

# L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications

## *Points de repère sur l'équipement très haut débit des zones d'activité*

DU DÉVELOPPEMENT DES TECHNOLOGIES  
DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

### CHAPITRE I<sup>er</sup>

*De la couverture du territoire  
par les services numériques*

#### Article 50

I. – L'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales est abrogé.

II. – Le titre II du livre IV de la première partie du même code est complété par un chapitre V ainsi rédigé :

### « CHAPITRE V

« Réseaux et services locaux de télécommunications

« Art. L. 1425-1. – I. – Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, deux mois au moins après la publication de leur projet dans un journal d'annonces légales et sa transmission à l'Autorité de régulation des télécommunications, établir et exploiter sur leur territoire des structures et des réseaux de télécommunications au sens et du 15° de l'article L. 32 du code des postes et des télécommunications électroniques ou des droits d'usage



## Préambule

La dynamique du marché français du haut débit est satisfaisante, avec des tarifs faibles, une concurrence dynamique, des innovations technologiques et une forte adhésion des clients finaux.

A long terme, les paires de cuivre téléphonique seront néanmoins insuffisantes pour répondre à la demande des ménages et des entreprises, et seront probablement remplacées par de la fibre.

Le présent document traite de l'équipement en très haut débit sur fibre optique des zones d'activité. Il est issu des travaux du Comité des Réseaux d'Initiative Publique (CRIP) animé par l'ARCEP et réunissant depuis bientôt un an les opérateurs et les collectivités qui le souhaitent.

Après avoir rappelé le contexte économique et juridique, il détaille les différentes formes d'intervention susceptibles de favoriser la rupture technologique vers la fibre optique. Quatre idées fortes se dégagent :

- les zones d'activité rassemblent sur un pour cent du territoire entre un tiers et la moitié des entreprises de plus de dix salariés ; l'enjeu de leur équipement en très haut débit est loin d'être négligeable ;
- les collectivités sont propriétaires des fourreaux dans les nouvelles zones ; elles peuvent donc s'organiser pour donner accès à leur patrimoine de manière efficace et non discriminatoire aux différents opérateurs ;
- pour les zones d'activité antérieures, France Télécom propose aux opérateurs alternatifs depuis début mars une offre d'accès à ses propres infrastructures à un tarif attractif ;
- une collectivité décidant d'établir et d'exploiter des réseaux de fibre en zone d'activité doit être prudente en matière de choix technologique ; certaines solutions pourtant répandues sont de nature à limiter dans la durée l'intensité concurrentielle locale.

## L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications

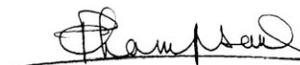
Les zones d'activité bénéficient ainsi de facteurs économiques et juridiques favorables. La conjonction de l'offre d'accès aux fourreaux de France Télécom et des initiatives publiques pourrait permettre leur équipement significatif en très haut débit avant la fin de la décennie.

Les collectivités y jouent un rôle central, issu de leurs compétences en matière de droit du sol, éventuellement renforcées par celles que leur confère l'article L.1425-1 du code des postes et communications électroniques.

Fort logiquement, la parole est donnée en fin d'ouvrage aux porteurs de projets publics. Trois d'entre eux y partagent leurs visions, interrogations et expériences locales.

Plus généralement, je tiens à remercier l'ensemble des participants aux travaux du CRIP. Un compte rendu couvrant les autres thèmes abordés au cours de l'année 2005 fait l'objet d'un fascicule séparé.

Paul Champsaur

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Champsaur', written over a horizontal line.

## Table des matières

<b>I. Panorama et enjeux</b> .....	9
A. Introduction .....	9
B. Poids économique .....	9
C. Equipement en haut débit .....	11
D. Enjeux de l'équipement très haut débit .....	15
<b>III. Les principaux leviers d'action publique</b> .....	17
A. Introduction .....	19
B. Redevances d'occupation du domaine public .....	19
C. Invitation au partage .....	22
D. Mobilisation des infrastructures publiques .....	26
E. Actions volontaristes du type L. 1425-1 .....	27
<b>III. Propriété des infrastructures télécoms en zone d'activité</b> .....	29
A. Régime de propriété .....	31
B. Transferts de propriété intervenus dans le temps .....	35
C. Illégalité des transferts opérés depuis 1997 .....	36
<b>IV. L'organisation de l'accès aux fourreaux</b> .....	43
A. L'offre de France Télécom .....	45
B. L'accès aux fourreaux publics .....	47
C. Conclusion .....	50
<b>V. Les projets de fibre très haut débit</b> .....	53
A. Introduction .....	55
B. Aspects techniques .....	56
C. Aspects économiques .....	60
D. Mode de gestion et schéma fonctionnel .....	62

<b>VI. De la théorie à la pratique, quelques exemples illustrant les enjeux relatifs à l'aménagement numérique des zones d'activité</b> .....	65
A. L'approche en matière d'équipement des zones d'activité économiques : l'expérience du Conseil Général des Yvelines .....	67
B. Le dispositif mis en place par la Communauté Urbaine du Grand Nancy pour le développement et l'aménagement des zones d'activité .....	71
C. Le Sipperec : la mise en place d'un schéma fonctionnel prenant en compte l'ensemble des acteurs .....	78

# Panorama et enjeux

LIVRE V  
DU DÉVELOPPEMENT DES TECHNIQUES  
DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

## CHAPITRE I<sup>er</sup>

*De la couverture du territoire  
par les services numériques*

### Article 50

- I. – L'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales est abrogé.
- II. – Le titre II du livre IV de la première partie du même code est complété par un chapitre V ainsi rédigé :

#### « CHAPITRE V

« Réseaux et services locaux de télécommunications »

« Art. L. 1425-1. – I. – Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, deux mois au moins avant la publication de leur projet dans un journal d'annonces légales, et sa transmission à l'Autorité de régulation des communications électroniques, établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de télécommunications du 3<sup>o</sup> et du 15<sup>o</sup> de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, acquérir des droits d'usage sur des infrastructures, acheter des infrastructures ou des services de télécommunications, mettre de telles infrastructures ou services à disposition d'opérateurs de télécommunications »

**Points de repère  
sur l'équipement  
très haut débit  
des zones d'activité**

**L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications**

## A. Introduction

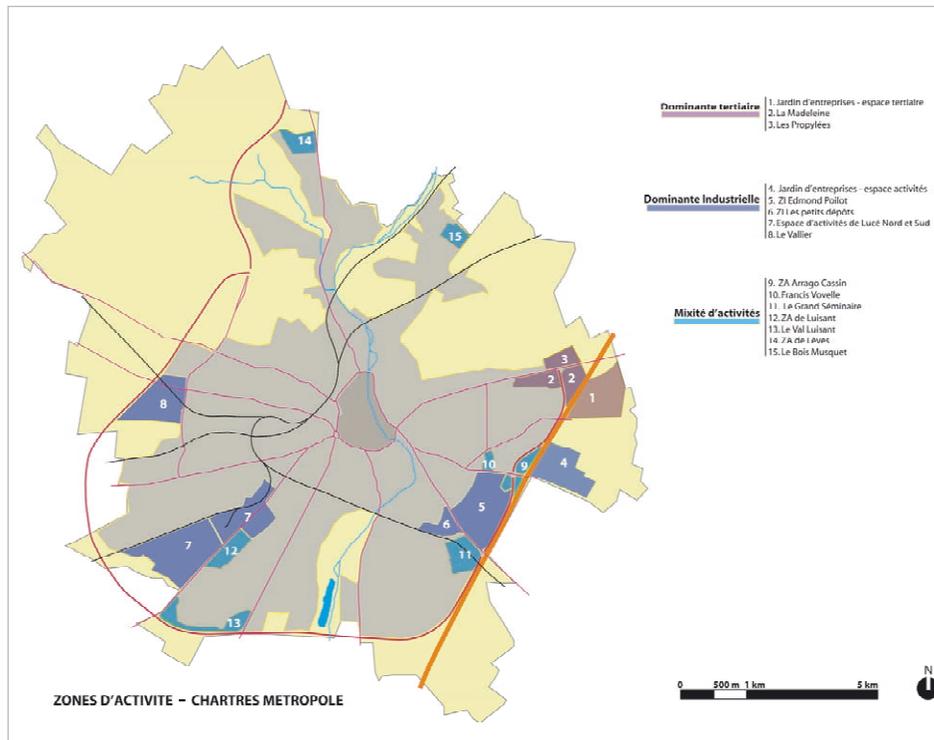
Le terme de zone d'activité sera défini dans le présent document par la conjonction de deux critères :

- une forte densité d'activités et d'entreprises réunies dans des quartiers d'affaires, des parcs ou espaces d'activité, des zones industrielles, des espaces à vocation économique, des zones logistiques ou des technopôles ;
- une urbanisation de zone d'aménagement concertée ou de lotissement, le cadre réglementaire assurant alors à la collectivité la maîtrise des équipements publics, dont les infrastructures de télécommunications font le plus souvent partie.

Ce premier chapitre vise à quantifier le poids des zones d'activité dans le tissu économique et à évaluer leur niveau d'équipement en haut débit sur paires de cuivre.

## B. Poids économique

### Zones d'activité - Chartres Métropole



Source : ARCEP

## L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications

Points de repère  
sur l'équipement  
très haut débit  
des zones d'activité

On dénombre de l'ordre de 20 000 zones d'activité en France pour une superficie cumulée de 450 000 hectares. On peut estimer que les plus importantes se répartissent de la manière suivante :

- 200 très grandes zones d'activité économique : plus de 100 hectares, de 150 à 300 établissements, ayant un rayonnement national et étant situées dans une des plus grandes métropoles françaises ;
- 500 grandes zones d'activité : de 50 à 100 hectares, de 50 à 150 établissements, souvent localisées dans une grande agglomération et avec un rayonnement régional ;
- 2 000 zones d'activité de taille moyenne : de 10 à 50 hectares, de 20 à 50 établissements, situées dans les villes de plus de 10 000 habitants.

Les zones d'activités  
regroupent 25% des emplois  
et un tiers des entreprises

Il n'existe pas de recensement exhaustif et consolidé à l'échelle nationale des zones d'activité françaises, et encore moins sous forme cartographique. La suite de cette partie sera fondée sur deux exemples locaux, le département de la Loire Atlantique et l'agglomération de Chartres.

L'agglomération de Chartres regroupe sept communes, pour 88 000 habitants et environ 35 000 emplois. Elle compte seize zones d'activité, rassemblant 700 entreprises et 14 000 emplois. Les zones d'activité regroupent ainsi 19% des entreprises et 40% des emplois de l'agglomération.

Six zones principales représentent à elles seules plus de 300 hectares et 10 420 emplois. A l'est de l'agglomération, un ensemble industriel rassemble une grande partie des entreprises de cosmétique et est intégré à un pôle de compétitivité interdépartemental. Au nord, à l'inverse, les deux zones d'activité ne représentent que 15 hectares, pour 82 entreprises et 440 emplois.

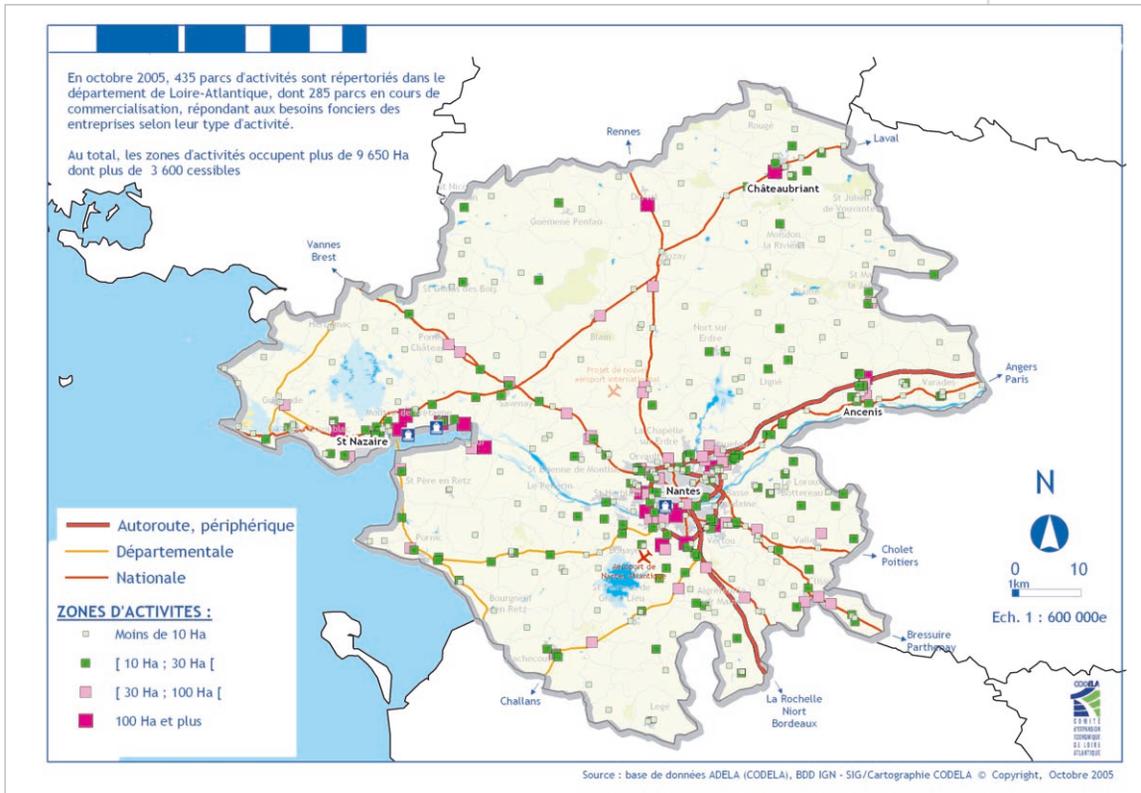
Dans le département de la Loire Atlantique, en se limitant aux seules entreprises de plus de dix salariés, les zones d'activité représentent plus de 116 000 emplois, soit 24% du total départemental, la ventilation par bassin d'emploi est la suivante :

- Nantes : 2 000 entreprises sont situées en zones d'activité, sur un total de 3 600 ;
- Saint Nazaire : 450 entreprises sont en zones d'activité sur un total de 1 000 ;
- Chateaubriant : la moitié des 200 entreprises de plus de dix salariés est située en zones d'activité.

Il serait aléatoire d'extrapoler ces deux exemples pour en tirer des moyennes nationales. Il est néanmoins évident que le poids économique des zones d'activité est loin d'être négligeable.

Sur l'agglomération de Chartres et le département de la Loire Atlantique, les zones d'activité représentent entre un quart et un tiers des emplois et rassemblent environ la moitié des entreprises de plus de dix salariés.

## Les zones d'activité en Loire Atlantique



### C. Equipement en haut débit

90% des entreprises de plus de dix salariés utilisent actuellement des liaisons haut débit pour se raccorder à Internet. Ce taux est de 99% pour les entreprises de plus de cinquante salariés. La majorité utilisent des liaisons DSL, plus performantes et moins coûteuses que les liaisons spécialisées.

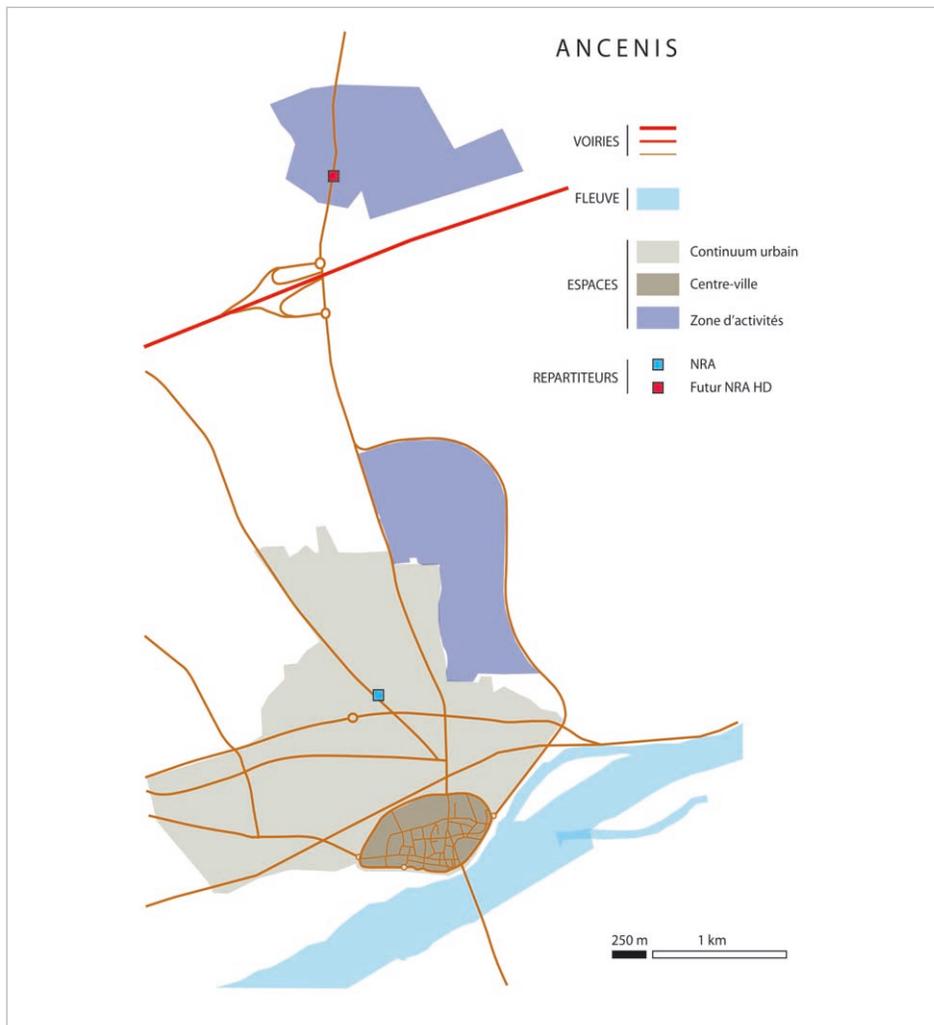
Les technologies DSL permettent de moduler un signal numérique haut débit sur la paire de cuivre téléphonique. Leur performance dépend de la longueur de la ligne entre l'entreprise et le central téléphonique, appelé répartiteur.

**Leur desserte en haut débit est moins bonne que celle des ménages**

Une ligne courte, de moins de deux kilomètres, permettra un débit d'une dizaine de mégabits par seconde (Mbit/s). Une ligne longue, de plus de cinq kilomètres ne permettra pas en général des débits supérieurs à 1 Mbit/s, probablement insuffisants à moyen terme pour satisfaire la demande des entreprises.

### Exemple de création d'un nouveau répartiteur

(Commune d'Ancenis ; Loire Atlantique)

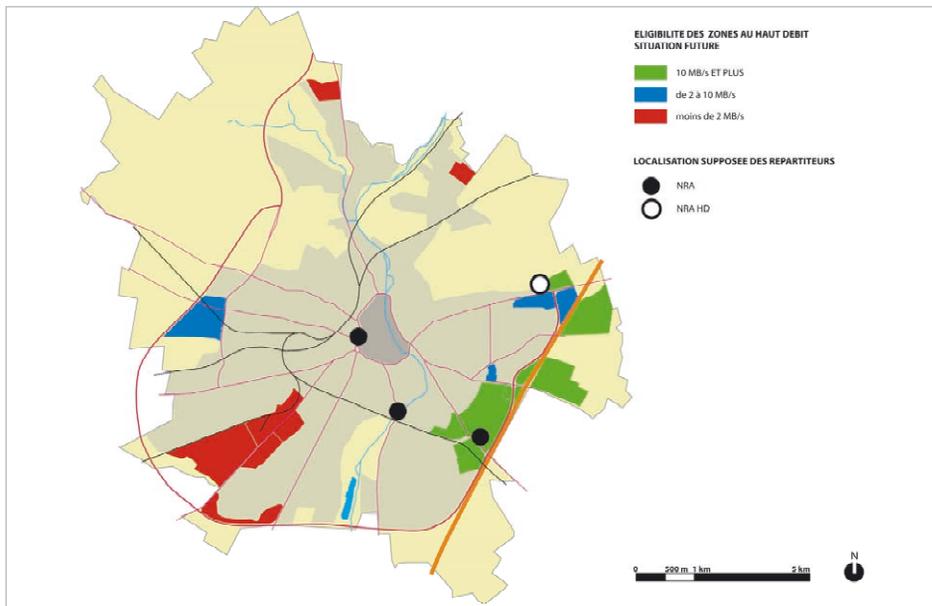


Source : estimation ARCEP

Par ailleurs, une nouvelle technologie dénommée VDSL pourrait être introduite sur le réseau cuivre courant 2006. Cette technique est très performante sur courte distance, de l'ordre de 30 Mbit/s symétrique jusqu'à quelques centaines de mètres. A plus de trois kilomètres du central, en revanche, elle n'apporte aucun avantage par rapport aux offres ADSL 2+ et SDSL actuelles.

