

Le réseau très haut débit français doit rester neutre, ouvert et compétitif

Paris, 24 juin 2008

La réussite du déploiement du très haut débit passe par une séparation à terme des activités de réseaux et de services.

A l'occasion des débats parlementaires relatifs à la Loi de Modernisation de l'Economie (LME), Renaissance Numérique a adressé aujourd'hui aux parlementaires des propositions d'amendement de l'article 29 portant sur le déploiement de la fibre optique.

L'issue des débats sur le très haut débit, bien que pouvant apparaître comme technique, aura des incidences cruciales sur le développement de l'économie numérique et sur l'accès des citoyens aux bénéfices de la société de l'information.

Le texte est actuellement en discussion au Sénat. Les enjeux du déploiement de la fibre optique dépassent en effet les seuls intérêts des opérateurs télécoms (135 000 emplois¹). Ils concernent à la fois la dynamique de la filière numérique (800 000 emplois¹), la compétitivité d'une large majorité des TPE et PME, l'attractivité et l'aménagement des territoires sur le long terme.

Toutefois, il ne faudrait pas que la volonté d'accélérer le déploiement des réseaux FTTH occulte la question clé des enjeux relatifs à l'accès au nouveau réseau.

En effet, si ce réseau n'est pas ouvert comme le réseau Internet fixe actuel, les fournisseurs de service ne pourront pas venir proposer librement leurs offres. Le risque est qu'une discrimination pour le droit d'accès se développe comme c'est le cas pour les chaînes de télévision qui souhaitent être présentes dans les bouquets satellitaires. Il pourrait y avoir d'autres discriminations, pour accéder aux places « premium », comme dans l'internet mobile où plus de 90 % des pages vues sont celles des portails de l'opérateur mobile contre moins de 10% dans l'internet fixe.

Passer rapidement vers une desserte fibre optique, en préservant l'écosystème de l'internet fixe actuel, c'est un des défis majeurs pour la France numérique de demain.

Pour cela, il faut éviter la constitution d'un monopole ou d'un oligopole qui intègre infrastructures et services. L'objectif à terme est de viser la séparation des infrastructures réseaux très haut débit, de la fourniture des services. Il faut également soutenir les initiatives publiques pionnières comme celles du Conseil Général des Hauts de Seine et de la ville de Pau qui permettent d'anticiper la mise en œuvre de réseaux neutres et ouverts. Ils concourent ainsi à la dynamique de la filière numérique française en créant des pôles d'attractivité. C'est dans cette logique que Renaissance Numérique porte à la connaissance des parlementaires les amendements qui figurent en annexe de ce communiqué de presse.

¹ Etude SYNTEC Décembre 2007.

Qui est Renaissance Numérique ?

Le Think Tank, lancé en novembre 2006, a été rejoint par les principaux dirigeants des entreprises du secteur de l'Internet et de nombreux universitaires, spécialistes des nouvelles technologies. Sa mission est de REFLECHIR et d'AGIR sur les grandes évolutions de la société liés au développement d'Internet. Le projet d'équiper les écoles et les foyers avec des ordinateurs reconditionnés fait partie des 15 mesures proposées dans le livre blanc de mars 2007 : *2010, L'Internet pour tous*.

Site Internet : <http://www.renaissancenumerique.org>

Contact presse de l'association : Loïc Bodin, Délégué Général - Tél. 06.13.77.16.43 - contact@renaisancenumerique.org

RENAISSANCE NUMERIQUE AVIS ET PROPOSITIONS RELATIFS A LA LME

COMMENTAIRES ET CINQ PROPOSITIONS D'AMELIORATIONS DU PROJET D'ARTICLE 29
DE LA LME VOTEE EN PREMIERE LECTURE à l'Assemblée nationale

Afin d'assurer un développement rapide de la fibre optique jusqu'aux usagers foyers, entreprises...) et dans le but de favoriser le développement économique, la compétitivité et l'attractivité, mais aussi la création d'un cadre favorable au pluralisme des contenus, notre association Renaissance Numérique souhaite proposer cinq améliorations au texte du projet d'article 29 du projet de loi sur la modernisation de l'économie (LME) tel qu'il résulte du vote en première lecture à l'Assemblée nationale le 9 juin dernier.

Ces cinq améliorations nous semblent devoir être apportées à l'article 29 de la LME lors de la seconde lecture au Sénat. Elles devront être formalisées dans la forme requise par la procédure parlementaire pour les amendements.

