

MEMORANDUM ET PROPOSITIONS D' ACTIONS

**« Replacer les collectivités au cœur de
l'aménagement numérique »**

**Pour la prise en compte des spécificités
des Réseaux d'Initiative Publique
dans le champ des communications électroniques**

*De la nécessité de donner un fondement juridique et réglementaire
à la fonction d'opérateur d'opérateurs dont participent les RIP*

Août 2011

Cette initiative a été engagée par :

- ARDECHE DROME NUMERIQUE – Syndicat mixte d'aménagement numérique de l'Ardèche et de la Drôme,
- CONSEIL GENERAL DE LA MOSELLE
- DORSAL - Syndicat mixte d'aménagement numérique du Limousin,
- MANCHE NUMERIQUE – Syndicat mixte d'aménagement numérique de la Manche,
- NIVERLAN – Syndicat mixte d'aménagement numérique de la Nièvre,
- SIPPEREC – Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communications,
- SYANE – Syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie,

Sommaire

1. PREAMBULE : POURQUOI CONDUIRE UNE REFLEXION ET UNE ACTION, PARTICULIERES, VISANT A REPLACER LES COLLECTIVITES AU CŒUR DE L'AMENAGEMENT NUMERIQUE ?.....	4
1.1. LES COLLECTIVITES SE REGROUPENT, SUR UNE PLATEFORME COMMUNE, POUR CONSOLIDER LE STATUT DES RIP ET PRENDRE EN COMPTE LE NOUVEL ENVIRONNEMENT DU THD	4
1.2. LES OBJECTIFS D'UNE DEMARCHE CONJOINTE, POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES RESEAUX D'INITIATIVE PUBLIQUE, DANS LE CADRE LEGISLATIF	7
2. LES ELEMENTS DU CONSTAT	8
2.1. L'IMPACT POSITIF DE L'ENGAGEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DANS LE DOMAINE DE L'AMENAGEMENT NUMERIQUE, PARFOIS RECONNU MAIS SOUVENT PEU VALORISE.	8
2.1.1. <i>Des effets positifs visibles</i>	8
2.1.2. <i>Les RIP, grands absents des récentes dispositions réglementaires ou de celles, en cours d'élaboration</i>	10
2.2. UN PROGRAMME NATIONAL TRES HAUT DEBIT EN ADEQUATION AVEC LES FONDEMENTS ET LES MODES D'EXERCICE DES SIEG	17
2.2.1. <i>Une ambition partagée :</i>	17
2.2.2. <i>La légitimité des collectivités à intervenir dans le cadre de projets dits « intégrés »</i>	18
2.2.3. <i>La recherche d'un optimum économique en matière de couverture FTTH des territoires, avec un impératif : la péréquation géographique et tarifaire de la desserte.</i>	22
2.3. LES LIMITES DE LA CONCURRENCE PAR LES SEULES INFRASTRUCTURES	27
2.3.1. <i>Le choix d'une régulation sectorielle qui privilégie la concurrence par les infrastructures sur la concurrence par les services</i>	27
2.3.2. <i>La remise en question du « dogme » de la concurrence par les seules infrastructures</i>	31
2.4. LES RESEAUX D'INITIATIVE PUBLIQUE A L'AUNE DE LA NET NEUTRALITE	34
2.5. LE SCHEMA DIRECTEUR TERRITORIAL D'AMENAGEMENT NUMERIQUE : POUR UN OUTIL RENFORCE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE.	36
2.6. LA PERENNISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIERE D'AMENAGEMENT NUMERIQUE DU TERRITOIRE : 40	
2.7. LA COUVERTURE MOBILE : UNE PREOCCUPATION QUI PERDURE :	44
3. LES PISTES DE REFLEXION POUR UNE PRISE EN COMPTE DE L'ACTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN TANT QU'OPERATEUR D'OPERATEURS.....	45
GLOSSAIRE	46
CONTACTS	48

1. Préambule : pourquoi conduire une réflexion et une action, particulières, visant à replacer les collectivités au cœur de l'aménagement numérique ?

1.1. Les collectivités se regroupent, sur une plateforme commune, pour consolider le statut des RIP et prendre en compte le nouvel environnement du THD

Des collectivités et leurs groupements se retrouvent aujourd'hui sur le principe de demander la mise en œuvre d'un cadre spécifique à leur action dans le domaine de l'aménagement numérique du territoire leur permettant de sécuriser leurs investissements et de pérenniser leurs interventions. Depuis 2004, les collectivités territoriales interviennent dans le cadre du code général des collectivités territoriales et fondent leurs action sur l'application de son article L 1425-1 « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent (...) établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques au sens du 3° et du 15° de l'article L.32 du code des postes et communications électroniques, acquérir des droits d'usage à cette fin ou acheter des infrastructures ou réseaux existants. Ils peuvent mettre de telles infrastructures ou réseaux à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants* ». Elles s'inscrivent donc également, en tant qu'opérateurs de RIP, en direct ou sur un mode délégué, dans le cadre du Code des Postes et Communications Electroniques, comme opérateur de réseaux ouverts au public. Ceci est expressément prévu à ce même article L 1425-1 « *Lorsqu'ils exercent une activité d'opérateur de communications électroniques, les collectivités territoriales et leurs groupements sont soumis à l'ensemble des droits et obligations régissant cette activité* ».

Compte tenu de ces modalités, le rôle des collectivités en matière de réseaux de communications électroniques est souvent qualifié d'« opérateur d'opérateurs ». Elles construisent des infrastructures-support et les exploitent dans le but de les mettre à disposition des opérateurs, intervenants sur le marché de gros, ou de détail, des services aux utilisateurs finals, et des utilisateurs de réseaux indépendants. Leur action éventuelle sur les marchés avals est en effet délimitée : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent fournir des services de communications électroniques aux utilisateurs finals qu'après avoir constaté une insuffisance d'initiatives privées propres à satisfaire les besoins des utilisateurs finals et en avoir informé l'Autorité de régulation des communications électroniques. L'insuffisance d'initiatives privées est constatée par un appel d'offres déclaré infructueux ayant visé à satisfaire les besoins concernés des utilisateurs finals en services de communications électroniques* ». Le constat d'une telle carence signerait l'échec de l'initiative publique destinée, justement, à créer les conditions techniques et économiques de disponibilité des offres de détail.

Les actions des collectivités territoriales dans le champ des communications électroniques, qu'elles soient en régie, en DSP, en PPP, en marché de travaux ou de services, s'exercent sur ce mode, propre, d'« opérateur d'opérateurs ». Or, depuis quelques années déjà, des **signaux d'alerte** apparaissent qui peuvent faire douter de la robustesse de cette notion, non spécifiée dans le champ télécoms, et conduisent à s'interroger sur le statut des RIP, dans cet univers contraint, et sur leur devenir, à moyen et long terme.

Quels sont ces signaux d'alerte ?

Paradoxalement, ils relèvent d'abord du **non-dit** : les Réseaux d'Initiative Publique, par exemple dans les décisions réglementaires, de ces deux dernières années, relatives à la mutualisation de la fibre optique sur le segment terminal, n'existent pas. Que ce soit en zones très denses, comme hors de ces zones, leur rôle n'est pas pris en compte. Même constat, s'agissant d'un domaine, où, on aurait pu le penser, les RIP des collectivités territoriales ont une fonction majeure, celui de la montée en débit. Le projet de recommandations¹ de l'ARCEP n'évoque, à aucun moment, les Réseaux d'Initiative Publique, dans les dispositions proposées.

Au-delà du « non-dit », les signaux d'alerte sont aussi **implicites** : ils s'inscrivent directement dans la régulation asymétrique mise en œuvre à l'occasion des marchés pertinents, depuis 2009, sur les offres de gros d'accès aux infrastructures constitutives de la boucle locale, et sur les offres de gros d'accès DSL activés (« bitstream »). Les offres de gros de l'opérateur déclaré puissant sur la boucle locale, France Telecom, sont sollicitées par l'ARCEP, comme le prévoient les règlements communautaires : offre LFO (location de fibre noire entre les NRA), offre de *bitstream* sur les liens cuivre livrés au niveau départemental ou régional (ACA²), offres de fourreaux (LGC-FTTx, NRA-SR...). Or, certaines de ces offres peuvent venir en concurrence directe des réseaux d'initiative publique existants, notamment de collecte. Elles interviennent sur les mêmes segments de marché que celles des RIP : le marché amont des services de gros aux opérateurs. C'est le cas de l'offre LFO, non régulée. La constitution, par l'opérateur déclaré puissant, d'une telle offre, destinée à favoriser l'extension nationale du dégroupage pour les opérateurs, vient bouleverser l'économie des RIP de collecte qui, en partie, ont été créés pour répondre à cette carence du marché. Opérationnelle depuis 2007, l'offre LFO rentre directement en concurrence avec les services de collecte des RIP. Elle fragilise l'économie de ces réseaux, alors que, dans le même temps, la collectivité est appelée à créer les conditions favorables d'accès au très haut débit des sites, Entreprises et Particuliers, notamment en milieu non dense et rural.

D'autres services de gros, cette fois régulés, comme les offres de gros haut débit activées, sont en compétition avec les lignes DSL activées, fournies, sous marque blanche, par les RIP au niveau départemental, régional ou national. En effet, les prix des offres de gros de France Telecom, depuis 2009, baissent de manière constante, conduisant les exploitants de RIP à devoir s'aligner ou à être évincés de ce marché. Or, comme au point précédent, les investissements des collectivités territoriales sont encouragés et attendus, que ce soit pour étendre la couverture géographique du dégroupage ou pour améliorer l'offre de services sur les zones non dégroupées.

¹ Mis en consultation publique jusqu'au 07 mars 2011

² ACA - ADSL Connect ATM/IP

Enfin, les signaux d'alerte, pour les collectivités territoriales, sont aussi franchement **explicites**. C'est le cas, dans le domaine du Très Haut Débit sur fibre optique. La participation financière des collectivités est ici à nouveau souhaitée. En revanche, le rôle que certains voudraient leur voir dévolu serait celui d'un intervenant circonscrit aux seules zones blanches du très haut débit, et de préférence les zones les moins denses et les plus chères de leur territoire. Toutes les collectivités sont concernées :

- celles dont les communes ont été qualifiées en « Zones Très Denses » : les dispositions réglementaires en vigueur ne leur permettent pas d'avoir l'assurance de voir couverts en fibre optique les quartiers constitués d'immeubles de moins de 12 logements et les zones pavillonnaires, pourtant souvent nombreux. Les opérateurs n'iront pas dans ces zones de manière spontanée ou, en tout cas, seulement dans un délai de 6 à 8 ans. La nécessité pour l'ARCEP d'avoir à élaborer une réglementation spécifique à ces zones de basse densité, au sein des Zones Très Denses, reflète bien le paradoxe d'un instrument réglementaire peu adapté à la préservation des équilibres territoriaux,
- celles qui sont situées hors des zones très denses, qui mobilisent peu les opérateurs du marché, hormis pour les grandes agglomérations. Certains appellent les collectivités à intervenir en complément de la seule initiative privée et à exclure de leur périmètre les zones déclarées par les opérateurs, quelle que soit la réalité de ces intentions. Or, les déclarations les plus ambitieuses des opérateurs privés excluent du périmètre de couverture la quasi-totalité des zones rurales (en moyenne 90% des communes) et offrent une faible lisibilité de leurs engagements de calendrier.

Une telle position ne tient pas compte des dispositions du Programme National Très Haut Débit qui prévoit la possibilité, pour les collectivités, d'agir dans le cadre de projets « intégrés » couvrant à la fois des mailles sans perspective d'investissement privé rapide et des mailles sur lesquelles un opérateur est ou pourrait être labellisé. L'exclusion de certaines communes du périmètre d'un projet, outre l'impossibilité dans laquelle elle placerait la collectivité d'établir une péréquation géographique et économique au sein de son projet, serait contraire aux dispositions communautaires en matière de règles relatives aux aides d'Etat. En effet, les lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat en matière de réseaux de communication à haut et très haut débit publiées en septembre 2009, valident les projets globaux réalisés dans le cadre d'un service d'intérêt économique général (SIEG).). Le Programme National Très Haut Débit, en prenant en compte cette option, est en parfaite conformité avec le cadre communautaire.

Certes, les collectivités territoriales sont confortées, de loin en loin, dans la légitimité de leur intervention en matière d'aménagement numérique. L'impact de leurs actions au bénéfice du développement économique et de la couverture territoriale n'est pas remis en question. Pour autant, on assiste à ce qui semble être une lente désagrégation de leur périmètre d'intervention, stratégique, fonctionnel et économique face à laquelle elles souhaitent réagir. On le sait, la période actuelle constitue un tournant dans le développement numérique, au niveau mondial. Il s'agit de constituer des réseaux plus performants et pérennes, sur fibre optique, jusque dans la boucle locale. La France n'est pas le pays le plus avancé dans ce domaine. Les acteurs, FAI nationaux, après leurs premiers effets d'annonce en 2008, précisent progressivement leur zone d'intervention en matière de raccordements FTTH. Les collectivités souhaitent contribuer positivement à ce grand chantier de la fibre à l'abonné, en cohérence avec l'action des opérateurs, mais sans pour autant renoncer à leurs prérogatives en matière de service public local.

Pour faire face à ce nouvel environnement et qu'elles puissent s'impliquer de manière sécurisée et pérenne dans le Très Haut Débit, les collectivités souhaitent disposer, pour leurs Réseaux d'Initiative Publique, d'un statut en droit des communications électroniques, qui reflète précisément leur positionnement d'opérateur d'opérateurs et leur rôle dans le développement équilibré du territoire.

1.2. Les objectifs d'une démarche conjointe, pour une meilleure prise en compte des Réseaux d'Initiative Publique, dans le cadre législatif

Ce Mémoire, porté par des collectivités représentant des territoires diversifiés (urbains et ruraux), des environnements politiques et sociaux également différents, a pour objectifs de:

- faire partager aux acteurs du territoire, les éléments du constat sur les zones de risques potentiels pour les Réseaux d'Initiative Publique dans les années à venir
- appréhender les solutions, juridiques, réglementaires, techniques et financières, susceptibles d'éviter la paralysie de l'action publique en matière d'aménagement numérique du territoire, notamment à l'aune du très haut débit et bâtir un programme d'action associé
- présenter et défendre les solutions retenues auprès de l'ensemble des acteurs, institutionnels et privés, sur la scène parlementaire, comme auprès des autorités nationales de régulation et des instances communautaires.
- utiliser, pour ce faire, tous les instruments de l'action territoriale : législatifs, réglementaires, techniques et financiers
- accompagner, dans leur mise en œuvre, les projets de décision, qui seraient retenus par les collectivités adhérant à la démarche, le Mémoire ayant une vocation dynamique, avec la prise en compte, des avancées et des zones de progression
- fédérer les initiatives destinées à porter le programme d'action.

2. Les éléments du constat

2.1. L'impact positif de l'engagement des collectivités territoriales dans le domaine de l'aménagement numérique, parfois reconnu mais souvent peu valorisé.

2.1.1. Des effets positifs visibles

En 2008, les pouvoirs publics reconnaissent le résultat positif des actions entreprises par les collectivités dans le domaine du haut débit. Le Rapport de bilan établi par l'ARCEP, à la demande du Parlement³, indique : *« près de 40% des centraux téléphoniques dégroupés à ce jour, représentant 4,6 millions de lignes l'ont été en s'appuyant sur un réseau d'initiative publique. Sur ce total, 2 millions de lignes n'auraient jamais été dégroupées sans intervention publique. Pour les 2,6 millions de lignes restantes, cette intervention a permis un dégroupage plus rapide que par la seule initiative privée »*.