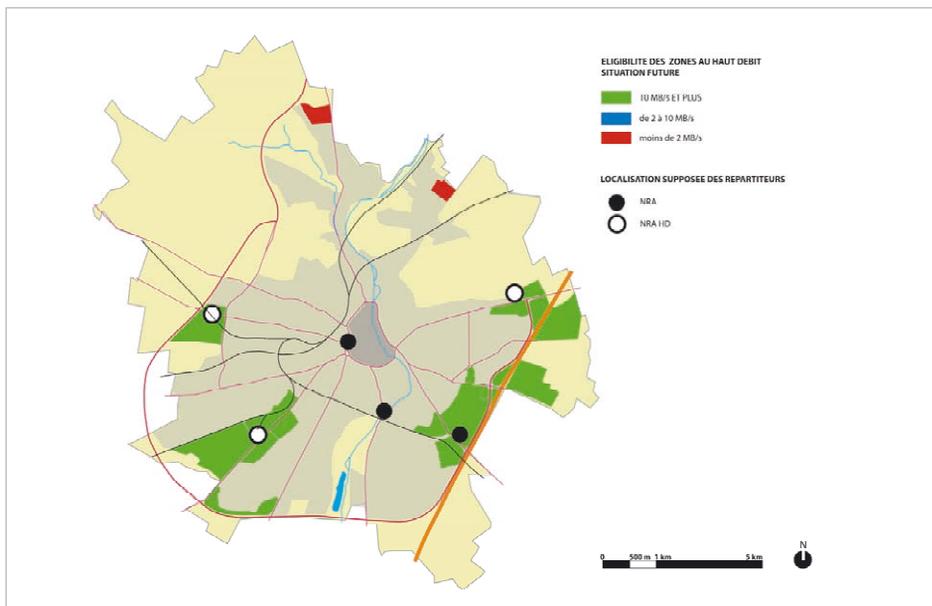
Le débit disponible dans les zones d'activité dépend, de fait, de l'éloignement à leur répartiteur de rattachement. Les zones d'activité sont souvent périurbaines et donc

## Éligibilité des zones d'activité de Chartres au haut débit - situation actuelle



Source : estimation ARCEP

## Éligibilité des zones d'activité de Chartres au haut débit - situation future



Source : estimation ARCEP

## L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications

Points de repère  
sur l'équipement  
très haut débit  
des zones d'activité

éloignées des répartiteurs, historiquement implantés en centre ville. De manière paradoxale, les entreprises disposent donc souvent d'offres haut débit moins performantes que les ménages.

Ce constat a amené France Télécom à engager un plan de réorganisation massif de son réseau pour raccourcir les lignes desservant les zones d'activité. De nouveaux répartiteurs, dénommés nœuds de raccordement d'abonnés haut débit (NRA-HD) sont créés à proximité des zones d'activité. Environ 700 sites étaient ouverts ou en cours de réalisation fin 2005, le nombre de nouveaux sites annoncé devant être de l'ordre de 1 500 à terme.

L'exemple d'Ancenis est typique. La zone d'activité de l'Hermitage est proche du répartiteur existant. Elle dispose de débit de l'ordre de 8 Mbit/s en ADSL. La zone de l'Aéropôle au nord de l'agglomération est en revanche éloignée de plus de 5 kilomètres et n'est donc pas éligible au haut débit.

France Télécom a donc décidé de créer un nouveau répartiteur NRA-HD au sein même de cette zone. Elle disposera donc d'offres à plus de 10 Mbit/s, voire nettement plus si du VDSL est installé dans le site.

France Télécom réorganise  
son réseau pour améliorer la  
couverture DSL

Sur l'agglomération de Chartres, seules les zones d'activité de l'est de l'agglomération sont aujourd'hui proches des répartiteurs existants. Les zones dont le fond est en vert sur la carte ci-contre disposent en

ADSL de débit de plus de 10 Mbit/s, celles en bleu entre 2 et 10 Mbit/s, et celles en rouge de débits inférieurs. Les premières bénéficieront en outre de débits de plusieurs dizaines de Mbit/s si le VDSL est installé sur le site.

France Télécom a décidé de renforcer sa couverture, en créant deux nouveaux NRA-HD, s'ajoutant à celui récemment implanté. Ils devraient permettre à la grande majorité des zones de disposer d'un débit de l'ordre de 10 Mbit/s ou plus, contre moins de 2 Mbit/s actuellement pour certaines zones situées au sud et à l'ouest de l'agglomération. Seules les deux zones du nord de l'agglomération ne seront pas éligibles au haut débit.

Il semble, à partir de ces deux exemples, que :

- certaines zones d'activité, y compris de grande taille, sont actuellement non couvertes en haut débit ;
- le plan NRA-HD de France Télécom aura pour premier effet une couverture quasi exhaustive des principales zones d'activité ;
- dans un deuxième temps, la moitié des grandes zones d'activité pourraient disposer de débit de plusieurs dizaines de Mbit/s sur technologie VDSL.

## D. Enjeux de l'équipement très haut débit

Ainsi qu'exposé précédemment, la boucle locale cuivre a, en France, des caractéristiques pour véhiculer des débits importants, plus élevés que dans la plupart des autres pays comme l'Allemagne ou les Etats-Unis.

Il est donc probable que la rupture technologique vers la fibre se produise spontanément à un rythme plus lent que dans ces pays, notamment pour la clientèle résidentielle. A long terme, le remplacement du cuivre par de la fibre paraît inéluctable.

Ce mouvement commencera par les zones d'activité, objet du présent document, puis les quartiers les plus denses et s'étendra progressivement aux zones à plus faible densité.

Ce mouvement nécessitera des investissements importants, de plusieurs dizaines de milliards d'euros. Plus de la moitié des investissements seront consacrés à des travaux de pose de câbles et des travaux de génie civil.

Néanmoins, les caractéristiques intrinsèques des zones d'activité constituent un terrain favorable pour un équipement en fibre avant la fin de la décennie.

D'une part, la densité économique de ces zones permet d'envisager, à moyen terme, une demande forte pour des offres très haut débit sécurisées sur fibre optique. Pour certaines zones tertiaires, l'équipement en très haut débit est d'ores et déjà un facteur d'attractivité discriminant.

D'autre part, le fait que les infrastructures aient été financées directement ou indirectement par la collectivité permet leur location à un tarif faible. Celui-ci incite les opérateurs à investir pour y tirer des fibres et desservir les entreprises en très haut débit. Pour ces derniers, l'équipement en fibre des zones d'activité peut être moins coûteux que d'équiper en haut débit le répartiteur ou le NRA-HD, si celui-ci est de petite taille.

Finalement, les collectivités disposent des moyens leur permettant de favoriser sur leur territoire la rupture technologique vers la fibre optique, tant pour les zones d'urbanisation nouvelle que, sous certaines conditions, dans les zones d'activité existantes. Celle-ci se révélera en outre relativement peu coûteuse si des fourreaux sont localement disponibles, car la fibre a une durée de vie longue et nécessite peu d'entretien et de maintenance.

Pour les collectivités, l'équipement en fibre d'une ou de plusieurs zones d'activité stratégiques sera un levier permettant d'attirer des entreprises utilisatrices de débits importants et de renforcer l'attractivité économique de leur territoire.

**A terme, les entreprises devront être desservies en fibre**

**Pour certains secteurs, le très haut débit est déjà un facteur d'attractivité**

**Points de repère  
sur l'équipement  
très haut débit  
des zones d'activité**

**L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications**

# Les principaux leviers d'action publique

*De la couverture du territoire par les services numériques*

## **Article 50**

I. – L'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales est abrogé.

II. – Le titre II du livre IV de la première partie du même code est complété par un chapitre V ainsi rédigé :

### *« CHAPITRE V*

#### *« Réseaux et services locaux de télécommunications »*

*« Art. L. 1425-1. – I. – Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, deux mois au moins avant la publication de leur projet dans un journal d'annonces légales, et sa transmission à l'Autorité de régulation des télécommunications, établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de télécommunications du 3° et du 15° de l'article L. 32 du code des postes et des télécommunications, acquérir des droits d'usage sur des infrastructures, acheter des infrastructures ou des services de télécommunications, mettre de telles infrastructures à disposition d'opérateurs de réseaux de télécommunications »*



## A. Introduction

Les collectivités disposent, de fait, d'un certain nombre de leviers leur permettant de favoriser ou au contraire de ralentir l'équipement en haut et très haut débit de leurs zones d'activité.

Les infrastructures de télécommunications sont en général posées dans des fourreaux, dont une grande partie est enterrée sous le domaine public. Or le génie civil, les fourreaux et les câbles qu'ils contiennent représentent la plus grande partie du coût de réseaux de télécommunications.

Les premières responsabilités des collectivités sont donc issues du droit du sol et de leur gestion des domaines publics routier et non routier. Ce point fondamental est en général méconnu, pour deux raisons :

**Les collectivités ont un rôle central à jouer en matière de télécoms**

- la plupart des réseaux actuels, en cuivre, a été posée par l'Etat dans les années 60 et 70 ; les collectivités n'accordaient alors pas les droits de passage et ignorent le plus souvent l'emplacement des réseaux ;
- depuis l'ouverture à la concurrence, les opérateurs alternatifs et France Télécom ont construit de nouveaux réseaux ; il s'agit principalement de réseaux de collecte établis sur des grands axes, plus simples à gérer.

Pourtant, le rôle des collectivités gestionnaires du domaine est central pour le déploiement des réseaux des opérateurs. Elles sont de par la loi en position d'autoriser, d'interdire, de favoriser le partage et de fixer les redevances d'occupation du domaine public.

Par ailleurs, depuis l'été 2004, l'article L.1425-1 du code général des collectivités territoriales permet aux collectivités de poser ou exploiter, souvent par voie déléguée, des réseaux de communications électroniques d'initiative publique.

## B. Redevances d'occupation du domaine public

La loi confie aux exécutifs locaux la responsabilité de fixer le niveau des redevances d'occupation du domaine public par les opérateurs de télécommunications, dans des limites fixées par la loi et ses décrets d'application.

Le cadre législatif est fixé par les articles L. 45-1, L. 47 et L. 48 du code des postes et des communications électroniques. Ces articles paraissent relativement stabilisés et sont inchangés depuis 1997.

**Elles fixent le niveau tarifaire d'occupation du domaine public**

Les modalités d'application de la loi sont fixées par décret stipulant notamment les plafonds de redevances applicables par type de domaine. Un premier décret, datant de 1997 (décret n°97-683 du 30 mai 1997), a été annulé par le Conseil d'Etat en mars 2003, en ce qu'il justifiait de manière insuffisante les différences de plafond imposées.

## L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications

Un nouveau décret n° 2005-1676 relatif aux redevances d'occupation du domaine public non routier, aux droits de passage sur le domaine public routier et aux servitudes sur les propriétés privées a été adopté le 27 décembre 2005. Celui-ci fixe de nouveaux plafonds applicables, mais modifie également les assiettes de calcul. Il fixe en outre des plafonds de redevance pour l'occupation du domaine public non routier, qui n'existaient pas précédemment.

L'Autorité avait émis un certain nombre de réserves sur le texte. Le décret adopté introduit néanmoins des éléments de souplesse intéressants laissés à l'appréciation des collectivités, notamment :

- la collectivité n'a aucune obligation de fixer des redevances maximales ; elle doit procéder à un arbitrage entre ses revenus et son intérêt indirect à favoriser le déploiement des réseaux de télécommunications sur son territoire ;
- le principe même d'une redevance d'occupation du domaine public permet à la collectivité d'exiger des plans d'occupation ; ceux-ci faciliteront le partage ultérieur des infrastructures ;
- finalement, le décret ouvre la porte à une tarification différenciée des fourreaux en fonction de leur occupation ; cette faculté est intéressante pour identifier les capacités de réserve et inciter les opérateurs à une gestion économe des ressources.

En premier lieu, il convient de souligner que le décret fixe des niveaux plafonds. Il précise que le montant des redevances tient compte de la durée de l'occupation, de la valeur locative de l'emplacement occupé et des avantages matériels, économiques, juridiques et opérationnels qu'en tire le permissionnaire.

Cette formulation ouvre donc la possibilité au gestionnaire de ne pas recourir à l'application systématique des plafonds réglementaires et de justifier, au contraire, en fonction de l'intérêt du domaine le choix d'un montant de redevance moins élevé.

L'exemple de la gestion des droits de passage par le département de la Manche est particulièrement intéressant en ce qu'il s'est inséré dans une stratégie globale. Un encart lui est consacré dans le document des comptes rendus des travaux du CRIP du 15 mars 2006.

Le deuxième point important est la capacité de recueil d'informations que le principe de taxation d'occupation du domaine ouvre à la collectivité. Dans la plupart des cas, les collectivités ont une vision très partielle de l'occupation de leur sous-sol, notamment par les opérateurs de télécommunications.

Le recollement des travaux réalisés avant la généralisation des outils de cartographie informatique, au milieu des années 90, est le plus souvent perdue. Les opérateurs se contentent souvent de déclarer un linéaire de fourreaux, non contrôlé par la collectivité, et qui servira d'assiette de redevance.

Or, il semble que les collectivités sont fondées à demander des informations détaillées. Ainsi, un arrêt du tribunal administratif de Melun (TA Melun, 25 janvier 2001, France Télécom) indique qu'un département est fondé à imposer à un permissionnaire la production de plans de recollement en version digitalisée et des plans révisés une fois par an, permettant d'indiquer de manière précise l'implantation des réseaux et les installations techniques. Ces plans apparaissent nécessaires "pour visualiser, dans l'intérêt de la conservation de la voirie, l'encombrement du sous-sol". Cette jurisprudence à toutefois fait l'objet d'un appel, non tranché à ce jour.

De même, le tribunal administratif d'Amiens a rendu le 08 mars 2005, à la requête de la communauté d'agglomération d'Amiens, un jugement aux termes duquel il est affirmé que "les plans des réseaux de France Télécom sur le territoire de la communauté d'agglomération d'Amiens métropole constituent des documents administratifs" et sont, à ce titre, communicables de plein droit conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Selon ce texte, seuls des documents existants et achevés seraient communicables.

Nous verrons en partie C, ci-après, que ce recueil d'informations est stratégique pour une collectivité souhaitant voir se déployer un marché dynamique et concurrentiel du très haut débit. Une bonne connaissance du sous-sol permet d'inviter au partage et de diviser par deux les coûts de déploiement des réseaux sur son territoire.

Finalement, le décret suscité a modifié la notion d'artère de télécommunications. Dans la version précédente, désormais annulée, une artère était une tranchée de génie civil, qui pouvait contenir un ou plusieurs fourreaux. La version en vigueur définit, pour les ouvrages enterrés, l'artère comme un fourreau, vide ou occupé. Le texte précise :

- une artère est "dans le cas d'une utilisation du sol ou du sous-sol, un fourreau contenant ou non des câbles, ou un câble en pleine terre ; dans les autres cas, l'ensemble des câbles tirés entre deux supports" ;
- l'article R. 20-51 précise que "le gestionnaire du domaine public peut fixer un montant de redevance inférieur pour les fourreaux non occupés par rapport à celui fixé pour les fourreaux occupés".

Cette deuxième faculté est essentielle, voire indispensable. Un fourreau occupé par des lignes de cuivre ou des fibres supporte des services, donc génère un chiffre d'affaires. L'opérateur en tire un avantage rendant légitime la perception d'une redevance d'occupation.

Un fourreau vide, à l'opposé, ne génère pas de revenu et immobilise un capital. Il peut certes bénéficier à terme à son propriétaire si ses besoins augmentent. Il peut également bénéficier à un opérateur concurrent qui souhaiterait établir un nouveau réseau, si la collectivité invite les opérateurs à mutualiser leurs infrastructures.

Dans les deux cas de figure, en diminuant les besoins de nouveaux travaux et donc

## L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications

Points de repère  
sur l'équipement  
très haut débit  
des zones d'activité

de nuisances, l'existence de fourreaux de réserve, donc vides, est susceptible d'optimiser la gestion du domaine public.

Ainsi, il semble de bonne gestion de fixer un niveau de redevance nul ou extrêmement faible pour les fourreaux inoccupés. Ils ne sauraient à l'inverse pas être taxés au même niveau que les fourreaux occupés, car ils ne génèrent pas le même avantage pour leur propriétaire.

Arrêter une différence substantielle de niveau de redevance entre fourreaux vides et occupés est en outre doublement intéressant pour la collectivité :

- elle est fondée à demander aux opérateurs de déclarer, le cas échéant sous forme cartographique, à la fois leur réseau et son niveau d'occupation ;
- elle incite les opérateurs à retirer des fourreaux les câbles obsolètes ou inutilisés qu'ils tendent à laisser en place pour éviter les coûts de dépose.

Ce processus, dans son ensemble, favorisera la mutualisation des infrastructures, optimisant à la fois l'utilisation du domaine public et l'économie générale du déploiement des réseaux sur le territoire.

## C. Invitation au partage

### 1. Cadre général

Le code des postes et communications électroniques contient des dispositions offrant des possibilités de partage entre les opérateurs aussi bien sur le domaine public routier que sur les propriétés privées. Les collectivités jouent un rôle central dans ce dispositif.

En France, le partage d'infrastructures entre opérateurs est organisé de manière un peu particulière. Pour faire simple, le processus ressemble à un jeu de bataille navale au sens où les écoliers la pratiquent - dont la collectivité serait l'organisatrice :

- un opérateur qui souhaite aller d'un point à un autre ne sait pas où sont les fourreaux disponibles posés par d'autres opérateurs sur le territoire ;
- il établit donc un tracé théorique, puis adresse une demande de travaux à la collectivité ;

- celle-ci peut l'inviter à se rapprocher d'un opérateur déjà présent sur le même tracé pour identifier les possibilités de partage.

Ce mode de fonctionnement est exigeant car il suppose que la collectivité se soit donnée les moyens, dont certains ont été exposés en partie B ci-avant, de disposer des informations nécessaires. Ce processus est encadré par un certain nombre de dispositions réglementaires exposées ci-après.

Elles peuvent inviter les  
opérateurs à mutualiser leurs  
infrastructures ...

## 2. Processus administratif

Dans un souci de rationalisation de l'occupation du domaine public routier et afin de limiter les travaux de génie civil, l'autorité compétente :

- dispose en principe, à l'occasion de la demande de permission de voirie, des informations relatives aux ouvrages de génie civil qui constituent l'ossature du réseau que souhaite implanter l'opérateur ;
- peut, dans le cadre de son pouvoir d'instruction des demandes de permissions de voirie, inciter les opérateurs de télécommunications à partager des infrastructures existantes.

**... soit au cas par cas,  
à la faveur des demandes de  
permissions de voirie ...**

Dans l'hypothèse où le droit de passage de l'opérateur peut être assuré, dans des conditions équivalentes à celles qui résulteraient d'une occupation autorisée, par l'utilisation d'installations existantes d'un autre occupant du domaine public et que cette utilisation ne compromettrait pas la mission propre de service public de cet occupant, l'autorité compétente peut inviter les parties concernées à se rapprocher pour déterminer les conditions techniques et financières d'une utilisation partagée des installations en cause.

Le cadre législatif est fixé par l'article L.47 du code des postes et des communications électroniques, notamment en son troisième alinéa. Le décret du 27 décembre 2005 déjà cité précise que l'autorité compétente invite les parties à se rapprocher en vue d'une utilisation partagée d'installations. Elle notifie cette invitation aux intéressés dans un délai d'un mois à compter du dépôt de la demande de permission de voirie par l'opérateur dont le droit de passage peut être ainsi assuré.

En cas d'échec des négociations sur le partage des installations, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes peut être saisie du différend. Cette faculté n'a pas été exercée par les opérateurs à ce jour. La collectivité n'a pas de moyens directs, en revanche, lui permettant d'intervenir dans le processus de négociation.

Dans un délai maximal de trois mois, à compter de l'invitation à partager les installations, l'opérateur qui n'a pu obtenir un partage des installations existantes peut confirmer sa demande de permission de voirie, en précisant les raisons pour lesquelles il n'a pas été possible d'utiliser les installations existantes.

