



Réponse SFR au projet de lignes directrices sur les aides d'Etats et les réseaux d'accès nouvelle génération (NGA)

Juin 2009

SFR remercie vivement la Commission de lui donner l'opportunité de s'exprimer sur la question de l'application du régime des aides d'Etat en matière de déploiements haut et très haut débit. Elle souhaite en particulier contribuer sur la partie relative à l'application de ses règles aux déploiements NGA en soulignant les points qui lui semblent indispensables pour assurer une utilisation la plus performante possible des aides et subventions. Tout comme la Commission, SFR est d'avis que les aides d'Etat doivent être utilisées strictement et uniquement pour sécuriser des déploiements pro concurrentiels, seuls à même de garantir une offre diversifiée et compétitive aux consommateurs finals.

A titre liminaire, SFR considère que les aides consenties par les autorités publiques sont un outil essentiel dans l'extension de la couverture concurrentielle du haut débit, seule à même de garantir une offre diversifiée et à des tarifs attractifs aux consommateurs finals. De manière générale, elle estime que les règles communes relatives aux aides d'Etat doivent continuer à s'appliquer pour les réseaux de communications électroniques et souhaite mettre en avant les points suivants :

- ❖ La possibilité d'intervention publique dans les zones grises, telles que définies par le projet de lignes directrices, doit être garantie
- ❖ La question de la définition des zones noires et grises est fondamentale. Elle devrait s'établir en lien avec la présence effective ou le pré-déploiement d'un réseau NGA ouvert
- ❖ Les zones noires devraient être restreintes aux zones où il existe au moins un déploiement alternatif (i.e. hors historique et câblo)
- ❖ Les analyses de marché devraient continuer à être menées selon le cadre réglementaire en vigueur
- ❖ Il est indispensable que le réseau construit à l'aide de l'intervention publique soit neutre et point à point mais ce n'est pas suffisant pour garantir l'accès le plus ouvert possible. La localisation du point de mutualisation, le plus en amont possible, est également un élément fondamental.
- ❖ Le multi fibre n'est pas adapté pour les zones peu denses en raison des risques de saturation des fourreaux et de duplication inutile et non économiquement viable de l'infrastructure.
- ❖ L'Etat devrait inciter les accords de coinvestissement, en particulier dans les zones où la concurrence par les infrastructures ne sera pas viable (au-delà de 4 millions de foyers)

Enfin, SFR souhaiterait souligner l'importance d'assurer la cohérence de ce projet de lignes directrices avec le projet de recommandation relatif à la régulation des NGA mis en consultation publique en parallèle. Il est primordial que les régulations concurrentielles prônées par ces deux initiatives ne soient pas incompatibles mais que les règles soient bien cohérentes.



1. *Les NGA, le résultat du renouvellement du réseau de cuivre*

SFR se félicite que le projet de lignes directrices précise que « *ces réseaux NGA sont essentiellement des réseaux à fibre optique ou des réseaux câblés avancés qui sont appelés à remplacer tous les réseaux haut débit cuivre et les réseaux câblés actuels, ou tout au moins une grande partie d'entre eux* ». Les NGA correspondent effectivement à une transformation du réseau cuivre traditionnel, déjà largement préfinancée par la méthode choisie par le régulateur pour les tarifs de gros de France Telecom.

En France, en conformité avec la décision de l'ARCEP 05-0834, les prix de location de la paire de cuivre sont fixés en référence aux coûts courants économique. Cette référence a été retenu par l'ARCEP au motif que "*la méthode des coûts courants intègre ainsi par construction les provisions nécessaires aux investissements de renouvellement futurs*" (page 22 de la décision).

Le régulateur français a ainsi mis en place depuis plusieurs années un mécanisme de préfinancement du renouvellement des infrastructures historiques d'ancienne génération (en cuivre) de France Telecom.

D'après les analyses menées par SFR, le montant cumulé atteint 8 milliards d'euros au total à fin 2008 et s'accroît de plus de 1 300 millions d'euros tous les ans. Il revient en premier lieu de mettre fin à la constitution par France Télécom d'une « cagnotte » au motif d'un renouvellement qu'elle ne fera pas. En tout état de cause, les opérateurs alternatifs doivent avoir le choix entre contribuer au renouvellement des ouvrages d'ancienne génération et investir par eux-mêmes aux ouvrages de nouvelle génération : on ne peut continuer de leur imposer de financer à la fois l'un et l'autre.