En outre, le rapport met en avant le caractère stratégique du « *raccordement optique des zones d'activités* » par les Réseaux d'Initiative Publique et le constat selon lequel : *« Cette intervention des collectivités en faveur des ZAE semble d'autant plus pertinente que le plan d'équipement Très Haut Débit des ZAE annoncé par France Telecom en 2005 n'a finalement pas été exécuté, que les ZAE sont souvent mal desservies en DSL (car éloignées des centres bourgs où se trouvent en général les NRA) et qu'elles risquent d'être laissées pour compte dans les déploiements FTTH qui concernent les seules zones d'habitation. »* Le rapport identifie également, de manière claire, l'effet de levier sur l'investissement privé des initiatives des collectivités territoriales: accélération de la couverture, ouverture du marché à de nouveaux opérateurs, notamment sur le secteur des entreprises, au-delà des seuls FAI du marché national.

A l'occasion du cycle d'analyse des marchés pertinents de 2009-2011⁴, sur le marché 4, l'ARCEP indique: *“le marché du haut débit s'est principalement développé en France grâce à la possibilité donnée aux opérateurs de communications électroniques alternatifs de dégroupier la boucle locale cuivre de France Télécom. (...). Pour la part d'accès haut débit DSL en dégroupage, la France est dans le peloton de tête, en Europe comme au niveau mondial. Le dégroupage couvre désormais plus de 80 % de la population”*. Le rôle des RIP dans le développement et l'accélération du marché du haut débit n'est plus mentionné. Pour cette période de 3 ans et avant le prochain cycle d'analyse dans 3 ans, l'ARCEP retient principalement de l'intervention des collectivités territoriales, au titre de l'article L 1425-1 du CGCT et des offres de gros, la seule mise à disposition de fourreaux.

³ Disposition prévue par la Loi de Modernisation de l'Economie du 4 août 2008.

⁴ ARCEP : « *Marché de gros d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire* » (Marché 4) ; « *Marché de gros d'accès activés à haut et très haut débit avec une livraison infra régionale* » (Marché 5) - 2011

Les RIP ne sont pas davantage présents lorsqu'il s'agit d'évoquer l'accès des opérateurs au bitstream sur la boucle cuivre (marché 5), proposé en complément du dégroupage. L'analyse de marché faite par l'Autorité de Régulation indique: *“il n'existe pas à ce stade d'offre de gros d'accès haut débit activée de France Télécom permettant aux opérateurs alternatifs de proposer sur le marché de détail une offre de télévision sur ADSL en dehors des zones dégroupées”*. Une prestation de ce type s'appuie sur le mode de diffusion audiovisuel « multicast » et nécessite donc l'implémentation de ce protocole. L'Autorité précise avoir envisagé de demander à France Télécom une prestation « multicast » en collecte Ethernet permettant aux opérateurs alternatifs de proposer, sur le marché de détail, une offre de télévision sur ADSL dans les zones non dégroupées. Elle y a renoncé, privilégiant l'obligation pour France Telecom de mise à disposition de liens fibre LFO. A cette occasion, l'ARCEP indique d'*“autres opérateurs proposent déjà des offres de gros d'accès haut débit activées sur DSL incluant de telles prestations”* et qui permettent aux zones non dégroupées de bénéficier de la TV sur DSL. En l'occurrence, ce sont majoritairement les opérateurs de RIP qui offrent ces prestations de gros multicast. Elles font partie de leurs obligations de service public et garantissent un traitement équitable du territoire entre zones denses et non denses.

De la même manière, la dynamique concurrentielle créée par les RIP dans les zones d'activités, en direction des entreprises, notamment sur le segment des TPE et petites PME (moins de 50 salariés) n'est que rarement évoquée. L'ARCEP dans le cadre de la procédure d'analyse des marchés pertinents⁵ note la progression, entre 2007 et 2009, de la part de marché de l'opérateur déclaré puissant et la diminution de celle des offreurs alternatifs auprès de cette clientèle. Pour autant, la création de valeur par les RIP et le caractère particulièrement ouvert de la concurrence dès lors qu'ils interviennent sur ce marché, ne sont pas relevés.

L'action des collectivités territoriales dans le domaine du très haut débit, au travers des RIP FTTx (FTTH, FTTLA, FTTN), bien que d'origine récente, montre la capacité de ces dernières à proposer des offres de gros, passives et actives, sur réseaux fibre à l'abonné, “résidentiels” comme “entreprises”. L'Autorité de la Concurrence constate, dans son avis en date du 8 mars 2011: *“ Les offres de gros sur fibre optique sont aujourd'hui marginales et le très haut débit reste un service émergent sur le marché de détail”*. L'Autorité ne voit pas, dans l'immédiat, se développer le marché de ces offres de gros, qui n'est d'ailleurs pas régulé. L'application, par l'ARCEP d'une régulation symétrique dans le domaine de la fibre optique ne donne pas lieu, en effet, à la mise en œuvre d'offres de gros régulées. Dans le même temps, l'Autorité de la Concurrence note: *“l'absence d'offres de gros peut constituer une atteinte à l'intérêt des consommateurs”* dans la mesure où la diversité, dans le choix des acteurs tout autant que des services, peut s'en trouver limitée. Or, les collectivités locales, dans le cadre de leurs RIP FTTH, sont les premières à proposer des offres de gros de location à la ligne, passives et actives, comme des offres de gros en cofinancement (IRU). Celles-ci ont pour objectif de créer les conditions d'accès à leurs territoires de tous les fournisseurs de services. Que ce soit au travers de RIP fibre noire, de RIP orientés DSL, ou bien

5 ARCEP, Consultation publique - Analyse des marchés pertinents du haut et du très haut débit 2010.

FTTH, l'initiative des collectivités a permis de lever en France jusqu'à présent plusieurs milliards € (2,9 Md€ en 2009⁶). Le rapport du sénateur Maurey précise: *"On peut estimer à environ 200 millions d'euros par an l'investissement réalisé par les collectivités territoriales dans les infrastructures haut et très haut débit au cours des dernières années. C'est un effort considérable qui a été accompli et qu'il convient de souligner."*

2.1.2. Les RIP, grands absents des récentes dispositions réglementaires ou de celles, en cours d'élaboration

Les exploitants de RIP sont-ils des opérateurs comme les autres ? On peut se poser la question, dès lors que leur position et leur impact n'influent pas le contenu des mesures retenues et ne donnent lieu à aucune prise en compte des effets que celles-ci pourraient induire sur leur développement et leur pérennité.

Plusieurs faits tendent à montrer que les collectivités, malgré leurs actions en matière d'aménagement numérique, n'ont pas de réelle prise sur leur environnement réglementaire. Quelques exemples:

- ✓ La baisse des tarifs de l'offre LFO de France Telecom:

L'Autorité estime, dans son dernier cycle d'analyse des marchés, *«justifié de maintenir l'imposition de l'obligation de fourniture de l'offre LFO, sous forme d'une offre de location de longue durée de fibre, en tant que ressource associée à la fourniture du dégroupage de la boucle locale. Cette offre répond aux objectifs d'exercice d'une concurrence effective et loyale entre opérateurs, tout en prenant en compte l'intérêt des territoires (...)"*. A l'issue de cette analyse, France Telecom pourrait être amené à introduire, dans son offre, la mise à disposition d'un seul lien optique au lieu de la paire de fibres actuelle, avec une baisse de tarifs associée. Il lui est demandé également une baisse du tarif du ml pour les NRA de petite taille.

Or, le retour d'expérience a montré l'impact de l'offre LFO par rapport aux réseaux de collecte établis par les RIP. L'ARCEP indique: *"Si l'intervention des collectivités contribue au dégroupage sur certaines zones du territoire, elle reste à ce jour circonscrite et le réseau de collecte France Télécom [offre LFO] reste dans la majorité des cas incontournable"*. La collectivité intervient en opérateur d'opérateurs, public, dans le cadre d'une offre péréquée, visant à la fois les NRA de grande taille et le plus souvent, ceux de petite taille.

- ✓ La régulation des tarifs de gros des accès haut débit activés de France Telecom (bitstream):

⁶ AVICCA, novembre 2009 (124 RIP), cité dans le cadre du Rapport d'Hervé Maurey au Premier Ministre : « Réussir le déploiement du très haut débit : une nécessité pour la France » 2010

France Telecom propose aux opérateurs deux types d'offres de gros, en direction de la clientèle professionnelle (DSL Entreprises, et Core Ethernet Entreprises) et de la clientèle résidentielle (DSL Access, DSL Collect ATM, DSL Collect IP, DSL Collect Ethernet). Les tarifs du bitstream sur la boucle cuivre, offres de gros régulées, font l'objet de baisses constantes depuis 2006. La dernière analyse des marchés publiée par l'ARCEP préconise une nouvelle baisse du tarif de gros de l'offre d'accès DSL activés.

Année	2007	2008	2009	2010
Tarif ACA Partiel FT	16.30	14.82	13.80	12.80
Tarif ACA Total FT (hors collecte IP)	24.57	21.94	20.90	19.40

Or, les RIP orientés DSL offrent ces mêmes services de gros activés, dans le cadre de liens DSL livrés en un point du territoire de la collectivité par l'exploitant du RIP. L'Autorité de la Concurrence constate d'ailleurs que *“ sur les zones les plus denses du territoire, les opérateurs alternatifs font désormais jeu égal avec Orange sur le marché de détail résidentiel et dominant le marché de gros des offres activées (“bitstream”) ”*. Les offres de gros activées faites par les RIP contribuent de manière significative à cet élargissement du marché. Toutefois, la baisse constante des tarifs du bitstream de France Telecom, sur lesquels les RIP doivent s'aligner pour rester concurrentiels, affecte leurs marges.

L'ARCEP, dans sa dernière analyse du marché pertinent des offres de gros d'accès haut débit activées, livrées au niveau infranational, (Marché n° 5 - Juin 2011) mentionne ce rôle des RIP, indiquant : *"Les opérateurs alternatifs sont susceptibles de proposer des offres de gros d'accès haut débit en DSL activées alternatives à celles de France Telecom à partir du dégroupage. C'est le cas, notamment (...) des opérateurs de réseaux d'initiative publique"*. Elle précise que si la croissance continue du dégroupage a été soutenue *"d'une part par les réseaux d'initiative publique (...) et d'autre part par l'offre de raccordement des NRA distants en fibre optique de France Telecom" (...)* *"les barrières à l'entrée demeurent élevées et les perspectives de développement de la concurrence sont limitées"*, notamment s'agissant du dégroupage des petits NRA. Pour tenir compte d'une hétérogénéité des situations, l'ARCEP à l'issue de son analyse, propose de différencier géographiquement les obligations de contrôle tarifaire qui seraient imposées à France Telecom. Elle indique vouloir désormais distinguer :

- un premier périmètre géographique, qui recouvre les zones où France Telecom est le seul à faire des offres de gros d'accès haut débit activés en direction du marché résidentiel (9 646 NRA),
- un second périmètre, qui correspond aux zones couvertes par, au moins un opérateur tiers, en offres de gros d'accès haut débit activés (4 776 NRA).

7 Avis n° 11-A-05 du 8 mars 2011

Pour la clientèle résidentielle, sur la première zone, l'ARCEP maintient les obligations tarifaires de France Telecom : les tarifs doivent refléter les coûts et ne peuvent être marqués par des effets de seuil. En revanche, sur le second périmètre, là où France Telecom n'est plus le seul opérateur de gros sur ces offres activées, en l'occurrence dans la quasi-totalité des zones avec réseaux d'initiative publique, les obligations tarifaires de France Telecom sont supprimées. L'ARCEP considère que *"dans cette zone, s'exerce désormais une pression concurrentielle suffisamment forte sur France Telecom pour limiter les risques sur le plan tarifaire"*. Elle renvoie le règlement de contentieux éventuels vers l'Autorité de la Concurrence, notamment dans l'hypothèse où France Telecom pratiquerait des tarifs d'éviction par rapport aux offres de gros de ses concurrents.

S'agissant du segment professionnel et de la clientèle des entreprises, l'ARCEP maintient les obligations, pour France Telecom, de tarification devant refléter les coûts et de proscription des tarifs d'éviction, considérant que les tarifs de l'opérateur ne doivent *"pas remettre en cause les modèles économiques développés par les opérateurs tiers ou dans le cadre d'une intervention publique, sur la base du dégroupage"*.

Les signataires de ce Mémoire se félicitent de voir l'ARCEP infléchir ses analyses pour commencer à prendre en compte les RIP, dans une approche segmentée géographiquement, mais, dans le même temps, se posent la question de savoir si l'économie des exploitants de RIP a bien été appréhendée et la portée des investissements de long terme consentis par les collectivités réellement appréciée. L'Autorité sait-elle en effet que 80% du marché des accès de gros activés de nombre de RIP est constitué par la clientèle résidentielle ? S'il paraît souhaitable à l'ARCEP de retenir, sur le segment professionnel, une *"contrainte de non éviction [pour France Telecom] revue et adaptée sur des bases visant désormais uniquement à assurer la protection des investissements consentis par les opérateurs tiers ou dans le cadre d'une initiative publique"*, alors, cette même exigence devrait s'appliquer aussi sur la zone 2 du marché résidentiel et de manière encore plus cruciale, pour maintenir la dynamique concurrentielle relevée par l'ARCEP. On note, en outre, que l'Autorité fait passer le délai de prévenance de France Telecom, dans le cadre d'une décision de baisse tarifaire de ses offres de gros haut débit activées, de trois mois à seulement un mois, ce qui risque de fragiliser encore plus la situation des acteurs concurrentiels. Dès lors, quel sera l'intérêt des collectivités, dans la phase de transition vers le FTTH, à poursuivre l'extension du dégroupage, notamment dans les zones moins denses, si, dès l'ouverture de nouveaux NRA, celles-ci et leurs exploitants se retrouvent en concurrence frontale, sans garde-fous réglementaires, avec un opérateur intégré, dont les investissements sur la boucle cuivre sont déjà amortis qui cumule revenus sur les marchés de gros et sur le marché de détail ?

On ne peut à la fois se féliciter du rôle des collectivités territoriales dans la progression du dégroupage, les encourager à continuer leurs investissements pour étendre la couverture des zones dégroupées, et ignorer leur positionnement, dès lors qu'il s'agit de réguler les offres de l'opérateur déclaré puissant sur ce marché. Les mesures prises en matière d'accès doivent prendre en compte le rôle des RIP, dans leur fonction d'opérateur d'opérateurs.

- ✓ La mutualisation du segment terminal fibre optique dans les zones très denses et hors des zones très denses:

Les règles de mutualisation de l'accès au segment terminal fibre optique autorisent les opérateurs, dans les zones qualifiées de "très denses" par l'ARCEP, à déroger à la règle définie par la Loi de Modernisation de l'Economie du 5 août 2008 selon laquelle le point de mutualisation de la fibre doit être localisé en dehors de la propriété privée. Cela conduit les opérateurs, sur les 148 communes concernées, à privilégier le raccordement des immeubles de plus de 12 logements, pour lesquels ils s'assurent d'être "conventionnés", laissant de côté les quartiers moins denses, avec leurs petits collectifs, souvent très nombreux et leurs zones pavillonnaires. Une réglementation de la mutualisation de l'accès, dans les quartiers moins denses des ZTD, est désormais proposée par l'ARCEP, pour pallier cette situation, l'Autorité reconnaissant le fait que « *à ce stade, les opérateurs n'ont pas convergé sur des solutions opérationnelles pour fournir l'accès aux lignes de ces petits immeubles en un point de mutualisation* »⁸. Ce constat conduit l'ARCEP à une révision de la règle antérieure⁹: "*La nécessité d'un déploiement homogène apparaît d'autant plus fondamentale que ces petits immeubles rassemblent une part importante des logements situés en zones très denses*", nombre de collectivités ayant fait ce même constat, depuis déjà un certain temps, et ayant alerté l'ARCEP sur ce point, sans succès.

Au-delà de l'empilement des cadres réglementaires qu'elle génère, cette situation démontre le caractère peu opérant du dispositif. Le nombre d'abonnements très haut débit « *pour lesquels le fournisseur de services accède au réseau d'un opérateur tiers dans le cadre d'une offre de mutualisation, était d'environ 3 300* » au 31 décembre 2010¹⁰.

