

Consultation publique

« Programme national Très Haut Débit »

26 février 2010

Question n°1 : Quelle est votre appréciation globale du programme national en faveur du très haut débit, notamment de ses objectifs et de son équilibre général ?

Tout d'abord, le SIPPEREC se félicite de la démarche qui vise à créer, en France, une action de fond en faveur du Très Haut Débit qui doit permettre, pour les années à venir, de renouveler les infrastructures essentielles que constituent la boucle cuivre de France Telecom par une nouvelle boucle locale, cette fois en fibre optique. Le Syndicat partage le constat du Gouvernement selon lequel la mise en œuvre d'un Programme national peut constituer un cadre de référence homogène pour les investissements publics et privés, tout en donnant à ces derniers la sécurité juridique et la stabilité nécessaires à leur pérennité.

C'est justement cette exigence de pérennité des actions publiques qui conduit toutefois le SIPPEREC à souhaiter apporter sa contribution sur plusieurs des points visés par le projet de programme national. En effet, le programme national très haut débit, tel que proposé par la consultation publique, recouvre une double démarche, qui se traduit par des modalités opérationnelles d'intervention, spécifiques à chacune. Il s'agit, dans un premier temps, de procéder à des « *appels à projets ouverts* », visant à « *stimuler et optimiser l'investissement en zone rentable (...)* », puis, de déterminer un soutien financier public direct de l'Etat sur des « *projets de collectivités locales visant à déployer des réseaux en fibre optique, notamment dans les zones moins rentables du territoire* ».

Cette proposition de séquençage d'abord et de modalités opérationnelles ensuite semble devoir appeler plusieurs observations.

❖ **Un historique bien maîtrisé, celui de la couverture des zones blanches du haut débit sur le territoire français, et les enseignements à tirer**

La France dispose déjà d'une certaine antériorité dans les modalités de déploiement du haut débit, les politiques de couverture et de répartition des investissements publics dans ce domaine. Or, le retour d'expérience montre que, déjà, s'agissant de la boucle cuivre, toute tentative de segmentation des zones d'intervention, entre zones rentables et non rentables, zones denses et moins denses, et une limitation de l'action publique aux seules zones déficitaires, réduit fortement l'impact des investissements publics et contraint souvent les collectivités à devoir réinvestir, quelques années plus tard, pour contribuer à combler des trous de couverture là où une démarche de péréquation aurait permis de préserver leurs équilibres territoriaux. Il en est pour preuve les démarches, aujourd'hui historiques, proposées il y a quelques années par France Telecom dans le cadre des « départements innovants », et qui visaient à faire financer par les collectivités la couverture DSL des seules zones blanches. Beaucoup des collectivités qui, dans un premier temps, avaient souscrit à cette démarche, ont, depuis, adopté le principe de la création d'un réseau d'initiative publique et l'ont mis en œuvre dans une logique de péréquation des investissements à la fois géographique et économique, entre zones denses et moins denses, zones rentables et non rentables.

Il nous paraît donc important, s'agissant cette fois du très haut débit, de pouvoir tirer les leçons de l'histoire et de ne pas risquer de renouveler les aléas du passé. Et ce, d'autant plus que, depuis, les pouvoirs publics, eux-mêmes, ont établi des bilans et des évaluations qui ont conclu à la nécessaire péréquation des investissements publics entre les différentes zones pour limiter les montants mobilisés. L'ARCEP, à plusieurs reprises, a alerté les collectivités territoriales sur les risques qu'il y aurait pour elles à mettre en œuvre un traitement dissocié des zones rentables et des zones non rentables, ces dernières étant généralement blanches ou, dans le meilleur des cas, grises : *« les projets de collectivité qui se bornent à la mise en place de solutions d'accès, typiquement pour résorber les zones blanches du haut débit, sans traiter la question de la collecte du trafic, sont confrontés à des coûts de rapatriement du trafic plus élevés, ce qui appelle un subventionnement souvent plus important et durable pour couvrir les zones les moins rentables »*¹. L'ARCEP précise, à l'occasion du bilan qu'elle a établi à la demande du Parlement sur l'action des collectivités locales en matière de communications électroniques : *« La plupart des projets conduits par les collectivités montrent que lorsqu'ils intègrent un réseau de collecte en fibre optique, celui-ci permet de combiner à la fois des objectifs en matière de couverture du territoire en haut débit et des objectifs visant à un enrichissement de l'offre concurrentielle proposée aux particuliers et aux entreprises »* Elle indique par ailleurs qu'une telle démarche permet : *« de traiter plus efficacement la couverture des zones blanches : le traitement des zones blanches suppose de mettre en œuvre de nouvelles solutions d'accès ou de modifier la boucle locale de l'opérateur historique. Dans ce contexte, la présence d'un réseau de collecte a pour effet de rendre ce traitement moins coûteux, voire de le rendre économiquement soutenable pour la collectivité »*²

