

DIRECTION DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL ET DU RESEAU

Département Développement Numérique des Territoires

**Réponse de la Caisse des dépôts
à la consultation lancée par la Commission européenne
sur les « Lignes directrices communautaires pour l'application des règles
relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide
des réseaux de communication à haut débit »**

22 juin 2009

Introduction

La Caisse des dépôts est un établissement financier public créé en 1816 pour gérer en toute sécurité des dépôts d'origine privée réclamant une protection particulière, et gérer ces fonds au bénéfice d'objectifs sociaux et économiques d'intérêt général.

Depuis 2003, la Caisse des dépôts est significativement engagée dans le déploiement de réseaux haut débit sur le territoire français. En intervenant en investisseur avisé dans les réseaux d'initiative publique (RIP), qui sont essentiellement des réseaux de collecte en fibre optique, la Caisse des Dépôts a mis en œuvre une démarche structurante pour le déploiement des infrastructures de télécommunications, dont les résultats sont reconnus, et qui la positionne comme un interlocuteur légitime auprès des collectivités et des opérateurs de communication électronique.

L'accompagnement de la Caisse des dépôts se traduit par un appui méthodologique, un cofinancement d'études et un apport en investissement, dans le cadre de ses missions d'investisseur de long terme au service de l'intérêt général et du développement économique du pays.

En amont, aux côtés de la collectivité, la Caisse des dépôts participe au cofinancement d'études de faisabilité et aux comités de pilotage. Elle souhaite mettre l'accent sur la mutualisation, l'utilisation des réseaux existants et la neutralité technologique. En aval, après sélection par la collectivité de son partenaire privé, et si celui-ci la sollicite, la Caisse des dépôts investit en tant qu'investisseur de long terme.

À ce jour la Caisse des dépôts a accompagné en ingénierie et études plus de cent projets territoriaux. Elle a d'ores et déjà investi dans vingt-huit réseaux d'initiative publique. La contribution de la Caisse des dépôts à la consultation de la Commission repose sur cette expérience.

Remarque liminaire

Il est difficile de transposer les règles relatives aux aides d'État du domaine du haut débit vers le domaine des réseaux NGA. En effet, ces deux marchés sont de nature très différentes. Dans le cas du haut débit, les nouveaux services proposés et le coût relativement bas des investissements, du fait de l'existence de la boucle locale en cuivre, facilitent une rentabilité à court

ou moyen terme des projets des opérateurs, incitant ces derniers à déployer leurs réseaux. Il n'en est pas de même dans le cas des réseaux NGA, pour lesquels des investissements très importants sont requis, face à des recettes supplémentaires encore incertaines. Ce nouveau marché est davantage caractérisé par les bénéfices issus des externalités mises en avant par les pouvoirs publics (développement économique, innovation,...) que par de nouvelles offres de services proposées par le secteur privé.

Synthèse de la réponse

De nombreux éléments des lignes directrices proposés par la Commission nous paraissent légitimes et cohérents avec la pratique décisionnelle qu'elle a développée jusqu'à ce jour relativement à l'intervention publique en faveur de l'aménagement numérique des Etats – membres. Aussi ne figurent ci-dessous que les points qui nous semblent devoir être éclaircis ou modifiés pour éviter une nouvelle fracture numérique faute de permettre aux Etats-membres, et en particulier à leurs collectivités locales, de contribuer au déploiement des NGA sur leur territoire.

A ce titre, nous considérons que les propositions de la partie 3 des lignes directrices ne permettent pas d'envisager un développement équitable des NGA sur l'ensemble d'un territoire, et limitent très sérieusement l'intervention des collectivités territoriales qui souhaiteraient éviter une couverture en très haut débit concurrentielle limitée à leurs centres urbains au détriment de leur population et du développement durable de leur économie.

La France compte aujourd'hui environ 80 Réseaux d'Initiative Publique (RIP). Depuis leur essor en 2004, ces réseaux ont permis d'apporter des services compétitifs aux consommateurs et aux entreprises et ont largement contribué à assurer un accès haut débit aux foyers non couverts. Ainsi, selon l'étude publiée par l'ARCEP¹, près de 40 % des centraux téléphoniques dégroupés à fin 2008, représentant 4,6 millions de lignes, l'ont été en s'appuyant sur un RIP. L'ARCEP souligne également que les RIP ont contribué à desservir plus de 2 000 zones d'activités, zones sur lesquelles les collectivités bénéficient de prix de 20 à 50 % inférieurs à ceux habituellement constatés. Enfin les RIP destinés à résorber les zones blanches couvrent plus de 80 % de la population sur ce type de zone. D'une manière générale, les RIP ont permis de compenser le handicap lié à la géographie française, la France atteignant aujourd'hui un taux de dégroupage proche de 75 %.