Paradoxalement, la présence de RIP a été un facteur de qualification des zones très denses par l'ARCEP, au-delà même de la proportion d'immeubles de plus de 12 logements dans la zone. Or, nombre des communes concernées sont constituées de zones pavillonnaires et de quartiers de basse densité, qui, aujourd'hui, ne sont pas couverts par les opérateurs, et ont peu de chances de l'être à moyen terme. Seul le RIP FTTH est susceptible d'améliorer la situation par une démarche de péréquation, mais encore faut-il que celui-ci ne soit pas soumis à des règles de mutualisation, limitatives, dans une perspective de couverture homogène de la commune. Dès lors qu'un projet de RIP existe, les communes qualifiées en Zones Très Denses devraient pouvoir sortir de cette catégorie pour agir, dans le cadre du service public local, et garantir, ainsi, un équilibre de la couverture. « *Après un bilan, fin 2012, de la mise en œuvre de la présente recommandation [relative aux zones de Basse Densité]* », l'ARCEP se réserve d'ailleurs la possibilité « *d'une modification de la décision du 22 décembre 2009, qui nécessiterait alors un processus de révision plus lourd (...)* ».

8 « *Modalités de l'accès aux lignes à très haut débit en fibre optique pour certains immeubles des zones très denses, notamment ceux de moins de douze logements* » *Projet de recommandation, consultation publique du 7 avril au 4 mai 2011.*

9 Point de mutualisation localisé sur le domaine public et plus en amont dans le réseau, absence de nécessité de fibre dédiée, immeubles de plus de 12 logements dans la zone de basse densité traités selon les mêmes dispositions que les autres bâtiments de la zone moins dense...

10 ARCEP, Observatoire du Très Haut Débit fixe – Marché de gros au 31 décembre 2010

En dehors des Zones Très Denses définies par l'ARCEP, la décision du 14 décembre 2010 fixe le cadre d'intervention des opérateurs, sans mention du rôle des Réseaux d'initiative publique. Là où l'Autorité de la Concurrence demande à l'ARCEP de prendre en compte la spécificité des collectivités territoriales qui interviennent en seul opérateur d'opérateurs, l'ARCEP répond qu'il ne saurait y avoir de statut dérogatoire pour les RIP.

Or, il ne s'agit pas d'une demande de statut dérogatoire, mais bien, de la reconnaissance de leurs obligations de service public d'une part et de la prise en compte de leur position d'intervenant sur les seuls marchés amont du très haut débit d'autre part. Cette double contrainte fonde leur légitimité à organiser la mutualisation sur une zone, à définir les zones arrières des Points de Mutualisation (PM) et à proposer aux opérateurs des offres de gros en cofinancement (IRU), comme en location, à la ligne, passives et actives.

✓ L'offre NRA-MED

La recommandation de l'ARCEP sur les modalités de montée en débit à partir de la sous-boucle locale de France Telecom¹¹ met en avant un projet d'offres de référence centré exclusivement sur l'opérateur historique, dont les collectivités locales seraient les simples prestataires et financeurs. La montée en débit, via la sous-boucle locale, par mono-injection (solution retenue aujourd'hui par l'ARCEP), a pour objet d'améliorer la couverture DSL d'un territoire et de rendre éligibles les publics résidentiels et les entreprises à des débits supérieurs à 2 Mbps. Les collectivités demandent de très longue date cette mobilisation de la sous-boucle locale de France Telecom, au-delà des seules offres NRA-ZO.

Au moment où ces dispositions se mettent en place, on constate que les réseaux d'initiative publique existants ne sont pas pris en compte ou sont réduits à un rôle mineur.

L'offre de référence PRM de France Telecom du 29 juillet 2011 est dédiée essentiellement aux collectivités territoriales, pour lesquelles il crée une nouvelle catégorie, celle d'*"opérateur aménageur"*. Il confirme ainsi le fait que le financement de l'installation et de l'aménagement du Point de Raccordement Mutualisé (PRM) revient entièrement à la collectivité demandeur et/ou à son délégataire, tout comme celui du réseau de collecte amont, duquel 6 paires de fibres devront lui être attribuées.

L'offre de France Telecom intègre également le paiement, par la collectivité, d'une compensation financière destinée aux opérateurs présents au NRA de rattachement, qui seraient conduits à migrer à la sous-répartition du fait du réaménagement de la sous-boucle. Le tarif est ainsi de 30€ par ligne migrée pour chacun des opérateurs présents au NRA-O. Si la rémunération de France Telecom pour la mise en œuvre de cette offre est de 30 426 € pour les SR < à 100 lignes, elle se monte à 73 262 € pour les SR entre 600 et 750 lignes. Au-delà, les collectivités n'auront aucune visibilité puisque la prestation est fournie par France Telecom "sur devis".

11 Mise en consultation en mars 2011

En contre partie du droit d'usage et d'exploitation des infrastructures construites par la collectivité et mises à disposition de France Télécom, celui-ci lui verse une redevance plafonnée à 500€ par an pour les SR inférieurs à 100 lignes et à 1200 € pour ceux supérieurs à 750 lignes, soit un montant dérisoire et ne permettant en aucun cas à la collectivité de couvrir une part, même minime, de ses coûts.

Les sous-répartiteurs concernés par l'offre PRM sont ceux dont l'affaiblissement en transport est supérieur à 30 dB, et les sous-répartiteurs desservis par plusieurs câbles de transport et ayant au moins 80 % des LP avec un affaiblissement en transport supérieur à 30 dB. Elle porte également sur les sous-répartiteurs desservant un minimum de dix Lignes Inéligibles à partir du NRA origine, tel que pour les NRA ZO. Les opérateurs au NRA d'origine bénéficiant, dans tous les cas, d'une compensation financière, on peut supposer que les plaintes relatives à ces dispositifs, déposées auprès de l'Autorité de la Concurrence par certains d'entre eux, seront désormais révolues.

En attendant, France Telecom est le passage obligé, pour les collectivités territoriales, dans le cadre de la prise en charge et l'exploitation de la totalité du dispositif. On peut s'étonner d'une telle situation, dans la mesure où les RIP ont déjà largement fait la preuve de leur maîtrise de la construction et de l'installation de ces ouvrages, et du caractère industrialisé de leur procédure de traitement des lignes DSL dégroupées, comme de la vente de services d'hébergement ou de lignes activées.

Ces opérations sont conduites sur fonds publics, avec généralement un vecteur privilégié, le contrat de DSP ou de PPP. Celui-ci comporte, de façon constante, des dispositions visant à résorber les zones blanches ou grises du haut débit sur le territoire concerné, avec des investissements publics et privés afférents. L'offre NRA-MED, telle qu'elle se dessine, revient, pour la collectivité, à doubler les circuits de décision, de production et de financement, là où une approche la plus optimisée possible s'impose, autour des acteurs de référence que sont les RIP.

On note avec intérêt, le fait que France Telecom s'instaure ici en "guide suprême" de la concurrence puisqu'il ne laisse pas le choix des moyens aux collectivités territoriales et décide de lui-même que toute commande portant sur un sous-répartiteur inclus dans une zone dans laquelle existe un projet de déploiement FTTH sera rejetée. L'opérateur s'accorde donc un droit régalien d'éliminer toute concurrence, là où les collectivités pourraient décider d'intervenir, avec leur exploitant, en investisseur avisé.

Les modalités de cette offre empiètent donc largement sur les règles d'un marché ouvert et sur les principes de libre administration des collectivités territoriales.

L'action des collectivités territoriales et de leurs groupements est reconnue au travers de leurs seules contributions financières. Leur rôle, en tant qu'opérateur télécoms, est largement ignoré. Leur fonction d'opérateur d'opérateurs n'est pas prise en compte, que ce soit au moment des

arbitrages réglementaires ou des concertations qui les accompagnent. Or, même si la plupart des collectivités délègue cette fonction à des tiers, elles continuent à l'incarner et, en tant que tel, doivent être traitées en acteur télécoms à part entière.

2.2. Un Programme national Très Haut Débit en adéquation avec les fondements et les modes d'exercice des SIEG

2.2.1. Une ambition partagée :

Faut-il le rappeler, la boucle locale optique, en prenant le relais de la boucle locale cuivre introduit une rupture majeure dans le champ télécoms. Les débits, les applications et les services, la qualité de service elle-même, peuvent en être profondément modifiés. La France est le premier pays en Europe à avoir adopté une réglementation spécifique du FTTH. Dans le même temps, la progression de ce mode d'accès dans les pays industrialisés, déjà bien desservis en haut débit, ou dans les pays émergents, laisse peu de place aux doutes ou aux atermoiements. La France a pris du retard.

Tableau 1 - Economies, au niveau **mondial**, ayant le taux de pénétration FTTH/FTTB le plus élevé (Source : FTTH Forum Council, Février 2011)

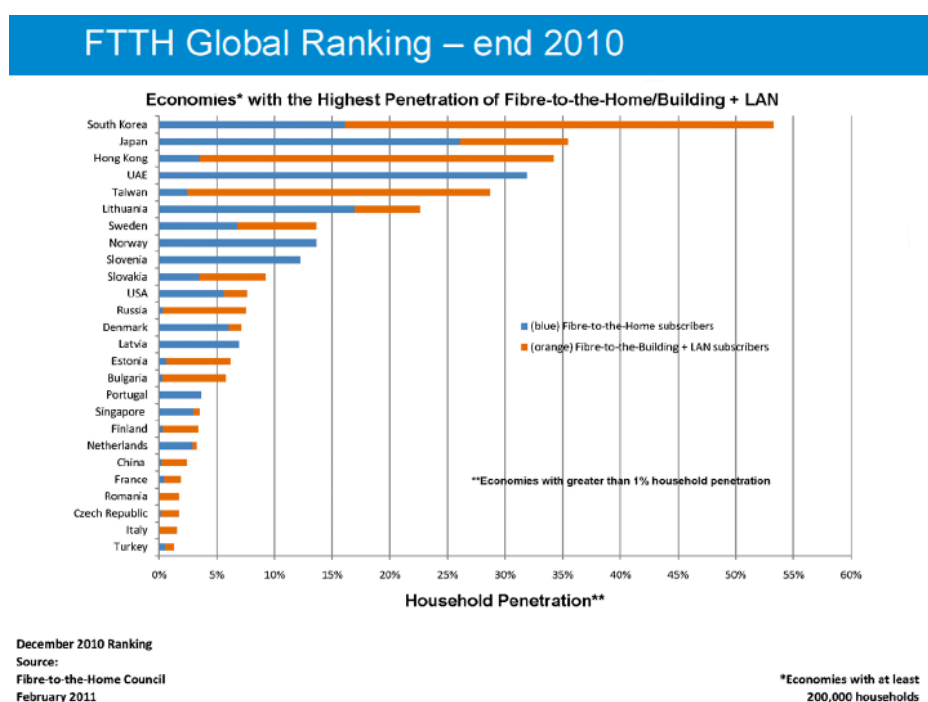
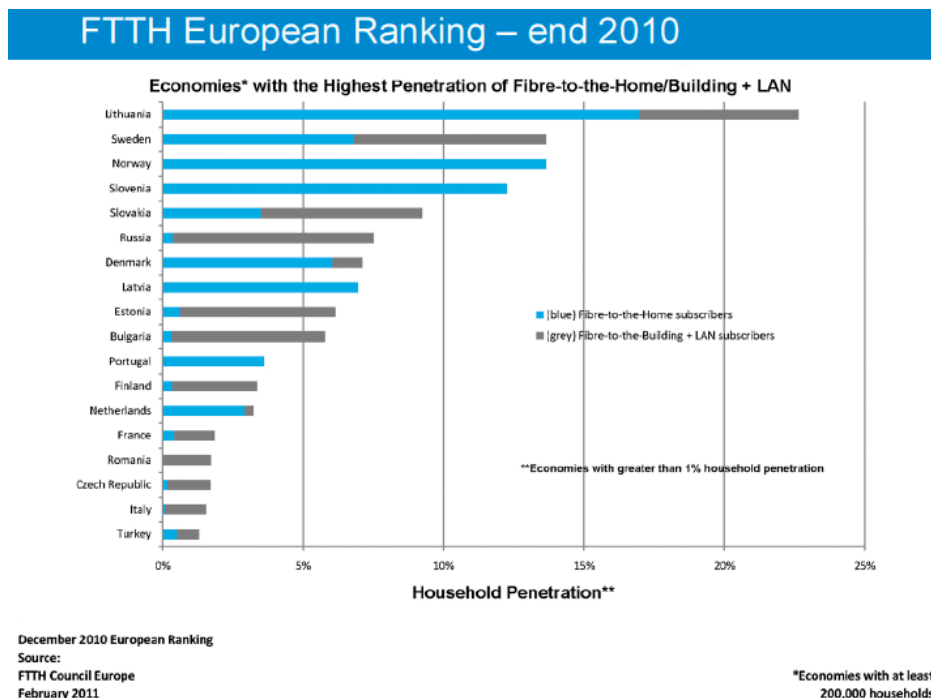


Tableau 2 - Economies, au niveau **européen**, ayant le taux de pénétration FTTH/FTTB le plus élevé (Source : FTTH Forum Council, Février 2011)



Il s'agit pourtant d'un mouvement irréversible.

Les premières dispositions du Programme National Très Haut Débit ont été mises en œuvre avec l'Appel à manifestation d'intentions d'investissements (amii) auprès des opérateurs. Clos le 31 janvier 2011, ces intentions d'investissements FTTH ont fait l'objet de nombreux échanges entre les opérateurs et les collectivités territoriales, notamment dans le cadre de la réalisation des Schémas Directeurs Territoriaux d'Aménagement Numérique. Des montants d'investissement ont été avancés par les opérateurs : 1 milliard pour les uns, 2 milliards pour les autres. Les collectivités se félicitent de ces initiatives de la part des opérateurs.

Elles n'en restent pas moins perplexes dans la mesure où le Programme National Très Haut Débit ne prévoit pas de moyens de faire respecter les déclarations d'intention des opérateurs y compris dans le cadre de projets labellisés. La porte est ainsi ouverte à des risques de « vitrification » du territoire par des acteurs peu enclins à voir une concurrence sur la boucle locale optique. Or, les zones d'investissements annoncées par les opérateurs sont essentiellement constituées des principales agglomérations et de communes périphériques.

2.2.2. La légitimité des collectivités à intervenir dans le cadre de projets dits « intégrés »

La volonté des collectivités territoriales qui interviennent dans le domaine des réseaux très haut débit est double :

- s'appuyer sur le numérique pour soutenir le développement économique, principalement celui des TPE et des PME, dont on sait le rôle joué par les réseaux et services dans leur croissance
- accompagner l'évolution des usages en matière de communications électroniques, l'émergence de nouvelles pratiques, la création de nouveaux savoir-faire, pour les particuliers, de tous âges et de tous les milieux.

Un corollaire à cela : l'équité territoriale. Les collectivités inscrivent, en effet, leur action d'aménagement numérique dans une recherche et une préservation des grands équilibres de leur territoire, et ce, sur la durée.

Pourquoi renouveler ici une profession de foi maintes fois réitérée ? Parce que les collectivités n'ont pas l'impression, sur ce point, d'être écoutées et surtout entendues.

Le Programme National prévoit la possibilité, pour les collectivités, d'intervenir à deux niveaux :

- au titre du Guichet A qui permet de recueillir les projets des « opérateurs », c'est-à-dire des « *fournisseurs d'accès ou exploitants de réseaux, y compris lorsque le projet fait l'objet d'un investissement minoritaire avisé d'une collectivité locale* ». Ces projets font l'objet d'une manifestation d'intention de déploiements ne nécessitant pas de subventions publiques, étayée de justificatifs
- au titre du Guichet B, qui a vocation à recueillir les projets de déploiement des services à très haut débit portés par les collectivités territoriales et nécessitant un cofinancement sous forme de subvention de l'Etat.

Ces projets devront être cohérents avec les manifestations d'intentions exprimées ou les projets labellisés dans le cadre du volet A de la phase de soutien au programme national.

En 2010, les termes du Programme National Très Haut Débit prévoient que, lorsque la collectivité présente un **projet « intégré »**, couvrant à la fois des mailles sans perspective d'investissement privé rapide et des mailles sur lesquelles un opérateur est ou pourrait être labellisé rapidement :

« - La subvention dont de tels projets seraient susceptibles de bénéficier ne pourrait en tout état de cause pas prendre en compte des besoins exprimés pour la couverture de mailles sur lesquelles un opérateur est ou pourrait être labellisé rapidement.