### 3. Incitation à la pose de capacités de réserve

#### **Un exemple de mutualisation d'infrastructures entre opérateur : l'action mise en place par le Grand Lyon**

Afin d'organiser le déploiement des réseaux des opérateurs de télécommunications sur son territoire, le Grand Lyon a mis en place dès 1998, une politique dont les principaux objectifs sont de :

- faciliter le développement des réseaux hauts débits,
- préserver le domaine public.

C'est dans ce cadre qu'une convention a été discutée, élaborée puis signée par tous les opérateurs présents (en dehors de France Télécom).

Cette convention oblige les opérateurs à mutualiser et surdimensionner les installations de génie civil qu'ils créent sur le domaine public. Toutes ces installations constituent le RMT (Réseau Mutualisé pour les Télécommunications). Les installations de génie civil surdimensionnées sont, au fur et à mesure des demandes, revendues par l'opérateur « constructeur du génie civil » aux opérateurs qui auront été rapprochés par la collectivité. Les modalités d'accès et de la maintenance sont aussi prévues par cette même convention.

En contrepartie, le Grand Lyon s'est engagé à faciliter l'accès à son domaine public non routier aux opérateurs signataires de la convention, et a surdimensionné les installations de génie civil qu'elle pourrait être amenée à créer dans le cadre d'opérations nouvelles d'aménagement (voiries nouvelles, ZAC...). Par ailleurs, une unité spécialisée dite « guichet unique » a été créée au Grand Lyon pour veiller à la bonne application de cette convention. Son rôle est aussi de faciliter les relations entre les opérateurs et les différents services de la collectivité ; de maintenir à jour un SIG recensant toutes les installations créées et leurs disponibilités et de percevoir les redevances d'occupation du domaine public.

C'est ainsi que près de 400 kilomètres de RMT ont été créés à ce jour sur le territoire communautaire. Ce RMT permet à plus d'une dizaine d'opérateurs, d'offrir des services hauts débits aux entreprises et aux particuliers grands lyonnais.

Les opérateurs disposent d'un droit de passage sur le domaine public routier. Il n'est pas évident pour une collectivité de s'y opposer, ce qui réduit son pouvoir de négociation éventuel.

Dans l'hypothèse où la satisfaction de la demande d'un opérateur conduirait à réserver l'usage, à son profit, de l'ensemble des capacités d'occupation du domaine public disponibles, le gestionnaire du domaine peut subordonner l'octroi de la permission de voirie à la pose de capacités de réserve, ultérieurement mutualisables. Cette clause est assez restrictive et donc d'utilisation difficile.

Les collectivités souhaitant, ce qui serait de bonne gestion, favoriser le partage d'infrastructures sur le domaine routier pourront engager des négociations conventionnelles. Celles-ci peuvent porter sur une mutualisation des infrastructures entre les opérateurs et la collectivité elle-même ou entre opérateurs.

Le décret du 27 décembre 2005 dispose que "saisie d'une demande d'occupation, l'autorité compétente peut conclure avec le pétitionnaire une convention prévoyant que l'investissement est partagé entre les parties. L'utilisation de l'ouvrage de télécommunications fait, dans ce cas, l'objet de stipulations relatives notamment à la répartition des produits résultant d'un partage futur de l'installation avec un ou plusieurs opérateurs".

Il convient de noter que cette faculté de négociation se coordonnerait assez mal avec une taxation maximale des fourreaux inoccupés. Le décret prévoit d'ailleurs dans ce cas, "le montant de la redevance est fixé, dans les conditions fixées à l'article R. 20-51, en tenant compte de l'intérêt de l'investissement pour le gestionnaire du domaine."

Une ancienne circulaire recommandait par ailleurs aux collectivités publiques qui envisageaient de procéder à un partage des investissements de "prévenir les opérateurs de l'intention de l'administration de contracter avec le pétitionnaire par publication au Bulletin Officiel des Annonces des Marchés Publics et éventuellement par tout autre moyen adapté, de façon à permettre aux opérateurs de parvenir à un accord, notamment sur les caractéristiques non afférentes à l'activité commerciale de télécommunications, des installations à réaliser".

... soit en négociant la pose  
systématique de capacités de  
réserve partageables

Un exemple abouti de mutualisation des infrastructures par voie conventionnelle a été organisé par la communauté urbaine de Lyon. Un encart, ci-contre, expose l'architecture générale du dispositif mis en place.

Sur le domaine non routier, le processus est plus simple. A la différence du domaine public routier, l'occupation du domaine public non routier ne constitue pas un quelconque droit pour l'opérateur occupant ou demandeur. L'autorité domaniale est donc, dans ce cas, libre de refuser à un opérateur d'utiliser son domaine public non routier afin d'y déployer ses infrastructures et le titre d'occupation résulte d'une convention et non d'une permission de voirie.

Le contenu des conventions est similaire au dossier déposé à l'appui d'une demande de permission de voirie et peut porter tant sur les travaux à réaliser que sur leur impact sur le domaine occupé. La collectivité dispose dans ce cadre d'un pouvoir important pour négocier la pose de fourreaux supplémentaires et mutualisables en prévision de demandes futures.

Le second alinéa de l'article L.45-1 du CPCE dispose néanmoins que les occupants doivent être traités dans des conditions transparentes et non discriminatoires, dans toute la mesure où l'occupation est compatible avec l'affectation du domaine et les capacités disponibles. Les collectivités sont ainsi invitées à élaborer une doctrine ou une stratégie en matière de partage, à la faire connaître et à l'appliquer sans discrimination aux différents opérateurs.

## L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications

Points de repère  
sur l'équipement  
très haut débit  
des zones d'activité

Enfin, la loi instaure une servitude de passage sur les propriétés privées au bénéfice des opérateurs de communications électroniques. Cette servitude est délivrée au nom de l'Etat par le maire. Les modes de fonctionnement sont globalement identiques à ceux du domaine public :

- cette servitude ne s'impose que dans la mesure où il n'y a pas de solution alternative et s'il n'y a pas d'installations mutualisables ;
- lorsqu'une servitude a déjà été instituée au bénéfice d'un autre opérateur, le maire peut inviter le demandeur à se rapprocher de cet opérateur pour convenir d'une utilisation partagée.

En pratique, cette possibilité est peu utilisée. Les opérateurs ont tendance à y recourir en ultime remède et à privilégier la conclusion d'accords amiables avec le propriétaire concerné. Dans une optique de déploiement de réseaux de fibre jusqu'aux abonnés finaux résidentiels, ce type de servitude pourrait être demandé pour faciliter l'établissement de réseaux dans les copropriétés. Sur le marché professionnel, objet du présent document, ces dispositions paraissent nettement moins centrales.

## D. Mobilisation des infrastructures publiques

La collectivité dispose en général de fourreaux et de capacités de réserve posés pour ses propres besoins. Il peut s'agir :

### Les collectivités peuvent donner accès à leurs infrastructures existantes ...

- de fourreaux ou de fibres mis en place pour les besoins d'un groupe fermé d'utilisateurs publics (GFU) ;
- de fourreaux surnuméraires mis en place pour les besoins d'autres réseaux, d'électricité, d'éclairage, d'eau, de signalisation routière ;
- de fourreaux de télécommunications construits ou acquis par la collectivité dans une optique d'aménagement numérique du territoire ;
- de fourreaux de télécommunications appartenant de droit aux collectivités, car posés dans des zones d'activité ou des lotissements récents.

Ces questions seront approfondies largement dans les prochains chapitres. La question de l'étendue du patrimoine public est traitée au chapitre III. L'organisation de l'accès des opérateurs à ces infrastructures au chapitre IV. Nous nous contenterons ici d'un premier aperçu.

L'enjeu d'une mobilisation du patrimoine public existant au bénéfice de l'ensemble des opérateurs et donc indirectement des clients finaux est évident au regard des économies d'échelle que cela peut induire sur les coûts de génie civil d'un réseau de télécommunications (80% du coût total).

Le patrimoine des collectivités est le plus souvent mal connu, mais n'est pas pour autant marginal. Certaines collectivités ont engagé des processus d'identification de leur patrimoine de fourreaux. L'exemple nancéen est marquant et est décrit en partie VI.

La collectivité consacre un peu moins de deux postes à temps plein à l'identification de son patrimoine, sa récupération, sa remise en état et sa valorisation. En deux ans, une centaine de kilomètres de réseaux a été intégrée au patrimoine public, pour une valeur de l'ordre de 5 M€.

Par ailleurs, les collectivités sont amenées à réaliser assez régulièrement des travaux de création, de modification ou de réfection de voiries. A l'occasion de ces travaux, le coût de pose de fourreaux de télécommunications est en général marginal, de l'ordre de quelques euros du mètre linéaire. Le coût de création à neuf d'un réseau est, en revanche, compris entre 50 et 150 € par mètre.

Il paraît donc assez raisonnable pour les collectivités, sinon de poser elles-mêmes des fourreaux, du moins de systématiquement informer les opérateurs de télécommunications présents des travaux projetés.

## E. Actions volontaristes du type L. 1425-1

Depuis l'adoption de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales, les collectivités ont vu leurs compétences s'accroître de manière considérable.

Elles peuvent désormais établir sur leur territoire des infrastructures passives, mais également des réseaux de communications électroniques actifs et les mettre à disposition d'opérateurs de télécommunications ou d'utilisateurs de réseaux indépendants.

Les collectivités ont également la possibilité d'exercer elles-mêmes ou de déléguer une activité d'opérateur intervenant sur les marchés de gros, c'est-à-dire d'opérateur d'opérateurs.

Cette faculté nouvelle a, d'ores et déjà, été largement employée et semble, s'agissant des zones d'activité, constituer vraisemblablement un mouvement de fond. Ce point sera abordé dans le chapitre V.

... et, depuis mi-2004,  
déployer et exploiter leurs  
propres réseaux

Points de repère  
sur l'équipement  
très haut débit  
des zones d'activité

L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications

# Propriété des infrastructures télécoms en zone d'activité



**Points de repère  
sur l'équipement  
très haut débit  
des zones d'activité**

**L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications**

L'aménagement numérique des zones d'activité se heurte dans une certaine mesure à une absence de clarté sur l'identité du propriétaire et/ou du gestionnaire des infrastructures de télécommunications qui y sont implantées, ce qui introduit une situation juridique complexe.

Les infrastructures et les équipements de télécommunications construits lors d'opérations d'aménagement ou de lotissement ont en effet pu être remis à l'Etat avant le 1<sup>er</sup> janvier 1991 et à France Télécom, établissement public entre le 1<sup>er</sup> janvier 1991 et le 31 décembre 1996, dans la mesure où ce transfert était effectué au profit de la personne publique à qui incombait normalement la réalisation des équipements publics nécessaires à la fourniture du service public des télécommunications.

Depuis sa transformation en société anonyme de droit privé (loi du 26 juillet 1996), France Télécom ne peut plus se prévaloir d'un domaine public, ni des textes réglementaires qui établissaient un régime spécifique pour la propriété des réseaux de télécommunications. Cette évolution assure aux collectivités la maîtrise des équipements réalisés et transférés par les aménageurs.

Pourtant, il semble que de nombreux réseaux de communications électroniques établis dans ce type de zone aient été transférés, parfois de manière conventionnelle, à France Télécom. Aujourd'hui encore, il semble que des transferts de propriété à titre gratuit soient toujours effectués soit par la collectivité, soit par les aménageurs.

Certaines collectivités s'interrogent sur cette pratique et sur la possibilité de rétablir une situation qui leur accorderait une certaine maîtrise de ces réseaux. La présente partie, essentiellement juridique, pose le cadre réglementaire tel qu'il s'applique aujourd'hui et apporte des éléments de réponse à ces interrogations.

## A. Régime de propriété

Les opérations d'aménagement réalisées pour les zones d'activité interviennent le plus souvent selon deux types de procédures réglementées : les zones d'aménagement concerté (ZAC) ou le lotissement.

Le développement exposé ci-après portera sur l'exemple des zones d'aménagement concerté (ZAC). Néanmoins, s'agissant des lotissements, la logique est similaire puisque l'on retrouvera le même procédé de succession de gestionnaire qui sera exposé pour les ZAC : ce sera dans un premier temps le lotisseur, puis l'association syndicale regroupant les propriétaires des parcelles, qui constituera alors l'interlocuteur des utilisateurs des infrastructures. Dans ce cadre, les infrastructures de communications électroniques peuvent être en théorie détenues et gérées par l'association syndicale.

**En zone d'activité,  
les collectivités possèdent les  
fourreaux télécoms**

## L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications

Toutefois, dans bien des cas, ces équipements sont rétrocédés aux communes qui les ont financés à l'instar du cas des ZAC.

Précisément, les opérations d'aménagement réalisées sous la forme de ZAC comportent presque toujours, qu'il s'agisse de construire des habitations ou d'accueillir des activités, la réalisation d'équipements collectifs. Les réseaux de télécommunications font partie des équipements publics obligatoirement construits dans le cadre de la réalisation de la ZAC. Leur construction incombe en principe aux aménageurs.

La personne responsable du financement de la construction de ces équipements dépend du mode de réalisation de la ZAC et de la personne qui a eu la maîtrise d'ouvrage. Sans préjudice des nouvelles possibilités ouvertes depuis par le code de l'urbanisme (loi n°2005-809 du 20 juillet 2005), les modes de réalisation d'une ZAC ont pu être historiquement :

- la régie lorsque la collectivité publique qui a pris l'initiative de la création de la ZAC a conduit directement les travaux ;
- la convention de mandat lorsque la réalisation de la ZAC est confiée à un établissement public constitué en application de l'article L. 321-1 du Code de l'urbanisme ;
- la concession (à toute personne y ayant vocation aux termes du nouvel article L. 300-4 du code de l'urbanisme) ;
- la voie conventionnelle lorsque l'opération est confiée à une personne privée ou publique qui supportera les risques financiers liés à la commercialisation.

Depuis la loi du 20 juillet 2005, la principale possibilité d'intervention passe désormais par la concession d'aménagement (nouvel article L. 300-4 du code de l'urbanisme). Cette loi met notamment fin au régime des conventions publiques d'aménagement, moyen privilégié de la mise en œuvre des zones d'aménagement concerté. Cette réforme est intervenue afin de rendre les conditions et modalités d'octroi des conventions d'aménagement prévues par l'ancien article L. 300-4 du code de l'urbanisme compatibles avec le droit communautaire. Jusqu'à cette réforme, les conventions publiques d'aménagement, ne relevant ni du régime des délégations de service public ni du régime des marchés publics, étaient passées de gré à gré, sans publicité ni mise en concurrence.

Le régime de propriété des infrastructures de télécommunications sera analysé au regard des quatre modalités de mise en œuvre précitées qui ont pu historiquement être utilisées pour l'aménagement des ZAC.

### 1. Le cas de la régie ou du contrat de mandat

La personne publique ayant pris l'initiative de la création de la ZAC garde la responsabilité globale de la bonne fin de cette zone, ainsi que le risque financier afférent. En ayant la maîtrise d'ouvrage des équipements concernés, elle conserve la propriété des ouvrages, sauf convention contraire.

S'agissant de la propriété des réseaux de télécommunications, la collectivité publique qui a pris l'initiative de la création de la ZAC est réputée avoir réalisé les équipements de télécommunications.

Ce droit de propriété ne devrait toutefois porter que sur les infrastructures de télécommunications et non sur les lignes de télécommunications. Jusqu'en 1997, en effet, l'Administration des Postes et Télécommunications (APT) avait compétence exclusive pour établir les lignes de télécommunications.

### 2. Le cas du contrat de concession d'aménagement

Les collectivités publiques peuvent décider de confier l'étude et la réalisation des opérations d'aménagement foncier, par le biais d'une concession d'aménagement, à un établissement public, une société d'économie mixte locale ou une société d'économie mixte à participation publique majoritaire (anciens articles L. 300-4 et R. 311-4 du Code de l'urbanisme). Aujourd'hui, ces opérations peuvent être concédées à toute personne y ayant vocation aux termes du nouvel article L. 300-4 du code de l'urbanisme.

Un cahier des charges type a été, à l'origine, établi pour les concessions d'aménagement des ZAC et approuvé par le décret n° 77-204 du 18 février 1977 (le Cahier des Charges Concession). Ce cahier des charges devait obligatoirement être respecté. Depuis la loi du 2 mars 1982, complétée par celle du 22 juillet de la même année, ces contrats-types n'ont plus force obligatoire mais constituent de simples modèles dont les parties peuvent certes s'inspirer mais qu'elles ne sont plus obligées de respecter. La pratique montre cependant que ces cahiers des charges ont souvent continué à être respectés.

La question de la propriété des infrastructures de télécommunications peut être résolue par l'analyse combinée des dispositions du Cahier des Charges Concession et de la circulaire du 11 mars 1963 concernant les travaux d'infrastructures dans les zones d'habitation.

Il revient au concessionnaire de "réaliser les équipements d'infrastructures primaires situés à l'intérieur de la zone ou nécessaires à son raccordement immédiat avec les réseaux extérieurs" (article 2 du Cahier des Charges Concession). Les infrastructures de télécommunications sont au nombre de ces équipements.

Les équipements de viabilité primaire, qui relie la zone à l'extérieur, sont

## L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications

obligatoirement financés par la collectivité publique (Circulaire du 11 mars 1963). Ils sont, ensuite, remis à la collectivité publique maître de l'ouvrage.

Les modalités de remise des équipements publics construits par le concessionnaire pour le compte du concédant sont prévues à l'article 16 du Cahier des Charges Concession.

La propriété des infrastructures de télécommunications revient donc par principe aux collectivités publiques concédantes, les travaux d'aménagement étant effectués par le concessionnaire au nom et pour le compte du concédant. Seules sont effectuées "en qualité de concessionnaire" les reventes de terrains.

### 3. Le cas de la convention d'aménagement

Les collectivités publiques pouvaient décider de confier l'étude et la réalisation des opérations d'aménagement foncier, par le biais d'une convention d'aménagement, à toute personne publique ou privée y ayant vocation (ancien article L. 300-4 et R. 311-4 du Code de l'urbanisme avant sa modification par la loi n° 168 du 21 juillet 2005). Si la loi du 20 juillet 2005 a mis fin au régime des conventions publiques d'aménagement, il n'en demeure pas moins que cette modalité a été utilisée jusqu'à cette date et a créé des situations juridiques qu'il convient de prendre en compte.

Dans cette hypothèse, le cocontractant de la collectivité publique devait avoir la maîtrise foncière des terrains situés dans l'emprise de la ZAC.

A l'instar du Cahier des Charges Concession, un cahier des charges type a été, à l'origine, établi pour les conventions d'aménagement des ZAC et approuvé par le décret n° 70-513 du 5 juin 1970 (le Cahier des Charges Convention). Ce cahier des charges devait obligatoirement être respecté.

Comme pour les contrats de concession d'aménagement, les contrats-types applicables aux conventions d'aménagement n'ont plus force obligatoire et ont constitué de simples modèles dont les collectivités ont continué en pratique de s'inspirer.

Il ressort de l'article 9 du Cahier des Charges Convention que la collectivité publique "prend à sa charge la réalisation des équipements d'infrastructures dont la liste est donnée en annexe IV".

Bien que l'annexe IV susvisée ne le précise pas expressément, les infrastructures de télécommunications semblent être au nombre de ces équipements dont la maîtrise d'ouvrage reste à la collectivité publique.

Il s'ensuit que la collectivité publique qui a pris l'initiative de la création de la ZAC doit être considérée comme étant propriétaire des infrastructures de télécommunications.

## B. Transferts de propriété intervenus dans le temps

Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 96-960 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom, ces réseaux, lorsqu'ils étaient réalisés pour le compte d'une collectivité locale, appartenaient, souvent à titre transitoire, au domaine public local. Ils pouvaient être remis, sans difficulté particulière, à la direction des télécommunications, service d'Etat, puis, après le premier janvier 1991, à l'exploitant public France Télécom qui avait le caractère d'un établissement public détenant à ce titre un domaine public (Conseil d'Etat, 21 mars 1984, MANSUY, Tables p. 616).

**Avant 1996, les collectivités pouvaient donner les fourreaux à France Télécom**

Cette remise présentait même un caractère d'obligation dans les ZAC en vertu de l'ancien article R.311-7 (anciennement R.311-11) du Code de l'urbanisme qui prévoit que "pour les équipements dont la maîtrise d'ouvrage et le financement incombent normalement à d'autres collectivités ou établissements publics, le dossier (de réalisation) doit comprendre les pièces faisant état de l'accord de ces personnes publiques sur le principe de la réalisation de ces équipements, les modalités de leur incorporation dans leur patrimoine et, le cas échéant, sur leur participation au financement".