L'Autorité conclue à la nécessaire péréquation de l'action publique dès lors qu'il s'agit « de relier des centraux téléphoniques pour favoriser le dégroupage [comme de] desservir des sites publics ou des zones d'activité pour apporter le très haut débit ou encore **collecter le**

¹ « L'intervention des collectivités territoriales dans le secteur des communications électroniques, Premier Bilan » ARCEP, 2008.

² « L'intervention des collectivités territoriales dans le secteur des communications électroniques, Premier Bilan » ARCEP, 2008.

trafic des réseaux de couverture des zones blanches du haut débit, ce qui diminue d'autant le coût de ces projets. »³

❖ **L'obligation de péréquation : une démarche consubstantielle à l'action des collectivités territoriales**

L'activité des collectivités territoriales en matière de communications électroniques s'inscrit dans le cadre de la création de **services publics locaux**. L'article L 1425-1 du Code général des collectivités territoriales qui sert de fondement aux actions des collectivités dans ce domaine relève, explicitement, de ce secteur puisqu'il fait partie du Livre IV « Services publics locaux » et du Chapitre V « Réseaux et Services Locaux de Communications électroniques ». A ce titre, les collectivités sont tenues de respecter un certain nombre d'obligations, dès lors, notamment, qu'elles mettent en œuvre des délégations de service public. Il s'agit de garantir une répartition homogène des services au bénéfice de tous les usagers, de procéder à des tarifs équivalents quelle que soit la localisation géographique des usagers, de s'assurer d'un traitement non discriminatoire de tous les consommateurs au service public délégué. Ainsi, le SIPPEREC, depuis 1998, a procédé à l'établissement de plusieurs DSP portant sur les communications électroniques et les communications audiovisuelles, dont deux spécifiquement dédiées aux réseaux fibre à l'abonné, qui chacune répond à ces obligations :

- Sequantic Telecom, réseau FTTH-FTTU en cours de déploiement, orienté vers les entreprises, qui raccordera à terme plus de 6 500 établissements est tenu de couvrir, à minima, une Zone à forte Densité économique par commune,
- Opalys Telecom, réseau FTTH en cours d'établissement dans 13 communes du SIPPEREC, avec, dans un premier temps 22 000 prises installées, réparties dans chacune des communes, autour d'un POP/NRO communal.

Ces obligations de service public s'imposent aux actions des collectivités dans le domaine des réseaux fibre à l'abonné comme dans tout autre secteur de l'intervention publique.

En outre, l'article L.1425-1 du Code général des collectivités territoriales habilite les collectivités territoriales et leurs groupements à établir et exploiter des infrastructures et des réseaux de communications électroniques sur leur territoire sans distinguer entre zones rentables et non rentables.

Dans ce cadre, la démarche des collectivités territoriales en matière de réseaux FTTH, loin de segmenter les offres des opérateurs selon un découpage économique du territoire, atténue les disparités entre zones denses et moins denses avec la mise en place d'une péréquation géographique de la couverture très haut débit. Les revenus issus des réseaux FTTH en zones denses financent les déficits de revenus en zones peu denses et rendent ainsi ces zones éligibles au très haut débit sur fibre optique, dans le cadre d'un service public local.

³ « L'intervention des collectivités territoriales dans le secteur des communications électroniques, Premier Bilan » ARCEP, 2008.