Le dispositif ainsi mis en œuvre pour les infrastructures cuivres ne saurait être utilisé par FT à une autre fin sans que cela soulève la question de la compatibilité avec les règles relatives aux aides d'état. Les subventions ainsi utilisées seraient constitutives d'aides d'Etat. Ces financements, ayant pour origine une décision administrative, revêtent un caractère sélectif et sont susceptibles d'affecter le commerce entre états membres, dans la mesure où ils entraînent en effet un avantage au seul bénéfice de France Télécom.

Il convient donc, avant de s'intéresser aux aides qui pourraient être octroyées dans le futur, que le cadre réglementaire NGA :

- ❖ préconise, pour ce qui concerne le génie civil et l'accès au fourreau, une référence aux coûts comptables. Cette référence permet en effet de rémunérer intégralement les actifs de génie civil sans pour autant être source d'un enrichissement sans cause pour l'opérateur en place. Elle ne porte pas atteinte à la concurrence par les infrastructures (le génie civil étant très peu duplicable).
- ❖ prévoit un mécanisme permettant d'utiliser de manière non discriminatoire les surplus financiers constitués par le passé au titre du renouvellement de la boucle locale et qui s'avèreraient inutiles du fait des évolutions technologiques ;
- ❖ indique que les opérateurs alternatifs qui investiraient dans la fibre ne peuvent être tenus de contribuer en même temps au renouvellement des infrastructures cuivre.



2. une définition des zones qui permette un déploiement concurrentiel maximal

- L'action publique accélérateur de la concurrence sur le haut débit

L'action publique, en particulier celle des collectivités, a eu un rôle fondamental dans la stimulation de la concurrence et de la baisse des prix.

C'est d'ailleurs le sens des conclusions du rapport¹ présentant un premier bilan des interventions des collectivités territoriales dans le secteur des communications électroniques établi à l'attention du Parlement et du Gouvernement, publié par l'ARCEP en décembre 2008. Ce rapport montre un impact très positif de l'intervention des collectivités pour le développement de la concurrence, via un effet de levier significatif sur l'investissement privé, qui s'est traduit pour les consommateurs et la société par une baisse des tarifs et une meilleure couverture du territoire, y compris concernant la desserte des entreprises. Selon ce même rapport, plus de 1,4 milliards d'euros d'investissements auraient ainsi été consentis dans les réseaux d'initiative publique, dont plus de 50% sur fonds privés, et 40% des NRA auraient été dégroupés dans ce cadre également (correspondant à 4,6 millions de lignes).

- La carence d'initiative alternative au cœur de la détermination des différentes zones

Pour que cette recette à succès pour les déploiements haut débit se prolonge pour les NGA, il est indispensable de ne pas brider les initiatives publiques susceptibles d'encourager et soutenir les initiatives privées pour des zones insuffisamment attractives à première vue. Pour ce faire, la définition des 3 types de zones devrait s'établir suivant la notion de carence de l'initiative alternative et non celle, moins adaptée ici, de carence de l'initiative privée.

En pratique, les zones grises devraient être strictement limitées aux zones où il n'existe pas de présence alternative au(x) réseau(x) historique(s) en place. Le critère de l'existence d'un réseau NGA –ou même d'un projet de déploiement NGA - semble trop strict et réducteur. Afin que les lignes directrices ne limitent pas les interventions dans les zones où celles-ci seraient nécessaires, les zones noires devraient être limitées à celles où il existe un réseau « alternatif » i.e. qui ne soit ni le réseau de l'opérateur historique, ni du câble.