L'intervention publique en France se fonde sur des principes intangibles que sont, d'une part, l'égal accès des citoyens aux services développés avec le concours de la puissance publique et, d'autre part, la continuité territoriale. Tout comme pour le haut débit, ces principes doivent pouvoir trouver un cadre d'application dans le cas des réseaux NGA.

Ainsi :

- Le découpage en zones noires, grises et blanches de la Commission ne tient pas compte de la fractalisation du territoire propre à l'économie des réseaux NGA et des risques d'« écrémage » au sein même de chaque unité urbaine par les opérateurs. Or, une collectivité agissant, par principe, de manière homogène et cohérente sur son territoire, doit pouvoir déployer son réseau sur l'ensemble de ce territoire qui recouvre des zones blanches, grises et noires au sens de la Commission et assurer par là-même la péréquation que le marché ne peut prendre en charge compte tenu des très fortes inégalités de coûts en fonction de la densité des territoires : on estime typiquement que le coût moyen à la prise peut varier de 300 € dans les zones très denses à environ à 3 200 euros dans les zones rurales.

Comme le souligne d'ailleurs le paragraphe (35), la Commission « a insisté sur le fait que les réseaux à haut débit n'ont tendance à ne couvrir de façon rentable qu'une partie de la

¹ « Premier bilan de l'intervention des collectivités territoriales dans le secteur des communications électroniques », ARCEP, Rapport public, décembre 2008.

population, de sorte que l'intervention de l'État est nécessaire pour obtenir une couverture universelle ». Cette argumentation pourrait être reprise pour les réseaux NGA.

En revanche, la subvention qu'une collectivité est susceptible d'accorder ne doit évidemment porter que sur le déficit induit par la couverture des zones non rentables qui ne pourrait pas être compensé par les profits issus des zones rentables.

A ce titre, il convient que la Commission modifie le texte de ses lignes directrices afin qu'ils soit clair que la prohibition de principe d'une intervention publique dans les zones noires, porte exclusivement sur le subventionnement du déploiement d'un réseau d'initiative publique dans ces zones et non sur le déploiement lui-même d'un réseau public dans ces zones. La même précision peut être apportée utilement pour les zones grises.

Cette approche contribuera à la mise en place de mécanismes de péréquation.

- D'autre part, il n'apparaît pas approprié de bâtir la définition des zones sur la base de déclarations d'intention des opérateurs, et encore moins sur une durée aussi longue que 5 ans. L'expérience a montré que les annonces ne sont pas toujours suivies des faits. Par ailleurs, en l'absence d'une séparation entre l'exploitation du réseau et la commercialisation des services au public, les opérateurs historiques étant, au moins en France, les seuls à être présents avec des réseaux haut débit sur l'ensemble du territoire, ce serait leur ouvrir un droit durable à la remonopolisation de la boucle locale qui ne peut que les inciter à limiter les investissements nécessaires pour développer une boucle d'accès en fibre optique.
- Enfin, le fait que la Commission semble vouloir contraindre de façon générale et non plus au cas d'espèce, comme elle l'avait fait jusqu'à présent sur la base d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, la possibilité de qualifier de SIEG des services développés sur un réseau public de communications électroniques haut ou très haut débit paragraphes (20 à 24 de la 2^{ème} partie de lignes directrices) compromet la liberté d'appréciation des Etats-membres telle qu'elle qui a prévalu sur les réseaux à haut débit. Or, la disparité des situations territoriales et la probable disparité d'action des opérateurs, pays par pays, sera encore plus sensible que dans le cas du haut débit. Elle ne pourra être compensée que par une action propre à chaque État membre, et nécessite donc de laisser à chacun d'eux un large pouvoir d'appréciation pour définir la qualification de SIEG.