❖ **Des interventions des collectivités territoriales, conformes aux spécifications de la réglementation européenne dans le domaine**

Les financements publics accordés par les collectivités dans le domaine des réseaux d'initiative publique, sont conformes avec la réglementation européenne, puisqu'ils viennent en stricte compensation d'obligations de service public. Ces obligations sont évaluées aussi bien en termes de neutralité des réseaux, de transparence d'accès et de non discrimination. Les décisions de la Commission concernant aussi bien le RIP des Pyrénées Atlantique, que celui de Dorsal dans le Limousin ou du SICOVAL dans la région de Toulouse confirment le caractère régulier de l'intervention publique au regard des règles communautaires.

Par ailleurs, les recommandations et lignes directrices de la Commission européenne relatives aux aides d'Etat dans le domaine des réseaux NGA⁴, tout comme la récente décision de la Commission reconnaissant le caractère de SIEG au réseau THD Seine⁵, démontrent le caractère non opératoire d'une répartition du territoire entre des zones très denses qui seraient forcément toutes rentables et des zones moins denses et peu denses dans lesquelles figureraient des îlots de zones blanches. En fait, ces îlots, s'agissant du haut débit comme du très haut débit sont et seront largement répartis sur le territoire et sur tous les types de zones.

En effet, contrairement à ce que l'Autorité indiquait en septembre 2009, la définition des « zones très denses » ne constitue pas « ***un élément de référence pour l'appréciation des zones noires*** » ***du très haut débit au sens des aides d'Etat*** »⁶. Dans ses lignes directrices publiées le 17 septembre 2009, la Commission européenne prend en considération la péréquation recherchée par les collectivités territoriales dans leurs projets haut et très haut débit. Elle note ainsi que : « *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 les 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.* » Le réseau THD Seine se situe intégralement, selon les critères établis par l'ARCEP, en « zones très denses » et, pour autant, la Commission retient le principe de zones blanches du très haut débit au sein même de ce périmètre.

En outre, en parallèle de la décision de l'ARCEP sur les modalités de l'accès à la fibre optique, est intervenue la loi relative à la lutte contre la fracture numérique le 17 décembre 2009. Celle-ci prend acte des risques de fracture numérique au titre du très haut débit et prévoit, dans son article 20, que l'ARCEP puisse préciser « *les modalités de l'accès* » FTTH « *en vue d'assurer la cohérence des déploiements et une couverture homogène des zones desservies* ». Les débats parlementaires sur la proposition de loi ont montré que, l'élargissement du champ d'intervention de l'ARCEP vise en effet à « *éviter le mitage de la couverture en fibre, en obligeant les opérateurs à équiper des ensembles cohérents de logements* », notamment en zones très denses.

En conséquence, le SIPPEREC demande aux pouvoirs publics la plus grande vigilance dans le choix des modalités d'investissement en matière de réseaux fibre à l'abonné de manière à ce que ceux-ci puissent se faire dans le respect du service public établi et géré par les collectivités locales ou leur représentant.

⁴ 17 septembre 2009

⁵ 30 septembre 2009

⁶ ARCEP, « *L'intervention des collectivités territoriales dans les communications électroniques* » Septembre 2009.

Enfin, l'Autorité de la Concurrence, elle-même, alerte les pouvoirs publics sur les faiblesses d'une approche qui favoriserait les acteurs déjà en place et les zones spontanément couvertes. Elle indique : « *Le déploiement de boucles locales en fibre optique est une activité à forts coûts fixes, donc caractérisée par des barrières élevées à l'entrée. L'entrée de nouveaux concurrents sur le marché sera facilitée si les investissements qu'ils ont à consentir sont progressifs et s'ils peuvent disposer, dans une première phase, d'une offre d'accès relativement haute dans le réseau, éventuellement sous forme activée. De telles offres de gros amont permettront ainsi aux nouveaux entrants potentiels de ne pas avoir à raccorder d'emblée chaque point de mutualisation pour accéder aux clients, mais un nombre de points plus réduit* »⁷. L'Autorité poursuit : « *Le projet de dispositif de l'ARCEP n'aménage pas véritablement des telles modalités d'accès, dans la mesure où l'opérateur de l'immeuble n'est pas tenu, en toutes circonstances (densité de la zone, nombre de fibres dédiées exploitées...), de proposer par exemple une offre activée en amont du point de mutualisation* ». Compte tenu de cette situation, et tout en agréant le dispositif général proposé par l'ARCEP, l'Autorité de la Concurrence conclue : « *Dans les circonstances qui sont celles du marché français, caractérisé par un faible nombre d'acteurs, le marché de gros amont appelle néanmoins a minima une attention particulière.* » Il se trouve que les RIP, **en toutes circonstances**, zones denses ou zones moins denses, sont tenus de créer les mêmes conditions d'accès pour tous les acteurs, ceux intervenant sur les marchés de gros ou ceux offrant leurs services sur le marché de détail, les opérateurs de réseaux comme les opérateurs de services. Les mêmes points de livraison s'appliquent sur tous les réseaux FTTH d'initiative publique (NRO, SRO, PRI...) avec pour finalité de baisser les barrières à l'entrée pour tous les opérateurs, y compris les nouveaux entrants.