Le critère de compatibilité pour les zones grises, tel que décrit dans la rédaction actuelle du projet de lignes directrices (point 70) pourrait en effet aboutir à exclusion de ces zones un marché constitué par un réseau câblé et le réseau fibre PON de l'historique, tout deux non dégroupables, et à le considérer comme une zone noire. Sur une zone où les conditions d'ouverture ne sont pas suffisantes pour garantir la présence d'une offre concurrentielle (par exemple si il y a présence du câble ou de l'historique, voire même des deux), l'intervention publique a bien tout son sens et devrait rester possible pour introduire cette offre concurrentielle. La définition très rigide de la zone grise proposée dans le projet de lignes directrices pourrait en pratique limiter ces interventions.

SFR estime en effet que l'architecture et l'ouverture des réseaux présents dans une zone donnée devrait être prises en compte au moment de qualifier cette zone de blanche, grise ou noire. Ce point mériterait d'être précisé dans le projet de lignes directrices. Si un accès de

¹ Cf. rapport disponible sur : http://www.arcep.fr/fileadmin/uploads/tx_gspublication/rapport-bilan-rip-221208.pdf



gros économiquement et techniquement viable n'est offert par aucun des réseaux présents, alors l'intervention publique devrait rester possible pour garantir aux consommateurs des tarifs et des services compétitifs, des offres diversifiées et innovantes. Garder cette possibilité pourrait également inciter les opérateurs dominants à choisir des architectures pro-concurrentielles, qu'elles soient dégroupables ou accessibles à un point suffisamment en amont dans le réseau.

- La question des « tâches de léopard »

Il est très probable que dans la pratique, les zones blanches et grises ne soient pas uniformes mais tachetées de petites zones noires. Une délimitation stricte de ces zones afin d'exclure les taches denses du champ de couverture du réseau aidé ne semble pas une solution raisonnable en pratique. D'une part, il pourrait être difficile de justifier l'exclusion d'une petite portion des habitants du périmètre du réseau autant qu'il fait a priori peu de sens de déployer un réseau discontinu. D'autre part, un projet se limitant uniquement aux zones économiques non viables réduirait drastiquement les interventions publiques et les candidats privés qui auraient pu être intéressés par ces projets. Tout déploiement de réseau suppose une dose de péréquation afin d'en assurer la rentabilité, ce fut d'ailleurs le cas y compris pour le réseau de France Télécom, qui a nécessité en sus la création d'un fonds de service universel. Il pourrait donc être raisonnable de clairement distinguer entre subventionnement et couverture d'une zone au stade du projet, la subvention publique restant strictement limitée aux zones où l'aide est justifiée mais le plan de couverture n'excluant pas les zones plus denses.

Une solution pourrait être de favoriser les projets prévus à l'échelle de la commune ce qui limiterait certainement les risques d'inclusion de zones noires significatives sur le territoire sujet à l'octroi d'une subvention.

Enfin, SFR tient à signaler que le point 72 selon lequel les zones couvertes par des infrastructures haut débit ne devraient en principe pas faire l'objet d'aide pour les NGA dans la mesure où les opérateurs présents devrait naturellement être incités à faire évoluer leur réseau, pourrait avoir des conséquences importantes sur les possibilités d'aides en matière de NGA. Afin de justifier une aide dans ces zones, les autorités devraient prouver que les opérateurs présents n'ont pas l'intention d'investir dans leur réseau dans les 5 ans à venir, il semble toutefois complexe en pratique de s'assurer de la réalité ou non des intentions avancées par les opérateurs. Selon nos estimations, une évolution vers la fibre ne serait réellement rentable que pour les 4 premiers millions de foyers raccordés. Il est donc peu probable que les opérateurs soient naturellement incités à cette évolution de leur réseau sur une part significative du territoire. Ce point mériterait d'être revu.



3. Architecture et garanties d'ouverture du réseau bénéficiant de l'aide

SFR soutient la volonté de la Commission d'assurer au réseau bénéficiant d'une aide les garanties d'ouverture adéquates. Les déploiements Point à point devraient effectivement être privilégiés, ainsi que toute autre architecture susceptible d'être dégroupée avec un niveau d'agrégation suffisant (au moins quelques centaines à quelques milliers de logements). Il n'est en revanche pas certain que les déploiements multifibres soient en pratique les mieux adaptés au type de zones qui seraient potentiellement concerné par les aides.

Au préalable de toute intervention, il est de première importance que l'Etat, ou la structure publique, analyse tous les modèles privés d'investissement existants et évalue précisément le rôle qu'il ou elle pourrait jouer dans les différents modèles.