Analyse détaillée

(48), iii)

Un réseau NGA peut aussi se définir comme impliquant l'équipement d'anciens (et pas seulement de nouveaux) logements et bureaux, de connexions à fibres optiques.

(51)

Dans la dernière phrase du paragraphe, il est mentionné que le principal problème affectant le déploiement des réseaux NGA est leur coût de construction. Il convient néanmoins de préciser que face à ces coûts élevés, il n'y pas aujourd'hui, dans certains pays, de recettes substantielles supplémentaires identifiées générées par des réseaux NGA, compte tenu des tarifs bas pratiqués sur les offres haut débit, y compris de type « triple play ». On estime généralement que, en France, le montant d'investissement par abonné est de l'ordre de 100 € en GSM pour un ARPU de 30 €/mois, de 150 € en DSL pour un ARPU de 36 €/mois, et de 1500 € pour le FTTH (*i.e.* raccordement de l'abonné en fibre optique), pour un ARPU qu'il est aujourd'hui difficile d'évaluer au-delà de 36 €.

(56)

La Commission a raison de souligner que les investissements publics doivent favoriser la mutualisation des infrastructures inter-secteurs. Cependant, dans certains cas, le déploiement des réseaux NGA implique l'utilisation de techniques de pose incompatibles avec une mutualisation sur

d'autres secteurs. Il en est ainsi par exemple du déploiement des réseaux à faible profondeur (« micro-tranchée ») : l'optimisation des coûts peut amener à favoriser cette technique.

(60)

Un réseau à haut débit est généralement constitué d'un réseau de collecte optique alimentant des boucles locales en cuivre préexistantes. Un réseau NGA peut être typiquement un réseau de collecte optique alimentant des liens nouveaux de desserte en fibre jusqu'à l'abonné, se substituant aux boucles de cuivre. Cette différence importante nécessite prudence et discernement quant à une transposition du concept et des définitions des zones blanches, grises et noires.

Dans ce contexte, les acteurs publics rechercheront, comme pour le haut débit, un aménagement à l'échelle de leur territoire au sens administratif, qui sera composé d'une mosaïque de zones blanches, grises et noires. Voir développement plus bas.

(63)

Les conditions d'intervention des collectivités, telles qu'envisagées dans ce paragraphe, paraissent trop contraignantes à plusieurs titres :

- Il ne semble pas réaliste de pouvoir « démontrer » (ou « prouver » - cf. paragraphe (73)) que les investisseurs privés n'ont pas « l'intention » de déployer des réseaux NGA. En effet par exemple, les annonces d'opérateurs sur leurs déploiements supposés sont fréquentes et fréquemment réajustées ou même non suivies d'effet. Certaines annonces ont pour principale vocation de se distinguer de la concurrence, de satisfaire des investisseurs potentiels ou de rassurer des collectivités locales, sans concrétisation programmée par l'opérateur.
- En outre, une durée de cinq ans paraît trop longue pour une collectivité décidée à favoriser l'équipement de son territoire. Deux ans seraient déjà trop longs pour imaginer « geler » toute initiative pour certaines collectivités.
- Enfin, le principe même d'une période d'attente, quelle qu'en soit la durée, est contestable car cette période pourrait être plusieurs fois reconduite par annonces successives d'un ou plusieurs opérateurs qui souhaiteraient, par exemple, freiner l'action publique, celle-ci risquant de favoriser la concurrence et la baisse des prix.

D'une manière générale, le principe consistant à qualifier une zone (et les modalités d'intervention associées) sur la base de déclarations d'intentions est inapproprié.

Si un tel critère devait être conservé in fine, il conviendrait alors de définir les moyens de « rétorsion » offerts aux collectivités vis-à-vis des opérateurs qui n'auraient pas respecté leurs « promesses ».

Ces remarques sont également applicables à plusieurs des paragraphes suivant le paragraphe (63), notamment (71), (73).

(63) (de nouveau)

La définition des zones blanches, grises et noires est un héritage du haut débit et de la téléphonie mobile. Cette définition pouvait être justifiée car les zones arrières des répartiteurs téléphoniques (distance correspondant à un débit minimum), peuvent être définies comme relativement homogènes et couvrant la quasi-totalité des habitations et entreprises, du moins dans la majeure partie de l'Europe. Il en est de même pour les zones couvertes par un pylône de téléphonie mobile.