La consultation publique de la DGCIS indique que les mécanismes de co-investissement en cours de préparation par l'ARCEP, en dehors des zones très denses, devraient permettre « *d'optimiser l'investissement privé, notamment en terme de rentabilité, et préserver la concurrence au bénéfice du consommateur* ». Or, on peut s'interroger ici sur les effets réels de la concurrence sur les consommateurs, dès lors que les termes de cette concurrence sont établis par les acteurs dominants du marché, ceux là même sur lesquels l'Autorité de la Concurrence attend qu'une certaine vigilance s'exerce, notamment au regard de la fixation des tarifs d'accès à la fibre.

✓ **Une obligation de cohérence des réseaux inscrite dans la loi, entre réseaux publics et des réseaux publics vers les opérateurs privés.**

La consultation publique indique que « *Les appels à projet seraient conduits par le « Fonds national pour la société numérique », structure nationale de pilotage par laquelle l'Etat assurerait la cohérence des initiatives privées et publiques à l'échelon régional* ». Si le SIPPEREC partage, avec la DGCIS, le souci de cohérence dans les initiatives en matière de couverture très haut débit, il tient toutefois à rappeler que l'article L 1425-1 du CGCT prévoit, d'ores et déjà, que : « *l'intervention des collectivités et de leurs groupements se fait en cohérence avec les réseaux d'initiative publique* » et que, s'agissant des initiatives privées, la collectivité ne saurait intervenir sur le marché des services aux utilisateurs finals tant que l'insuffisance de l'initiative privée n'a pas été prouvée. La cohérence des actions publiques et privées sont donc déjà inscrites dans la loi.

⁷ Autorité de la Concurrence, 22 septembre 2009, Avis n°09-A-47.

Toutes les assurances existent pour garantir les interventions cohérentes des uns et des autres en matière d'aménagement numérique du territoire.

☞ *Compte tenu de ces éléments, les réseaux d'initiative publique seront concernés par les deux volets du programme national, aussi bien pour les zones rentables que pour les zones non rentables.*

Question 2: La maille régionale vous paraît-elle appropriée? Sinon, quelle maille vous paraît-elle préférable ?

Question 3: Quels éléments, notamment d'ordre réglementaire ou méthodologique vous paraissent devoir être précisés notamment préalablement au lancement des appels à projets

La consultation publique indique : *“la cohérence territoriale des appels à projet serait assurée au niveau d'une région: chaque projet soumis pourrait recouvrir toute ou partie de la région concernée”*. Le SIPPEREC partage avec les pouvoirs publics le principe selon lequel il sera nécessaire de déterminer une échelle pertinente d'évaluation de la cohérence des objectifs et des projets de couverture très haut débit et que la région est susceptible de correspondre à ce niveau de pertinence. Pour autant, le Syndicat ne souhaiterait pas que les périmètres de compétence infra-régionaux puissent courir le risque de voir leurs initiatives contestées ou écartées du fait qu'ils ne s'inscriraient pas dans un schéma de référence au niveau régional.

D'une part, les collectivités territoriales sont légitimes à exercer le métier d'opérateur de communications électroniques et, à ce titre, sont susceptibles de répondre directement ou indirectement à l'appel à projets, notamment via leurs délégataires de service public ou dans le cadre de leurs régies. Les collectivités territoriales ou leurs groupements, suite à l'article L 1425-1 peuvent librement, **comme n'importe quelle personne privée** dont c'est l'objet social « établir et exploiter », directement ou indirectement, des infrastructures et des réseaux de communications électroniques sur leur territoire.