La transformation de France Télécom en société anonyme a en principe mis fin à la possibilité de tels transferts.

### 1. Les transferts effectués par l'aménageur

Certains témoignages montrent que des transferts de propriété sont parfois intervenus directement entre l'aménageur et l'opérateur en dehors de tout accord préalable de la collectivité, et parfois même avant la clôture de la ZAC.

La question est de savoir si ces transferts peuvent intervenir au regard des principes qui organisent les relations entre la collectivité et l'aménageur.

Comme précédemment indiqué, les réseaux de télécommunications font partie des équipements publics obligatoirement construits dans le cadre de la réalisation de la ZAC. Si leur construction incombe en principe aux aménageurs, tous les travaux d'aménagement sont en principe effectués par le concessionnaire au nom et pour le compte du concédant.

Il semble dès lors étonnant que l'aménageur ait pu transférer des infrastructures et équipements destinés à revenir à la collectivité sans que les dispositions qui organisent l'aménagement de la ZAC entre les parties ne le prévoient.

En tout état de cause, il convient de rappeler clairement aujourd'hui la règle selon laquelle les infrastructures destinées à accueillir les réseaux de communications électroniques réalisés par le maître d'ouvrage dans une opération de ZAC et dans les

autres opérations nouvelles d'aménagement (lotissements, voies nouvelles, ...), ne peuvent plus être remises à France Télécom depuis sa transformation en société anonyme, mais doivent l'être à la collectivité chargée d'en assurer la gestion et l'entretien.

### 2. Les transferts à l'Administration des Postes et Télécommunications

La pratique montre que les collectivités publiques ayant été à l'origine de la création des ZAC sont rarement demeurées propriétaires des infrastructures de télécommunications.

La propriété de ces équipements a, en effet, été le plus souvent transférée à l'Administration des Postes et Télécommunications, ce qui, compte tenu de la personnalité juridique de droit public de cette dernière, était parfaitement concevable. En effet, le transfert de biens relevant du domaine public peut intervenir entre personnes morales de droit public.

Il est même concevable que, dans de nombreux cas, la construction des infrastructures de télécommunications ait été réalisée directement pour le compte de l'APT (C.E. 11 juin 1975, Société d'équipement d'Auvergne c/Dame Carvanier et entreprise Barrat, Rec. T. p. 1127).

### 3. Les transferts à France Télécom en tant qu'établissement public

L'ensemble des biens mobiliers du domaine public ou privé de l'Etat attaché aux services relevant de la direction générale des télécommunications, ainsi que les biens mobiliers de ces services ont été transférés de plein droit et en pleine propriété à France Télécom établissement public.

Ce transfert de propriété entre l'Etat et France Télécom est fondé sur l'article 22 de la loi n°90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la Poste et des Télécommunications.

A compter de cette date, la pratique montre encore que les collectivités publiques propriétaires des infrastructures de télécommunications ont, le plus souvent, transféré la propriété de ces biens à l'exploitant public France Télécom, nouvellement créé. Personne morale de droit public, l'exploitant public France Télécom est, en effet, susceptible d'accueillir des biens relevant du domaine public.

## C. Illégalité des transferts opérés depuis 1997

En dépit de son changement en société anonyme, France Télécom a parfois continué de bénéficier des infrastructures et réseaux de télécommunications établis lors

d'opérations d'aménagement de zones d'activité. Ces transferts n'ont pas toujours été concrétisés par des conventions et semblent être le plus souvent intervenus à titre gratuit. Force est de constater que ces transferts apparaissent pour le moins critiquables.

**Pour les zones récentes, toute cession est illégale à au moins trois titres**

### 1. Au regard du régime de la domanialité publique

Un bien fait partie du domaine public à la double condition qu'il soit propriété d'une collectivité publique et soit affecté à un service public ou mis directement à l'usage du public moyennant certains aménagements spéciaux.

Les infrastructures et réseaux réalisés par les collectivités locales ou pour leur compte, dans le cadre d'aménagement de zones d'activité, ont vocation à leur appartenir. On peut donc considérer que les réseaux établis sous maîtrise d'ouvrage, directe ou déléguée, d'une collectivité territoriale, sont sa propriété.

Ceci est d'ailleurs renforcé depuis l'adoption de l'article L.1425-1 qui donne désormais compétence aux collectivités territoriales pour établir et exploiter, sous certaines conditions, des infrastructures et des réseaux de communications électroniques. Chaque fois que les réseaux ont été remis ou transférés à la collectivité locale, celle-ci en est pleinement propriétaire et peut désormais le demeurer à titre permanent.

Se pose alors, pour déterminer le régime domanial de ces biens, la question de leur affectation à un service public ou de leur usage direct par le public moyennant certains aménagements spéciaux.

En l'espèce, les infrastructures et les réseaux étant enterrés, sans mise à disposition directe du public, seule se pose, pour l'appréciation de la seconde condition, la question de leur affectation à un service public.

Les infrastructures et réseaux réalisés par la collectivité sont susceptibles d'être rattachés à une activité de service public à plusieurs égards :

- En insérant l'article L. 1425-1 dans le Livre IV du CGCT consacré aux "services publics locaux", dans un chapitre intitulé "Réseaux et services locaux de télécommunications", le législateur a donné aux projets lancés par les collectivités dans ce cadre un caractère de service public local.
- En tout état de cause, en l'absence d'une qualification de service public par le législateur (période antérieure à l'adoption de l'article L. 1425-1), la création et l'exploitation d'infrastructures de télécommunications par une collectivité publique (directement ou indirectement) semblent pouvoir être rattachées à une activité de service public, notamment en répondant aux critères jurisprudentiels permettant de qualifier une activité de service public (aménagement du territoire, développement économique...).

### Les critères jurisprudentiels d'une activité de service public

Une activité peut être considérée de service public lorsqu'elle répond aux critères jurisprudentiels suivants :

- critère organique : la jurisprudence considère que ce critère est rempli même lorsque l'activité est confiée par la personne publique à une personne privée par voie contractuelle ;
- critère relatif à l'existence d'une activité de service public : la notion de service public est délicate à apprécier dans la mesure où elle est évolutive dans le temps. Elle est néanmoins appréciée largement par le juge administratif. Ainsi, plusieurs arguments tirés de cette jurisprudence peuvent être utilisés pour considérer que l'intervention de la collectivité constitue une activité de service public (aménagement du territoire, développement économique, distribution d'aides directes ou indirectes par des collectivités territoriales...);
- critère relatif à l'existence de prérogatives de puissance publique : ce critère n'est pas déterminant. La jurisprudence reconnaît l'existence d'un service public même en l'absence de prérogatives de puissance publique à partir du moment où le deux critères précédents sont remplis.

Appartenant aux collectivités territoriales, les infrastructures et réseaux ainsi établis par celles-ci ou pour leur compte sont susceptibles d'être rattachés à une mission de service public et, par suite, de relever de leur domaine public.

### Le patrimoine public est inaliénable et incessible

Or, le domaine public est inaliénable : les biens qui le composent ne peuvent être cédés que s'ils ont fait l'objet, au préalable, par la collectivité affectataire, d'une mesure de changement d'affectation ou, s'agissant d'une voirie, d'un déclassement. Ce principe est valable même entre collectivités publiques (Conseil d'Etat, 11 octobre 1995, Requête n° 116544, Tête).

En l'espèce, les réseaux et infrastructures réalisés par les collectivités locales ne pouvaient être cédés à une société anonyme que si, au préalable, et dans la mesure où cela est techniquement possible, ils avaient été désaffectés, par délibération de leur organe délibérant. Faute de cette désaffectation préalable, la cession est nulle. Cette nullité peut être soulevée à toute époque devant le juge judiciaire par toute personne dans la mesure où cela est utile à la défense de ses droits (Cour de cassation 1<sup>o</sup> Chambre civile, 3 mai 1988, Bull. civ. I, n° 123, P.85).

Par ailleurs, la cession des infrastructures et réseaux s'est nécessairement accompagnée du droit d'exploiter ceux-ci.

L'arrêt du Conseil d'Etat en date du 26 mars 1999, Société EDA (Rec. P. 107), impose à la personne publique affectataire du domaine de prendre en compte, lorsqu'elle en autorise l'occupation pour l'exercice d'activités de production, de distribution ou de services, les principes de l'Ordonnance du 1er décembre 1986 sur la concurrence.

De cette règle découlent, tant l'obligation de procéder à une mise en concurrence pour l'attribution des autorisations d'occupation, que l'impossibilité de placer l'un des

opérateurs en situation de position dominante par rapport à ses concurrents.

La cession gratuite des infrastructures et des réseaux à une société privée, sans mise en concurrence préalable, assortie du monopole de l'exploitation de ceux-ci, contrevient à un double titre à ces règles jurisprudentielles.

Elle contrevient également aux dispositions du I de l'article L.1425-1 du CGCT, si elle a été décidée après la mise en vigueur de cette disposition, dans la mesure où, par définition, elle s'oppose à une utilisation partagée des réseaux et des infrastructures.

## 2. Au regard du régime des aides

Les infrastructures et équipements de communications électroniques réalisés dans le cadre d'une opération publique d'aménagement ne sauraient être transférés à titre gratuit à un opérateur de communications électroniques sans méconnaître le principe de libre concurrence et de non-discrimination entre les opérateurs.

**Une cession gratuite est contraire au régime des aides ...**

S'agissant de France Télécom, ce principe s'applique pleinement depuis que sa transformation en société anonyme, à compter du 31 décembre 1996, la place sur un pied d'égalité avec les autres opérateurs.

Par ailleurs, le principe fondamental du droit de propriété, dont le Conseil Constitutionnel a jugé que les collectivités publiques pouvaient se prévaloir, implique que les biens publics ne soient pas cédés, sans contrepartie en terme de services ou d'emploi, en dessous de leur valeur réelle (Conseil d'Etat, 3 novembre 1997, Commune de FOUGEROLLES, Rec. P.391).

En l'espèce, si la cession des infrastructures et réseaux a été effectuée gratuitement et sans contrepartie en terme de services offerts à la collectivité territoriale cédante ou de créations d'emplois, elle apparaît également illégale à ce titre.

Au regard du droit communautaire, il convient de regarder si l'intervention publique est de nature à conférer un avantage économique assimilable à une aide au sens de l'article 87. 1 du Traité.

Les aides des collectivités sont susceptibles d'entrer dans le champ d'application de l'article 88 paragraphe 3 du traité. Elles constituent des aides d'Etat.

Ainsi, les collectivités doivent s'assurer de la compatibilité du régime d'aides aux entreprises qu'elles entendent mettre en place avec les règles communautaires lors de l'élaboration des délibérations qui les instituent.

Il convient de souligner que le règlement d'exemption relatif aux aides d'importance mineure accordées à une entreprise prévoit que ces aides n'ont pas à être notifiées dès lors que le seuil de 100 000 euros, par entreprise, au niveau national, sur une période de trois ans n'est pas dépassé.

En outre, il convient de rappeler que selon une jurisprudence communautaire (CJCE, 24 juillet 2003 Altmark Trans GmbH), une compensation peut ne pas constituer une aide d'Etat, prohibée par l'article 87 du Traité CE, que lorsqu'elle représente la juste contrepartie des prestations effectuées par une entreprise pour exécuter des obligations de service public.

#### **Les 4 conditions pour qu'une compensation échappe à la qualification d'aide d'Etat (jurisprudence Altmark)**

Pour qu'une compensation puisse échapper à la qualification d'aide d'Etat, quatre conditions - cumulatives doivent être réunies :

- l'entreprise doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies ;
- les paramètres sur la base desquels sera calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente ;
- la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public en tenant compte des recettes qui y sont liées ainsi que d'un bénéfice raisonnable ;
- lorsque le choix de l'entreprise chargée de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne aurait encourue pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

### **3. Au regard des articles L. 1511-6 puis L. 1425-1 du CGCT**

Pour mémoire, l'ancien article L. 1511-6 du CGCT disposait que les infrastructures créées par les collectivités locales en vue de supporter des réseaux de télécommunications "peuvent être mises à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs par voie conventionnelle, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires et à des tarifs assurant la couverture des coûts correspondants [...]".

Cette disposition ne prévoyait qu'une possibilité de mise à disposition et ne semblait pas autoriser la cession des infrastructures à titre gratuit.

L'article L. 1425-1 encadre aujourd'hui les modalités de mise à disposition d'infrastructures ou de réseaux de la part d'une collectivité locale de manière à éviter les distorsions concurrentielles. L'article L. 1425-1 précité dispose ainsi que "l'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements [...] garantit

l'utilisation partagée des infrastructures [...] et respecte le principe d'égalité et de libre concurrence sur les marchés des communications électroniques". De la même manière, "les interventions des collectivités s'effectuent dans des conditions objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnées".

Il ressort de ce qui précède que l'égal accès pour tous au réseau d'initiative publique apparaît comme une condition de légalité essentielle de l'intervention des collectivités locales dans le domaine des télécommunications. Le Conseil de la concurrence s'est d'ailleurs prononcé en ce sens dans un avis rendu le 1<sup>er</sup> décembre 1998.

Par ailleurs, il convient également de noter que l'article L. 1425-1 dispose que les collectivités ne peuvent mettre les infrastructures ou réseaux de télécommunications à disposition des opérateurs à un prix inférieur au coût de revient, qu'uniquement selon des modalités transparentes et non discriminatoires et que lorsque les conditions économiques ne permettent pas la rentabilité de l'établissement de réseaux de télécommunications ouverts au public ou d'une activité d'opérateur de télécommunications. Les collectivités ont également la possibilité de compenser des obligations de service public par des subventions accordées dans le cadre d'une délégation de service public ou d'un marché public. La possibilité d'un transfert de propriété n'est pas évoquée.

En résumé, les cessions de réseaux et d'infrastructures de télécommunications opérées à titre gratuit par les collectivités territoriales au bénéfice de France Télécom SA ont toutes chances d'être irrégulières, faute de désaffectation préalable de ces équipements publics, et compte tenu des principes de libre concurrence et de non-discrimination entre les opérateurs. Ceci pourrait notamment être analysé au regard des règles applicables en matière d'aides d'Etat.

**... et induit une distorsion de concurrence entre les opérateurs**

**Points de repère  
sur l'équipement  
très haut débit  
des zones d'activité**

**L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications**

# L'organisation de l'accès aux fourreaux

TITRE V

DU DÉVELOPPEMENT DES TECHNIQUES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

CHAPITRE I<sup>er</sup>

*De la couverture du territoire par les services numériques*

## Article 50

I. – L'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales est abrogé.

II. – Le titre II du livre IV de la première partie du même code est complété par un chapitre V ainsi rédigé :

### « CHAPITRE V

« Réseaux et services locaux de télécommunications »

« Art. L. 1425-1. – I. – Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, deux mois au moins avant la publication de leur projet dans un journal d'annonces légales, et sa transmission à l'Autorité de régulation des télécommunications, établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de télécommunications

du 3<sup>o</sup> et du 15<sup>o</sup> de l'article L. 32 du code des postes et des télécommunications, acquérir des droits d'usage sur des infrastructures de télécommunications, acheter des infrastructures ou des services de télécommunications, mettre de telles infrastructures ou services à disposition d'opérateurs de télécommunications

ou d'opérateurs de télécommunications, acheter des infrastructures ou des services de télécommunications, mettre de telles infrastructures ou services à disposition d'opérateurs de télécommunications



Au terme du chapitre III, nous pouvons constater dans les zones d'activité la présence de deux acteurs principaux au niveau des réseaux de communications électroniques :

- l'opérateur historique (réseaux propres et réseaux transférés par les aménageurs de manière légale jusqu'en 1996) ;
- les collectivités, alimentées depuis 1997 par les réseaux transférés par les aménageurs.

Néanmoins, la phase de transition entre ces deux situations a pu faire naître dans certains cas des situations juridiques incertaines sur l'identité du propriétaire.

Aussi, France Télécom a-t-elle annoncé le 8 mars 2006 une offre d'accès aux fourreaux situés en zones d'activité, dont les principales caractéristiques seront analysées dans une première partie.

Cette offre est de nature à diminuer l'enjeu pour les collectivités d'engager des actions contentieuses visant à récupérer la maîtrise des infrastructures qui auraient pu être transférées à France Télécom depuis sa transformation en société anonyme.

Il n'en demeure pas moins, que pour les zones nouvelles, la propriété des infrastructures mises en place à l'occasion d'une opération d'aménagement reviendra à la collectivité. Celle-ci devra alors s'organiser pour en assurer une mise à disposition transparente et non-discriminatoire auprès de l'ensemble des opérateurs. Nous aborderons à cet égard dans une deuxième partie les principes qui gouvernent ce type de mise à disposition et le moyen de sa concrétisation à travers la conclusion d'une convention.

Enfin, dans le cadre d'un projet global, les collectivités pourront envisager d'agir en faveur d'une ouverture et d'une mutualisation de l'ensemble des infrastructures privées et publiques en concluant le cas échéant une convention d'utilisation réciproque avec France Télécom. Ce point sera abordé dans une troisième partie.

**L'accès aux infrastructures existantes diminue coûts et délai de déploiement**

## A. L'offre de France Télécom

France Télécom a décidé de formuler une offre d'accès à ses fourreaux situés en zones d'activité dans lesquelles le mode d'urbanisation a conduit à ce que les infrastructures de télécommunications aient été financées directement ou indirectement par l'Etat ou une collectivité territoriale.

Cette offre a été présentée aux opérateurs alternatifs lors du Comité de l'Interconnexion du 8 mars 2006. Il s'agit d'une offre commerciale qui ne résulte pas d'une analyse de marché réalisée dans le cadre réglementaire en vigueur. Elle est librement proposée par France Télécom de manière transparente et non

discriminatoire aux opérateurs déclarés. Son tarif reflète les coûts de production et d'entretien des fourreaux. L'Autorité pourra le cas échéant être saisie en règlement des litiges qui pourraient naître de sa mise en œuvre.

L'offre sera commercialisée sous statut expérimental (nombre de zones et de commandes limitées) à compter du 1er avril 2006, puis industrialisée à partir du 1er juillet 2006. France Télécom s'est engagée à participer à un processus de remontée d'informations sur les transactions sollicitées et réalisées au titre de cette offre.

### France Télécom formule depuis mars 2006 une offre d'accès à ses fourreaux

France Télécom se réserve néanmoins le droit de refuser l'accès à des fourreaux disponibles si ceux-ci sont nécessaires à la satisfaction de ses besoins propres, actuels ou anticipés.

En cas de non disponibilité, France Télécom s'efforcera de proposer une solution palliative, en proposant notamment une solution de parcours différent. A cet égard, l'opérateur tiers pourra demander, en cas de refus d'accès aux fourreaux et/ou d'absence de solution palliative, la tenue d'une visite contradictoire.

La mise en œuvre de l'offre répond aux caractéristiques suivantes :

#### 1. Processus de commande

France Télécom prévoit une prestation de fourniture préalable de cartographie des fourreaux d'une zone, précisant leur statut d'occupation. L'information fournie reste indicative et n'offre pas de garantie à l'opérateur demandeur. Une prestation de réactualisation d'information de disponibilité sera également proposée.

Tout opérateur intéressé formule une demande d'éligibilité en précisant les points extrémités à desservir, ainsi qu'un tracé indicatif. Après une étude de faisabilité précisant la disponibilité des ouvrages sur tout ou partie du linéaire, et une confirmation de la demande par l'opérateur au vu de son résultat, France Télécom proposera un rendez-vous afin de permettre la recette contradictoire des fourreaux et, le cas échéant, la réalisation des travaux nécessaires.

Lors de la livraison, France Télécom garantit que les fourreaux qu'elle met à disposition sont dans un état conforme aux règles de l'art, à leur destination et propres à leur usage normal par le locataire. Dans cette perspective, la réception du (ou des) fourreau(x) par l'opérateur occupant s'effectue au travers d'une procédure de recette contradictoire.

#### 2. Droits d'usage

La location d'un fourreau ouvre la possibilité pour l'opérateur d'y placer ses équipements, en particulier un ou plusieurs câbles de communications électroniques.

### 3. Tarifs

Les tarifs de l'offre de location de fourreaux reflètent les coûts sous-jacents de France Télécom. Ceux-ci comprennent notamment, le coût de gestion, dont les coûts commerciaux et de système d'information, les coûts d'exploitation et de maintenance préventive et curative. Ils sont établis en tenant compte des fourreaux rétrocédés à titre gratuit (ATG). Le tarif proposé pour la location d'un fourreau ou d'un sous-fourreau est de 0,95 €/ml/an, auquel pourront venir s'ajouter des frais d'accès au service (FAS) et d'autres prestations connexes (cartographie d'une zone...).

