

Projet de décision précisant les conditions d'accessibilité et d'ouverture des infrastructures et des réseaux éligibles à une aide du fond d'aménagement numérique des territoires

Commentaires de Bouygues Telecom – Novembre 2010

A titre préliminaire, Bouygues Telecom souhaite rappeler que les textes et décisions relatifs au déploiement de la fibre optique sont de plus en plus nombreux : il en résulte que leur articulation et leur cohérence sont de plus en plus difficiles à cerner. Cette profusion de textes rend compliquée la compréhension du schéma global de la régulation du déploiement de la fibre optique. Il serait donc important de préciser dans le présent projet de décision comment celui-ci va s'insérer dans ce corpus de textes, notamment avec la décision à venir sur le déploiement du réseau de fibre optique en zone moins dense.

1. Les critères permettant d'établir, sur une zone donnée, que le seul investissement des opérateurs n'est pas suffisant constituent un enjeu capital pour le secteur

Bien que les critères d'attribution des aides du fonds ne relèvent pas de la compétence de l'Autorité (et ne font donc pas l'objet de la présente consultation), Bouygues Telecom souhaite rappeler l'importance des critères qui seront retenus pour établir que le seul investissement des opérateurs n'est pas suffisant, sur une zone donnée, à la construction de la boucle locale fibre mutualisée.

Comme l'indique la loi du 17 décembre 2009 : « *Les aides doivent permettre à l'ensemble de la population de la zone concernée par le projet d'accéder, à un tarif raisonnable, aux communications électroniques en très haut débit. Elles sont attribuées (...) en tenant compte de la péréquation des coûts et des recettes des maîtres d'ouvrage bénéficiant des aides sur le périmètre de chacun des schémas directeurs concernés.* »

Ainsi, la capacité à offrir un tarif raisonnable doit être vérifiée pour l'ensemble des opérateurs qui seront amenés à proposer leurs services sur le périmètre considéré. Cela suppose en conséquence que la part de l'investissement privé, incombant aux opérateurs, puisse être équitablement répartie entre eux, c'est-à-dire proportionnellement aux revenus qu'ils tireront de l'infrastructure déployée. Dans le cas contraire, un opérateur à faible part de marché ne sera pas en capacité d'investir, ce qui conduira mécaniquement à diminuer la part de l'investissement privé et par conséquent à augmenter la part des subventions.

Bouygues Telecom souhaite qu'une large consultation s'engage pour déterminer les critères les plus justes établissant la limite des coûts et donc de l'investissement que peuvent supporter équitablement les seuls opérateurs.

Bouygues Telecom rappelle également, d'une part que les subventions publiques doivent palier et non se substituer à un investissement privé, d'autre part que la péréquation des coûts et des recettes est optimale sur un territoire lorsque celui-ci est le plus grand possible, et enfin que ces deux principes ne sont pas antagonistes. Un schéma de co-investissement intégrant les besoins et ressources des acteurs privés et publics est possible, pertinent et souhaitable pour les consommateurs-citoyens.

2. Une nécessaire transparence des comptes du maître d'ouvrage public ou privé

Comme rappelé par l'Autorité, la loi ne préjuge pas du cadre d'intervention des maîtres d'ouvrage pouvant formuler une demande d'attribution d'aides au FANT. Les maîtres d'ouvrage peuvent être en principe des acteurs publics ou privés.

Lorsque l'intervention est le fait d'une collectivité, le code général des collectivités territoriales (CGCT) impose d'ores et déjà un certain nombre de mesures et d'obligations visant à garantir l'accessibilité et

l'ouverture des réseaux, ainsi que la transparence des comptes, afin de respecter les principes d'égalité et de libre concurrence.

Le projet de décision soumis à consultation a pour objectif d'imposer aux maîtres d'ouvrage non soumis au CGCT des conditions d'accessibilité et d'ouverture des réseaux identiques à celles qui finalement s'imposent aux maîtres d'ouvrage soumis au CGCT. Cet objectif ne peut bien sûr qu'être partagé par Bouygues Telecom, mais il est nécessaire de l'étendre à l'obligation de transparence des comptes.

Un maître d'ouvrage soumis au CGCT est soumis à l'obligation suivante : *« les dépenses et les recettes afférentes à l'établissement de réseaux de communications électroniques ouverts au public et à l'exercice d'une activité d'opérateur de communications électroniques par les collectivités territoriales et leurs groupements sont retracées au sein d'une comptabilité distincte »*.

Il importe tout autant que les maîtres d'ouvrage non soumis au CGCT se voient imposer la même obligation de séparation comptable, dans un cadre qu'il convient de déterminer.