Les analyses juridiques de ces textes montrent en outre que l'exercice de cette compétence par les collectivités n'est à priori subordonnée à aucune condition de fond, ni à aucune intervention préalable d'une collectivité « chef de file » comme dans le droit du développement économique locale où la région exerce une mission de « coordination » que les autres collectivités ne peuvent ensuite que décliner (L ; 1511-1 et s du CGCT). Au contraire, en matière d'établissement et d'exploitation d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques le législateur n'a prévu ni compétence exclusive, ni hiérarchie : toutes les collectivités territoriales et tous leurs groupements, sans distinction, peuvent exercer cette compétence. Aucun texte n'impose de contraintes d'échelle d'intervention.

En outre, par facilité ou pour des logiques de déploiement au niveau national, les opérateurs privés pourront être tentés, dans leur réponse à l'appel à projet, de présenter des plans d'investissement à la maille régionale, ce que ne pourront faire des collectivités ou leurs délégataires de service public dont la compétence s'exerce sur des territoires circonscrits et souvent, infra-régionaux.

Ces risques de dérive renvoient, quoi qu'il en soit, au découpage contestable déjà évoqué précédemment, entre une première phase d'intervention réservée aux acteurs privés sur les seules zones rentables et une seconde phase, dans laquelle l'intervention des collectivités territoriales viendrait combler les trous d'investissements des premiers sur les zones non rentables.

☞ *En conséquence, l'échelle d'intervention peut recouvrir, s'agissant des acteurs publics, tous les périmètres de compétence des collectivités (départements, intercommunalités, communes...).*

A. Sélection et labellisation de projets d'exploitants de réseaux en zones rentables.

Question 4: Une durée d'engagement sur des projets de déploiement à l'horizon de 5 ans vous paraît-elle pertinente pour le déploiement des réseaux envisagés ?

S'agissant de la "sélection et labellisation des projets d'exploitation de réseaux en zones rentables", les investisseurs sont invités "à s'engager sur leurs projets de déploiement à 5 ans, ceux qu'ils estiment rentables" dans le cadre des appels à projets prévus à partir de la mi-2010.

Une durée de 5 ans peut paraître élevée, notamment dans l'hypothèse:

- où l'opérateur, bien qu'il se soit engagé, décide de geler ses investissements au bout d'un certain temps
- où ce dernier fait l'objet de restructurations capitalistiques et ses décisions d'investissements sont remises en question
- où il ne donne pas suite à ses projets en raison d'un changement de stratégie.

Dans tous ces cas de figure, et compte tenu de la chronologie des investissements prévue par la consultation publique de la DGCIS, qui semble donner la main d'abord aux investisseurs privés (dont on a vu que les délégataires de service public faisaient partie) et ensuite seulement au secteur public (dans le cadre des opérations d'abondement), les collectivités pourraient se voir interdites d'intervention pendant 5 ans sur un territoire qui serait "préempté" dans le cadre de l'appel à projet, alors même que les annonces des opérateurs ne seraient pas suivies d'effets. L'histoire montre que sur ce même type de démarche (appels à candidatures Wimax) les projets de collectivités ont été écartés au bénéfice d'engagements d'acteurs privés dont on a vu qu'ils n'avaient jamais été respectés. Ces engagements, non tenus, en matière d'aménagement numérique de la part des acteurs privés constituent donc un précédent sensible pour les collectivités.

☞ *Le SIPPEREC souhaite que cette durée de 5 ans soit encadrée par une procédure d'évaluation intermédiaire comprenant, à minima :*

- ✓ *le contrôle des investissements réalisés*
- ✓ *le contrôle des mises en service effectives*
- ✓ *le contrôle du respect du calendrier et de ses jalons*
- ✓ *la mise en œuvre de pénalités en cas de non respect des engagements.*

Ce contrôle devrait intervenir chaque année, jusqu'à la phase finale de déploiement et mise en service, sachant que dans le cas des réseaux d'initiative publique, un tel contrôle est déjà prévu contractuellement.