### B. L'accès aux fourreaux publics

L'article L. 1425-1 du CGCT dispose que "l'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements (...) garantit l'utilisation partagée des infrastructures établies ou acquises en application du présent article".

#### **Les missions de service universel confiées à France Télécom ne lui confèrent pas un droit d'accès exclusif aux infrastructures publiques**

La loi définit différentes composantes du service universel des communications électroniques dont l'exécution est attribuée au terme d'appels à candidature.

Par arrêté ministériel en date du 3 mars 2005, France Télécom a été désigné opérateur en charge de la composante raccordement et téléphonie fixe visée au 1°) de l'article L.35-1 du CPCE (JORF n°53 du 3 mars 2005, p. 3778). A ce titre, l'opérateur doit fournir sur l'ensemble du territoire certains services.

Au titre de ses obligations, France Télécom est en particulier tenu de raccorder les personnes lui en faisant la demande, de manière à ce qu'elles bénéficient des prestations comprises dans le service universel.

L'existence d'infrastructures existantes est sans incidence sur l'obligation de France Télécom de fournir ces prestations, pour la bonne et simple raison qu'une compensation financière lui est versée pour supporter ces charges en application de l'article L.35-3 du CPCE.

France Télécom ne peut prétendre à un accès privilégié aux infrastructures publiques, même en tant qu'opérateur chargé du Service Universel. Les collectivités ne peuvent encore moins lui attribuer une exclusivité sur de telles infrastructures. De telles pratiques contreviendraient gravement à la loi et au principe de libre concurrence.

Néanmoins, dans un souci de bonne gestion, il apparaît plus efficace que France Télécom ait accès (aux mêmes conditions que n'importe quel autre opérateur) aux infrastructures existantes pour accélérer la disponibilité du service. Dans cette perspective, il apparaît souhaitable que l'aménageur recense les besoins de France Télécom au titre de la fourniture du service universel afin de lui mettre à disposition les infrastructures nécessaires.

## L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications

Points de repère  
sur l'équipement  
très haut débit  
des zones d'activité

De manière plus générale, la mise à disposition par les collectivités de leurs infrastructures doit respecter les principes de non-discrimination, de transparence et d'objectivité, en application des directives communautaires reprises à l'article L.45-1 du code.

En l'absence de préconisations législatives ou réglementaires, les collectivités sont invitées à édicter leurs propres règles :

- la transparence peut être assurée par voie de publicité ; une publication dans un journal d'annonces légales offre les garanties d'opposabilité ; une rubrique complémentaire sur un site Internet permet d'assurer les mises à jour des données cartographiques ;
- l'objectivité et la non discrimination peuvent être concrétisées par l'adoption d'un règlement d'usage des infrastructures ; celui-ci doit contenir les grands principes d'accès, les capacités d'occupation disponibles et les tarifs de location ; il est souhaitable qu'il soit adopté par délibération de la collectivité ou de l'EPCI propriétaire.

La mise à disposition sera concrétisée par la conclusion d'une convention entre les parties, c'est-à-dire la collectivité et chaque opérateur occupant. Le sous-groupe de travail du Comité des Réseaux d'Initiative Publique a élaboré une convention type. Celle-ci est disponible sur le site Internet de l'ARCEP et sera mise à jour en tant que de besoin. Les grands axes sont exposés ci-après.

**Les collectivités doivent donner accès sans discrimination à leurs fourreaux**

### 1. Périmètre de la convention

La convention peut utilement rappeler que les infrastructures de la collectivité ont vocation à être mises à disposition de l'ensemble des opérateurs de communications électroniques qui en ferait la demande, dans des conditions transparentes et non discriminatoires.

La convention détermine naturellement les installations mises à disposition, dans la mesure du possible sous forme cartographique annexée. Il est prévu que l'occupant fournisse un plan détaillé numérisé, actualisé en tant que de besoin, des équipements qu'il aura installés.

**Une convention type a été élaborée par le CRIP et figure sur le site de l'ARCEP**

Elle rappelle le régime de propriété des infrastructures installées dans les zones d'activité et précise l'étendue du droit d'utilisation accordé aux opérateurs, notamment la nature et la durée de l'occupation (et sa date de prise d'effet), les équipements pouvant être installés par l'opérateur. Elle autorise ou interdit la sous-location.

### La définition des principaux termes de la convention

**"Fourreau"** désigne toute gaine ou tout tube, souterrain ou occupant un ouvrage dont le diamètre permet d'accueillir un ou plusieurs câbles de communications électroniques ou des sous-fourreaux ;

**"Sous-Fourreau"** désigne tout tube susceptible d'être mis en place dans un fourreau de diamètre supérieur ;

**"Installations"** désigne l'ensemble des ouvrages de génie civil de réseaux de communications électroniques appartenant à la Collectivité (canalisations, fourreaux, chambres, point haut, etc...), les supports de transmission (paire de cuivre/coaxial, fibres optiques) qu'elle aurait éventuellement posés, ainsi le cas échéant que les locaux techniques (pièce, abri, shelter, armoire...) construits pour abriter les équipements des Occupants.

**"Équipements"** désigne les câbles ou autres ensembles de câbles et éléments techniques (équipements passifs ou actifs permettant notamment l'acheminement de communications électroniques, notamment ceux de commutation et de routage) de l'Occupant.

**"Occupant"** désigne toute personne morale ou physique déclarée à l'ARCEP en application de l'article L. 33-1 du code des postes et communications électroniques afin d'acquérir le statut d'opérateur de communications électroniques (ci-après Opérateur), gestionnaire d'infrastructures passives de communications électroniques ou intégrant un groupe fermé d'utilisateur ayant constitué un réseau indépendant.

## 2. Responsabilités de parties

S'agissant des modalités de réception du (ou des) tronçon(s), la convention type précise que la collectivité garantit que les installations sont dans un état conforme aux règles de l'art, à leur destination et propres à leur usage normal par l'Occupant.

A défaut, la collectivité s'engage à prendre en charge les frais liés aux travaux de réparation. La réception des installations par l'Occupant s'effectue au travers d'une procédure de recette contradictoire.

L'exploitation entraînant forcément un risque potentiel de dommages, la convention organise le régime de responsabilité et la nécessité pour l'opérateur de s'assurer.

La convention précise certaines modalités de gestion. Il est en effet indispensable dans la durée que les câbles et autres équipements mis en oeuvre par chaque occupant soient identifiés par des moyens appropriés (code couleur, marquage, ...).

## 3. Extensions et travaux

La convention doit aborder l'hypothèse de la création de chambres supplémentaires et autres adaptations (demande d'extension des installations...).

Elle détermine qui réalisera les travaux nécessaires à la réalisation des nouveaux aménagements envisagés, qui supportera les coûts correspondants, et qui bénéficiera

**L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications**

de la propriété de ces chambres ou des autres installations à l'échéance normale ou anticipée de la convention.

Parfois, dans l'intérêt du domaine occupé conformément à sa destination, les installations peuvent subir des modifications de tracé. La convention organise les relations entre les parties à l'occasion d'une telle modification.

**4. Maintenance**

La convention rappelle que la collectivité ne peut confier la maintenance de ses installations à une entité tierce sans mise en concurrence préalable. Cette relation est alors organisée par une convention distincte.

S'agissant de la maintenance curative, la convention doit préciser, éventuellement sous forme d'annexe, les délais de GTR (Garantie de Temps de Rétablissement) et de GTI (Garantie de Temps d'Intervention).

**5. Fin de la convention**

Le groupe de travail a insisté sur la création d'une clause qui organise la fin de la convention. Un article détaillé est ainsi proposé dans la rédaction type. Celui-ci prévoit notamment que l'occupant restituera à l'issue de la convention le (ou les) tronçon(s) mis à sa disposition en état d'usage normal.

L'Occupant est ainsi tenu de déposer ses câbles dans un délai fixé par la collectivité. Ce délai, à fixer entre les parties, ne doit pas être trop court, afin que l'opérateur puisse trouver des solutions palliatives.

**6. Dispositions financières**

La convention doit fixer le niveau de redevance de mise à disposition que les parties entendent appliquer ainsi que leurs modalités de paiement.

**C. Conclusion**

Ainsi, deux possibilités permettant aux opérateurs d'avoir accès aux fourreaux existants en zone d'activité et d'y tirer leurs fibres à coût presque marginal se font jour :

- dans les zones d'activité récentes, une offre d'accès aux infrastructures publiques, celle-ci restant encore à définir et à mettre en œuvre dans la majorité des cas ;
- pour les zones d'activité anciennes, France Télécom formule une offre d'accès à ses fourreaux, à un tarif attractif, mais sans engagement de disponibilité réelle des infrastructures.

Ces éléments peuvent suffire à l'équipement très haut débit des principales zones d'activité. Leur effet incitateur pourrait se révéler insuffisant sur les zones de densité moyenne, et bien évidemment sur celles où les offres de fourreaux seraient, en pratique, indisponibles en quantité suffisante.

Certaines collectivités pourraient alors souhaiter déployer elles-mêmes de la fibre dans leurs zones, avant de la louer aux opérateurs. Un tel pré équipement a pour effet de diminuer encore un peu plus les barrières au développement des opérateurs, permet une meilleure mutualisation des infrastructures et de mettre en place des accords d'accès réciproques avec les opérateurs.

Les collectivités doivent alors disposer d'un réseau de fourreaux complet et ininterrompu. La multiplication de contentieux avec France Télécom visant à récupérer la pleine propriété de l'ensemble des fourreaux n'est probablement pas le mode de faire optimal.

Un tel accord d'accès réciproque semble avoir été négocié par des collectivités, dont la Communauté Urbaine du Grand Nancy. Cette expérience est détaillée au Chapitre VI. Selon ses termes :

- France Télécom donne accès à ses fourreaux à la Communauté Urbaine, qui peut y déployer sa fibre ;
- la Communauté Urbaine donne accès à ses fourreaux à France Télécom, dans les nouvelles zones d'aménagement (zones d'activité et zones d'habitation) ;
- les modalités et tarifs sont identiques dans les deux sens, négociés au cas d'espèce à 0,60 €/ml /an pour les zones d'activité et 0,25 € pour les zones d'habitation.

**La négociation  
d'une convention  
de réciprocité d'accès  
est possible**

Le type de projet issu de l'article L.1425-1 du CGCT où la collectivité pose ses propres fibres avant de les louer ou d'activer un réseau passif, le cas échéant par voie d'affermage ou de concession, est discuté plus globalement au chapitre suivant.



# Les projets de fibre très haut débit

TITRE V

DU DEVELOPPEMENT DES TECHNIQUES  
DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

CHAPITRE I<sup>er</sup>

*De la couverture du territoire  
par les services numériques*

**Article 50**

I. – L'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales est abrogé.

II. – Le titre II du livre IV de la première partie du même code est complété par un chapitre V ainsi rédigé :

« CHAPITRE V

« Réseaux et services locaux de télécommunications »

« Art. L. 1425-1. – I. – Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, deux mois au moins avant la publication de leur projet dans un journal d'annonces légales et sa transmission à l'Autorité de régulation des télécommunications, établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de télécommunications du 3<sup>o</sup> et du 15<sup>o</sup> de l'article L. 32 du code des postes et des télécommunications, acquérir des droits d'usage sur des infrastructures de télécommunications, acheter des infrastructures ou des services de télécommunications, mettre de telles infrastructures à disposition d'opérateurs de réseaux de télécommunications »



## A. Introduction

Nous avons vu ci-avant que les barrières au développement d'offre très haut débit aux entreprises situées en zones d'activité pouvaient être fortement abaissées par la mise à disposition de fourreaux.

France Télécom a formulé récemment une proposition commerciale d'accès à ses fourreaux en zone d'aménagement concerté à un tarif reflétant les seuls coûts de gestion et d'entretien des infrastructures.

Les collectivités propriétaires de fourreaux dans les nouvelles zones d'aménagement peuvent permettre aux opérateurs d'y accéder dans des conditions équivalentes, de manière transparente et non discriminatoire.

L'article L.1425 du code de postes et communications électroniques permet aux collectivités qui le souhaitent d'aller plus loin, c'est-à-dire de tirer de la fibre et de la commercialiser, voire d'installer des équipements actifs et de vendre de la bande passante.

**L'intervention publique est subsidiaire à l'initiative privée**

Pour les collectivités qui souhaitent voir se développer un marché du très haut débit concurrentiel sur leur territoire, une telle intervention pourrait sembler opportune sous certaines conditions :

- l'abaissement des coûts d'accès aux fourreaux est insuffisant pour attirer les opérateurs ; le potentiel économique de la zone d'activité ne permet pas d'équilibrer le coût de location des fourreaux et de tirage de fibre ;
- en pratique, les fourreaux existants sont occupés, par exemple par des câbles cuivre, et ne sont donc pas disponibles pour être loués et pour accueillir des fibres ;
- les fourreaux sont disponibles et le potentiel de la zone justifie le tirage de fibre par un opérateur privé, mais la zone est éloignée des réseaux de collecte existants, son raccordement étant économiquement non viable ;
- l'acceptation d'une durée d'amortissement plus longue et une plus grande tolérance au risque peuvent déplacer l'équilibre entre un projet d'infrastructure publique et un projet privé.

Dans tous les cas de figure, une intervention publique est déstabilisante pour les opérateurs privés. Un opérateur ayant équipé une zone d'activité en fibre ou en DSL peut être gêné par une intervention publique qui viserait à mettre sur le marché de la fibre ou de la bande passante à un niveau tarifaire ne lui permettant pas de rémunérer son capital immobilisé.

Dans les zones non équipées, la perspective d'une intervention publique peut avoir un effet d'éviction sur l'investissement privé. Un opérateur a peu d'intérêt à investir s'il peut se voir subventionner le même réseau un an plus tard ou à l'inverse voir son investissement concurrencé par un autre opérateur subventionné.

Cette dualité des effets d'une action publique en zones d'activité se traduit dans l'architecture actuelle des projets. Une enquête menée début 2006 montre ainsi que :

- 1 480 zones d'activité sont ou seront desservies par un réseau de collecte d'initiative publique, ce réseau de collecte s'arrêtant à l'entrée de la zone ;
- parmi celles-ci, les porteurs de projet ont prévu de réaliser l'équipement en fibre à l'intérieur de 380 zones d'activité, soit 25% du total, jusqu'aux bâtiments d'entreprises, ou du moins jusqu'à la limite privative.

Il convient de noter que les projets d'initiative publique les plus récents prévoient plus souvent l'équipement en fibre des zones d'activité que les projets lancés il y a un ou deux ans.

La limite optimale de l'intervention publique n'est pas évidente à trouver. Lorsque le marché fonctionne de manière satisfaisante, une intervention publique n'est pas utile et est d'ailleurs juridiquement peu étayée. Elle peut en revanche s'avérer nécessaire pour certaines zones d'activité, où les seules forces du marché sont insuffisantes pour développer le très haut débit.

A ce stade, il n'existe quasiment aucun recul en matière de projets très haut débit. La seule ambition du présent chapitre est donc de rappeler quelques considérations techniques, les ordres de grandeurs économiques, et de suggérer des précautions de montage juridique susceptibles de renforcer la robustesse des projets.

## B. Aspects techniques

L'architecture physique correspond au tracé des fourreaux, à la position des chambres de tirage et au dimensionnement des ouvrages. Les règles de l'art en zones d'activité sont relativement bien connues des opérateurs, des bureaux de conseil et des principales sociétés de travaux publics intervenant dans ce domaine.

Le seul cas pouvant poser problème est celui où un aménageur demande conseil à un seul opérateur pour dimensionner ses infrastructures. Celui-ci pourrait alors avoir tendance à proposer une architecture favorisant son propre usage, au détriment d'une concurrence ultérieure.

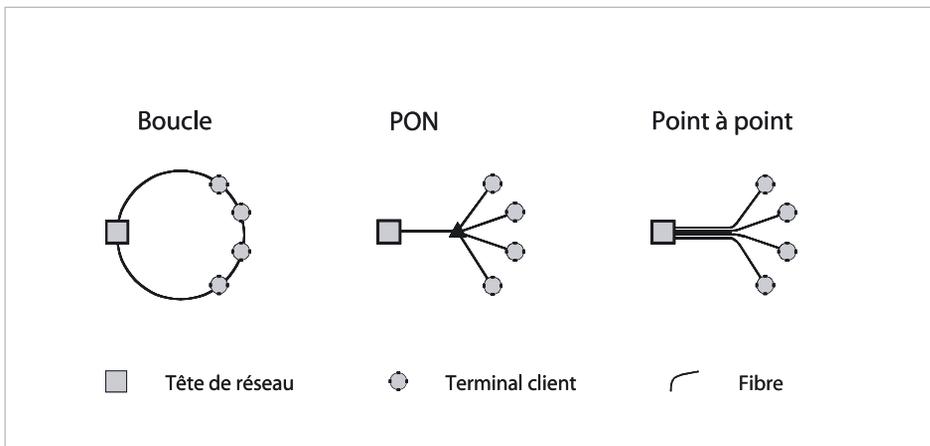
Le sous-groupe de travail du Comité des Réseaux d'Initiative Publique publiera au cours du premier semestre une charte technique indicative portant sur le dimensionnement des infrastructures de télécommunications en zones d'activité.

La pose d'un réseau fibre peut, dans certains cas de figure, entraîner des choix d'architecture logique du réseau, ceux-ci permettant ou obérant le développement ultérieur du marché local. Il s'agit donc d'un sujet sensible qui mérite de s'y attarder.

Il existe quelques expériences d'architectures en boucle. Cette solution semble assez marginale et ne présente pas d'intérêt particulier pour la desserte des zones d'activité. Les deux principales solutions mise en œuvre sont :

- les architectures en arbre, dite PON (Passive Optical Network) sont les plus répandues pour les projets privés, notamment aux Etats-Unis et dans une certaine mesure au Japon ; il s'agit de la même architecture logique que celle des réseaux câblés ;
- les architectures Point à Point (P2P) sont préférentiellement mises en œuvre dans le cadre de projets publics, à Stockholm notamment ; il s'agit de la même architecture que celle des paires de cuivre téléphonique.

### Différentes architectures de réseau d'accès fibre



Source : ARCEP

Pour véhiculer du haut débit, des équipements actifs devront être installés aux extrémités des paires de fibre, en tête de réseau et dans le local de chaque client final.

Le principal problème des architectures de type PON est que tous les équipements actifs doivent être gérés par le même opérateur. Un réseau point à point permet en revanche à plusieurs opérateurs d'installer leurs propres équipements, éventuellement différents, chez leurs clients respectifs.

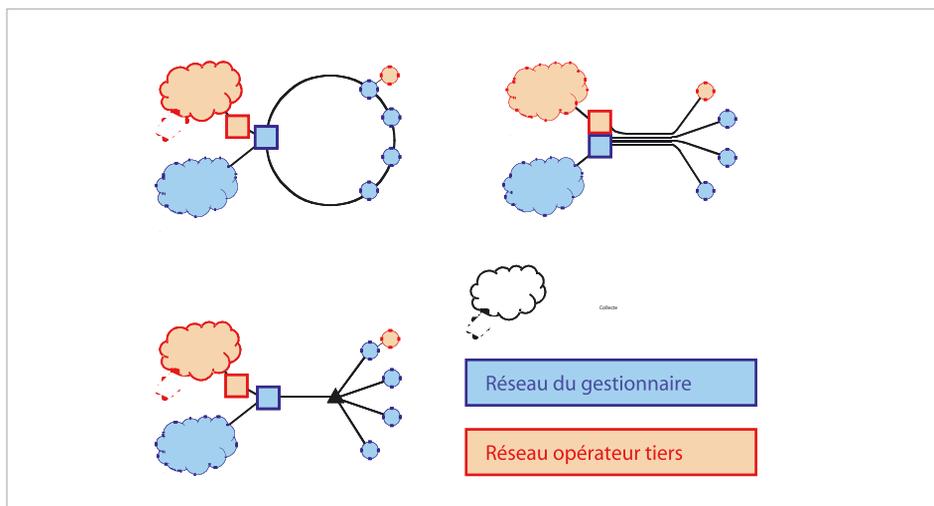
Malgré le manque de recul, on peut penser que la forme de concurrence induite par un réseau PON ressemblera à celle connue sur les réseaux câblés ou à celle pratiquée.

Les opérateurs peuvent en théorie acheter de la bande passante au gestionnaire du réseau actif. En pratique, l'enchevêtrement des équipements actifs induit une incapacité de différenciation technique et en partie tarifaire, celle-ci conduisant à une concurrence peu dynamique.