- Multifibre ou localisation du point de mutualisation

Le multifibre est actuellement présenté comme une solution qui pourrait permettre de pallier les difficultés d'accès pour des architectures dites non dégroupables. SFR estime que le multifibre pourrait effectivement avoir des effets positifs indéniables pour les zones denses en offrant aux opérateurs la possibilité de jouir de leur propre fibre à un coût marginal très intéressant comparé au coût d'un déploiement d'une fibre en propre. Pour ces zones, représentant environ 4 millions de foyers en France, le multifibre sera un moyen efficace pour accélérer les déploiements dans un environnement concurrentiel. La situation dans les zones moins denses rend le multifibre bien moins attractif, voire répulsif pour au moins deux raisons qui poussent à envisager d'autres types de solutions.

D'une part, déployer plusieurs fibres (4 très certainement) comporte le risque de saturer rapidement les fourreaux. D'autre part, ce type de développement pourrait avoir des implications économiques importantes pour le réseau, et donc ici, au final, pour l'argent public. Même si les bénéfices concurrentiels ne sauraient être remis en cause, il semble essentiel également d'éviter au maximum des duplications non nécessaires, voire inefficaces (tous les foyers ne nécessiteront sans doute pas 4 fibres !).

SFR souhaite en revanche insister sur un autre point relatif à l'architecture qui lui semble primordial : la localisation du point de mutualisation. Dans les zones cibles de l'aide publique, où la densité sera moins importante, la question la plus importante sera plutôt celle de la localisation du point d'accès au réseau qui devrait desservir un nombre de connexions finales suffisantes pour être commercialement viable pour l'opérateur qui accédera au réseau : il faut que ce point de mutualisation agrège au moins quelques centaines à quelques milliers de logements.

- Le processus d'attribution/gestion des aides : modalité d'obligations d'accès et prise en compte des « legacy »

Nous nous interrogeons sur le délai de 7 ans prévu pour l'ouverture des réseaux et sur ce qui est susceptible d'advenir ou non pour les autres opérateurs présents par la suite. Nous nous demandons également comment cette analyse de SMP que le régulateur aurait à mener au niveau de la zone concernée par l'aide s'inscrirait dans le processus national d'analyse de marché et les délais imposés par le cadre, qui n'ont rien à voir avec ces 7 ans. L'intérêt de ce délai particulier n'est pas évident à ce stade et mériterait d'être mieux évalué.



Enfin, il est évidemment fondamental que le processus d'appel d'offres soit transparent et assure une équivalence de traitement entre les candidats, mais aussi que les opérateurs historiques ou câbles ne soient pas favorisés par leur position de « legacy ». Ceci est d'autant plus fondamental que nous observons en ce moment en France une surévaluation chronique des tarifs de gros fixés par France télécoms depuis des années, produits de gros pourtant régulés en orientation vers les coûts pour la plupart, et que nous ne pouvons nous empêcher de nous interroger sur l'utilisation qui est faite par FT de ce surplus de marge (Cf. supra). A noter à ce propos que nous soutenons la démarche proposée par l'ARCEP sur le multi fibres, à savoir un partage des coûts sur la base des factures réelles

- Le coinvestissement

Le projet de lignes directrices décline clairement les 3 types d'interventions publiques actuellement prévues : l'aide d'Etat, l'exemption de SIEG et l'intervention en tant qu'investisseur privé avisé. Le rôle de catalyseur neutre que l'Etat pourrait jouer mériterait d'être également pris en compte.

L'Etat pourrait ainsi jouer un rôle important dans la constitution d'accords de coinvestissement entre les acteurs, en particulier pour assurer des déploiements concurrentiels au-delà des 4 millions de foyers qui, selon nos estimations, pourraient être concernés par la concurrence par les infrastructures. Ainsi, en France, la Caisse des dépôts et consignation, un investisseur de fonds privés mais contrôlé en partie par l'Etat, pourrait être actionnaire d'une société qui pilote les études et le déploiement et les appels à financement auprès des opérateurs privés. La participation de la Caisse dans des projets NGA est actuellement en discussion.