Or, ce n'est pas le cas du très haut débit. D'un point de vue économique, les opérateurs identifient plusieurs zones de déploiement : une zone de concurrence par les infrastructures, une zone de mutualisation, une zone nécessitant une subvention. L'appartenance à un type de zone dépend de la rentabilité des investissements à mettre en place pour les opérateurs. Elle est liée au type d'habitat, aux contraintes de mise en place des réseaux de desserte, aux infrastructures existantes et à la part de marché de chacun des opérateurs. C'est pourquoi la définition des zones sera propre à chaque opérateur. Par exemple, un opérateur historique pourra, dans la plupart des cas, déployer plus largement son réseau NGA que ses concurrents, dans la mesure où il bénéficiera plus facilement d'infrastructures existantes, même si celles-ci sont régulées, et disposera d'informations plus précises sur les zones considérées, ce qui est de nature à lui conférer d'ores et déjà un avantage compétitif.

Les zones se répartissent donc de manière fractale, de sorte que tout territoire administratif est une mosaïque de zones de différents types. En France, hors Paris, aucun territoire administratif (région, département, commune) ne fait partie intégralement d'une zone de concurrence.

Stricto sensu, la définition de zones blanches, grises ou noires devrait donc s'apprécier à l'échelle des bâtiments, car les zones d'intervention d'un opérateur seront constituées d'un agrégat de poches dans lesquelles l'investissement est rentable.

La collectivité doit pouvoir mener une action cohérente et au moindre coût, en matière d'aménagement et de compétitivité, sur l'ensemble de son territoire. La subvention qu'elle serait susceptible d'accorder ne devrait, en revanche, ne porter que sur les zones blanches et grises.

(66)

Les infrastructures des réseaux NGA pourraient avoir un effet de substitution et donc un impact sur les réseaux haut débit existants. Les collectivités locales peuvent souhaiter favoriser une rupture technique afin de permettre la mise en place de services innovants sur leur territoire et accroître leur compétitivité. Cette volonté des collectivités, en lien avec les plans de relance de certains États membres, devrait trouver à s'appliquer sans frein excessif.

(68) et (70)

La rédaction de ces paragraphes serait plus correcte si l'expression « besoins des citoyens et des utilisateurs professionnels » était remplacée par l'expression « besoins de tous les citoyens et utilisateurs professionnels au juste prix ».

(72) et (73)

Si l'on peut envisager que les opérateurs existants cibleront d'abord les zones noires haut débit pour une transformation vers les réseaux NGA, cette transformation ne sera que locale et partielle compte tenu des différences dans les modèles économiques (fractalisation des zones noires, grises et blanches NGA mentionnée au (63)). C'est pourquoi il ne faut pas exclure a priori une intervention des acteurs publics dans ce type de zone.

Voir également commentaires au (63).

(74), deuxième alinéa (commençant par « En échange du soutien de l'État ... »)

Les offres de gros doivent pouvoir être mises à disposition sans limitation de durée (et pas seulement sept ans).

Par ailleurs, le catalogue des services mis en œuvre par le bénéficiaire de l'aide publique doit pouvoir répondre aux contraintes d'attractivité économique des zones concernées et aux objectifs d'aménagement. Un catalogue de services incluant une offre de fourreaux risque d'empêcher tout équilibre économique pour le bénéficiaire (un opérateur client étant susceptible de louer un fourreau à un tarif trop bas par rapport au nombre de fibres qu'il va pouvoir y installer). Il est donc nécessaire de pouvoir envisager une approche sans offre de fourreaux mais comprenant l'accès aux infrastructures de fibre (et donc un accès à une infrastructure passive) dans les zones les plus rentables, et des offres de bitstream sur les zones les moins rentables.

(74), dernier alinéa (commençant par « Pour les zones noires existantes ... »)

Il paraît trop limitatif de ne pas pouvoir envisager d'aide sur la partie du réseau dite du dernier kilomètre. En effet, une lecture littérale de cet article laisse penser que des réseaux NGA publics ne pourront jamais voir le jour dans des zones dégroupées. Or, ces zones dégroupées représentent déjà en France plus de 75 % de la population (cf. <http://www.arcep.fr/index.php?id=34>). De plus, à notre sens, une zone noire haut débit ne peut pas être assimilée à une zone noire NGA (voir commentaire sur le paragraphe (63)).