**Seule une architecture point à point sera dégroupable à long terme**

Les réseaux point à point peuvent en revanche être dégroupés. Un opérateur locataire pourra installer ses équipements en tête de réseau et sur ses sites clients sans dépendre du gestionnaire de réseau.

### Partage de réseau



Source : ARCEP

Il est raisonnable de penser que les réseaux point à point permettront une concurrence proche de celle connue sur le DSL depuis 2003 en zone dense, dynamique car fondée sur le dégroupage de la boucle locale cuivre et la différenciation technologique.

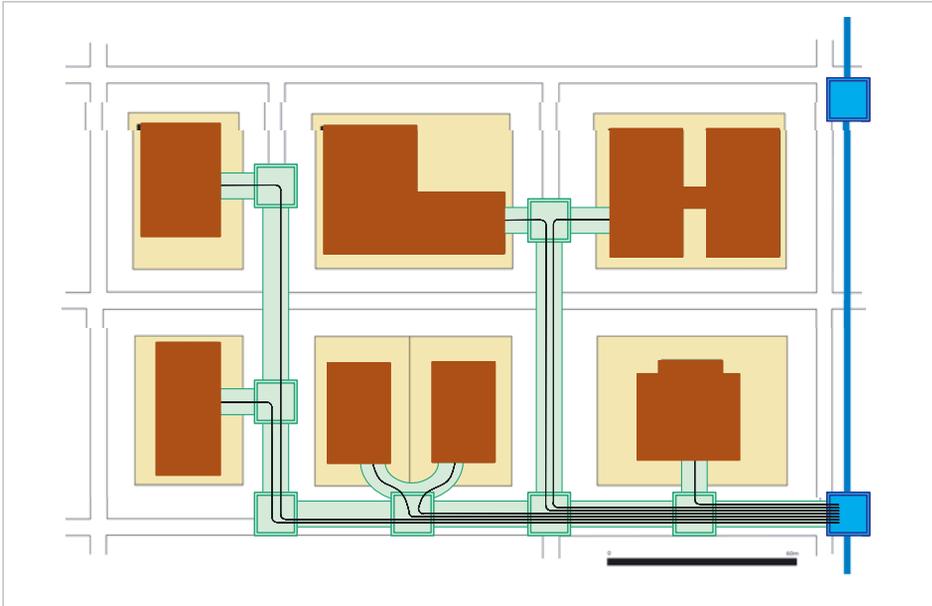
Un opérateur louant un réseau conçu sur une architecture point à point peut l'exploiter en utilisant des équipements PON, s'il le souhaite. L'inverse est en revanche impossible.

Le principal inconvénient des réseaux point à point est d'être peu économes en fibre, car il faut installer une paire de fibre par client. Le coût de la fibre est toutefois marginal par rapport à celui du génie civil et des équipements actifs.

En tissu urbain résidentiel, lorsque la densité de clients est importante et que peu de place résiduelle existe dans les fourreaux, une architecture PON peut permettre de réaliser des économies substantielles en évitant d'ouvrir de nouvelles tranchées.

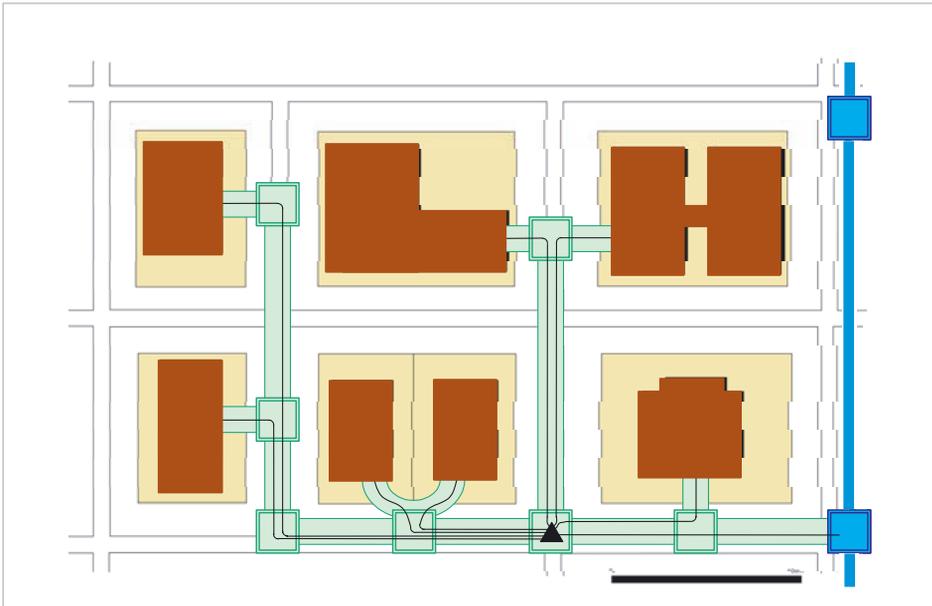
En zone d'activité, la disponibilité des fourreaux est plus élevée, et la densité de prises à raccorder est faible : une par immeuble et non pas une par appartement. Dans la grande majorité des cas, le surcoût d'une architecture point à point par rapport à une architecture PON est dérisoire à l'échelle du projet.

**Exemple de mise en œuvre d'une architecture point à point**



Source : ARCEP

**Exemple de mise en œuvre d'une architecture PON**



Source : ARCEP

Un fourreau standard peut contenir trois sous-fourreaux, chacun pouvant supporter un câble de 144 fibres. En réservant deux paires de fibre par bâtiment, un seul fourreau peut desservir en point à point une zone d'activité d'une centaine d'entreprises.

La plupart des zones d'activité comptent moins de cent entreprises. Le surcoût d'installation d'une architecture point à point par rapport à une architecture PON y est faible. Pour les zones rassemblant plusieurs centaines d'entreprises, le surcoût d'un fourreau éventuel peut paraître faible au regard des enjeux.

Il convient de noter, qu'en matière de choix technique, une collectivité n'a pas nécessairement les mêmes motivations que son éventuel délégataire. Celui-ci aura en effet une meilleure rentabilité s'il reste en monopole ou en duopole de long terme avec France Télécom en matière d'exploitation de réseau actif.

Pour les zones d'activité relativement denses, typiquement les quelques centaines de plus grosses zones en France, il pourrait paraître dommage d'obérer à long terme, par un choix technologique PON, les capacités de dégroupage ultérieur d'un réseau de fibre d'initiative publique.

Un dernier point technique mérite d'être signalé. Un local peut être aménagé en tête de réseau pour héberger les équipements actifs des opérateurs. La transmission sur fibre porte sur plusieurs kilomètres. Lorsqu'il existe un réseau de collecte avec suffisamment de fibres disponibles, le local gagne à être déporté et peut donc desservir plusieurs zones d'activité. Les coûts immobiliers sont minimisés et les opérateurs bénéficient de meilleures économies d'échelle.

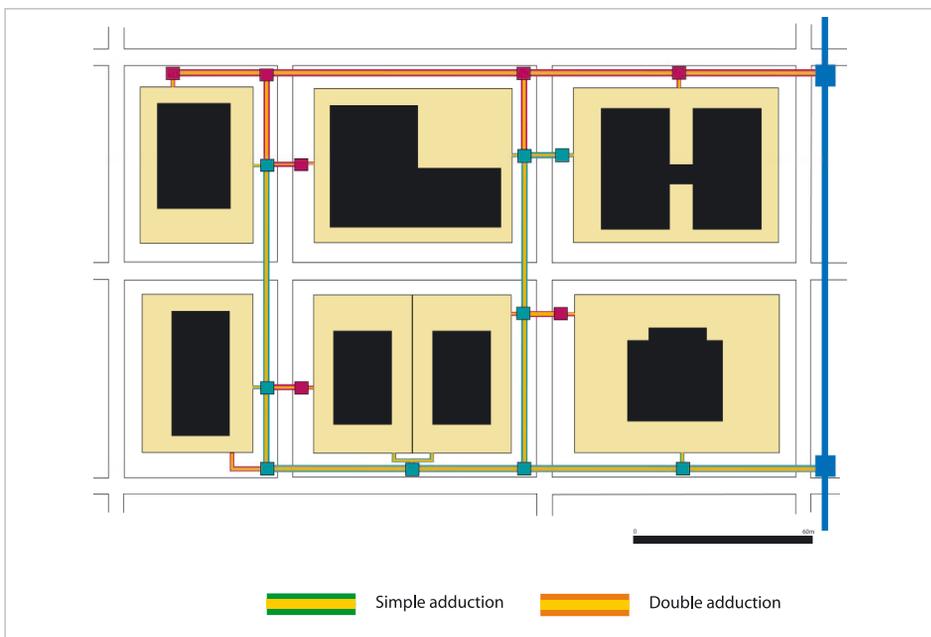
### C. Aspects économiques

Lorsqu'il n'existe pas de fourreaux, ou du moins de fourreaux disponibles pour le tirage de fibre, un des principaux postes de coût de l'équipement très haut débit d'une zone d'activité est le génie civil sur le domaine public. Les coûts sont :

- 50 à 80 € par mètre linéaire de tranchée ; la valeur variant essentiellement en fonction des travaux de remise en état du revêtement ;
- 1500 € par chambre de tirage des câbles, celles-ci étant disposées tous les 100 mètres environ ;
- 500 € par boîtier d'extrémité, à raison de un à deux boîtiers par parcelle, si une double adduction est jugée nécessaire.

Le coût ramené à l'hectare est ensuite fonction du réseau des voies de circulation (trame viaire). Pour une zone tertiaire, les îlots mesurent typiquement 75 mètres de long par 60 mètres de large et sont séparés par des voiries de 8 mètres.

### Desserte en simple et double adduction



Source : ARCEP

La desserte la plus économique est réalisée en simple adduction lorsqu'il n'y a qu'une seule parcelle par îlot. En prenant les rues dans le sens de la longueur, avec une chambre de tirage et une extrémité par parcelle, le coût du génie civil est de l'ordre de 20 000 € par hectare. Une double adduction ou un découpage fin des parcelles augmentent les coûts, une trame viaire plus lâche les diminue.

Lorsque des fourreaux et des chambres de tirage existent et sont disponibles, le coût est nettement moindre. Une location annuelle à 1 € par mètre équivaut à une immobilisation de 10 € sur 15 ans. Les coûts de tirage de fibre sont compris entre 5 et 10 € par mètre linéaire.

Le coût d'équipement global est nettement diminué, mais reste en fonction de la quantité de génie civil à réaliser. Au minimum, il est de l'ordre de 5 000 € par hectare, sur quinze ans et hors frais de maintenance.

Par ailleurs, la pénétration sur les terrains privés et le raccordement des immeubles est un poste de coût important, qui peut être du même ordre de grandeur que les travaux de génie civil sur le domaine public.

**Un projet public permet d'accepter un retour sur investissement plus long**

La dépense moyenne des entreprises pour leur raccordement à haut débit est légèrement inférieure à une dizaine d'euros par mois et par salarié. Une zone tertiaire compte cinquante emplois à l'hectare. Un hectare de bureau génère donc un chiffre d'affaires potentiel de l'ordre de 6 000 € par an.

Ces calculs sommaires amènent à penser que l'équipement en fibre des zones d'activité peut être une opération rentable pour un opérateur avec une part de marché importante, en zone dense, et s'il a accès à des fourreaux disponibles et peu chers.

Dans les autres cas de figure, l'opération paraît difficilement compatible avec les temps de retour sur investissement actuellement attendus par les opérateurs privés.

En cas d'intervention publique en revanche, les considérations précédentes laissent supposer une certaine rentabilité interne des projets, sous réserve d'accepter un temps de retour sur investissement relativement long.

Dès lors, il pourrait sembler préférable que la collectivité supporte l'investissement initial, sous une forme de régie ou d'affermage. Le montage par concession amènerait la collectivité à financer par voie de subvention l'aversion au risque du délégataire. Au cas d'espèce, cela ne paraît pas indispensable.

## D. Mode de gestion et schéma fonctionnel

### 1. Cadre général

Les collectivités territoriales dispose d'une grande liberté de choix pour organiser leur intervention en matière de télécommunications. Elles peuvent opter pour un mode de gestion directe, le plus souvent sous la forme d'une régie ou un mode de gestion déléguée.

L'article L. 1425-1 fixe deux limites :

- "une même personne morale ne peut à la fois exercer une activité d'opérateur de télécommunications et être chargée de l'octroi des droits de passage destinés à permettre l'établissement de réseaux de télécommunications ouverts au public" ;
- "les dépenses et les recettes afférentes à l'établissement de réseaux de télécommunications ouverts au public et à l'exercice d'une activité d'opérateur de télécommunications par les collectivités territoriales et leurs groupements sont retracées au sein d'une comptabilité distincte"

Sous ces deux réserves, la structure juridique retenue dépend essentiellement du périmètre du projet, de la nature de l'activité et la vision stratégique de la collectivité. Quelques cas de figure, non exhaustifs, sont discutés ci-après.

### 2. La mise à disposition de fourreaux

Ainsi qu'exposé précédemment, une collectivité :

- doit se mettre en position de gérer ses propres fourreaux, notamment ceux des nouvelles zones d'activité, c'est à dire donner accès aux opérateurs de manière transparente et non discriminatoire ;

- peut mettre en place une politique patrimoniale, en récupérant les fourreaux abandonnés ou surnuméraires et en anticipant sur les besoins futurs des opérateurs à l'occasion de travaux de voiries.

Ce type d'activité de gestion du patrimoine public apparaît relativement classique pour une collectivité. La mise à disposition et la location de fourreaux ne requièrent pas de compétences techniques particulièrement pointues.

Par ailleurs, l'activité de valorisation des fourreaux existants et de recherche d'opportunités liées à des travaux futurs s'appuie sur les savoirs et compétences des services techniques développées au titre d'autres activités (eau, électricité, éclairage, signalisation, voirie).

**La location de fourreaux peut être assurée en régie**

Pour ces différentes raisons, l'activité de gestion et de mise à disposition de fourreaux s'envisage assez naturellement en une gestion directe, c'est à dire en régie. D'autres formes juridiques sont bien évidemment possibles.

Le seul point délicat est la gestion de la maintenance curative, en cas d'incident sur le réseau. Il est en effet nécessaire de garantir aux opérateurs un délai d'intervention court, compatible avec le rétablissement du service aux entreprises concernées dans un délai raisonnable.

Cette maintenance peut être externalisée, soit sur les occupants eux-mêmes par voie conventionnelle, soit auprès d'un sous-traitant par l'intermédiaire d'un marché de services ou d'un marché à bons de commandes.

Dans ce cas de figure, il peut être nécessaire de passer une commande à une échelle géographique assez large, si nécessaire par le biais d'une commande groupée entre plusieurs collectivités, afin de bénéficier d'économies d'échelles.

### 3. La mise à disposition de fibres

La gestion en régie est envisageable pour la location de fibres optiques. Elle suppose cependant des compétences internes suffisantes pour gérer et superviser le réseau.

La collectivité pourrait alors être amenée à envisager une gestion déléguée. Les principales formes de délégations sont :

- la concession, le concessionnaire tirant de la fibre dans les fourreaux de la collectivité, en créant de nouveaux le cas échéant, puis exploitant le réseau et assurant sa commercialisation ;
- l'affermage, le fermier assurant alors uniquement l'exploitation et la commercialisation d'un réseau de fibre construit préalablement par la collectivité ;
- la régie intéressée, qui répond à une approche économique relativement proche de celle d'un affermage.

## L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications

Points de repère  
sur l'équipement  
très haut débit  
des zones d'activité

Ainsi que mentionné en fin de partie C ci-avant, la concession n'est pas nécessairement la forme unique ou idéale de délégation pour les projets centrés sur les zones d'activité.

**L'affermage est une solution robuste, pour les zones d'activité**

Le marché du très haut débit est encore incertain et le risque commercial est donc important. La majorité des coûts de réseaux résident dans les fourreaux qui appartiennent aux collectivités dans les zones récentes.

Une concession peut donc revenir non seulement à donner une exclusivité du réseau de fourreaux publics à un opérateur, mais de plus à le subventionner pour rémunérer son aversion au risque.

Un montage sous forme d'affermage peut alors sembler préférable, en première approche. En tout état de cause, la collectivité est souveraine pour effectuer un choix parmi les différentes formes juridiques existantes.

#### 4. La création d'un réseau actif

Dans la grande majorité des exemples connus fin 2005, les collectivités ont procédé par délégation. Les premiers projets ont été quasi systématiquement montés en concession, les plus récents étant montés en affermage dans une proportion significative des cas.

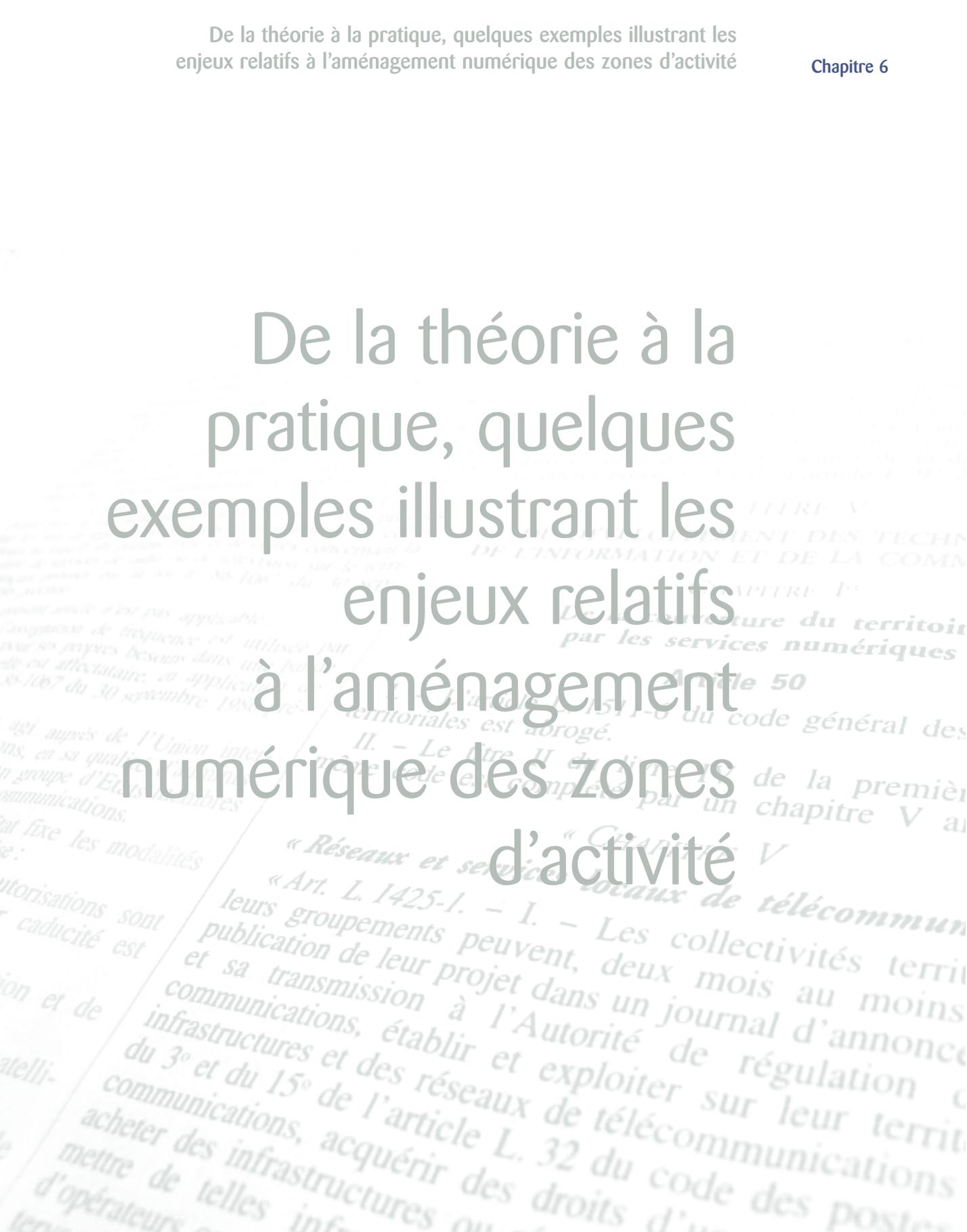
Le choix de création d'un réseau actif n'est pas neutre. Le délégataire de la collectivité vendant de la bande passante activée sera en concurrence potentielle avec ses propres clients lui louant de la fibre noire.