Question 5: Quel est votre avis sur ces conditions d'éligibilité? Convient-il d'en ajouter, ou au contraire d'en retirer, si oui lesquelles et pourquoi ?

Question 6: Le choix de la commune comme maille élémentaire possible vous semble-t-il pertinent ? Si non, quel autre découpage proposeriez-vous ?

Question 7: L'éligibilité des investissements réalisés pour les réseaux de collecte vers les différentes mailles élémentaires vous semble-t-elle pertinente? Si oui, les conditions associées vous semblent-elles suffisantes ?

Les conditions d'éligibilité à "la sélection et à la labellisation de projets d'exploitants de réseaux en zones très denses" indiquées prévoient qu'elles puissent concerner des périmètres ne figurant pas dans la liste des "zones très denses" établies par l'ARCEP. Les frontières entre zones rentables et non rentables dépendent de nombreux facteurs, dont la présence d'appuis de réseaux en aérien, l'existence de conduites en souterrain, et ne relèvent pas seulement du niveau de densité de la population ou de logements.

La cohérence et l'homogénéité de déploiement comme autre critère d'éligibilité "*pour éviter toute stratégie d'écrémage*" paraît un pré-requis minimal. En revanche, on ne voit pas ici les garanties qui seraient demandées dans ce domaine par le programme national. Elles devraient être liées à des demandes d'engagement de la part des opérateurs sur un calendrier de déploiement particulièrement précis sur ce point. Le calendrier devrait faire figurer des jalons particulièrement engageants pour l'opérateur vis-à-vis de cette obligation de couverture homogène. La contribution financière (emprunts, prêts...) devrait être directement corrélée à la vérification du respect de ces jalons et de leur réalisation en termes de prises FTTH raccordables et activables.

Le SIPPEREC est d'accord avec la proposition figurant à la consultation publique du choix de la commune comme maille élémentaire des projets.

La question de l'éligibilité des investissements réalisés pour les réseaux de collecte vers les différentes mailles élémentaires doit être posée, de manière prioritaire, au regard de la présence et de l'existence de réseaux d'initiative publique sur le territoire concerné. De tels investissements ne pourraient être éligibles aux mesures du programme national dès lors qu'un RIP de collecte existe déjà sur le même territoire. Ce préalable devrait figurer explicitement dans les conditions d'éligibilité.

Question 8: Quel est votre avis sur les critères de sélection ? Est-il souhaitable d'en ajouter, ou au contraire d'en retirer, si oui, lesquels ?

Question 9: Convient-il selon vous de prévoir une pondération de ces critères et si oui laquelle ?

Question 10: Le co-investissement de plusieurs partenaires privés vous semble-t-il devoir être encouragé ? Si oui, estimez vous que les modalités proposées sont efficaces ?

Parmi les critères proposés, celui de "l'homogénéité et de la cohérence de l'ensemble des déploiements des mailles élémentaires prévus" devrait être privilégié, le corollaire de ce critère étant celui qui consiste à solliciter l'"avis des collectivités locales concernées". Ces deux critères devraient faire l'objet d'une pondération venant valoriser leur importance et l'enjeu que constitue le respect des équilibres dans l'aménagement numérique du territoire.

Question 11: Pour ce qui est des prêts, il s'agirait à priori de prêts à des conditions compatibles avec l'emprunt national destiné à financer des investissements d'avenir. Cela implique en particulier que l'Etat agirait en tant qu'investisseur avisé et que le taux d'intérêt des prêts devrait être compatible avec l'encadrement communautaire? Cette approche vous semble-t-elle adaptée ? Seriez-vous intéressé à recourir à de tels prêts ?

Question 12: La garantie d'emprunt vous semble-t-elle un outil intéressant d'appui aux projets sélectionnés ? Envisageriez-vous d'y recourir ?

Question 13: Etes-vous intéressés par la possibilité d'apports en fonds propres?

Ces questions relèvent des délégataires de service public du SIPPEREC.

Question 14: Est-il opportun/souhaitable d'éviter le déploiement d'autres réseaux, en parallèle de ceux prévus dans le cadre des projets sélectionnés par cette procédure ? Si oui, par quel mécanisme ?