Ce dispositif est essentiel pour garantir la transparence sur le partage équitable des coûts ; en premier lieu entre la part supportée par les opérateurs et la part subventionnée, et en second lieu entre les opérateurs se partageant équitablement la part leur incombant.

3. Un accès actif est nécessaire pour compléter l'accessibilité

L'Autorité propose dans son projet de décision de définir comme accessible tout réseau remplissant les 3 conditions suivantes :

- être déployé à proximité immédiate des sites techniques d'autres réseaux accessibles et ouverts ;
- permettre aux opérateurs tiers de raccorder leurs propres réseaux dans des conditions raisonnables ;
- faire l'objet d'une offre d'accès passif.

Plus précisément l'Autorité indique : *« l'effectivité de l'accessibilité de bout en bout se vérifie par la disponibilité à proximité immédiate en amont et en aval du projet de réseau ou d'infrastructure aidé par le fonds, d'infrastructures ou de réseaux permettant aux opérateurs de détail d'accéder à l'infrastructure ou au réseau dans des conditions raisonnables et d'accéder aux utilisateurs finals »*.

Les projets de boucle locale en fibre optique susceptibles de faire appel au FANT seront déployés dans des zones moyennement denses voire peu denses dans lesquelles seul France Télécom possède systématiquement un point de présence avec les NRA. Pour les autres opérateurs, ce point de présence de leur propre infrastructure est plus rare, voire inexistant dans un grand nombre de cas (le dégroupage, lorsqu'il a été réalisé, s'appuie sur l'offre LFO de France Télécom).

Il résulte des points précédents qu'un réseau bénéficiant des subventions du FANT ne pourra en aucun cas se limiter au PM comme point amont. Ce réseau ne serait en effet pas accessible pour la grande majorité des opérateurs.

Pour être accessible, le réseau déployé par le maître d'ouvrage doit pouvoir être atteint à partir du NRA de France Telecom, qui constitue le point de présence le plus communément partagé. Mais, dès lors, l'accès passif imposé par la 3ème condition conduit à ce que les équipements actifs qui devront être déployés par les opérateurs puissent être hébergés au NRA, ce qui suppose une offre d'hébergement ad hoc de France Télécom.

En synthèse, l'accessibilité au réseau du maître d'ouvrage peut se faire uniquement selon 2 schémas différents :

- soit au niveau du NRA avec une offre d'hébergement sur ce site ;
- soit au niveau d'un site NRO déployé par le maître d'ouvrage et offrant à la fois des capacités d'hébergement et une offre en fibre noire vers le NRA dégroupé le plus proche.

Bouygues Telecom ne se prononce pas à ce stade sur les avantages d'une solution par rapport à l'autre, mais estime capital que ces schémas puissent être partagés avec l'ensemble des porteurs de projet afin que les réseaux construits soient *in fine* réellement accessibles.

Au-delà de l'accès passif tel qu'évoqué ci-dessus, Bouygues Telecom estime également nécessaire que les maîtres d'ouvrage proposent en complément un accès actif qui présenterait plusieurs avantages :

- permettre un accès (complémentaire à l'un ou l'autre accès évoqués ci-dessus) au niveau départemental ou régional, ce qui renforcerait l'accessibilité du réseau déployé par le maître d'ouvrage, notamment pour les opérateurs comme Bouygues Telecom dont l'arrivée récente sur le marché du fixe ne lui permet pas à ce stade de disposer d'une infrastructure capillaire dans les régions ;
- permettre aux opérateurs visant uniquement les clients professionnels de proposer facilement leurs services et dans des conditions économiques équivalentes à celles dont bénéficient les opérateurs présents à la fois sur le marché grand public et sur le marché professionnel ; en effet un opérateur visant uniquement les clients professionnels serait lourdement handicapé par un accès uniquement passif : nécessité de déployer un équipement actif sur un point bas du réseau (NRA / NRO), nécessité d'amortir les liens de collecte NRO-NRA vers les PM pour un nombre très réduit de clients.

Enfin, l'accessibilité au réseau déployé par le maître d'ouvrage ne saurait être garantie sans que les règles de dimensionnement en amont du point de mutualisation d'une part et, d'autre part, les règles de dimensionnement de la collecte NRA/NRO vers les PM ne soient dûment définies.

Les travaux en cours au sein du Comité des Experts ont pour objectif de définir les spécifications détaillées du point de mutualisation, notamment sur la base d'un cahier des charges stipulant une capacité d'accueil pour les équipements passifs de 3 opérateurs et une capacité d'accueil d'équipements actifs pour un 4ème opérateur. Il est indispensable que le même cahier des charges s'applique au maître d'ouvrage en charge du projet.