1) La mutualisation des réseaux très haut débit internes aux immeubles ouverte à des gestionnaires d'infrastructures neutres (GIN) et des réseaux d'initiative publique (RIP)

Exposé des motifs

Le texte actuel prévoit un droit à la mutualisation, mais il n'est accordé qu'aux demandes d'opérateurs « *en vue de fournir des services de communications électroniques à [un] utilisateur final* », autrement dit un opérateur qui intervient sur le marché de détail.

Le premier alinéa de l'article L.34-8-3 est donc dangereux car il crée une distorsion qui oriente le marché vers les seuls opérateurs intégrés verticalement (infrastructures et services).

Or pour les exploitants de réseaux n'intervenant que sur le marché de gros (séparé de l'offre de service ou « détail »), ils ne pourraient ainsi bénéficier du régime particulier de mutualisation pour élaborer leurs offres de services, en ayant recours par exemple aux réseaux déployés par les opérateurs comme Free, 9C/SFR ou FranceTélécom/Orange.

Entrent dans cette catégorie en particulier les réseaux d'initiative publique (RIP) mais aussi des gestionnaires d'infrastructures neutre (GIN) dont l'activité n'est pas en concurrence avec celle des fournisseurs d'accès internet et des autres fournisseurs de services.

PROPOSITION n°1 : La mutualisation des réseaux optiques internes prévoyant le cas des exploitants de réseaux d'initiative publique et des gestionnaires d'infrastructures neutres

Afin de permettre aux exploitants de réseaux d'initiative publique et aux gestionnaires d'infrastructures neutres n'intervenant que sur le marché de gros de bénéficier également de la mutualisation des réseaux optiques internes déployés par d'autres opérateurs, le V de l'article 29 du projet de la LME pourrait être modifiée par la proposition suivante (les dispositions du projet ajoutées ou supprimées sont soulignées) :

V. – 1° La section 4 du chapitre II du titre Ier du livre II du code des postes et des communications électroniques est complétée par un article L. 34-8-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 34-8-3. – Toute personne ayant établi dans un immeuble bâti ou exploitant une ligne de communications électroniques à très haut débit en fibre optique desservant un utilisateur final fait droit aux demandes raisonnables d'accès à ladite ligne émanant d'opérateurs ou d'exploitants d'infrastructures de communications électroniques, en vue de fournir des services de communications électroniques à cet utilisateur final.

« L'accès est fourni dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires.

Tout refus d'accès est motivé.

« Il fait l'objet d'une convention entre les personnes concernées. Celle-ci détermine les conditions techniques et financières de l'accès. Elle est communiquée à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes à sa demande.

« Les différends relatifs à la conclusion ou à l'exécution de la convention prévue au présent article sont soumis à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, conformément à l'article L. 36-8. » ;

2° Le 2° bis du II de l'article L. 36-8 du code des postes et des communications électroniques est complété par les mots : « ou de la convention d'accès prévue à l'article L. 34-8-3 » ;

3° Le 2° de l'article L. 36-6 du code des postes et des communications électroniques est complété par les mots : « et aux conditions techniques et financières de l'accès, conformément à l'article L. 34-8-3. »

2) La modification de la loi de 1965 sur la copropriété des immeubles bâtis (art. 29 I LME)

Exposé des motifs

La loi du 10 juillet 1965 sur la copropriété des immeubles bâtis serait modifiée, en y insérant un article 24-1, pour que toute proposition d'un opérateur d'installer à ses frais « *des lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique* » soit, de droit, inscrite à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale.

Ensuite, une simple majorité de l'ensemble des présents ou représentés à l'assemblée générale est requise, et non plus la majorité de l'ensemble des copropriétaires.

Il s'agit ici de faciliter le vote, par les assemblées générales des co-propriétés, de l'installation d'un réseau interne optique aux frais de l'opérateur.

Ce texte n'incite toutefois pas les syndics à soumettre plusieurs propositions d'opérateurs aux copropriétaires, comme c'est normalement le cas pour n'importe quel devis. Il serait pourtant de l'intérêt des copropriétaires de disposer de plusieurs propositions.

L'article 29 I de la LME indique que « toute proposition » d'un opérateur est inscrite de droit à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale des copropriétaires, sans indiquer que plusieurs propositions doivent lui être soumises.