*- Le soutien de l'Etat ne saurait être accordé sur les mailles sans perspective d'investissement privé rapide que si la collectivité retire de son programme les mailles sur lesquelles un opérateur est ou pourrait être labellisé rapidement, **ou si elle a mis en œuvre une intervention publique disjointe, en tant qu'investisseur avisé, pour les mailles sur lesquelles un opérateur est ou pourrait être labellisé rapidement, par exemple au travers d'un investissement minoritaire dans un exploitant de réseau** ».*

L'actualisation du PN-THD par les pouvoirs publics, au 27 avril 2011, voit la disparition de la référence à la notion de projets « intégrés ». Bien que parfaitement conforme avec la pratique juridique des collectivités territoriales en matière de SIEG (Services d'Intérêt Economique Général), et avec les lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat en matière de communications électroniques, elle est ignorée. Cette évolution sémantique mérite que l'on s'y attarde.

2.2.2.1. *Les projets « intégrés » : un cadre d'action familial aux collectivités territoriales*

Désormais, « *la collectivité pourra solliciter le soutien du programme « très haut débit » pour son projet* » seulement si celui-ci est « *situé hors des zones que les opérateurs se seraient engagés à couvrir* »¹². Cette suppression de l'intervention des collectivités en projets « intégrés », ne reflète ni l'étendue du champ de compétence des collectivités, ni l'éventail des modalités juridiques d'intervention qui s'offrent à elles.

Un réseau d'initiative publique, conduit en projet intégré, illustre pourtant la pratique des collectivités territoriales depuis plus de 10 ans dans le domaine des communications électroniques. En effet, dès lors que le cadre juridique retenu (convention de délégation de service public, contrat de partenariat public-privé, marché public...) opère précisément la distinction entre:

- d'une part, les mailles sur lesquelles un opérateur privé investit et sur lesquelles le déploiement du réseau d'initiative publique ne bénéficiera pas de subventions
- d'autre part, les autres mailles sur lesquelles le déploiement du réseau d'initiative publique nécessite une subvention,

la démarche de la collectivité est régulière et conforme à l'ensemble des dispositifs en vigueur. Tous les RIP développés jusqu'à présent se sont fondés sur cette pratique.

Les collectivités territoriales, ou leurs groupements, interviennent, au titre de l'article L 1425-1 du Code Général des collectivités territoriales, dans le cadre d'un **service public local** de communications électroniques. La qualification de service public n'implique pas nécessairement un financement, même partiel, de la collectivité organisatrice dudit service. S'agissant d'un service public à caractère industriel et commercial, la règle est l'équilibre financier du budget. Les ressources du service doivent ainsi, en principe, provenir des redevances perçues auprès des usagers.

12 Cahier des charges, Appel à projets « Programme National « Très Haut Débit », Réseaux d'initiative publique, juillet 2011.

Toutefois, la collectivité peut, en partie, participer au financement des ouvrages constitutifs du réseau dans le respect de la réglementation, tant interne que communautaire (article L. 1425-1, IV, du Code Général des collectivités territoriales et règles fixées par la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes et rappelées par les lignes directrices communautaires sur les aides d'Etat relatives au financement public des réseaux haut et très haut débit¹³).

La notion d'« investisseur avisé » suppose que soit vérifié que le déploiement du réseau d'initiative publique sur les mailles concernées sera réalisé dans des conditions qui seraient acceptables pour un investisseur privé opérant dans les conditions normales d'une économie de marché. Pour le calcul de la rémunération normale de l'exploitant, il faut prendre pour référence la rentabilité moyenne du secteur.

L'exploitant du RIP pourrait, en outre, demander à bénéficier « des prêts qui pourraient être octroyés de manière complémentaire à des opérateurs co-investissant dans le cadre d'un projet de déploiement de réseaux à très haut débit en dehors des zones très denses de l'ARCEP », dans le cadre du programme national très haut débit (page 9).

2.2.2.2. *Des projets « intégrés », compatibles avec les règles communautaires*

Les lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut et très haut débit publiées en septembre 2009, valide les projets globaux réalisés dans le cadre d'un service d'intérêt économique général (SIEG) :

« 29. Pour se conformer à sa mission de couverture universelle, un fournisseur de SIEG aura peut-être à déployer une infrastructure de réseau non seulement dans des zones non rentables mais également dans les zones rentables, c'est-à-dire les zones dans lesquelles d'autres opérateurs ont peut-être déjà déployé leur propre infrastructure de réseau ou envisagent de le faire dans un proche avenir. Toutefois, vu les spécificités du secteur de la large bande, dans un tel cas une compensation éventuelle ne devrait couvrir que les coûts de déploiement d'une infrastructure dans les zones non rentables.

« 38. Il appartient aux Etats membres d'élaborer, compte tenu des spécificités de chaque cas, la méthodologie la plus appropriée pour faire en sorte que la compensation octroyée ne couvre que les coûts de fourniture du SIEG dans les zones non rentables. Les bénéfices excédentaires, c'est-à-dire les bénéfices excédant le rendement sectoriel moyen des capitaux engagés pour le déploiement d'une infrastructure à large bande, le solde faisant l'objet de la compensation financière à octroyer ».

13 n°2009/C 235/04 publiées au JOUE n° C 235 du 30 septembre 2009

La Commission européenne a mis en avant dans son communiqué sur son avis sur le projet du Département des Hauts de Seine que « *la compensation octroyée (...) vise à compenser uniquement les coûts qui résulteraient du déploiement d'un tel réseau dans des zones non rentables du département* ».

La Commission européenne a ainsi relevé dans son avis que le TRI de 9% utilisé pour déterminer les zones non rentables « *correspondait à la limite acceptable d'intervention d'un opérateur privé et était cohérent avec les pratiques du secteur relevées par la Commission dans sa décision « Amsterdam » , qui oscillent entre 8,1% et 10,6% voir Décision de la Commission du 11 décembre 2007, C 53/2006 Citynet Amsterdam [2008] JO L 247, 16.9.2008, p° 27, point 129* » (avis CE note 25 page 15). La ville d'Amsterdam a en effet été qualifiée d' « *investisseur avisé* » par la Commission européenne, dans son avis sur le projet FTTH mis en œuvre.

Enfin, la collectivité doit pouvoir demander à l'exploitant de son RIP, dans le cadre de sa convention de délégation de service public ou de son contrat de PPP, d'intervenir sur les mailles pour lesquelles l'opérateur déclaré ne respecterait pas ses engagements, comme le Programme National l'envisage : « *Le projet peut prévoir des extensions conditionnelles de déploiement dans des zones où au moins un opérateur a fait part d'une intention de déploiement* » et suite « *au constat d'un retard significatif [de celui-ci] par rapport au calendrier de réalisation initialement communiqué (...)* ».¹⁴

Si le périmètre d'une convention de DSP ou d'un contrat de PPP avait été réduit et non seulement celui de la base éligible au grand emprunt, un avenant serait nécessaire pour la réintroduction de ces mailles. Or, non seulement, les conditions de validité d'un avenant à une convention de délégation de service public sont strictement encadrées, mais également les conditions de négociation d'un avenant peuvent être moins favorables que dans le cas d'une mise en concurrence qui risquerait de pas être viable pour de telles interventions ponctuelles.

Les collectivités territoriales sont donc légitimes à intervenir, conjointement, sur des zones rentables et non rentables, dans le cadre de projets intégrés, dès lors qu'elles respectent les règles nationales et communautaires énoncées précédemment.

2.2.3. La recherche d'un optimum économique en matière de couverture FTTH des territoires, avec un impératif : la péréquation géographique et tarifaire de la desserte.

Les collectivités s'inscrivent pleinement dans une volonté de cohérence de leurs initiatives avec les intentions d'investissement des opérateurs et les déploiements privés. Elles se féliciteront toujours de la dynamique économique du secteur, si tant est que la stratégie des acteurs :

¹⁴ Cahier des charges, Appel à projets « Programme National « Très Haut Débit », Réseaux d'initiative publique, juillet 2011.

- ne procède pas de la politique de la terre brûlée : à cet égard, on note que l'appel à manifestation d'investissements lancé en juillet 2010 porte sur des *« intentions d'investissement des opérateurs en matière de déploiement de réseaux de boucle locale à très haut débit à horizon de 5 ans (...) »*. Plus précisément, le programme national attend des porteurs de projets qu'ils lui communiquent *« un calendrier de déploiement à échéance de 1, 2, 3, et 5 ans, à compter de la date d'ouverture de l'appel à manifestations d'intentions »* et l'intensité de déploiement réalisé à *« l'horizon de 1, 2, 3 et 5 ans, à compter de la date de clôture de l'appel à manifestations d'intentions »*.

Compte tenu de ces dispositions, seuls devaient être reconnus les projets de déploiement qui annonçaient une programmation dont le début devait se situer en août 2010, et pour une fin proposée en décembre 2015, au plus tard. Toute intention d'investissement, programmée par un opérateur après cette date, ne devait pas être jugée recevable, dans la mesure où elle sortait du champ imparti. A la suite de la « Publication des cartes du très haut débit », le 27 avril 2011¹⁵, il apparaît que ces critères d'appréciation des déclarations des opérateurs ont changé : le terme de déploiement des opérateurs n'est plus 5 ans à compter du lancement du PN-THD. Les 5 ans, désormais, fixent les bornes de l'initialisation, par l'opérateur, de son déploiement FTTH, et non son terme.

Dans ce cadre, les collectivités qui souhaiteraient une aide financière dans le cadre du FSN devront *« mener une consultation qui permettra que soient formellement et précisément identifiées les zones où le déploiement à l'initiative des opérateurs privés serait en cours dans les 5 années à venir et le calendrier de ces déploiements »*. Plus précisément, le compte rendu de la concertation locale avec les opérateurs, doit montrer la *« façon dont sont pris en considération leurs intentions avérées sur trois ans d'une part et affichées sur 5 et 10 ans d'autre part. »*

Les collectivités n'ont pas accès au détail des informations déclarées au CGI par les opérateurs dans le cadre de l'AMII (intensité de déploiement à 1, 2, 3 et 5 ans). Elles sont censées recueillir ces mêmes informations en phase de concertation. Déploiements « en cours », « initiés », « déclarés » ou « affichés », les collectivités souhaitent en effet connaître, très précisément, pour chacune des annonces : les jalons, début et fin des travaux, délais de mise en service, les volumes de prises, par commune, les modalités de déploiement, les sites raccordés (résidentiels, entreprises, établissements publics), les éléments de fiabilisation des investissements représentés par ces volumes (business plan,¹⁶ décisions des comités d'engagements...).

15 Communication de René Ricol, Commissaire Général de l'Investissement, Bruno Le Maire, Ministre de l'Agriculture, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire, Eric Besson, Ministre chargé de l'Industrie, de l'Energie et de l'Economie numérique auprès du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

16 Critère d'engagement retenu par la Commission européenne dans le cadre de son analyse de la situation concurrentielle d'un projet haut débit ou très haut débit dans le cadre des règles régissant les aides d'Etat.

Rares, aujourd'hui, sont les collectivités qui, ayant engagé des phases de concertation avec des opérateurs déclarés, ont obtenu ces éléments d'information. Or, cette fois, on peut se poser la question de la compatibilité même du dispositif français avec les lignes directrices communautaires relatives aux aides d'Etat. En effet, celles-ci prévoient que pour s'assurer de l'intention véritable de l'opérateur de construire une infrastructure « *dans un avenir proche* », et, par ces termes, la Commission précise qu'« *il y a lieu d'entendre une période de 3 ans* », alors , « *les autorités publiques peuvent exiger que leur soit présenté un plan d'entreprise, accompagné d'un calendrier détaillé du déploiement ainsi que d'une preuve de l'existence d'un financement approprié ou de tout autre élément susceptible de démontrer la crédibilité et la faisabilité de l'investissement envisagé par les opérateurs de réseau privés* ». Où sont ces plans d'entreprise, ces calendriers, ces preuves de financement des opérateurs déclarés ? Alors même que les collectivités n'ont eu connaissance¹⁷ d'aucun de ces éléments, malgré leurs demandes, (mais l'Etat en a-t-il eu davantage connaissance, on en doute fortement), le cahier des charges du Guichet B indique : « *ab initio, la collectivité doit présumer qu'une commune fait l'objet d'une intention de déploiement, dès lors que cette commune figure dans la liste des communes publiées le 27 avril 2011 (...)* »... On est loin, ici, d'une conformité de ce volet du dispositif national avec les lignes directrices. Une telle dissymétrie dans les obligations entre opérateurs et collectivités soulève, en outre, nombre d'interrogations.

- ne participe pas d'une démarche de dé-péréquation qui aboutit à renchérir, pour les collectivités, le coût de la couverture du territoire en très haut débit, après leur passage : si les collectivités peuvent entendre les exigences de retour sur investissement rapide des opérateurs en matière FTTH, elles ne souhaitent pas, pour autant, voir des stratégies d'écémage s'installer dans les zones les plus rentables, laissant ensuite la collectivité colmater les brèches, sur les zones jugées non rentables. Les politiques de couverture haut débit des opérateurs, avec leurs zones délaissées, ont, parfois, laissé des traces.

17 Sur une base écrite, renseignée précisément et juridiquement fiable, les opérateurs ne se privent pas de communiquer largement sur leurs périmètres d'investissement .

Les études de modélisation économique de la couverture FTTH d'un territoire montrent que l'exclusion d'une ville-centre d'un réseau FTTH intercommunal renchérit le coût du projet, pour la collectivité, de plus de 25%. Les projets, conduits de manière intégrée, doivent permettre aux collectivités de maintenir l'économie de ces réseaux dans une épure financière supportable, avec une continuité du service public sur l'ensemble du territoire considéré¹⁸. Le Rapport du sénateur Maurey¹⁹ lui-même, dans ses recommandations au Gouvernement, indique : « 4. *Le Gouvernement devra veiller à ce que les réseaux très haut débit se déploient de façon concomitante et concertée sur les zones denses et les zones moins denses, en zone urbaine et rurale.* » Ceci se traduit précisément par des projets intégrés.

Le Programme National Très haut débit et l'appel à manifestations d'intention portent sur la couverture des « logements », « foyers », et depuis le 27 avril 2011, de « locaux ». Or, les projets FTTx des collectivités sont généralement plus larges. Ils visent non seulement le public résidentiel mais aussi les entreprises, celles en zones d'activités, ainsi que les établissements publics. Aussi, le fait qu'un projet soit labellisé ne suffit pas à justifier qu'une maille élémentaire soit exclue, par exemple, du périmètre d'une délégation de service public, si la commune concernée comporte une ou des zones d'activités.

Là où les opérateurs FTTH sont déjà présents et ont déjà déployé, l'exploitant du RIP peut être conduit à souscrire un lien ab initio auprès de l'opérateur investisseur et activer ce lien, pour le compte d'opérateurs de détail, sur des applications spécifiques (vidéoprotection, assistance médicale...), ou pour des gestionnaires de parcs immobiliers, dans le cadre de services dédiés que la collectivité souhaite voir se développer (maîtrise de l'énergie, télérelevés, télégestion...). L'exploitant du RIP est susceptible d'intervenir, dès lors qu'un espace économique existe et que la demande est présente. La décision de l'ARCEP du 14 décembre 2010 fait du mono-fibre la règle pour les zones non denses et supprime l'obligation de déploiement d'une fibre dédiée. Quelle incitation les opérateurs auront-ils à proposer, par exemple, des offres de gros activées pour des opérateurs tiers afin de permettre aux consommateurs de bénéficier d'offres diversifiées ? Le RIP, compte tenu de son positionnement exclusif d'opérateur d'opérateurs, et cela, en environnement de service public, est susceptible plus que tout autre, d'introduire de la diversité.

Là où les opérateurs se sont déclarés et n'ont pas encore déployé leur réseau FTTH, ou pour ceux d'entre eux dont le calendrier est encore lointain, l'exploitant de RIP, installé ou en cours de déploiement, peut permettre d'accélérer leurs déploiements et limiter le montant de leurs investissements en proposant ses offres de gros.