Dés lors qu'un réseau d'initiative publique existe, ouvert, de manière native, à tous les opérateurs, de façon neutre et non discriminatoire, il n'est pas utile que le programme national soutienne le déploiement d'autres projets en parallèle. En effet, le RIP offre toutes les garanties d'accessibilité et de connectivité nécessaires.

Question 15: Ce suivi des projets labellisés et les sanctions envisagées vous paraissent-ils appropriés ? Si non quelles conditions conviendrait-il de prévoir ?

Le SIPPEREC reprend ici les termes de sa réponse à la question 4 et la liste des points devant faire, à minima, l'objet du contrôle:

- ✓ *contrôle des investissements réalisés*
- ✓ *contrôle des mises en service effectives*
- ✓ *contrôle du respect du calendrier et de ses jalons.*

Si ce contrôle démontre des insuffisances ou des dysfonctionnements au regard des règles d'éligibilité, il doit donner lieu, outre au retrait des financements apportés, à la mise en œuvre de pénalités pour non respect des engagements.

Par ailleurs, et dans l'hypothèse où l'opérateur bénéficiaire des contributions publiques, aurait déployé son réseau dans de meilleures conditions financières que prévues (emprunt d'infrastructures existantes...), alors, il devrait être tenu à une clause de "retour à meilleure fortune" qui le conduirait à rembourser une partie des financements obtenus. Ces clauses sont parfaitement maîtrisées dans le cadre des contrats de délégation de service public et pourraient s'appliquer ici. Elles sont en outre prises en compte dans les règles communautaires au titre des aides d'Etat.

B. Abondement de projets d'initiative publique

Question 16: Que pensez-vous de ces critères ?

La consultation publique indique *"La déclaration par les investisseurs de leurs projets en zone rentable permettrait également ensuite aux collectivités locales, en collaboration avec l'Etat, de finaliser leurs schémas directeurs d'aménagement numérique des territoires, prévus par la loi sur la lutte contre la fracture numérique"*. Elle précise, que cela permettra ainsi aux collectivités de *"concentrer l'action publique éventuelle"* sur les zones non couvertes par les opérateurs privés et de les définir *"en cohérence avec les projets [de ces opérateurs privés]"*.

Cette proposition renvoie aux commentaires du SIPPEREC en réponse à la question n°1 sur l'appréciation globale du programme national. Il est rappelé que :

- les collectivités territoriales et leurs groupements sont habilités par la loi à déployer des réseaux d'initiative publique sur leurs territoires sans distinction entre zones rentables et non rentables,
- leur intervention a pour objectif la péréquation économique et géographique de la couverture du très haut débit dans le cadre du service public
- le déploiement des réseaux d'initiative publique aussi bien en zones rentables que non rentables constitue une saine gestion des fonds publics, la couverture des zones blanches du THD seules, étant beaucoup plus consommatrice de financements publics qu'une approche mixte.

Question 17: Le programme national devrait-il viser uniquement les projets de déploiement de très haut débit par fibre optique jusqu'aux logements (FTTH) ou pourrait-il concerner les solutions intermédiaires, comme la montée en débit par la modernisation des réseaux existants ? Si oui, comment s'assurer que ces projets de montée en débit ne créent pas de distorsion de concurrence ?

Le programme national ne devrait pas viser uniquement les projets de déploiement de très haut débit par fibre optique jusqu'aux logements (FTTH). Il devrait pourvoir porter sur:

- les déploiements de la fibre optique aux entreprises, notamment PME et SME (FTTU – Fiber To The User); FTTO – Fiber To The Office)
- le déploiement de la fibre optique jusqu'au sous-répartiteur (FTTN- Fiber To The Node) dans le cadre de l'ADSL 2 + et du VDSL 2

Dés lors qu'il s'agit de pouvoir raccorder en fibre optique, via les RIP, les sous-répartiteur de la boucle cuivre de France Telecom, sans modifier de ce fait l'architecture de cette boucle, la "montée en débit", ne peut être assimilée à une action de modernisation du réseau de France Telecom. Ce qui n'est pas le cas des autres techniques de montée en débit telle que celle qui consiste à requalifier les SR en NRA. Il s'agit ici de mettre en place le dégroupage de la sous-boucle prévu par la loi française et les règles communautaires (bi-injection).