Pour que les copropriétaires soient en mesure de faire un choix entre plusieurs opérateurs, le I de l'article 29 de la LME pourrait être modifié comme suit (les dispositions du projet ajoutées ou supprimées sont soulignées):

PROPOSITION n°2 : Permettre aux copropriétaires de choisir entre plusieurs opérateurs ou gestionnaires d'infrastructures

« 1. – Après l'article 24-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, est inséré un article 24-2 ainsi rédigé :

« Art. 24-2. – Lorsque l'immeuble n'est pas équipé de lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique, toute proposition émanant d'un opérateur de communications électroniques d'installer, à ses frais, de telles lignes en vue de permettre la desserte de l'ensemble des occupants par un réseau de communications électroniques à très haut débit ouvert au public dans le respect des dispositions des articles L. 33-6 et L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques est inscrite de droit à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale. Après réception d'une première proposition, le syndic est tenu de solliciter d'autres opérateurs ou gestionnaires d'infrastructures, notamment les réseaux d'initiative publique présents sur la commune pour qu'ils formulent une proposition et, le cas échéant, de l'inscrire à l'ordre du jour de cette assemblée générale. Préalablement au vote, le syndic présente ces propositions ou, en cas de proposition unique, les démarches infructueuses qu'il a engagées auprès d'autres opérateurs.

« Par dérogation au j de l'article 25 de la présente loi, la décision d'accepter cette proposition est acquise à la majorité prévue au premier alinéa de l'article 24. »

3) Imposer une séparation comptable pour les lignes très haut débit en fibre optique dans la desserte des utilisateurs finaux

Exposé des motifs

Le texte actuel prévoit un droit à la mutualisation, mais il n'est accordé qu'aux demandes d'opérateurs « en vue de fournir des services de communications électroniques à [un] utilisateur final », autrement dit un opérateur qui intervient sur le marché de détail.

L'opérateur ayant établi un câblage à très haut débit en fibre optique dans un immeuble, entre les logements et un point de mutualisation qui peut être situé à l'extérieur de l'immeuble sera, dans les faits, en situation de monopole pérenne. Il est peu probable que les propriétaires autorisent la construction de plusieurs câblages desservant les mêmes immeubles et les mêmes logements pour fournir des services similaires.

La personne installant et exploitant ces lignes peut aussi être un gestionnaire neutre d'infrastructures, c'est à dire qui ne fournit pas lui même de services aux clients finaux. De tels gestionnaires neutres existent aujourd'hui dans le cadre des délégations de service public et agissent uniquement comme opérateur de gros, en s'interdisant de concurrencer les opérateurs de services sur le marché de détail.

Des gestionnaires neutres d'infrastructures purement privés pourraient émerger à la faveur de la rupture technologique vers le très haut débit, en se positionnant comme interface entre les propriétaires d'immeubles et les opérateurs de service.

Si l'exploitant des lignes haut débit est un gestionnaire neutre, la négociation commerciale permettra vraisemblablement d'établir un tarif équitable de location du câblage. En effet, si les opérateurs de service ont besoin de louer ce câblage pour desservir leurs clients, le gestionnaire d'infrastructure doit également parvenir à un accord s'il veut rentabiliser son investissement.

La situation est plus problématique lorsque le câblage est établi par un opérateur de service verticalement intégré. Il peut en effet être tenté de fixer un tarif de location du câblage aux autres opérateurs anormalement élevé, afin de les évincer ou de s'assurer d'une rente de monopole pérenne. Son investissement peut être rentabilisé par la commercialisation de ses seuls services de détail.

Dans le contexte actuel de concentration du secteur, il n'est de même pas impossible que les principaux opérateurs du marché établissent chacun et concomitamment un tarif de location de leurs câblages anormalement élevé. En effet, la symétrie des locations de câblage entre ces opérateurs permettrait d'annuler les flux financiers entre eux et donc le coût apparent.

Des prix de location des câblages anormalement élevés constitueraient en revanche une barrière à l'entrée efficace contre un potentiel nouvel opérateur. Une telle forclusion du marché par les opérateurs en place pourrait conduire à une situation peu dynamique, proche de celle connue sur le marché de la téléphonie mobile.

Il est donc demandé à toutes les entités en charge de la gestion de ces lignes, opérateurs ou gestionnaires neutre, de mettre en place une comptabilité séparée pour les câblages internes, transmise à sa demande à l'Autorité de régulation. Cette comptabilité séparée permettra de s'assurer dans la durée d'une rémunération normale du capital investit et d'une absence des rentes de monopole ou d'oligopole indues. L'Autorité de régulation utilise déjà une telle obligation comptable séparée pour la régulation de la boucle locale cuivre.