18 L'ARCEP elle-même, en 2008, notait, dans son rapport sur le Bilan des RIP, l'impact financier pour une collectivité territoriale d'un projet de réseau d'initiative publique configuré autour des seules zones blanches DSL et invitait les collectivités territoriales à mettre en œuvre des projets péréqués, entre zones denses et non denses, zones rentables et non rentables, pour s'assurer d'un équilibre économique optimal du projet.

19 Sénateur Hervé Maurey : « Réussir le déploiement du très haut débit : une nécessité pour la France » 2010.

L'exploitant du RIP, intervenant dans le cadre d'un « projet intégré » est en mesure de prendre le leadership de l'appel à mutualisation, en zones rentables (investisseur avisé) comme en zones non rentables (compensation d'obligations de service public). Dans ce cas, il fait connaître aux opérateurs, et aux communes concernées, la topologie de son réseau fibre, avec la partition de la zone arrière des points de mutualisation, et porte à la connaissance des opérateurs ses offres de référence de liens d'accès FTTH passifs, en IRU et en location à la ligne. Par son intervention, sur un mode péréqué et intégré, la collectivité territoriale élargie l'assiette d'éligibilité des prises, au-delà des périmètres les plus denses déclarés par les opérateurs, et leur permet d'étendre leurs zones de chalandise tout en accélérant leurs délais de présence.

Enfin, pour les zones où **aucun opérateur ne s'est déclaré**, le RIP intervient en investisseur avisé, là où l'opération présente une rentabilité et en compensation, via la participation publique, de déficits prévisibles, là où la densité de l'habitat, l'éloignement du site au regard du point de mutualisation, ou bien les contraintes éventuelles d'infrastructures sont plus fortes. La péréquation permet, par une approche conjointe, zones rentables/non rentables, de limiter le recours à la participation publique, les bénéfices générés par une zone rentable venant en déduction du montant de la contribution de la collectivité.

En outre, au-delà de sa fonction d'opérateur d'opérateurs, le RIP, dans le cadre du Service d'Intérêt Economique Général dont il a la charge, souscrit à une série d'obligations : équité de la couverture géographique, tarifs des services équivalents pour tous les usagers, réserves de capacité, offres de gros en direction des entreprises comme du grand public... Celles-ci viennent renforcer la spécificité de son rôle dans la constitution de la nouvelle boucle locale optique.

Dans son avis du 27 septembre 2010²⁰, sur les modalités d'accès aux réseaux FTTH en dehors des zones très denses, l'Autorité de la Concurrence invite l'ARCEP « à prendre en compte la spécificité des projets publics dans l'encadrement qu'elle pourra apporter aux modalités de mise en œuvre du droit d'usage pérenne, afin que celles-ci demeurent équitables et ne découragent par artificiellement les collectivités à intervenir ». Quels sont les éléments de cette spécificité ? Ils résultent d'un cadre d'intervention des collectivités régies, d'abord, par le droit des collectivités territoriales avec ses effets dans le champ télécoms. Il proscriit, par exemple, le principe de la copropriété publique-privée (cofinancement FTTH). Il ne lui permet pas d'autres activités que celles d'opérateur d'opérateurs, de sorte que, contrairement aux opérateurs verticalement intégrés qui interviennent sur les marchés de gros, il ne peut procéder à de l'« auto-fourniture », supprimant ainsi les risques de conflit d'intérêt.

Le cadre réglementaire des communications électroniques vient se surajouter à celui du code général des collectivités territoriales. Aussi, il importe, pour que les collectivités s'engagent durablement dans le très haut débit, que leur spécificité en tant qu'opérateur d'opérateurs soit prise en compte de manière formelle.

20 n°10-A-18

2.3. Les limites de la concurrence par les seules infrastructures

2.3.1. Le choix d'une régulation sectorielle qui privilégie la concurrence par les infrastructures sur la concurrence par les services

Pendant 10 ans (1998-2008) les autorités françaises de régulation ont mis en œuvre **un premier cycle de régulation** dit « asymétrique », axé essentiellement sur l'encadrement de l'opérateur déclaré « puissant » sur la boucle cuivre, France Telecom. Il s'agissait de créer, pour les opérateurs alternatifs, les conditions de reproductibilité de l'offre de France Telecom à travers une obligation, pour ce dernier, de proposer, à ses concurrents, des services de gros d'accès haut débit, passifs (dégrouper de la ligne cuivre, « Option 1 ») et actifs (« bitstream » cuivre, « Option 3 » et « Option 5 »). Le dégroupage physique de la ligne cuivre a constitué, pendant cette période, le fer de lance de la politique française, dans une stricte application des directives communautaires. La concurrence par les infrastructures, sur le marché du haut débit, a porté ses fruits puisque la France bénéficie aujourd'hui d'un taux de pénétration du haut débit parmi les plus élevés d'Europe. On compte plus de 5 400 NRA dégroupés en France (83 % de la population)²¹ sur les 13 000 NRA existants.

Les Réseaux d'Initiative Publique ont largement contribué à cette situation et continuent à le faire à travers le raccordement, notamment, des NRA de petite taille vers lesquels les opérateurs ne vont pas spontanément.

On note que le « bitstream » cuivre et la vente en gros de capacités actives sont maintenus, en parallèle du dégroupage de la ligne physique. En effet, tous les acteurs ne sont pas en mesure d'investir massivement sur les infrastructures et ne sont pas positionnés pour cela non plus. L'Autorité de la Concurrence constate²² que « *dans les zones les plus denses du territoire, les opérateurs alternatifs font désormais jeu égal avec Orange sur le marché de détail résidentiel et dominant le marché de gros des offres activées (« bitstream »)* », ce qui conduit d'ailleurs l'Autorité à demander à l'ARCEP la suppression d'obligations tarifaires, *ex ante*, sur ces offres de gros dans les zones denses (obligation d'orientation des tarifs vers les coûts).

Dégrouper physique des lignes cuivre et bitstream sur la boucle cuivre (vente de capacités), cohabitent depuis l'origine, et, dix ans après la mise en œuvre du dispositif, les deux offres perdurent. Un espace économique a donc été maintenu délibérément, pour un bitstream cuivre et donc une concurrence par les services, en phase de montée en charge du dégroupage, et pour répondre à une demande spécifique.

21 ARCEP, Observatoire du haut débit fixe, marché des offres de gros au 31 décembre 2010.

22 Autorité de la Concurrence, Avis n° 11-A-05 du 8 mars 2011 relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) portant sur le troisième cycle d'analyse des marchés de gros du haut débit et du très haut débit.

Aujourd'hui, la régulation sectorielle française est rentrée dans **un nouveau cycle de régulation**, dit « symétrique », avec la mise en œuvre de la boucle fibre optique : tous les opérateurs font l'objet du même type d'encadrement réglementaire et se voient appliquer les mêmes dispositions. Le rapport de forces entre les acteurs n'est plus le même que dans le cycle précédent. Entre le premier et le deuxième cycle on est passé d'une situation de monopole à celle d'un oligopole, autour, cette fois, du très haut débit.

Dès 2008, l'Autorité pose les bases d'une concurrence par les infrastructures en matière d'accès aux réseaux fibre à l'abonné en retenant la seule modalité de la mutualisation des fibres physiques²³. Un accès mutualisé, complémentaire, sur la bande passante n'est pas envisagé : *« Il devient très peu probable, en dessous d'un certain niveau de densité, que plusieurs opérateurs puissent rentabiliser le déploiement d'une multiplicité de réseaux au plus près des logements, même à long terme »*. Aussi, pour les Zones Très Denses, la mutualisation de la fibre, dans le cadre d'une pose multi-fibres (4), est considérée comme le mode opératoire optimal. *« Le point de mutualisation doit permettre le raccordement, **in fine**, d'au moins trois ou quatre opérateurs²⁴ »*, au sein des zones très denses. En dehors de ces zones, on retrouve le schéma classique du dégroupage DSL avec une mutualisation qui s'organise sur une seule fibre physique, l'accès étant dédié à un seul opérateur, alternativement avec éventuellement d'autres opérateurs.

Or, la question se pose de savoir si ce dispositif, d'une part, peut s'avérer efficace pour créer une vraie dynamique du marché, d'autre part, répond à l'intérêt des consommateurs. Sans doute est-il prématuré de se prononcer sur le premier point, compte tenu de l'émergence encore récente des offres de très haut débit sur fibre optique. Avec 115 000 abonnements FTTH au 31 décembre 2010²⁵, sur 1 075 000 immeubles éligibles au FTTH, et 175 000 logements éligibles via les offres de mutualisation, le niveau peut paraître faible. Deux ans sont, sans doute, nécessaires avant de faire un bilan précis des effets de la régulation dans ce domaine.

En revanche, s'agissant de l'intérêt des consommateurs, doit-on partager l'avis selon lequel, l'ouverture à la concurrence sur la fibre optique, avec 3 ou 4 opérateurs, en zones très denses, et un seul opérateur, en dehors de ces zones, est jugé optimal ? On note, d'emblée, le nivellement par le bas que traduit le choix du multi-fibres dans le premier cas et du mono-fibre dans le second, sans obligation de réponse, pour l'opérateur mutualisateur, à une demande de fibre dédiée. Est-ce vraiment le modèle de concurrence souhaité par les consommateurs ou n'est-ce pas plutôt celui défendu par les opérateurs, pour maintenir des positions acquises ?

Alors que tout le monde s'accorde à dire que l'émergence de la fibre optique à l'abonné constitue une vraie rupture avec les conditions de la boucle cuivre, il est paradoxal de voir que l'on reproduit les vieux modèles, sans chercher à saisir toutes les opportunités qu'offre cette rupture, technique et économique.

23 Disposition prévue par la Loi de Modernisation de l'Economie du 4 août 2008.

24 Consultation publique sur le déploiement et la mutualisation de la partie terminale des réseaux en fibre optique (ARCEP-Juin 2008)

25 Données ARCEP, Observatoire du très haut débit fixe – Marché de détail au 31 décembre 2010: chiffres des abonnés FTTH, « y compris les abonnés en FTTB », minoritaires.

La Commission européenne dans son projet de recommandation²⁶ sur les réseaux NGA²⁷ attirait l'attention des autorités nationales, en 2009, sur ce changement de paradigme :

(7) « *Le développement des réseaux NGA va conduire à de profondes modifications dans l'économie des offres de services. Les conditions de l'offre et la demande seront amenées à changer de manière significative aussi bien sur les marchés de gros que sur ceux de détail. Aussi, de nouveaux remèdes doivent être imposés et une nouvelle combinaison de remèdes passifs et actifs est nécessaire* ».

(21) « *Les opérateurs alternatifs qui ont déployé leur propre réseau pour dégrouper la boucle cuivre de l'opérateur déclaré puissant ont besoin de disposer d'offres d'accès appropriées pour être en mesure d'être compétitifs dans le nouveau contexte des réseaux NGA. S'agissant des réseaux FTTH, cela signifie pour ces opérateurs la possibilité d'avoir accès, selon les cas, à des offres d'infrastructures de génie civil sur le segment terminal, ou bien à des offres d'accès à la boucle optique dégrouper, ou encore à la capacité de transport sur cette boucle optique* ».

Or, tout se passe, en France, comme si les « *profondes modifications dans l'économie des offres de services* », induites par la fibre optique à l'abonné, s'arrêtaient aux frontières nationales. Au motif selon lequel les « champions nationaux » sont des opérateurs verticalement intégrés, il n'y aurait place pour aucun autre acteur ou fournisseur de services. Mais que fait-on pour créer les conditions d'émergence de nouveaux acteurs ou soutenir le développement de nouvelles offres, alors même que les opportunités ne manquent pas ?

Les éditeurs de contenus et fournisseurs de services, de dimension nationale, susceptibles de faire des offres sur réseaux fibre optique à l'abonné sont multiples, dans le domaine résidentiel comme dans le secteur professionnel. Le champ des services à valeur ajoutée qui peuvent émerger, grâce à l'utilisation de la fibre optique, est quasiment illimité. Il couvre des domaines aussi divers que la télémédecine et l'assistance médicale à domicile, la vidéoprotection, les applications de domotique en télérelevés-téléalarmes et de maîtrise de l'énergie, les contenus de e-learning, le secours informatique et le téléarchivage pour des usages personnels, les jeux en immersion, la VOD... Opérateurs de niche ? Peut-être, mais, les opérateurs DSL n'étaient-ils pas, au début des années 2000, eux aussi, des opérateurs de niche ? Donc pourquoi pas, si les abonnés le souhaitent et si le service convainc.

Par ailleurs, des acteurs régionaux sont aussi en mesure de fournir des applications liées à leur connaissance des besoins locaux, à leur partenariat avec des installateurs ou intégrateurs, et de se positionner sur des services de proximité. Ce ne sont pas des opérateurs d'infrastructures. Ils préfèrent acheter de la capacité à des tiers plutôt que d'avoir à gérer des réseaux en propre. Ces acteurs n'ont pas non plus forcément de raisons, techniques ou commerciales, d'être inclus dans les offres packagées des principaux opérateurs, mais peuvent juger plus en adéquation avec leur mode de fonctionnement, leur clientèle, leur politique marketing, de commercialiser en direct leurs services sur fibre optique activée, ou via des offres de portail.

²⁶ Commission européenne, septembre 2009

²⁷ NGA, « Next Generation Access » Networks, réseaux d'accès de nouvelle génération

Mais encore faut-il que les conditions tarifaires des services de gros sur fibre optique laissent un espace économique à ces acteurs, dont la plupart sont encore potentiels. Or, cet espace n'existe pas aujourd'hui et n'est pas pris en compte, hormis par les exploitants de RIP FTTH, qui sont en mesure d'élaborer des grilles tarifaires pour des offres, différentes et spécifiques.

Vu du consommateur final, les réseaux fibre à l'abonné sont susceptibles d'élargir les modes d'appropriation des contenus et d'éviter qu'il ne soit captif d'un seul acteur. L'accès à la fibre optique, compte tenu de ses capacités illimitées, et des fonctionnalités multi-opérateurs des équipements terminaux, permet la mise en place non seulement d'une allocation dynamique de la bande passante mais aussi une d'allocation dynamique des services. Les utilisateurs finals doivent pouvoir ainsi s'abonner à un bouquet TV auprès d'un opérateur, à un service VOD auprès d'un autre, et souscrire un service de vidéoprotection auprès d'un troisième, en temps réel, en fonction de leurs besoins et sur la base des débits qu'il juge nécessaire. Il s'agit de possibilités bien réelles, déjà mises en œuvre dans d'autres pays que la France.

Les équipements centraux et terminaux sur réseaux fibre optique autorisent des fonctionnalités qui dépassent largement la diffusion du seul « quadruple play ». Quelle que soit la solution technique d'accès retenue (Gigabit Ethernet, Active Ethernet, GPON...), il est possible de mettre en œuvre, en central comme chez l'utilisateur final, des équipements supervisables à distance et configurables pour laisser à l'utilisateur final la marge de manœuvre maximale dans le choix de ses services et de ses opérateurs fournisseurs. La bande passante « illimitée » peut être affectée, en temps réel, à tel ou tel service ou à tel ou tel opérateur. L'utilisateur final, à partir de son terminal, peut faire de l'auto-provisioning et changer de services sur la base de plusieurs fournisseurs, en simultané, sans intervention physique sur la ligne.

De nombreux utilisateurs de réseaux fibre à l'abonné, en Asie, en Scandinavie, aux Etats-Unis, sur des réseaux FTTH ouverts, dits « en open-access », bénéficient d'un choix très important de fournisseurs de services, 20 en moyenne, et cela simultanément et non successivement. Pourquoi ce qui est possible dans ces pays ne le serait-il pas en France ? Le tissu des acteurs économiques, fournisseurs potentiels de contenus et de services, existe, les équipements le permettent, les utilisateurs finals y adhèrent.

Considérer que les offres se construiront, spontanément, par les seuls opérateurs d'infrastructures paraît illusoire. Cela nécessite, en fait, de réviser notre approche du cadre concurrentiel tout en accordant aux exploitants de RIP toute la place qu'ils méritent, en tant qu'opérateurs d'opérateurs natifs.