Il est à noter, en outre, que le projet de recommandation de la Commission européenne sur les réseaux NGA⁸ prévoit explicitement les réseaux FTTN, et le dégroupage à la sous-boucle en VDSL, comme un des sous-ensembles des réseaux de nouvelle génération (NGA) au même titre que le FTTH. La Commission demande aux états membres de mettre en œuvre les dispositions permettant la réalisation des réseaux FTTN.

Le SIPPEREC comprend le souci des pouvoirs publics de ne pas voir ces projets de montée en débit créer des distorsions de concurrence, notamment pour le cas où des opérateurs auraient déjà fait des investissements au NRA de rattachement et dégroupaient déjà des lignes à ce niveau. Le fait d'ouvrir un marché à de nouveaux entrants, opérateurs dégroupés, à partir du sous-répartiteur pourrait être perçu par les acteurs en place aux NRA comme une distorsion de concurrence. Dans le même temps, le Syndicat tient à rappeler qu'il a commencé à demander que se mette en place le dégroupage à la sous-boucle locale dès 2003, auprès de l'ARCEP, puis en 2004 auprès du Conseil de la Concurrence. A cette époque, le dégroupage à la boucle locale et aux NRA débutait seulement. Si ce dispositif avait été mis en œuvre conjointement, dès cette période, et comme le demandait le SIPPEREC, avec le dégroupage à la sous-boucle, les risques de distorsion de concurrence qui peuvent apparaître aujourd'hui n'auraient pas eu lieu et les collectivités auraient pu intégrer cet échelon d'intervention dans leur réseaux d'initiative publique.

L'introduction du dégroupage en VDSL 2 à la sous-boucle reste pertinente dans la mesure où les opérateurs ne feront pas du FTTH sur l'ensemble du territoire, dès aujourd'hui.

Question 18: L'appui de l'Etat pourrait consister à prendre en charge une partie de la subvention versée au maître d'œuvre du projet, en fonction du montant pris en charge par la collectivité et d'un montant maximal par prise installée, par exemple en fonction de la densité de la zone à couvrir? Que pensez-vous de cette approche ?

L'appui de l'Etat pourrait en effet consister à prendre en charge une partie de la subvention versée au maître d'œuvre du projet en fonction du montant pris en charge par la collectivité de la même façon qu'il pourrait abonder les investissements privés pris en charge par l'exploitant dès lors que celui-ci s'inscrit dans le cadre d'une procédure de consultation publique (déléataire de service public intervenant pour le compte de la collectivité).

Le critère d'intervention pourrait être fixé selon un montant maximal par prise installée. En outre, le financement public devrait intervenir, sur la base d'une opération globale, seulement pour les prises dont le coût se situerait au-delà du seuil de faisabilité économique (coût à la prise dont on sait qu'il permet à l'exploitant une rentabilité suffisante pour s'autofinancer). Les techniques de modélisation économiques de réseaux FTTH permettent en effet de déterminer très précisément les coûts à la prise pas secteur géographique (quartiers, rues...) .

⁸ Juillet 2009, le texte définitif étant annoncé pour le 1^{er} semestre 2010.

L'attribution des fonds publics devrait avoir comme préalable la communication par l'exploitant et la validation par la collectivité de ce type de modélisation économique.

C. Couverture systématique du territoire

Question 19: Que pensez-vous de cette approche ?

Voir réponses du SIPPAREC aux questions 1 et 16

Question 21: Faut-il selon vous lancer simultanément les appels à projets concernant les différentes régions, ou au contraire séquentiellement ? dans cette dernière hypothèse, selon quel rythme ? par quelles régions conviendrait-il de démarrer le processus ?

Il serait préférable de lancer les appels à projet simultanément concernant les différentes régions.

Question 22: A l'issue du dépôt des dossiers de candidature, pensez-vous souhaitable qu'un dialogue compétitif soit instauré ? Si oui dans quels cas et avec quels objectifs ?

L'instauration d'un « dialogue compétitif » ne paraît pas appropriée, dans la mesure où les projets des collectivités territoriales sont eux-mêmes attribués à l'issue de procédures de mise en concurrence.

En revanche, à l'issue des dépôts des candidatures, les collectivités qui le souhaitent pourraient être auditionnées pour présenter leur projet.