PROPOSITION n°3 : Séparer la gestion comptable des lignes très haut débit en fibre optique dans la desserte des utilisateurs finaux, afin d'éviter la constitution de rentes excessives et l'obstruction aux fournisseurs de services locataires de ces réseaux

Article 29 V

Article 34-8-3 : ajouter après le 1er alinéa le paragraphe suivant :

« Les gestionnaires d'infrastructures et les opérateurs ayant établi dans un immeuble bâti des lignes très haut débit en fibre optique desservant des utilisateurs finaux tiennent une comptabilité distincte des coûts et recettes liés à l'établissement et l'exploitation de ces lignes. Cette comptabilité est transmise à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes à sa demande. »

4) La modification de la loi de 1966 instituant le « droit à l'antenne » (art. 29 II LME), pour renforcer la capacité des copropriétés à faire respecter les engagements pris par l'opérateur bénéficiaire d'une autorisation d'installation d'un réseau optique interne

Exposé des motifs

La loi du 2 juillet 1966 qui crée un droit à l'antenne de radiodiffusion, instituerait aussi, au niveau II de son article 1er, le droit pour tout occupant d'un immeuble collectif (co-proprétaire, locataire ou occupant de bonne foi), de faire installer à ses frais un réseau optique interne, sauf motif sérieux et

légitime de s'y opposer. Si cette installation est réalisée par un opérateur, c'est à lui et non aux occupants de la prendre en charge.

Constituent pour le propriétaire des motifs sérieux et légitime de s'y opposer :

- « la préexistence de lignes de communications à très haut débit en fibre optique », qui sont ainsi mutualisables et donc, en principe, utilisables par tout opérateur (Cf. ci-après) ;
- « la décision prise par le propriétaire dans le délai de six mois suivant la demande du ou des locataires ou des occupants de bonne foi, d'installer des lignes de communications électroniques à très haut débit en vue d'assurer la desserte de l'ensemble des occupants de l'immeuble dans des conditions satisfaisant les besoins du demandeur [ajouté en première lecture] ».

Ce texte crée le « droit à la fibre » pour tout occupant d'un immeuble, à condition qu'il finance lui-même cette installation, mais aussi les moyens d'y faire échec.

L'objectif est de compliquer l'installation d'un second réseau optique interne aux immeubles. Il ne garantit toutefois pas que le premier réseau présente toutes les assurances en termes d'ouverture à la concurrence.

Tout d'abord, la simple préexistence du réseau constitue un motif sérieux et légitime de refus d'autoriser un second réseau. Cela ne garantit pas que ce réseau préexistant soit mutualisable dans des conditions techniques et/ou économiques acceptables par un concurrent. Ainsi, l'exploitant d'un réseau d'initiative publique (RIP) pourrait se voir refuser l'accès sans être en mesure d'utiliser le réseau déjà présent.

Ensuite, le second motif de refus, à savoir la décision prise par le propriétaire d'installer un réseau dans les six mois suivant la demande de l'occupant, peut permettre à un opérateur malveillant de « geler » toute installation d'un réseau et ainsi ralentir le déploiement de ses concurrents. L'ajout, lors du vote en première lecture, de la précision selon laquelle cette décision du propriétaire doit « satisfaire » les besoins de l'occupant ne suffit pas à écarter ce risque.

Plus largement, l'institution par la loi de motifs sérieux et légitimes pour refuser l'accès d'un second opérateur à un immeuble présente le danger de conforter des situations acquises alors même que le processus de mutualisation n'aurait pas abouti.

S'agissant de la préexistence d'un réseau optique interne, il pourrait être précisé qu'il ne constitue un motif sérieux et légitime qu'à la condition que l'opérateur l'ayant installé ait déjà conclu une convention de mutualisation avec un autre opérateur pour le réseau en question soumise au contrôle de l'ARCEP. Cela permettra ainsi de fonder le refus d'accès sur une mutualisation effective et non sur la simple préexistence d'un réseau.

Ensuite, le second motif sérieux et légitime de refus d'accès fondé sur la décision prise par le propriétaire de l'immeuble dans les six mois suivant la demande d'un occupant, doit aussi être précisé. Pour écarter toute politique de « gel » de déploiement des réseaux internes aux immeubles, cette période dans laquelle le propriétaire peut prendre la décision d'installer un réseau doit être limitée à trois mois. Ensuite, pour les mêmes raisons, il faut aussi encadrer dans le temps l'installation du réseau, qui doit ainsi être réalisée au plus tard dans les trois mois suivant la décision

du propriétaire. Ainsi, l'occupant de l'immeuble sera assuré que, nonobstant le refus de sa demande, un réseau de fibre optique sera quoi qu'il arrive installé dans les six mois suivants.