2.3.2. La remise en question du « dogme » de la concurrence par les seules infrastructures

La construction d'une nouvelle boucle optique, qui s'appuiera, pour partie, sur la contribution financière des collectivités territoriales, et qui devra avoir une durée de vie de plusieurs décennies, ne peut pas avoir pour objet de geler un marché au bénéfice de 3 ou 4 acteurs. Au-delà d'une concurrence par les infrastructures et en complément de celle-ci, doit se mettre en place une régulation sectorielle des communications électroniques, plus soucieuse des intérêts des consommateurs.

L'Autorité de la Concurrence dans son avis sur l'analyse par l'ARCEP, des marchés de gros du haut débit et du très haut débit²⁸, prenant acte du fait que « *la palette des services proposée aux consommateurs s'enrichit constamment* » et que dans le même temps « *de manière incidente, le marché se concentre autour d'un nombre réduit d'acteurs maîtrisant leurs infrastructures fixes et mobiles (...)* », indique : « *A mesure que le contrôle des réseaux devient un enjeu croissant d'accès au marché, il est légitime que l'exercice d'une concurrence par les infrastructures constitue l'objectif de premier rang de la régulation sectorielle. Il ne saurait pour autant s'agir de son seul objectif, car la présence d'une pluralité d'acteurs ne constitue pas toujours une garantie suffisante de la concurrence, comme l'a montré la situation insatisfaisante résultant sur le marché mobile de la présence de seulement trois opérateurs de réseaux et comme le constate régulièrement l'Autorité dans d'autres secteurs de l'économie. Certes, la concurrence par les infrastructures peut conduire à l'émergence spontanée d'un marché de gros permettant à des acteurs sans réseau d'exercer une concurrence par les services. Mais dans un marché oligopolistique, les opérateurs n'ont pas nécessairement intérêt à fournir des offres de gros à des tiers, car si ces offres permettent à court terme de générer des revenus supplémentaires, elles conduisent à long terme à une intensification de la concurrence sur le marché de détail et par voie de conséquence sur le marché de gros.* »

La conclusion de l'Autorité qui est d'« *inciter à l'investissement sans pour autant laisser le marché se restreindre exagérément* », les collectivités territoriales, à travers les RIP, l'ont faite leur. Les exploitants de RIP échappent aux conflits d'intérêt des opérateurs intégrés verticalement, évoqués par l'Autorité, dans la mesure où ils sont opérateurs d'opérateurs seuls et ne sont pas habilités à intervenir sur le marché de détail, ou seulement sous certaines conditions. L'investissement de la collectivité dans un RIP vise à couvrir de manière le plus équitable possible son territoire, tout en maximisant les effets positifs de la concurrence pour les consommateurs. Les RIP FTTH répondent à ces objectifs en recherchant une desserte géographique homogène entre zones denses et moins denses et en mettant le territoire à la portée de tous les fournisseurs de services, quel que soit leur taille ou leur positionnement.

28 Autorité de la Concurrence, Avis n° 11-A-05 du 8 mars 2011 relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) portant sur le troisième cycle d'analyse des marchés de gros du haut débit et du très haut débit.

Les offres de gros sur fibre activée, dans ce paysage, jouent un rôle essentiel. Les équipements terminaux de la plupart des solutions d'accès FTTH permettent aujourd'hui de gérer, simultanément, des flux d'opérateurs différents, de manière totalement étanche et avec une qualité de services associée. Un VLAN constitue tout autant un « *chemin continu en fibre optique* » que la fibre physique elle-même. Ces circuits de communication, étanches, font l'objet de mécanismes d'authentification et de qualité de service. Ils utilisent le protocole de communication Ethernet qui constitue un protocole universel, supporté par tout type de matériels et de technologies, de manière neutre et transparente. Le partage d'une fibre optique peut se faire, indifféremment, sur l'infrastructure fibre elle-même ou bien sur la couche transport, Ethernet (couche 2), ou la couche IP (couche 3).

L'argument, selon lequel, une concurrence par les infrastructures est seule en mesure de garantir une différenciation des services pour les opérateurs, n'est pas recevable dès lors qu'il s'agit de réseaux fibre à l'abonné. Les limites et restrictions du bitstream cuivre ne sont pas transposables au bitstream optique et ne peuvent servir d'arguments à une éviction de ce mode de concurrence. La Commission européenne, elle-même, dans sa recommandation sur les réseaux NGA indique :

« (40) Les produits de gros en matière d'accès large bande s'appuyant sur la fibre optique peuvent être configurés techniquement de manière à permettre plus de flexibilité et des caractéristiques différenciées de services par rapport aux produits de gros du bitstream sur cuivre. Pour encourager la compétition sur les produits de détail il est important que de telles différences de caractéristiques de services se reflètent dans une régulation elle-même diversifiée de ces produits sur réseaux NGA ».

La mutualisation du segment terminal sur la couche active des réseaux fibre à l'abonné constitue donc une solution complémentaire à la mutualisation passive. On peut regretter que celle-ci ait été totalement exclue du dispositif réglementaire, notamment s'agissant des zones moins denses. D'autres pays européens ont engagé le principe d'une régulation par les lignes d'accès fibre optique actives, sur la couche Ethernet, après avoir constaté l'insuffisance des effets d'une offre de référence sur les seules infrastructures passives. C'est le cas de la Grande-Bretagne et de l'OFCOM, avec les dispositions prises concernant les lignes d'accès actives Ethernet (« ALA-Active Line Access »).

Dès septembre 2008²⁹, le régulateur britannique indique : « *S'agissant d'assurer une concurrence dans les nouveaux déploiements fibre optique, nous croyons que les produits d'accès en gros, à la fois passifs et actifs, ont un rôle à jouer* ». Il précise : « *Nous attendons des opérateurs qu'ils prennent en compte la fourniture d'offres de gros basées sur les Liaisons d'Accès Actives pour garantir une concurrence entre fournisseurs de services* ». Aujourd'hui l'OFCOM s'engage très fortement dans une démarche de standardisation des accès de gros sur lignes actives Ethernet (*Ethernet ALA*) qui « *offrent* », selon lui, « *un cadre aux fournisseurs de services permettant l'innovation tout en garantissant une différenciation de leurs produits de détail quasi*

29 Publication OFCOM, “; Next Generation New Build, Delivering super-fast broadband in new build housing developments”, 23 Septembre 2008; « Ethernet Active Line Access : Updated Technical Requirements », Mars 2009

similaire à celle permise par les infrastructures d'accès passives ». Il poursuit « Notre analyse, à ce stade, montre que la fourniture d'accès très haut débit sur une base passive est beaucoup plus coûteuse que dans le cadre de la génération actuelle des accès haut débit. Compte tenu de cela, les méthodes d'accès actives sont destinées à avoir une place plus importante et plus durable dans le cadre d'une concurrence efficace sur l'accès très haut débit. (...). A l'inverse, l'absence de Lignes d'Accès Actives, limiterait les économies d'échelle et découragerait les fournisseurs de services de proposer des services sur des marchés spécifiques ». En conséquence, l'OFCOM retient le protocole Ethernet comme protocole de référence en matière de lignes d'accès actives. Il présente une « interface indépendante des infrastructures, très bien établie, et à même de supporter des offres de services innovantes. Le protocole Ethernet a prouvé qu'il était simple d'utilisation, d'un coût faible, d'une pratique généralisée et bien développé. (...). Il supporte une bande passante modulaire, présente une excellente inter-opérabilité, et intègre des protocoles de sécurité et de qualité de service ». Au final, il s'agit, pour l'OFCOM de garantir un marché de l'accès sur fibre optique, au travers des lignes actives, qui supporte différents types de fournisseurs et de services « au bénéfice, en priorité, des consommateurs ».

La fonction d'opérateur d'opérateurs, en services de gros, passifs ou actifs, répond à des problématiques spécifiques, dans un cadre technique maîtrisé. Tenu à des obligations de transparence et de non-discrimination, renforcées dans le cadre d'un service public d'intérêt économique général, l'opérateur d'opérateurs doit faire l'objet d'une reconnaissance appropriée. La « concurrence par les infrastructures ne doit pas être un dogme »³⁰. Elle n'est pas non plus une fatalité. Pour l'Autorité de la Concurrence l'équilibre entre « incitations à installer ces infrastructures et les obligations pesant sur les opérateurs investisseurs », dont les RIP font partie: « doit être régulièrement évalué et une clause de rendez-vous à 12 ou 18 mois apparaît nécessaire pour s'assurer de la bonne marche du dispositif de régulation envisagé. Le cas échéant, ce dispositif pourra être complété par des obligations permettant l'exercice d'une concurrence par les services et garantissant la liberté de choix du consommateur ». Cette période devrait être mise à profit pour poser les bases d'un statut d'opérateur d'opérateurs, susceptible de remplir un rôle d'investisseur en infrastructures FTTH, soucieux d'optimiser l'accès des consommateurs au plus grand nombre de services.

30 Intervention de Madame Flûry-Hérard, Vice-Présidente de l'Autorité de la Concurrence, TRIP Avicca 18 octobre 2010, Table ronde : « Concurrence par les infrastructures ou sur les infrastructures ? »

2.4. Les Réseaux d'Initiative Publique à l'aune de la Net neutralité

Le principe de neutralité, des réseaux en général et de l'Internet en particulier, veut que tout utilisateur puisse bénéficier d'un accès, transparent et non discriminatoire, à tous les contenus, services et applications qui transitent sur ces réseaux, indépendamment du support et de l'entité qui les fournit. Le débat sur le bien fondé de cette garantie d'accès et les modalités qui la sous-tendent devient de plus en plus crucial, compte tenu de la croissance des usages et du trafic sur les réseaux. La consommation toujours plus élevée de vidéos, téléchargées ou diffusées, de services de données, notamment sur mobile, d'applications symétriques, professionnelles ou personnelles, fait peser des risques d'engorgement des réseaux mis en œuvre.

Les impacts de cette croissance des usages se font sentir sur l'ensemble de la chaîne des réseaux : le cœur du réseau, comme le réseau de transport et le réseau d'accès. Ce phénomène peut conduire les acteurs des réseaux à mettre en œuvre des stratégies de contention qui se traduiront par des modes d'accès modulés en fonction de la nature des consommations et des types d'utilisateurs. La gestion de trafic, compte tenu des évolutions techniques dans ce domaine, est susceptible de s'établir sur un mode individuel et sélectif.

Selon l'ARCEP *« Il apparaît qu'une des principales garanties pour le respect de la neutralité sur les réseaux de l'internet, ainsi que pour l'obtention d'un niveau de qualité de service suffisant pour tous, réside dans le maintien, voire l'amélioration, de la situation concurrentielle sur les marchés de gros et de détail du haut débit et du très haut débit, fixe comme mobile ³¹ »*. L'Autorité déclare ainsi vouloir être vigilante quant aux conditions de non discrimination sur ces marchés, *« le principe de neutralité consistant en une double exigence de non-ingérence et d'équivalence de traitement : d'une part, les échanges entre utilisateurs dans la "couche haute" ne doivent être ni empêchés ni restreints par les pratiques des opérateurs dans la « couche basse »; d'autre part, des demandes d'acheminement de données soumises au réseau dans des conditions équivalentes doivent être traitées par celui-ci de manière équivalente.»* L'ARCEP de constater: *“Les prestations souhaitées doivent être disponibles sur le marché ; ceci n'est pas garanti par l'existence d'un marché globalement concurrentiel, par exemple dans le cas de territoires peu denses où parfois seul un fournisseur est présent.”*

Cette préoccupation majeure de la neutralité des réseaux rejoint très précisément l'enjeu des réseaux d'initiative publique autour de leur rôle d'opérateur d'opérateurs au service de l'aménagement numérique du territoire. Transparence et non discrimination caractérisent le service public de communications électroniques dont ils ont la charge et fondent leur mode de gestion des réseaux en tant qu'opérateur d'opérateurs. Dans le débat actuel sur la Net-neutralité, plusieurs observateurs, au niveau européen, s'accordent à penser que les Réseaux d'Initiative Publique et leur mode d'exploitation en “open-access” constituent des références dans ce domaine et sont susceptibles de représenter la meilleure garantie sur les marchés de gros de la Net-neutralité.

31 ARCEP, *« Neutralité de l'Internet et des réseaux – Propositions et Recommandations »* Septembre 2010.

Il faut noter que le principe de neutralité de l'internet ou des réseaux n'est régi par aucune législation spécifique. Il relève de la pratique courante et de règles non écrites. Curieusement, et de la même manière, le statut d'opérateur d'opérateurs n'est pas expressément prévu ni défini dans la législation des communications électroniques. Or, ces zones de l'implicite se rejoignent et, à un moment donné, se recouvrent.

L'ARCEP prévoit de faire des « *propositions pour que les marchés de gros, entre fournisseurs de contenus et opérateurs de télécoms, soient moins opaques et archaïques qu'ils ne le sont aujourd'hui, et que les marchés de détail proposent aux internautes des offres transparentes et non discriminatoires* ». Ne serait-il pas approprié, compte tenu des interactions fortes entre les enjeux autour du principe de la Net-neutralité, avec ses réseaux sous-jacents, et ceux sur le statut d'opérateur d'opérateurs, de profiter du premier pour régler le second ?

Si l'ARCEP indique ne pas envisager, à ce stade, de régulation du principe de neutralité dans les réseaux et l'Internet, elle précise « *afin de lever l'opacité existant sur les marchés de l'interconnexion de données et disposer des informations utiles au bon exercice des pouvoirs dont elle dispose, l'Autorité adoptera, d'ici la fin du premier semestre 2011, une décision de collecte périodique d'informations sur ces marchés. ... / Dans un second temps, notamment sur la base de ces informations, l'Autorité appréciera s'il y a lieu de mettre en œuvre des modalités plus prescriptives de régulation de ces marchés.* » L'encadrement des conditions d'application de la Net Neutralité en France va de pair avec celle de la fonction d'opérateur d'opérateurs, sur les marchés de gros du haut débit et du très haut débit. Il doit permettre aux collectivités d'investir durablement dans les réseaux FTTH, selon des règles claires et partagées par tous.

Les Réseaux d'Initiative Publique et leurs exploitants occupent, aujourd'hui, tout le champ du marché des offres de gros, que ce soit sur le haut débit ou le très haut débit. Les collectivités interviennent sur ces marchés en opérateur d'opérateurs, de manière "native", compte tenu des compétences qui leur sont dévolues par la loi. Pour autant, la visibilité qui est donnée à leur action reste restreinte, parcellaire et ne reflète pas leur véritable poids, en l'absence d'un statut spécifique à cette fonction. Il en résulte une faible prise en compte de leur rôle, au moment des arbitrages stratégiques et réglementaires, préjudiciable à leurs objectifs de politique publique, moyen et long terme.