**La création d'un réseau actif peut créer des tensions sur le marché**

La collectivité doit donc se donner les moyens d'assurer une maîtrise d'ouvrage forte et éclairée. Deux précautions peuvent être envisagées :

- la constitution d'un club d'acheteur, permettant à la collectivité de percevoir elle-même l'adéquation de l'offre de son délégataire aux besoins des opérateurs clients ;
- la mise en place d'une séparation comptable entre l'activité de tirage et de location de réseau passif du délégataire et celle d'activation du réseau et de vente de bande passante.

# De la théorie à la pratique, quelques exemples illustrant les enjeux relatifs à l'aménagement numérique des zones d'activité





## A. L'approche en matière d'équipement des zones d'activités économiques : l'expérience du Conseil Général des Yvelines

### 1. Présentation du projet

Le Département des Yvelines a lancé, en février 2003, un projet de création d'un réseau optique destiné à renforcer l'attractivité du territoire pour les entreprises, par un effet de levier au terme duquel elles pourraient disposer d'une palette d'offres plus large, émanant d'opérateurs plus nombreux.

Le Département a choisi l'instrument de la délégation de service public (DSP) de type concessive pour mener à bien son projet.

La société concessionnaire a reçu pour mission, au titre du contrat de concession signé en février 2004 :

- de construire un réseau desservant une quarantaine de zones d'activité économique (ZAE), une vingtaine de Nœuds de Raccordement d'Abonnés (NRA) de France Télécom, une demi-douzaine de points de présence d'opérateurs alternatifs et une trentaine de sites de la communauté scientifique et universitaire des Yvelines ;
- d'exploiter ce réseau, par le biais d'une location de fibre noire, de fourreaux et d'emplacements dans des locaux d'hébergement auprès des opérateurs.

**Un réseau de collecte départemental dessert les principales ZA**

Le Département et la Région ont pris à leur charge les deux tiers environ du coût de l'investissement initial, dont le montant s'élève à 15,5 M€. La société concessionnaire, filiale du groupe Eiffage, finance le tiers restant et assume seule le risque commercial inhérent à l'exploitation, sur la durée de la concession (20 ans).

Le Département, en dépit de la possibilité offerte aux collectivités de devenir, sous certaines conditions, opérateurs de télécommunications, n'a pas souhaité bénéficier de cette opportunité.

Il a par ailleurs décidé, concernant la desserte des ZAE, que le réseau devrait s'en approcher au plus près, sans toutefois assurer la desserte terminale des bâtiments. Le réseau est donc un réseau d'infrastructures passives de type "backbone".

Ces choix ont été guidés par le souci d'assurer une concurrence la plus large, en incitant le plus grand nombre d'opérateurs possibles à venir dans les Yvelines, sans que l'intervention publique en favorise un en particulier (en l'occurrence le concessionnaire, à qui un rôle d'opérateur aurait pu être confié, au risque de le mettre en concurrence avec ses propres clients, eux aussi opérateurs, mais ne bénéficiant pas de subventions d'origine publique).

La non desserte des bâtiments à l'intérieur des ZAE reposait sur l'hypothèse d'une action complémentaire conduite soit par les collectivités gestionnaires du foncier de ces zones (création de la partie terminale de l'infrastructure), soit par les opérateurs eux-mêmes, pour aller chercher les clients.

## 2. Premiers enseignements

Le Département des Yvelines esquisse un premier bilan, très provisoire, au moment où le réseau est en passe d'être achevé (février 2006). Trois enseignements majeurs s'en dégagent :

**Un réseau de collecte départemental doit être accompagné par l'équipement interne des ZA en fibre**

- Une appétence forte des opérateurs porteurs d'une stratégie "grand public", désireux de fournir au plus grand nombre des services DSL. Ces opérateurs trouvent dans les réseaux d'initiative publique un allègement considérable de la contrainte de construction/gestion d'un réseau, source de difficultés et de peu de valeur ajoutée. La location de capacités optiques permettant d'atteindre les NRA de l'opérateur historique a donc enclenché la dynamique commerciale ;
- Une inertie et un attentisme marqué concernant la pénétration à l'intérieur des zones d'activité et la satisfaction des besoins des entreprises, pourtant réels même s'ils demeurent relativement mal cernés ;
- Une certaine passivité des collectivités gestionnaires des zones d'activité, peu habituées à intégrer dans leurs préoccupations d'aménagement et de gestion le volet "télécommunications", pourtant essentiel à la dynamisation des ZAE.

Le Département s'est en conséquence interrogé sur les raisons de ce retard au décollage de l'équipement des zones d'activité. Une étude confiée à un groupement de cabinets de conseils a permis de mieux cerner les points de difficultés, qui sont de trois ordres.

### a) Une appréciation très floue de la réalité à l'intérieur des ZAE

L'étude conduite pour le compte du Département par le groupement précité avait pour but premier de recenser l'existant en matière d'infrastructures et de réseaux de télécommunications. Ce recensement s'est révélé ardu, en raison de la difficulté à accéder aux informations : méconnaissance criante par les collectivités de l'occupation de leur domaine public, difficultés à obtenir des informations de la part de France Télécom.

Ce flou est accru par une méconnaissance profonde des besoins des entreprises en haut et très haut débit, qui rend difficile le choix entre les deux grands schémas de desserte par réseau filaire : raccordement en fibre ou dégroupage de la boucle cuivre existante (VDSL...).

### **b) Une habitude tenace de confier l'aménagement télécoms à l'opérateur historique**

La plupart des zones d'activité étudiées ont été aménagées avant 1996 (25 sur les 32 étudiées) et les infrastructures y sont de ce fait propriété de l'opérateur historique. Lorsque l'aménagement est postérieur à cette date, et quand bien même aucune rétrocession n'est formellement intervenue, l'habitude de confier à France Télécom les études de dimensionnement des réseaux a pu conduire à ne pas prévoir de capacités excédentaires (fourreaux), utilisables par des opérateurs alternatifs pour installer leur propre infrastructure.

**La collectivité doit garder la maîtrise des infrastructures installées par l'aménageur d'une ZA**

### **c) Une insuffisante perception des enjeux actuels, aggravée par un sentiment d'impuissance face à un sujet perçu comme très complexe**

Il apparaît que l'action des collectivités locales en matière d'aménagement de leurs zones d'activité se limite encore trop souvent à la voirie de surface (accès routier, éclairage...). La disponibilité de services à haut et très haut débit variés, sécurisés et financièrement attractifs pour des clients souvent trop éloignés des NRA pour bénéficier de services ADSL, n'est pas encore perçue comme ce qu'elle est, à savoir un facteur différenciant pour l'implantation et le maintien des entreprises.

De plus en plus souvent, le fonctionnement durable des entreprises en réseau (notamment les relations entre grands donneurs d'ordres et fournisseurs) implique des connexions à très haut débit, sauf à risquer un dé-référencement et une marginalisation des fournisseurs. Il semble que peu de collectivités ont perçu cet enjeu, sans doute aussi important que d'autres (niveau de taxe professionnelle...) en terme d'implantation.

Le cumul de ces trois difficultés explique le peu d'appétence des opérateurs alternatifs à satisfaire les besoins des entreprises, sauf lors du lancement de quelques appels d'offres d'ampleur significative, émanant de grands groupes multi-sites.

## **3. Conduite à tenir pour la collectivité**

Face à cette situation, le Département des Yvelines s'interroge sur la conduite à tenir pour la collectivité.

Compte tenu de la situation actuelle du marché des télécommunications, encore "convalescent", il semble souhaitable qu'une collectivité porteuse d'un projet de création d'infrastructures intègre simultanément la dimension "collecte" et la dimension "desserte interne des zones d'activité". L'expérience yvelinoise montre que les acteurs les plus immédiatement concernés a priori par l'aménagement des ZAE (communes et intercommunalités) sont en moyenne insuffisamment mobilisés sur les enjeux d'un tel aménagement. Plus exactement, s'ils les perçoivent sans peine, ils se

montrent réticents à entamer eux-mêmes les actions nécessaires, préférant se reposer sur un acteur pilote, disposant d'un champ d'intervention géographiquement large (un Conseil Général, typiquement).

### L'aménageur doit posséder dès l'origine un schéma technique des réseaux télécoms à installer

Le rôle de ces collectivités de proximité est néanmoins crucial, sur deux aspects au moins : elles maîtrisent le foncier des zones d'activité ; elles connaissent ou ont les moyens de connaître l'existant en matière de réseaux. Elles sont donc les mieux à même de définir une stratégie d'aménagement cohérente de leurs zones. Pour les zones d'activité en cours de création ou de réhabilitation, il leur revient d'imposer à

l'aménageur le schéma technique des réseaux télécoms à créer, faute de quoi ce dernier interrogera France Télécom, qui se limitera naturellement à indiquer ses seuls besoins.

A ce titre, la pose de fourreaux doit être imposée, en nombre suffisant pour ménager l'avenir.

La question incontournable est la technologie de desserte (boucle locale) :

- Faut-il courir devant France Télécom en installant un local susceptible de faire fonction de NRA-HD, relié en fibre au réseau de collecte, dans lequel les opérateurs alternatifs pourraient venir localiser leurs équipements ?
- Faut-il courir derrière France Télécom, et prévoir, le cas échéant, la construction d'un local externe au NRA HD de l'opérateur historique, avec là encore création d'un lien fibre vers le réseau de collecte ?
- Faut-il sauter cette étape du dégroupage et envisager un raccordement optique de chacune des parcelles composant la zone d'activité ?
- Doit-on également se préoccuper de la desserte hertzienne de la zone d'activité (aménagement d'un point haut destiné à accueillir des antennes WiMAX, par exemple) ?

Il n'existe sans doute pas de réponse unique, et tout dépend de la configuration de la zone : homogénéité des entreprises qui l'occupent, existence ou non de fourreaux disponibles, distance par rapport au NRA, présence ou non d'opérateurs disposant d'infrastructures.

La question du cadre juridique de l'intervention publique est également posée, de même que celle de la structure de gestion de la multitude de zones d'activité d'un département (souvent plus d'une centaine), qui forment autant de boucles locales. Une solution "centralisée" semble devoir s'imposer, dans le cadre d'un projet global mêlant collecte départementale et desserte locale. Elle seule peut garantir une maîtrise de bout en bout du réseau, éviter les goulets d'étranglement et reposer sur une assise suffisamment large pour être viable économiquement.

Du strict point de vue de l'aménagement du territoire, une solution de ce type a également le mérite de permettre l'élaboration d'une véritable stratégie d'ensemble. Toutes les zones d'activité ne relèvent pas du même traitement : certaines justifient d'une dotation « haut de gamme » en terme de télécommunications ; d'autres non. Il y va d'un développement équilibré et ordonné d'un territoire, réflexion qui ne peut être conduite qu'au niveau d'un département, à la rigueur d'une grande intercommunalité. L'enjeu est aussi celui du bon emploi des deniers publics, dans un contexte budgétaire contraint.

## **B. Le dispositif mis en place par la Communauté Urbaine du Grand Nancy pour le développement et l'aménagement des zones d'activité**

### **1. Introduction**

#### **a) La maîtrise d'ouvrage**

Le District de l'Agglomération Nancéienne a été créé en 1959. Ses missions initiales comprenaient la gestion de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées.

Elargissant progressivement son champ de compétences, le District est devenu le 31 décembre 1995 la Communauté Urbaine du Grand Nancy (CUGN). Aujourd'hui, la CUGN est composée de 20 communes et regroupe 270 000 habitants, dont 100 000 à Nancy même. Il s'agit de la cinquième plus importante communauté urbaine.

Les missions de la CUGN regroupent les activités suivantes :

- des missions de Services Urbains, en englobant des domaines aussi vastes que la collecte et le traitement des déchets, l'hydraulique urbaine, les transports urbains, la voirie, l'éclairage public, les parcs de stationnement ... ;
- la gestion des Grands Equipements, afin de soutenir la variété et la qualité de l'offre en matière de sport, de loisirs, de culture scientifique à destination des habitants du Grand Nancy ;
- des missions de Développement représentant un axe essentiel de l'action du Grand Nancy avec comme objectif principal de favoriser la croissance et le dynamisme de l'agglomération. Le développement économique (entreprises, innovation, universités...), le développement urbain et du cadre de vie, ainsi que le développement des nouvelles technologies en font partie.

**La CUGN détient une compétence portant sur le développement des nouvelles technologies**

#### **b) Activité économique locale**

La zone d'emploi de Nancy représente 170 000 emplois pour 23 200 entreprises, avec un rythme annuel de 1 800 créations d'entreprises.

Trois secteurs d'activités font l'objet de stratégies de développement incluant des mesures particulières d'accompagnement des entreprises. Il s'agit des secteurs de l'économie numérique et technologies de l'information (750 entreprises, 8 500 emplois), de la banque, finance et assurance (700 établissements, 5 500 emplois), et de la science du vivant (biotechnologies, environnement, santé : 100 établissements, 7 000 emplois).

Le territoire couvert par la CUGN comprend au total 39 principaux sites d'activités, dont trois principaux : les Rives de Meurthe avec un nouveau quartier dédié aux activités de pointe (40 hectares de ZAC) ; le quartier gare, en centre-ville (7500 mètres carrés de bureaux à construire, futur Centre des Congrès) ; le technopôle scientifique et universitaire de Brabois (300 entreprises, 15 000 emplois).

Le Communauté urbaine estime que l'offre de service de télécommunications performantes, et donc la disponibilité d'infrastructures concurrentielles et performantes, est un facteur clef de l'attractivité économique de son territoire.

## **2. Les modalités de l'action publique**

### **a) Constitution d'un Groupe Fermé d'Utilisateurs**

La première phase du projet est organisée en collaboration avec l'Université, soucieuse de faire évoluer ses infrastructures et de diminuer ses coûts de fonctionnement. La réflexion stratégique du Grand Nancy prend en compte une analyse de ses propres besoins, les besoins des services de santé, et les éventuels effets sur le développement économique local.

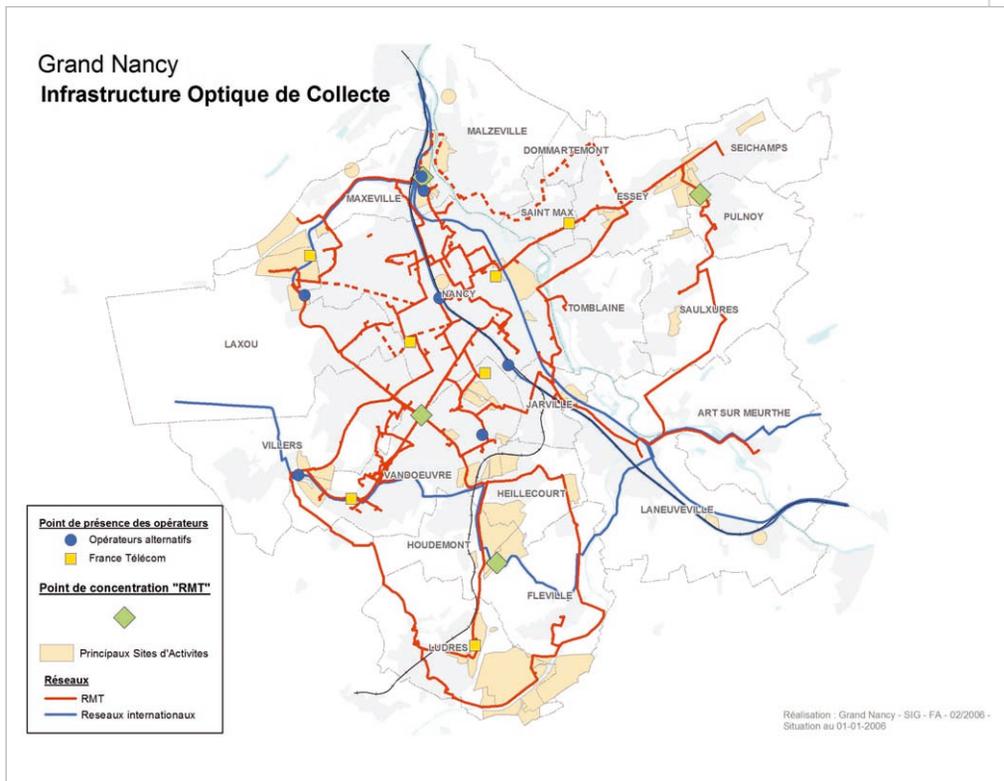
La Communauté Urbaine, comme la plupart des communes membres, dispose alors de ses propres infrastructures en matière de réseaux de télécommunications basés essentiellement sur des lignes louées à l'exception de quelques rares fibres optiques reliant des bâtiments proches les uns des autres. Un groupe fermé d'utilisateurs est alors mis en place comme le permettait la réglementation en vigueur.

Plusieurs éléments viennent limiter l'efficacité de cette première solution. Les débits fournis sont faibles à des coûts relativement élevés. Par ailleurs, en termes de services, un certain nombre de liaisons numériques à bas débit utilisées limitait l'évolution de l'usage des sites concernés, sauf à augmenter les débits et la qualité de la liaison en évoluant au minimum vers des liaisons 2 Mbit/s, plus coûteuses.

Au delà de la structure intercommunale et de son renforcement, ces préoccupations ont rejoint celles des opérateurs alternatifs et de plusieurs établissements publics. Toutefois, quasiment aucun d'eux ne pouvait construire son propre réseau à haut et très haut débit.

## b) Création d'un réseau métropolitain

### Grand Nancy - Infrastructure Optique de Collecte



Aussi, en 1996, le Grand Nancy décide de construire un réseau de fibres noires - non activées -, appelé Réseau Métropolitain de Télécommunications (RMT), ouvert à l'ensemble des acteurs. Celui-ci a été construit en plusieurs phases et a historiquement été confiée à la Sem Câble de l'Est :

- la première phase, appelée RMT1, s'étend de 1997 à 1998. sur la base d'un partenariat du Grand Nancy avec les Universités de Nancy et l'INPL (la Communauté Urbaine étant propriétaire du réseau) ;
- la construction de la deuxième a été lancée en 1998 et s'est terminée en 2001 après quelques épisodes juridiques, qui n'ont pas été sans lien avec l'évolution de la législation en 1999 (article 1511-6 du Code Général des Collectivités Territoriales).

Sur la base de cette compétence, le CUGN a mis en place un réseau sur l'ensemble de son territoire

Le RMT représente aujourd'hui 340 kilomètres de gaines techniques (dont 140 kilomètres ex SEM Câble de l'Est), 290 kilomètres de câbles optiques (sur un linéaire

## L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications

Points de repère  
sur l'équipement  
très haut débit  
des zones d'activité

de 120 kilomètres de réseau), 10 500 kilomètres de fibres optiques (fin 2005), 20 communes et 39 zones d'activités desservies ou en cours de desserte, 120 sites directement raccordés (FTTB).

La prestation de mise à disposition de paires de fibres "noires" non activées fournie par le biais du RMT est proposée dans des conditions tarifaires uniques pour l'ensemble des clients (conditions 2006) :

- 1050 € de frais d'accès par extrémité de paire de fibres ;
- 5240 € pour un raccordement de site (sous condition de distance) ;
- 612 € par kilomètre et par an (location).

Le RMT permet ainsi à des opérateurs comme Neuf-Cegetel, Free Telecom, Completel, Interoute, Numéricâble mais aussi à des acteurs locaux comme RMI de proposer leurs services sur le territoire du Grand Nancy. Le marché local semble particulièrement concurrentiel en terme de tarifs et de richesse fonctionnelle des offres : transferts et stockage de données, infogérance, téléphonie sur IP, visioconférence.

### c) Vers un affermage

L'objectif du RMT est de proposer des débits offrant des performances de type Mégabits et Gigabits sécurisés sur les sites entreprises via des opérateurs, une continuité et une permanence du service obtenues au travers du maillage du réseau et des contrats de maintenance passés à différents niveaux (infrastructure, matériels actifs), un réseau sécurisé par un maillage en boucle.

A l'avenir, des extensions sont prévues pour augmenter la capillarité du réseau dans tous les sites d'activité, avec le cas échéant des complémentarités technologiques de type sans fil permettant en particulier le développement du nomadisme. L'adoption de l'article L. 1425-1 du CGCT permet également à la CUGN d'envisager la fourniture d'offres de bande passante, en complément de la location de fourreaux et de fibres jusque là développée auprès de différents utilisateurs, sociétés de services et opérateurs de communications électroniques.

### d) Principes directeurs

L'action de la CUGN a, dès l'origine, été guidée par le principe selon lequel la collectivité en charge du domaine public doit s'impliquer en matière d'infrastructures de réseaux de communications électroniques.