PROPOSITION n°4 : Eviter que les opérateurs détenteurs d'une autorisation d'occupation interne aux copropriétés n'adoptent une attitude de jachère et ralentissent de facto le déploiement de leurs concurrents

Il faudrait ainsi remplacer le II de l'article 29 projet de la LME par la proposition suivante (les dispositions du projet ajoutées ou supprimées sont soulignées) :

I. L'article 1er de la loi n° 66-457 du 2 juillet 1966 relative à l'installation d'antennes réceptrices de radiodiffusion est ainsi modifié :

1° Ses quatre alinéas constituent un I ;

2° Il est ajouté un II ainsi rédigé :

« II. – Le propriétaire d'un immeuble ne peut, nonobstant toute convention contraire, même antérieurement conclue, s'opposer sans motif sérieux et légitime au raccordement à un réseau de communications électroniques à très haut débit en fibre optique ouvert au public ainsi qu'à l'installation, à l'entretien ou au remplacement des équipements nécessaires, aux frais d'un ou plusieurs locataires ou occupants de bonne foi.

« Constitue notamment un motif sérieux et légitime de s'opposer au raccordement à un réseau de communications électroniques à très haut débit en fibre optique ouvert au public la préexistence de lignes de communications électroniques en fibre optique permettant de répondre aux besoins du demandeur et la conclusion pour cet immeuble, par au moins un opérateur, de la convention prévue à l'article 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques. Dans ce cas, le propriétaire peut demander que le raccordement soit réalisé au moyen desdites lignes, dans les conditions prévues par l'article L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques. »

« Constitue également un motif sérieux et légitime de s'opposer au raccordement à un réseau de communications électroniques à très haut débit en fibre optique ouvert au public, la décision prise par le propriétaire dans un délai de ~~six~~ trois mois suivant la demande du ou des locataires ou occupants de bonne foi, d'installer des lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique en vue d'assurer la desserte de l'ensemble des occupants de l'immeuble. Dans ce cas, une convention est établie entre le propriétaire de l'immeuble et l'opérateur dans les conditions prévues par l'article L. 33-6 du code des postes et des communications électroniques et prévoit l'installation des lignes de communications électroniques à très haut débit dans les trois mois suivants sa conclusion. En cas de non respect de ce délai, un ou plusieurs locataires ou occupants de bonne foi peuvent solliciter le raccordement à un réseau de communications électroniques dans les conditions prévues au premier alinéa. »

« Lorsqu'elles sont réalisées par un opérateur de communications électroniques exploitant un réseau ouvert au public, les opérations d'installation mentionnées au premier alinéa du présent II se font aux frais de cet opérateur. »

5) Permettre aux copropriétés de confier à un gestionnaire neutre d'infrastructures la conception, la construction et la gestion des lignes de communications électroniques à très haut débit

Exposé des motifs

Les propriétaires n'auront en général pas les compétences pour gérer leurs câblages en fibre et les louer aux différents opérateurs. Ainsi, à ce jour, dans la très grande majorité des cas, les câblages téléphoniques cuivre sont cédés ou confiés gracieusement à France Télécom, qui assure réciproquement la maintenance et l'exploitation à titre gracieux.

Il existe donc un risque que l'opérateur historique utilise un effet levier entre son monopole de fait sur la boucle locale téléphonique, son mandat public de fourniture du service universel, et le marché émergent du très haut débit. Le présent amendement vise à prévenir ce risque en interdisant à France Télécom de lier ces deux sujets dans le cadre des négociations avec les propriétaires d'immeubles.

Par ailleurs, le texte rappelle aux propriétaires et promoteurs que les opérateurs de service haut débit ne disposent pas d'un droit exclusif à la gestion des câblages internes d'immeubles.

Il est possible d'imaginer que des gestionnaires d'infrastructures neutres (GIN) et des réseaux d'initiative publique (RIP) se développent – il en existe déjà dans le cadre des réseaux d'initiatives publiques – pour formuler des offres de câblages concurrentes à celles de des opérateurs de services. La neutralité du gestionnaire offre en outre une garantie d'ouverture et de concurrence pérenne en matière de services très haut débit.

PROPOSITION n°5 : permettre aux copropriétés de confier à un gestionnaire neutre l'infrastructure de communication à très haut débit

Article 29 VI

Ajouter le paragraphe suivant entre le 2ème et le 3ème paragraphe du projet de loi :

« La conception, la construction ou la gestion des lignes de communications électroniques à très haut débit peut être confiée à un gestionnaire neutre ou à un opérateur. La fourniture du raccordement au réseau téléphonique par l'opérateur en charge du service universel ne peut être subordonnée à la cession ou à un droit exclusif d'usage du câblage à très haut débit ».