2.5. Le schéma directeur territorial d'aménagement numérique : pour un outil renforcé de l'intervention publique.

Depuis le 17 décembre 2009 et la loi relative à la lutte contre la fracture numérique, les collectivités disposent d'un instrument de conception et de mise en œuvre de leur politique numérique : le SDTAN. L'article L. 1425-2 de la loi, introduit dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT), le principe de la réalisation, par les collectivités territoriales, de schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN) au niveau, **à minima**, d'un département. Ces schémas *« présentent une stratégie de développement de ces réseaux, concernant prioritairement les réseaux à très haut débit fixe et mobile, y compris satellitaire, permettant d'assurer la couverture du territoire concerné »*. Ils ont *« une valeur indicative, visent à favoriser la cohérence des initiatives publiques et leur bonne articulation avec l'investissement privé. »*

Le SDTAN est établi à l'initiative des collectivités territoriales et *« recouvre le territoire d'un ou plusieurs départements ou d'une région. Sur un même territoire, le schéma directeur est unique »*. S'il est mis en œuvre par un syndicat mixte ou syndicat de communes, existant ou créé à cet effet, le périmètre de celui-ci doit recouvrir *« l'intégralité du territoire couvert par le schéma »*,

Les dispositions prévues par la loi Pintat sont à rapprocher du contenu de la circulaire du Premier Ministre du 31 juillet 2009, adressée aux Préfets, relative aux *« Schémas directeurs et concertation régionale sur l'aménagement numérique du territoire »*. Celle-ci stipule *« Alors que les réseaux d'initiative publique ont fait leur preuve, notre territoire ne dispose toujours pas d'un maillage complet et cohérent de maîtres d'ouvrage chargés de développer des projets numériques territoriaux (...). Je souhaite que vous puissiez susciter ainsi des projets de développement d'infrastructures numériques qui s'appuient sur des schémas directeurs (...). L'analyse menée dans le cadre de ces schémas visera à permettre que les projets de réseaux d'initiative publique qui en découleront, le cas échéant, soient lancés sur les périmètres géographiques les plus pertinents, prenant en compte les enjeux immédiats et prévisibles de **péréquation territoriale** [souligné par nous] et de cohérence des réseaux d'initiative publique. On note, au passage, que la « péréquation territoriale », de souhaitée et voulue en 2009, devient un non-sujet en 2011 avec les déclarations du 27 avril sur le Programme National Très haut Débit qui pourraient conduire à réserver les zones denses et rentables aux seuls investissements privés. La nouvelle circulaire du Premier Ministre « relative à la mise en œuvre du programme national très haut débit et de la politique d'aménagement numérique du territoire » du 16 août 2011, ne fait pas davantage apparaître le souci de péréquation territoriale. Il s'agit d'abord « de stimuler l'investissement privé afin qu'il s'étende hors des zones les plus denses du territoire ». Principe louable, certes, mais dont on a vu, qu'il coûtera plus cher aux collectivités : elles devront être prendre en charge les territoires délaissés par les opérateurs, souvent les plus coûteux à couvrir, et ceci, sans l'apport d'une partie de la rentabilité des zones plus denses.*

En 2009, pour les pouvoirs publics, se pose la question de la traçabilité, au sein des documents d'urbanisme, des dispositions prévues dans les schémas d'aménagement, puisque cette même circulaire indique : « *Les préfets de département veilleront à ce que les orientations de ces schémas directeurs d'aménagement numérique soient progressivement prises en compte et déclinées dans les différents documents infrarégionaux de développement, d'aménagement et de planification, notamment dans les schémas de cohérence territoriaux (SCoT), dans l'esprit du projet de loi d'engagement national pour l'environnement (Grenelle II)* ». Cette préoccupation n'est pas récente. Elle était déjà initiée en 2003 avec le Rapport Poulit³² qui pose, le premier, la question de l'intégration des initiatives des collectivités en matière d'infrastructures de télécommunications dans les documents d'urbanisme³³. Pour le moment, ces intentions n'ont pas réellement été suivies d'effet et aucun cadre précis ne s'impose.

Le SCoT, Schéma de Cohérence Territoriale, comprend notamment le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique y compris en termes de communications électroniques. La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 prévoit déjà la prise en compte dans les SCoT de la question des infrastructures et des réseaux de communications électroniques, Compte tenu de sa finalité, il paraîtrait légitime que les composantes du SDTAN soient prises en compte dans ce document, pour la partie du territoire qui le concerne. La situation-cible établie par la collectivité en matière de couverture très haut débit et d'objectifs de services, à l'issue de la procédure du SDTAN, devrait être intégrée dans ce document.

Par ailleurs, à partir du moment où les SDTAN vont devoir intégrer les engagements d'investissement FTTH des opérateurs privés, sur, à minima 8 ans (3 ans pour le lancement, 5 ans au maximum pour leur déploiement effectif) et plus certainement 10 ans, l'inscription de ces intentions d'investissement doit pouvoir se faire de manière visible pour autoriser leur suivi et leur contrôle. Il importe donc de voir les engagements des opérateurs (calendrier, couverture et complétude, offre de gros neutre et non discriminatoire...) rendus visibles dans les documents de programmation et, notamment, lorsqu'ils existent, d'urbanisme et faire l'objet d'une évaluation régulière. Les collectivités, porteuses de ce Mémoire, s'attacheront à promouvoir toutes les actions, y compris législatives, destinées à encadrer les engagements déclarés des opérateurs en matière de Très Haut Débit.

32 Jean POULIT, Conseil Général des Ponts et Chaussées, Rapport sur l'Équipement Numérique du territoire, 2003.

33 « *Le déploiement par une collectivité territoriale, d'infrastructures de télécommunications permettant le haut débit relève d'une volonté d'aménagement de son territoire. A ce titre les documents d'urbanisme doivent y faire référence en tant que de besoin (...). Les dispositions du code de l'urbanisme qui permettent d'inscrire des infrastructures et supports, au sens du présent rapport, de réseaux de télécommunications dans les documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale-SCoT- et plan d'urbanisme-PLU) et/ou dans leurs annexes, concernent les servitudes d'utilité publique, les servitudes d'urbanisme (notamment les emplacements réservés) et les projets d'intérêt général* ».

En l'état actuel, les SDTAN sont le plus souvent des documents d'orientation qui permettent de programmer globalement l'intervention des collectivités sur leur territoire avec une consultation des opérateurs pour croiser les analyses. Mais cette consultation ne nous paraît pas suffisante, le SDTAN, approuvé par l'ensemble des collectivités concernées, mérite de devenir un document dont la force juridique s'impose au secteur privé. Ce document ainsi validé, ayant fait l'objet d'une phase de concertation avec les opérateurs, deviendrait le socle de l'aménagement des territoires.

Et ce, d'autant plus que l'Etat, lui-même, renvoie aux collectivités la charge de la vérification des engagements des opérateurs qu'il vient d'avaliser et qui s'imposent à elles. La circulaire du Premier Ministre du 16 août 2011 stipule en effet que la Commission consultative régionale envisagée aura pour objet, notamment, de permettre: « *aux collectivités de vérifier la cohérence et la crédibilité de ces engagements* ». S'assurer de la cohérence et de la crédibilité d'engagements d'opérateurs pour lesquelles les collectivités ne disposent d'aucune donnée, sera, à n'en pas douter, une gageure...

Aussi, il est essentiel de renforcer le rôle de la collectivité ou du groupement de collectivités qui porte le SDTAN au regard du déploiement des opérateurs.

- D'ores et déjà, elles doivent être consultées sur leur territoire par l'opérateur d'immeuble « pour déterminer la maille pertinente et la partition de cette maille et pour s'assurer du respect des règles d'urbanisme » tel que l'a défini l'ARCEP dans sa décision 2010-1312 précisant les modalités de mutualisation de la fibre hors zones très denses.
- L'article 49 du CPCE, créé par la loi Pintat, prévoit qu'une collectivité ou groupement de collectivité désigné par le SDTAN doit être informé par les maîtres d'ouvrage d'infrastructures de réseau pour favoriser les opérations de mutualisation de travaux.
- L'ARCEP prévoit dans sa « Recommandation sur la mise en œuvre de la montée au débit via l'accès à la sous-boucle locale de cuivre de France Telecom » du 15 juin 2011 que les projets de montée en débit doivent s'inscrire dans les SDTAN pour assurer la concertation et la coordination nécessaire avant toute réalisation.
- Le Rapport d'information sur la couverture du territoire en téléphonie mobile présenté par le sénateur Bruno SIDO le 9 mars 2011, préconise que le SDTAN puisse être le lieu d'une instance de concertation départementale entre les collectivités et les opérateurs pour s'assurer de la mutualisation des équipements des opérateurs et d'optimisation de la couverture des réseaux. Les SDTAN seraient ainsi l'outil de suivi des déploiements à la condition de disposer localement des informations obtenues nationalement par l'ARCEP auprès des opérateurs (« enquête annuelle de la qualité de service des réseaux de téléphonie mobile ») (cf. 2.7 ci-après).

- En outre, un objectif serait que soit désigné une collectivité ou un établissement public en charge de recenser l'ensemble des informations vectorisées sur les réseaux de communications électroniques publics et privés pour en assurer un suivi plus cohérent. Cette base de données deviendrait la référence pour les interventions des différentes structures en charge des réseaux et infrastructures au niveau local (syndicats d'énergie, syndicat d'eau, maîtres d'ouvrage des opérations d'assainissement et maîtres d'ouvrage des opérations de voirie).
- Enfin, la collectivité ou groupement de collectivités en charge du SDTAN, ou désignées par le SDTAN, devrait être associée au contrôle du suivi semestriel des engagements des opérateurs pour chacune des zones déclarées lors de l'AMII, sur la base d'une procédure formalisée et opposable.

La circulaire du Premier Ministre du 16 août 2011, institue des « Commissions consultatives régionales pour l'aménagement numérique des territoires ». Si les collectivités, signataires du présent Mémoire, se félicitent de voir que ces Commissions auront pour tâche de « faciliter une étroite collaboration entre les réseaux d'initiative privée et les réseaux d'initiative publique », elles notent, dans le même temps, que celles-ci auront un rôle de contrôle de l'action publique. La circulaire précise que les services déconcentrés de l'Etat devront :

- veiller « à l'efficacité de l'action publique »
- garantir la « cohérence des actions publiques locales »
- « suivre la bonne réalisation des engagements de chacun »
- assurer « l'examen de références concernant le montage juridique de structures associant plusieurs niveaux de collectivités pour le portage de l'opération sur les aspects techniques, économiques et surtout financiers ».

On est heureux de voir que ces mêmes services devront également veiller « à ne pas être impliqués dans les choix de configuration technique et économique des projets ». Malheureusement, en déniant aux collectivités la faculté de mettre en œuvre des opérations intégrées, les pouvoirs publics ont, d'ores et déjà, endossé un rôle qui n'est pas le leur.

Les actions de suivi et de contrôle des SDTAN, par l'Etat, en région, telles qu'elles ressortent de la circulaire du Premier Ministre, pourraient s'assimiler à une mise sous tutelle des collectivités territoriales. Ces dispositions sont par ailleurs à rapprocher de certaines des recommandations du cahier des charges du Guichet B du Programme National Très Haut Débit. Celui-ci précise les points suivants:

- il importe que le territoire ne soit pas couvert par des réseaux publics « *non harmonisés dans leurs architectures et leurs modalités d'exploitation (et notamment en termes de processus de commande et de gestion des incidents d'exploitation)* »
- « *les projets devront démontrer qu'ils respectent une architecture technique, des règles d'ingénierie et des modalités d'exploitation compatibles avec les attentes des opérateurs-usagers du réseau* »
- « (...) la complexité inhérente au développement et à la supervision des projets de réseaux d'initiative publique à très haut débit » justifie une taille critique.

Faut-il rappeler que les collectivités et les exploitants auxquels elles délèguent la gestion de leurs réseaux SONT des opérateurs de télécommunications à part entière, qu'ils maîtrisent les processus techniques et opérationnels depuis aussi longtemps que nombre d'autres opérateurs et ne sont pas des irresponsables ? D'autant plus que pour certains d'entre eux, les sous-traitants qu'ils ont retenus sont justement des opérateurs nationaux.

Les débats, depuis deux ans, entre grands FAI, au sein des multilatérales de l'ARCEP sur l'harmonisation des blocs d'adresse FTTH, montrent que ces derniers sont loin d'avoir atteint le degré d'interopérabilité exigé des opérateurs de RIP : aucun opérateur, fût-il national, ne dispose aujourd'hui d'un système d'information dédié au FTTH qui soit industrialisé. Certains exploitants de RIP sont, à l'inverse, bien plus avancés dans le domaine, compte tenu de leur positionnement sur les réseaux NGA.

Enfin, tous les éléments de contrôle de l'action des collectivités territoriales existent déjà, de la part de services de l'Etat différents : du contrôle de légalité en passant par les Chambres régionales des comptes et jusqu'aux services de la Commission européenne. Or, ces compétences sont déjà à la disposition des Préfectures. Les mesures envisagées dans le cadre des Commissions consultatives projetées reviennent donc à rajouter une couche administrative supplémentaire, dont le seul effet sera d'accroître les délais et d'augmenter les charges pour la collectivité, avec le risque d'un facteur d'incohérence entre les services cités.

2.6. La pérennisation des politiques publiques en matière d'aménagement numérique du territoire :

La Commission européenne vise une stratégie numérique consistant « à mettre le haut débit de base à la disposition de tous les Européens d'ici à 2013 et de faire en sorte que, d'ici à 2020, 1) tous les Européens aient accès à des vitesses de connexion bien supérieures, de plus de 30 Mbps, et 2) 50 % au moins des ménages aient une connexion internet de plus de 100 Mbps. » Pour arriver à cet objectif, elles estiment qu'il sera nécessaire d'investir 60 milliards d'EUR pour réaliser le premier objectif et 270 milliards d'EUR pour le second. Si la majeure partie de ces investissements seront assurés par les opérateurs commerciaux, la Commission reconnaît que « Le financement public et les aides d'État seront importants pour compléter les investissements privés et étendre la large bande et la couverture par les réseaux d'accès de nouvelle génération («NGA») permettant un accès à très haut débit aux zones où les opérateurs du marché sont peu susceptibles de réaliser des investissements commerciaux dans un avenir proche. »

La Commission, qui s'engage actuellement dans un processus de révision des lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat en matière de réseaux haut débit et très haut débit (NGA)³⁴, ouvre de nouvelles questions sur la définition du périmètre de référence de ces réseaux : doit-elle en rester à une approche des « *réseaux d'accès (...) en tout ou partie, fibres optiques* » ou bien doit-elle, « *à côté des réseaux fixes* », tenir compte d'autres technologies à haut débit (LTE ?), et évaluer les réseaux NGA sur d'autres critères que le seul critère qualitatif (« *solutions essentiellement à fibre optique* »), notamment des critères quantitatifs (« *seuils explicites de débits descendants/ascendants ou en définissant d'autres critères technologiques* ») ? L'enjeu de la fibre à l'abonné est en effet de taille et les contraintes financières sont fortes, pour les opérateurs privés comme pour les opérateurs publics. Les inflexions que traduisent ces nouvelles problématiques pour l'Europe, prennent en compte un principe de réalité : la couverture, intégrale, en fibre optique, prendra du temps et les investissements des opérateurs privés n'y suffiront pas.

A cette occasion, les mesures pour le haut débit et le très haut débit « *qui n'entrent pas dans le champ d'application des règles en matière d'aides d'Etat, notamment lorsque le financement public destiné à l'introduction du haut débit s'effectue dans les conditions du marché* » (investisseur avisé) « *et lorsque les Etats membres estiment que la fourniture d'un réseau haut débit devrait être considérée comme un service d'intérêt économique général («SIEG»)* » sont évoquées, selon des inflexions similaires.

La Commission, s'agissant des SIEG, auxquels est assimilée la quasi-totalité des réseaux d'initiative publique français, actuels ou en cours, interroge, dans une approche dynamique, la définition et le périmètre des services concernés. Entre incitations du secteur privé à investir et impératifs de couverture totale et rapide du territoire européen, de nouveaux arbitrages se profilent. La Commission pose d'ailleurs explicitement la question de savoir « *quels éléments de preuve peuvent avancer les opérateurs privés pour faire état de leurs plans d'investissement dans un domaine donné?* » au-delà de ceux envisagés précédemment, dans le cadre de la prise en compte des plans d'investissement des opérateurs privés à trois ans.

Le principe d'une compensation, octroyée par la collectivité, qui « *ne couvre que les coûts de fourniture du SIEG dans les zones non rentables* », en parallèle d'une intervention en zones rentables dont « *les bénéfices excédentaires* » viennent en déduction de la participation publique, « *le solde faisant l'objet de la compensation financière à octroyer* », n'est pas remis en question.

34 Commission européenne « Révision des *lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit* », Consultation publique (jusqu'au 31 août 2011 en vue de l'adoption d'une version révisée des lignes directrices d'ici au 30 septembre 2012).