Pour les responsables de la CUGN, cette implication apparaît nécessaire à trois titre :

- réduire la fréquence des travaux sur le domaine public routier ou non routiers, afin de limiter les nuisances pour les administrés ;
- éviter les surinvestissements inefficaces par la mutualisation des réseaux de génie civil afin de limiter les coûts de déploiement des opérateurs sur le territoire ;

- conserver une maîtrise du foncier, dont les fourreaux sont indissociables, en tant que bien fondamentalement public, inaliénable et imprescriptible.

La CUGN s'est ainsi efforcée dans le cadre de son intervention de procéder à la pose systématique par anticipation de conduits lors de travaux de voirie ou d'aménagement urbain et d'utiliser le potentiel existant.

Cette démarche a ainsi été systématisée par la CUGN afin de permettre une pose mutualisée des conduits et une centralisation de ceux déjà posés par différents services de la communauté urbaine. Elle est également passée par une politique de récupération des canalisations abandonnées dans le sous-sol par les différents gestionnaires (eau, gaz...).

Cette volonté d'utiliser les conduits existants trouve une illustration significative s'agissant des zones d'aménagement.

### 3. Le traitement des zones d'activité

#### a) Problématique

Le développement des entreprises est conditionné par leur capacité à communiquer avec leur environnement et à échanger des données numérisées (texte, son, image) de plus en plus rapidement.

La question de la desserte en réseaux de communications électroniques performants et concurrentiels des 39 principaux sites d'activités actuels et à venir du territoire de la CUGN s'est vite posée, les objectifs principaux pour la CUGN étant aussi bien de faciliter l'implantation et le déploiement des réseaux de tous les opérateurs de télécommunications électroniques, que de préserver le domaine public en favorisant la mutualisation des infrastructures par le surdimensionnement de celles-ci.

La réflexion menée par la CUGN s'est en particulier fondée sur la loi de réglementation du secteur des télécommunications du 26 juillet 1996 et les décrets d'application de 1998 constituant la première ouverture de ce secteur à la concurrence et la fin du monopole de l'opérateur historique.

Depuis la transformation de l'établissement public France Télécom en société anonyme, il apparaît que dans les ZAC et les autres opérations nouvelles d'aménagement (lotissements, voies nouvelles,...), les infrastructures destinées à accueillir les réseaux de communications électroniques réalisées par le maître d'ouvrage de l'opération ne sont plus remises à France Télécom mais à la Communauté Urbaine chargée d'en assurer la gestion et l'entretien.

Cette évolution a amené à constater dans les zones d'activité la présence de deux acteurs principaux au niveau des réseaux de communications électroniques :

**Dans les ZA, la CUGN récupère la maîtrise des infrastructures installées par les aménageurs...**

## L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications

Points de repère  
sur l'équipement  
très haut débit  
des zones d'activité

- l'opérateur historique (réseaux propres et réseaux transférés par les aménageurs de manière légale jusqu'en 1996) ;
- la CUGN à travers le RMT, alimenté depuis 1997 par les réseaux transférés par les aménageurs.

Aussi, afin de permettre une ouverture et une mutualisation de ces infrastructures à l'ensemble des acteurs, il est apparu judicieux à la CUGN de permettre une utilisation du potentiel existant à travers la conclusion d'une convention d'utilisation réciproque avec France Télécom.

### b) Une convention de réciprocité avec France Télécom

La CUGN et France Télécom ont entendu optimiser l'occupation du domaine public et réduire au maximum des interventions sur celui-ci en convenant de faciliter le passage de leurs réseaux de gaines respectifs en concluant en septembre 2004 une convention posant le principe d'une utilisation réciproque des conduits des zones d'aménagement anciennes et nouvelles et définissant les conditions d'occupation des installations qui leurs ont été remises par les aménageurs.

### ... et accède aux infrastructures transférées à France Télécom avant 1997 grâce à la conclusion d'une convention d'utilisation réciproque

Le principe retenu amène France Télécom, qui a reçu des différents aménageurs la propriété de nombreuses gaines et fourreaux réalisés avant 1996, de permettre la CUGN d'y déployer ses câbles. En contrepartie, dans les zones nouvelles où l'opérateur ne dispose pas de gaines, la CUGN autorise France Télécom à y implanter les siens.

Cette convention a nécessité d'établir une liste des zones d'aménagement au sein desquelles France Télécom et la CUGN ont respectivement obtenu la propriété des ouvrages. Les deux parties sont ainsi dans le cadre de cette convention propriétaire ou occupant au cas par cas.

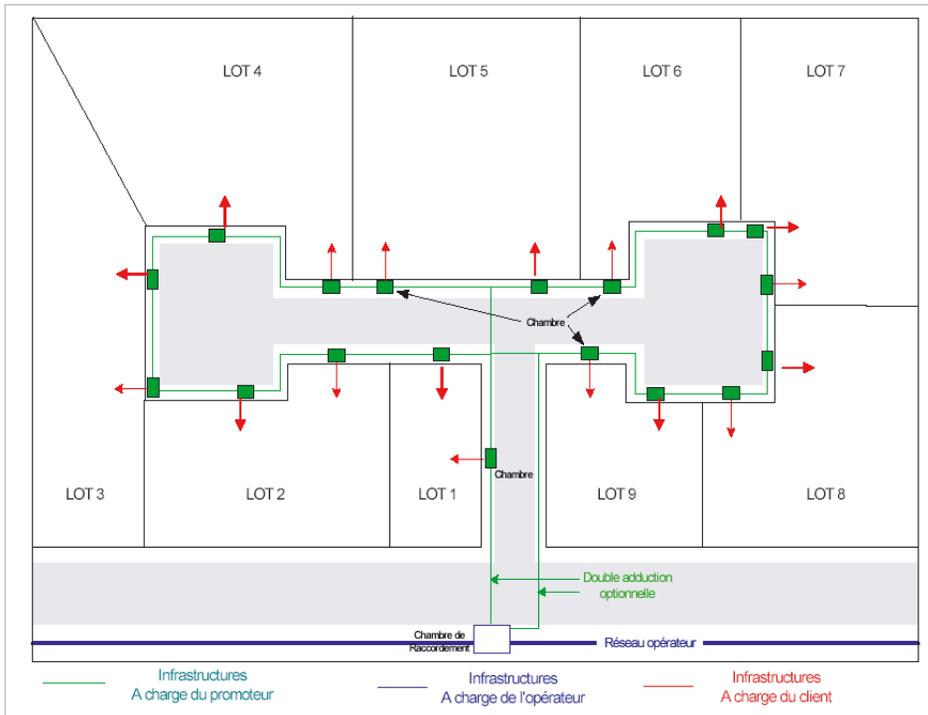
Concrètement, le propriétaire met à disposition de l'occupant des gaines lui permettant de poser des fibres ou équivalent assurant le transport des signaux de communications électroniques. Cette mise à disposition intervient après étude de faisabilité, tenant compte en particulier de la disponibilité des ouvrages.

La grille tarifaire appliquée dans le cadre de cette convention fixe les tarifs de location des conduits en zones d'aménagement à 0,25 €/ml/an pour les zones d'habitat, et de 0,60 €/ml/an pour les zones d'activité, actualisable au 1er janvier de chaque année suivant l'indice du coût de la construction publiée par l'INSEE.

### c) Des principes directeurs pour les nouvelles zones

S'agissant des zones d'aménagement nouvelles, la convention a été l'occasion d'établir des spécifications techniques de principe destinées à aider l'aménageur lors de la construction de la zone, en particuliers aux niveaux des réseaux de communications électroniques.

### Répartition des charges d'infrastructures de télécommunications d'une Z.A.C.



Source : Communauté Urbaine du Grand Nancy.

La CUGN et France Télécom propose ainsi aux concepteurs et réalisateurs (aménageurs, maîtres d'ouvrage, maîtres d'oeuvre, entrepreneurs...) de zones d'aménagement concerté, de lotissements, de zones de constructions individuelles groupées (...), une méthode et une topologie pour la réalisation des infrastructures de communications électroniques nécessaires à la desserte des différents lots.

Dans les ZAC par exemple, il est proposé que l'aménageur réalise des chambres sur la canalisation principale au niveau et à proximité immédiate de chacun des lots selon le schéma suivant. Ensuite, à partir de la chambre prévue pour desservir le lot, l'acquéreur du lot construira les ouvrages de communications à l'intérieur de son lot (lotissement, immeuble...).

#### 4. Principaux enseignements

La volonté politique du projet a été le principal facteur de succès de la politique de l'agglomération nancéenne. Le déroulement n'est en effet pas évident :

- la création d'un réseau public apparaît aujourd'hui relativement banale mais ne l'était pas lors des premières phases du projet nancéen ; la maîtrise d'ouvrage a dû faire face à un contentieux lourd ;

## L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications

Points de repère  
sur l'équipement  
très haut débit  
des zones d'activité

- la négociation d'un accord de réciprocité avec France Télécom n'était pas évidente et s'est effectuée dans un climat tendu et avec des pratiques que la collectivité a pu considérer constitutives d'un chantage.

La collectivité a ainsi dû faire face à l'impossibilité temporaire pour certains utilisateurs localisés dans ces zones d'accéder aux offres de l'opérateur historique tant que celui-ci ne pouvait, faute d'accord, déployer ses câbles dans les gaines appartenant à la collectivité.

Même si France Télécom ne peut se prévaloir d'aucun droit particulier pour accéder à des infrastructures ne lui appartenant pas, y compris pour fournir les prestations correspondants au Service Universel, l'utilisateur, généralement peu au fait des complexités règlementaires, est alors devenu une source de pression à travers sa volonté de bénéficier de services de télécommunications de manière immédiate.

La conclusion de cette convention est l'aboutissement de la mise en œuvre d'une volonté politique forte

Face à cette difficulté, la CUGN a néanmoins maintenu sa volonté de maîtriser ses infrastructures afin de garantir le déploiement de réseaux concurrents. Possédant ainsi sur certaines zones les seules infrastructures permettant à l'ensemble des opérateurs, y compris à France Télécom, de déployer leurs réseaux, la CUGN a finalement été en mesure de conclure cet accord de réciprocité avec France Télécom, lui assurant dans des conditions identiques l'accès aux infrastructures de l'opérateur historique dans les conditions précédemment exposées.

L'affichage et le maintien de cette volonté politique forte se sont révélés comme des éléments primordiaux dans la mise en place stratégique par la CUGN d'une mutualisation des infrastructures existantes.

## C - Le Sipperec : la mise en place d'un schéma fonctionnel prenant en compte l'ensemble des acteurs

### 1. Présentation

Le Sipperec, syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les télécommunications, regroupe 86 communes des Yvelines, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et du Val d'Oise pour assurer différentes compétences pour le compte de celles-ci.

Dans le domaine de l'électricité, il est autorité concédante du réseau de distribution publique d'électricité depuis 1924. Il offre par ailleurs toute une gamme de services aux communes et établissements publics maître d'ouvrage des travaux d'enfouissement pour raisons esthétiques, une compétence optionnelle éclairage public et signalisation lumineuse tricolore, ainsi qu'un rôle de groupement de commandes pour l'achat d'électricité.

Depuis 1997, le Sipperec exerce une compétence dans les réseaux de communications électroniques et de vidéocommunications. Il met en œuvre un dispositif complet au service des communes et adapté à leurs besoins : redevance d'occupation du domaine public, groupement de commandes de services de télécommunication, réseaux câblés et infrastructures de fibre noire.

Le Sipperec a spécifiquement conclu en 2001 une délégation de service public portant sur la création et l'exploitation d'une infrastructure fibre optique déployée sur le territoire des communes adhérentes.

Le délégataire retenu, la société Irisé, a comme obligation de desservir a minima un bâtiment public par Ville adhérente, les CAA de France Télécom (pour le dégroupage), ainsi que les Hôtels de Département, Telcité, et des points de concentration d'opérateurs. Il développe des services de connectivité optique destinés aux opérateurs de télécommunications (95% des offres ADSL dégroupé en territoire Sipperec utilisent Irisé), aux groupes fermés d'utilisateurs et aux collectivités.

Dans le cadre de cette délégation, une mission spécifique a été prévue pour la gestion des infrastructures de fourreaux mises en place par les aménageurs dans les Zones d'Aménagement Concerté.

**Le Sipperec a confié à son délégataire une mission spécifique liée à la gestion des fourreaux en ZA**

## **2. Les principes suivis pour une intervention spécifique dans les zones d'activité**

Suite à l'ouverture à la concurrence du domaine des télécommunications, les principes poursuivis dans le cadre de la délégation amène le délégataire à assurer un accès aux infrastructures de communications électroniques dans des conditions non discriminatoires garantissant l'égalité de traitement des opérateurs, ainsi qu'à des tarifs déterminés de manière objective et transparente et assis sur les coûts liés à ces infrastructures.

A travers le respect de ces principes, le Sipperec a souhaité mettre en place un dispositif de gestion des infrastructures conforme à l'évolution du droit et aux responsabilités des collectivités locales.

Avant l'ouverture à la concurrence des télécommunications et la transformation de France Télécom en société anonyme, l'aménageur réalisait à ses frais les équipements prévus dans le programme des équipements publics de la ZAC parmi lesquels figuraient les réseaux de télécommunications et les remettait gratuitement à France Télécom en application des dispositions de l'article R.311-11 du Code de l'Urbanisme (CU) (codifié aujourd'hui à droit constant à l'article R.311-7 a) du code. Cette disposition précisait que : "lorsque le programme des équipements publics comporte des équipements dont la maîtrise d'ouvrage et le

**Le schéma mis en place par le Sipperec nécessite que ses communes adhérentes gardent la maîtrise des fourreaux transférés par les aménageurs**

financement incombent normalement à d'autres collectivités ou établissements publics, le dossier doit comprendre les pièces faisant état de l'accord de ces personnes publiques sur le principe de la réalisation de ces équipements, les modalités de leur incorporation dans le patrimoine (...)"

Depuis l'ouverture à la concurrence des télécommunications et la transformation de France Télécom en société anonyme, un tel montage n'apparaissait plus juridiquement valable dans la mesure où France Télécom, en tant que société de droit privé, ne pouvait plus être considérée comme faisant partie des "collectivités ou établissements publics" visés à l'article R.311-7 a) du CU et que de tels transferts étaient de nature à constituer un traitement discriminatoire au profit de cette société.

Au regard de cette nouvelle donne, la collectivité à l'origine de la zone d'aménagement, dont les infrastructures de communications électroniques ont vocation à lui être remises au fur et à mesure de leur réalisation et à entrer dans son patrimoine, peut choisir d'en confier la gestion soit dans le cadre d'un marché public, soit dans le cadre d'une convention de délégation de service public.

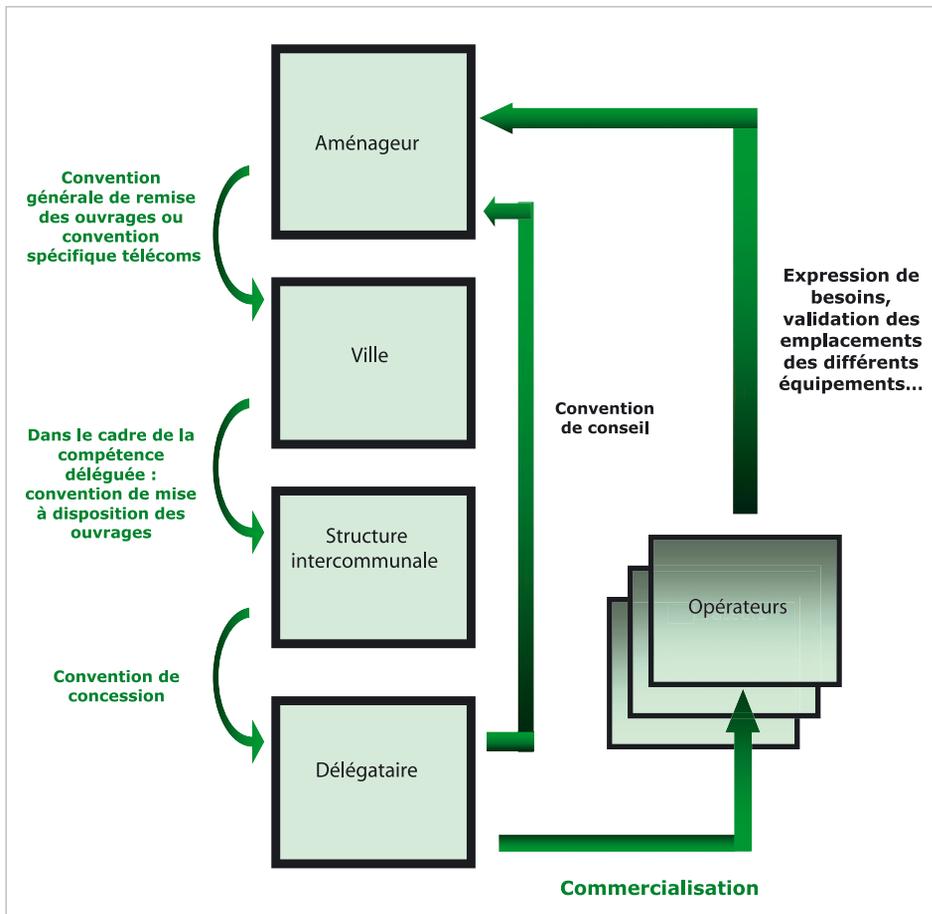
### 3. Le schéma fonctionnel adopté prend en compte l'ensemble des acteurs concernés

Le schéma fonctionnel défini dans le cadre du Sipperec pour la gestion des infrastructures de fourreaux mises en place par les aménageurs dans les Zones d'Aménagement Concerté, s'inscrit dans la délégation de service publique confiée à la société Irisé dans la continuité de ses activités de gestionnaire d'une infrastructure en fibre optique. Ce schéma met en scène les acteurs suivants :

- les villes à l'origine de la zone d'aménagement, dont les infrastructures de communications électroniques ont vocation à lui être remises au fur et à mesure de sa réalisation et à entrer dans son patrimoine ;
- l'aménageur chargé de viabiliser la zone ;
- le Sipperec auquel 86 communes d'Ile de France ont confié une compétence dans le domaine des télécommunications ;
- le délégataire choisi par le Sipperec pour la gestion des infrastructures de fourreaux mises en place par les aménageurs dans les Zones d'Aménagement Concerté ;
- les opérateurs de télécommunications clients du délégataire.

En pratique, chaque acteur est en relation avec un autre de manière à former une chaîne vertueuse pour une gestion et une exploitation optimale des infrastructures de télécommunications au bénéfice des entreprises et opérateurs présents sur la zone (cf. schéma fonctionnel d'ensemble):

## Schéma fonctionnel d'ensemble



Source : Communauté Urbaine du Grand Nancy.

- L'aménageur et la ville à l'origine de la zone d'aménagement sont liés par une Convention générale de remise des ouvrages assurant leur intégration dans le patrimoine de la collectivité au fur et à mesure de la réalisation de la zone.
- La ville et le Sipperec sont liés, dans le cadre de la compétence télécoms déléguée, par une convention de mise à disposition des ouvrages. Le Sipperec est ainsi liée aux villes membres du syndicat qui ont pu développer une zone d'activité.
- Le Sipperec et le déléguataire retenu pour assurer la gestion des infrastructures de fourreaux mises en place par les aménageurs dans les Zones d'Aménagement Concerté sont liés au travers de la convention de concession.

## L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications

- Le délégataire et les opérateurs utilisateurs sont liés au moment de la commercialisation des fourreaux.
- Il est recommandé que l'aménageur chargé de mettre en place les équipements de la ZAC soit mis dans la mesure du possible en relation de manière préalable aussi bien avec le délégataire (à travers une convention de conseil par exemple) qu'avec les opérateurs (expression de besoins, validation des emplacements des différents équipements...).

S'agissant du rôle du délégataire dans le cadre des ZAC des communes adhérentes au Sipperec, il apparaît de manière plus précise que ce dernier est chargé de la maintenance des fourreaux, et de la fourniture de ceux-ci aux différents opérateurs de télécommunications, dans des conditions transparentes et non discriminatoires.

Sur un plan financier, la gestion des infrastructures de communications électroniques est assurée aux frais, risques et périls du délégataire. Celui-ci se rémunère par les recettes perçues auprès des usagers en contrepartie de la maintenance et de l'administration des infrastructures de communications électroniques. De l'autre côté, il reverse à la collectivité la redevance d'usage perçue auprès des usagers en contrepartie de la mise à disposition des infrastructures de communications électroniques.

Les prix sont fixés par le Comité syndical au travers du traité de concession et de ses avenants et reflètent les coûts liés aux infrastructures. La grille tarifaire appliquée prévoit une dégressivité des tarifs pour tenir compte de la durée du contrat (jusqu'à 50% pour 15 ans).