A l'identique, le dimensionnement des liens de collecte entre le point d'entrée amont (NRA ou NRO) et les PM doit prévoir la capacité de collecte par fibre noire pour 3 opérateurs GPON et pour un opérateur point à point. Ceci pourrait être réalisé en appliquant une règle simple, par exemple une fibre de collecte arrivant au PM pour 8 prises desservies en zone arrière du PM.

Bouygues Telecom relève à cet égard, et contrairement à ce qu'indique le projet de décision page 18, que le dimensionnement du réseau accessible ou de l'infrastructure en génie civil accessible ne peut s'appuyer que sur les seuls besoins des opérateurs manifestant leur intention de co-investir dès le lancement du projet. En effet le projet de décision en zone moins dense prévoit bien la capacité pour un opérateur d'entrer ultérieurement au co-investissement, il est donc nécessaire que les règles de dimensionnement s'appliquant au maître d'ouvrage s'appuient sur le nombre potentiel d'opérateurs accédant à terme à son réseau, comme proposé par Bouygues Telecom aux 2 paragraphes précédents.

4. La grille tarifaire ne doit pas intégrer une prime de risque, ni comprendre une remise au volume afin que l'offre d'accès soit réellement ouverte et non discriminatoire

Est considéré comme ouvert « *toute infrastructure de génie civil ou tout réseau de communication qui fait l'objet d'une offre d'accès non discriminatoire, garantissant une utilisation partagée, et respectant le principe d'égalité et de libre concurrence sur le marché des communications électroniques* ».

Dans le cas d'un réseau de boucle locale fibre subventionné par le FANT, l'investisseur initial n'aurait pas pu prendre le risque d'investissement sans l'apport des subventions. L'intégration d'une prime de risque pour l'élaboration d'une tarification de la location à la ligne ou bien d'un co-investissement ultérieur conduit à ce que le co-investisseur initial soit seul rémunéré (au-delà de la rémunération habituelle d'un investissement privé), pour un risque qu'il n'a pu prendre que grâce aux autres (FANT et autres apports publics) et aboutit finalement à un transfert financier non justifié de fonds publics vers l'opérateur co-investisseur initial.

De même, l'offre d'accès ne doit pas comprendre de remise au volume. En premier lieu, l'introduction d'une telle remise serait discriminatoire et contraire au principe d'égalité. En second lieu, la recommandation NGA précise que de telles remises ne sont possibles que si elles reflètent strictement la limitation du risque pour l'investisseur ; pour les mêmes raisons que celles évoquées au paragraphe précédent, l'apport des subventions n'est pas compatible avec une rémunération sur prime de risque au seul bénéfice de l'investisseur initial.

5. Une définition plus générale et non limitative du terme « infrastructure » est nécessaire

Le terme réseau est défini dans le code des postes et communications électroniques. A l'inverse, le terme infrastructure n'a pas de définition générale, son contenu étant seulement listé de manière limitative dans le présent projet de décision : il s'agirait donc des infrastructures souterraines et aériennes, des points hauts et des ressources associées. Cependant, une telle définition est problématique puisqu'il est impossible d'ajouter par la suite d'autres éléments à cette liste. Aussi, que se passera-t-il si l'on s'apercevait qu'il manque des éléments à cette liste ? Si l'on souhaitait en ajouter ?

Il serait donc préférable de prévoir une définition plus large et plus générale du terme infrastructure pour s'assurer que la définition pourra recouvrir tous les éléments qui pourraient être considérés comme une infrastructure, aujourd'hui et à l'avenir.

A cette définition d'infrastructure pourront alors être adjointes les définitions d'accessibilité et d'ouverture, objet du présent projet de décision. Si certaines infrastructures devaient connaître des spécificités par rapport aux deux critères d'accessibilité et d'ouverture définis ci-dessus, comme c'est le cas pour les infrastructures souterraines et aériennes telles que visées à l'article 3 du projet de décision, alors ces spécificités pourraient apparaître à la suite des définitions plus générales, à titre de complément.

A tout le moins, si aucune définition d'infrastructure n'était ajoutée, l'article 3 du projet de décision, après avoir listé les différentes infrastructures concernées, devrait reprendre pour chaque infrastructure les conditions à remplir pour être considérée comme accessible et ouverte afin de conserver une cohérence entre la liste des infrastructures concernées par la décision et apparaissant au début de l'article 3 et les spécificités de chacune de ces infrastructures comme détaillé au 2°) de la section 2.