Dés lors, face à la déperéquation mise en œuvre par le Programme National Très Haut Débit, à l'opposé de la vision communautaire des SIEG, que nous propose-t-on ? 900 millions € dans le cadre du FSN (fusion des Guichets B et C), sur une durée de 6 ans (2017), soit 150 M€ par an. Certes, ces 900 M€ sont plus que nécessaires, la capacité d'investissement des collectivités territoriales, on le sait, a fortement diminué. Mais cela suffira-t-il à amorcer le mécanisme, une intervention des collectivités territoriales circonscrites aux seules zones non rentables du territoire, venant, qui plus est, renchérir artificiellement la charge qui leur incombe ? Dans le même temps, le FANT (Fonds d'Aménagement Numérique du Territoire), prévu par la loi relative à la lutte contre la fracture numérique, n'a toujours pas trouvé sa source de financement (ni sa gouvernance³⁵). Les déclarations du 27 avril 2011 du PN-THD indiquent que le fonds d'aménagement numérique des territoires « sera mis en œuvre, une fois les crédits du programme des investissements d'avenir épuisés », soit en 2017.

Récemment, lors des 5^e Assises du Très haut débit, M. Eric BESSON a encore réaffirmé que « (i) *durant les trois premières années, c'est-à-dire jusqu'en 2014, les réseaux d'initiative publique, subventionnés par des collectivités publiques, devront se concentrer sur les zones de carence de l'investissement privé. La priorité sera ainsi donnée à l'investissement privé comme cela avait été le cas pour le haut débit* (ii) *après 2014, les collectivités pourront déployer des réseaux sur l'ensemble des communes qui ne seraient pas encore équipées* ». Dans le même temps, M. Jean-Ludovic SILICANI a réaffirmé sa position de limiter la participation de l'Etat à 200 M€ par an au lieu de 660 M€ estimés dans le rapport Maurey, tout en incitant les collectivités à un transfert de budget des routes départementales aux réseaux de communications électroniques. Dans ce cadre, il n'est pas surprenant de constater, à l'instar de M. BESSON, que « *de nombreuses collectivités s'interrogent sur la réalité des engagements des opérateurs et sur l'articulation entre les réseaux des opérateurs et les réseaux d'initiative publique* ».

Les collectivités territoriales, porteuses de ce Mémoire, souhaitent un programme d'investissement dans le Très Haut Débit, dynamique, dès aujourd'hui, et ne peuvent partager ce calendrier. Elles souscrivent en cela aux conclusions du Rapport du Sénateur Maurey³⁶ qui demande au Gouvernement de proposer, « *dans le cadre de la loi de finances 2012, des mécanismes permettant d'abonder le FANT dès l'année 2012 à hauteur de 660 millions d'euros par an* », qu'il mette en œuvre des « *incitations fiscales (à l'instar de ce qui est fait en Finlande et en Suède) lors du premier abonnement/raccordement des logements isolés à un service très haut débit, les mécanismes permettant d'assurer une péréquation entre les coûts de raccordement, ainsi que les conditions dans lesquelles le FANT pourrait être mobilisé pour financer ces dispositifs* ».

35 Le Comité national de gestion du fonds devait être établi par décret en 2010.

36 « Réussir le déploiement du Très Haut Débit : une nécessité pour la France », Hervé Maurey Sénateur (octobre 2010)

Par ailleurs, elles demandent, à l'instar du Rapport Maurey, que le Gouvernement reconsidère *“la formalisation des engagements pris par les opérateurs, les délais dans lesquels ils doivent les mettre en œuvre et les sanctions envisagées par le programme national très haut débit lorsqu'ils ne respectent pas leurs engagements.”* Enfin, elles attendent des pouvoirs publics qu'ils créent les conditions pour *“que les réseaux très haut débit se déploient de façon concomitante et concertée sur les zones denses et les zones moins denses, en zone urbaine et rurale”* comme le recommande le Rapport Maurey.

2.7. La couverture mobile : une préoccupation qui perdure :

En juillet 2009, la circulaire du Premier Ministre, qui fait le bilan des actions conduites en aménagement numérique (Annexe 1) indique : « *En ce qui concerne la téléphonie mobile, le programme national mis en œuvre à partir de 2003 sous la forme d'un partenariat entre l'Etat, les opérateurs et les collectivités va permettre d'apporter d'ici fin 2011 le service des trois opérateurs détenteurs d'une licence à plus de 3400 communes rurales qui ne disposaient d'aucune couverture. L'infrastructure ainsi créée, mutualisée entre les trois opérateurs, facilitera dans les prochaines années le déploiement sur ces territoires ruraux des services de téléphonie mobile de troisième génération et l'internet mobile* ». Force est de constater qu'à mi-2011, la mutualisation entre les acteurs, malgré les financements mobilisés par les collectivités locales pour la création et l'entretien de points hauts, n'a pas donné tous les résultats escomptés. Les opérateurs ne couvrent pas encore toutes les communes prévues et les services mobiles ne sont pas diffusés de manière équitable sur le territoire, bien que l'Arcep indique que la poursuite des déploiements de chacun des opérateurs 3G fait l'objet d'un contrôle vigilant.

La conjonction d'intérêts entre la couverture fibre optique à l'abonné et celle des points hauts, pour une meilleure couverture mobile, est réelle. Cette synergie n'est pas véritablement prise en compte. Or, le trafic données sur les mobiles explose et menace de saturer les réseaux. En l'absence de densification des raccordements fibres des stations, la couverture mobile présentera toujours des faiblesses. Cette situation sera accrue avec les réseaux mobiles de 4^{ème} génération. Susceptibles d'améliorer la desserte très haut débit, leur accessibilité dépendra toutefois d'une capillarité optique étendue. Les territoires ruraux, dans ces conditions, risquent une deuxième fois, de se trouver pénalisés.

Les collectivités, signataires du Mémorandum, demandent que les impératifs d'aménagement numérique des territoires soient pris en compte de manière prioritaire, dans l'attribution des fréquences 4G. Par ailleurs elles souhaitent :

- que soit mis en œuvre un schéma directeur des points hauts qui fasse l'inventaire de leur disponibilité, accessibilité fibre optique, et niveau de mutualisation, avec un suivi régulier, Ce schéma devra être opposable aux opérateurs, qui systématiquement, devront le consulter quand ils réaliseront des travaux. Il sera la base des autorisations octroyées par les collectivités pour autoriser les travaux pour la création ou l'évolution d'un point haut, mais aussi pour toute modification des équipements actifs. En l'état actuel, les points hauts ne font l'objet d'aucun suivi réglementaire véritable, ils sont soumis à une simple autorisation de travaux. Ce travail parlementaire a été fait en son temps pour les éoliennes.
- qu'une collectivité ou un établissement public soit désignée au niveau départemental pour s'assurer de l'harmonisation de la gestion des points hauts et leur collecte.
- que les collectivités soient directement associées au contrôle de la couverture mobile par les opérateurs.

3. Les pistes de réflexion pour une prise en compte de l'action des collectivités territoriales en tant qu'opérateur d'opérateurs.

Les collectivités ne peuvent, durablement, voir leurs actions encadrées sur les deux registres du droit des collectivités territoriales et de celui des communications électroniques sans qu'elles aient une visibilité réglementaire précise sur la fonction d'opérateur d'opérateurs qui en est le fondement. Aussi, les collectivités souhaitent :

- une définition précise du statut d'opérateur d'opérateurs, et du champ de compétences associé, dans la législation des communications électroniques
- la prise en compte, au sein de cette législation, des spécificités dues à leur objet et à leur mode d'intervention, notamment dans le cadre de projets dits « intégrés »
- l'intégration, de leurs actions et de leur positionnement, dans les outils d'analyse et de mise en œuvre de la régulation : observatoires, analyses de marché, concertation (Multilatérales)...
- l'appréhension, avant toute mesure réglementaire par l'ARCEP, et dans le cadre d'une meilleure prise en compte des intérêts des consommateurs auxquels se confond le service public local dont elles ont la charge, de l'impact de la mesure envisagée sur l'intervention des collectivités territoriales.
- donner leur place aux SDTAN pour qu'ils soient les outils de référence de l'aménagement numérique des territoires. Afficher un chef de file pour le recensement et l'information concernant les infrastructures et réseaux.
- donner toute leur place aux collectivités dans le suivi et la gestion des points hauts.

Glossaire

ADSL: (Asymmetric Digital Subscriber Line). Technologie de compression de l'information permettant d'augmenter le débit sur des lignes téléphoniques en cuivre. La qualité du signal est contrainte par la longueur de la ligne cuivre. Le signal ne peut être délivré valablement au delà de quelques kilomètres (3-4) du répartiteur. L'ADSL 2+ permet d'augmenter le débit pour tendre vers 20 Mbps descendant et 1 Mbps montant à moins de 2 km (débits théoriques). Il véhicule des flux sur un mode asymétrique.

AMII - Appel à Manifestations d'Intentions d'Investissement: consultation lancée dans le cadre du Programme National Très Haut Débit en direction des opérateurs dans laquelle il leur est demandé de *"faire connaître l'ensemble de leurs projets de déploiements de réseaux de boucle locale à très haut débit à horizon de 5 ans sur des zones situées hors des zones très denses (au sens de la décision n° 2009-1106 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 22 décembre 2009) et ne nécessitant pas de subventions publiques"*(2010).

Bande passante: Largeur de la plage de fréquences utilisées pour la transmission du signal sur une liaison télécom. Elle désigne la capacité de transmission de la liaison.

"Bitstream": désigne l'offre de gros active de France Telecom sur la boucle cuivre. France Telecom, à la différence du dégroupage physique sur la paire de cuivre, met à disposition des opérateurs de la capacité à partir de ses propres équipements actifs. Dans ce cas, il livre le service sur un point de collecte, régional ou national, aux opérateurs qui n'ont pas la possibilité d'aller chercher les NRA en fibre optique, parce que trop éloignés de leur réseau ou trop petits.

FAI : Fournisseur d'Accès Internet

Fibre noire: la fibre transporte le signal sous forme de flux lumineux. La propagation de la lumière peut utiliser différentes longueurs d'ondes au sein de la fibre. Lorsque celle-ci n'est pas éclairée, et donc non activée, elle est dite noire.

FTTx: (Fiber to the x..) La fibre optique arrive jusqu'au "x": FTTH (Home), appartement, bureau: FTTB (Building), bâtiment. FTTC (Curb) trottoir, FTTU (user).

- FTTH ou « Fiber to the Home » : désigne une fibre optique allant jusque dans l'habitat.
- FTTB ou « Fiber to the Building » : désigne une fibre optique jusqu'au bâtiment.
- FTTLA ou "Fiber To The Last Amplifier": désigne une fibre optique jusqu'au dernier amplificateur, dans le cadre de réseaux câblés, dont la liaison terminale est ensuite en coaxial.
- FTTU ou « Fiber to the User » : désigne une fibre optique jusqu'à l'utilisateur final, généralement « entreprises ».

Interopérabilité: *"l'interopérabilité des services correspond à la possibilité des différents services de fonctionner indifféremment sur des réseaux différents. Dans le cadre de l'interconnexion, les fonctionnalités techniques disponibles à l'interface d'interconnexion déterminent ainsi en partie l'interopérabilité des services entre les différents opérateurs."*
(source: Arcep)

IRU (Indefeasible Right of Use) : contrat long terme de location de fibre optique qui permet à l'opérateur de disposer d'un droit d'usage exclusif et permanent sur l'infrastructure.

LFO - Liaison Fibre Optique: offre de gros de France Telecom consistant en la location long terme d'une paire de fibre optique pour raccorder deux NRA ou un NRA et un POP (Point de présence d'un opérateur).

LGC-FTTx: offre de gros d'accès aux infrastructures de génie civil de France Telecom (fourreaux). Celle-ci est destinée au déploiement de réseau d'accès utilisant des câbles optiques, sur le parcours entre un nœud de raccordement et des immeubles, principalement résidentiels et immeubles mixtes (offre régulée).

Lignes blanches DSL : lignes non éligibles à un débit Internet de 512 Kbps

Lignes grises DSL : lignes éligibles à Internet jusqu'à un débit de 2 Mbps. N'autorisent pas les services « triple play » avec la transmission de la télévision.

NGA - "Next Generation Access": réseaux d'accès de nouvelle génération qui, selon la Commission Européenne, se définissent comme étant « *tout ou partie, en fibres optiques et qui sont capables d'offrir des services d'accès au haut débit améliorés par rapport aux réseaux cuivre existants (notamment grâce à des débits supérieurs)* ». (Lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit).

NRA (Nœud de Raccordement d'Abonnés) et SR (Sous-Répartiteurs): ce sont les centraux dans lesquels se situent les répartiteurs et les sous-répartiteurs d'où partent les lignes de l'opérateur vers les usagers. Le dégroupage s'effectue aujourd'hui en installant des DSLAM dans les répartiteurs de France Telecom, lesquels sont plus éloignés que les sous-répartiteurs des points de livraison, la distance de la liaison conditionnant la hauteur du débit. Une commune peut être couverte par un ou plusieurs NRA ou partager un NRA avec d'autres communes selon la densité de population.

RIP: Réseau d'Initiative Publique, mis en œuvre par les collectivités territoriales dans le cadre de l'article L-1425-1 du Code général des collectivités territoriales.

SDSL : Liaisons DSL sur cuivre en mode symétrique

Triple play : services DSL sur la boucle cuivre offrant conjointement Internet, la téléphonie et la télévision

ZTD: Zones Très Denses au sens de la décision de l'ARCEP du 22 décembre 2009 (Décision n° 2009-1106) qui définit les règles de mutualisation entre opérateurs sur le segment terminal fibre optique. Ce sont des "*communes à forte concentration de population, pour lesquelles, sur une partie significative de leur territoire, il est économiquement viable pour plusieurs opérateurs de déployer leurs propres infrastructures, en l'occurrence leurs réseaux de fibre optique, au plus près des logements*". Elles sont au nombre de 148 et recouvrent "*les communes centres ; les communes périphériques pour lesquelles la proportion de logements en grands immeubles, c'est-à-dire dans les immeubles de plus de 12 logements, est d'au moins 50% ; et les communes périphériques pour lesquelles un projet de déploiement de réseau en fibre optique d'un opérateur privé est annoncé à ce jour.*"

Contacts

ARDECHE DROME NUMERIQUE – Syndicat mixte d'aménagement numérique de l'Ardèche et de la Drôme,

Hervé RASCLARD, Président, Premier Vice-président du Conseil général de la Drôme,
Sylvain VALAYER, Directeur Général,
Tél : 04 75 82 23 21 / Mèl : svalayer@sm-adn.fr
www.ardechedromenumerique.fr

CONSEIL GENERAL DE LA MOSELLE

Philippe LEROY, Président, Vice-président du Conseil général de la Moselle, Sénateur de la Moselle,
Tel. 03 87 37 57 30 / Mèl. p.leroy@senat.fr
www.cg57.fr

DORSAL - Syndicat mixte d'aménagement numérique du Limousin,

Alain LAGARDE, Président
Yann PAMBOUTZOGLOU, Directeur Général,
Tel. 05 87 21 21 36 / Mèl : yan.pamboutzoglou@dorsal.fr
www.dorsal.fr

MANCHE NUMERIQUE – Syndicat mixte d'aménagement numérique de la Manche,

Gilles QUINQUENEL, Président, Vice-président du Conseil général de la Manche,
Roland COURTEILLE, Directeur Général,
Tél : 02 33 77 83 63 / Mèl : roland.courteille@manchenumerique.fr
www.manchenumerique.fr

NIVERLAN – Syndicat mixte d'aménagement numérique de la Nièvre,

Fabien BAZIN, Président
Jacques DURE, Directeur Général,
Tél. 03 86 61 82 57 / Mèl : j.dure@niverlan.fr
www.niverlan.fr

SIPPEREC – Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communications,

Etienne ANDREUX, Directeur Général,
Catherine DUMAS, Directrice Générale Adjointe,
Tél. 01 44 74 32 00 / Mèl : eandreux@sipperec.fr / Mèl : cdumas@sipperec.fr
www.sipperec.fr

SYANE – Syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie,

Jean-Paul AMOUDRY, Président du Syane, Sénateur de la Haute Savoie
Jean-Pierre SCOTTON, Directeur Général,
Tel. 04 50 33 50 60 / Mèl : jp.scotton@syane.fr