

**Petit déjeuner des « Assises du Très Haut Débit »**  
**Palais du Luxembourg, 18 Janvier 2012**

**Du financement public de l'aménagement numérique du territoire**

Laurent Benzoni<sup>1</sup>

Professeur de Sciences Economiques, Sorbonne-Universités, Laboratoire d'économie du droit,  
Directeur du Master Economie des Télécommunications, de l'Internet et des Nouveaux Médias

Nombre de foyers français dispose d'un accès haut débit pour un rapport qualité/prix considéré comme l'un des plus bas d'Europe. A ce titre, la France était citée régulièrement en exemple par la Commission européenne. Pour assurer sa migration vers l'Internet très haut débit, la France souhaite légitimement rééditer, mais en mieux en particulier pour la couverture territoriale, la dynamique ayant permis la transition du bas vers le haut débit.

L'accessibilité des foyers français à l'Internet très haut débit via un réseau de fibres optiques nécessite un investissement considérable. Les estimations réalisées au niveau national les situent à près de 30 milliards d'euros en 2011 en incluant, dans le périmètre des investissements, les dépenses nécessaires pour faire aboutir effectivement la fibre à l'intérieur des logements (le fameux FTTH<sup>2</sup>). Un déploiement ambitieux, mais réaliste, serait de réaliser le déploiement sur 13 à 15 ans.

Le passage du haut au très haut débit impose d'immobiliser des ressources financières très importantes, d'autant plus importantes que le niveau de risque perçu par les investisseurs dans l'activité en cause est grand. L'organisation par le cadre réglementaire d'une concurrence en infrastructures dans les zones denses, le manque de règles claires et garanties pour l'organisation d'un accès équitable aux réseaux de fibre optique de l'opérateur puissant pour favoriser la concurrence en services, l'absence de tout mécanisme de « *switch over* » sur le cuivre ou de péréquation géographique des tarifs, le coût d'accès aux infrastructures de génie civil très discutables sont autant de facteurs qui accentuent fortement et souvent inutilement le risque des investisseurs, donc le coût de déploiement du très haut débit.

Néanmoins, il n'entre pas dans le propos de cette intervention de reprendre l'ensemble de ces arguments dont nombre d'entre eux ont été développés et exposés par ailleurs (cf. note 1 supra). Posons ici que le cadre législatif et réglementaire français du très haut débit existe et qu'il convient désormais d'agir au mieux dans ce cadre pour faciliter le déploiement de la fibre dans tous les foyers.

L'une des premières urgences consiste à mobiliser les ressources financières qui font défaut, en particulier hors des zones très denses, où une forte contribution financière des collectivités et des pouvoirs publics semble nécessaire dans le cadre en vigueur. Dans un contexte tendu des finances

---

<sup>1</sup>L'auteur remercie Martin Cave (Deputy Chairman of UK Competition Commission, BP Centennial Professor, London School of Economics), Antoine Fournier (Directeur associé TERA Consultants), Bruno Deffains (Professeur à Sorbonne Universités, Président de l'European Law and Economics Association, Directeur du Laboratoire d'Economie du droit) et Natalia Shutova (Doctorante au Laboratoire d'économie du droit de Sorbonne Universités) pour leur support actif à cette réflexion (cf. «Which Price Level for Copper Access in the Transition to Fibre?», Communications & Strategies (TbP) ou «Optimal regulatory policy of fibre deployment : efficient transition from old to new infrastructure», Infraday, Berlin, October 7-8, 2011). Les opinions émises ne sauraient les engager et ils ne seraient être tenus responsables des omissions ou erreurs éventuelles qui subsisteraient.

<sup>2</sup>Fiber To The Home.

publiques, des solutions doivent être trouvées pour financer l'aménagement numérique du territoire sans pour autant creuser les déficits à l'instar des propositions de taxe spécifique sur les abonnements très haut débit, ou de baisse des prix du cuivre pour inciter les opérateurs historiques à investir dans la fibre<sup>3</sup>.

Ces deux solutions ont pour inconvénient commun de creuser l'écart entre le prix de l'accès à l'Internet par le cuivre et celui de l'accès à l'Internet par la fibre. Or, les opérateurs proposant des offres d'accès à l'Internet par la fibre observent que seuls 13% des foyers éligibles s'abonnent<sup>4</sup>. En cause, le haut débit cuivre offre très souvent un confort d'utilisation suffisant pour satisfaire les besoins actuels des utilisateurs. Pourquoi payer plus cher, pour un nouveau service dont l'intérêt immédiat n'apparaît pas clairement ? Toute solution augmentant l'écart de prix au niveau du consommateur entre la fibre et le cuivre accentue ainsi le désintérêt du consommateur pour la fibre d'où un plus faible taux d'abonnement à la fibre qui entraîne mécaniquement une hausse du risque commercial qui décourage logiquement l'investissement dans la fibre : un cercle vicieux dont il faut sortir.

Bien entendu cette logique implacable est moins vérifiée dans les zones peu denses où l'écart de qualité de service entre le cuivre et la fibre est très nettement à l'avantage de la seconde. Toutefois, dans ces zones les opérateurs ne déploient pas la fibre car les coûts restent bien trop élevés relativement à la taille des marchés locaux et à la propension à payer des consommateurs pour couvrir les coûts de leur propre raccordement. Les projets d'initiative publique trouvent ici leur pleine justification mais non pas leurs moyens.

Nous voudrions attirer ici l'attention sur une autre source de financement potentielle qui évite les effets pervers de celles évoquées précédemment. Peu ou prou évoquée dans le débat public, sans doute au regard de son caractère très « technique », elle est bien connue des experts en économie de la régulation et plus précisément de ceux ayant une pratique approfondie de la mesure des prix régulés et orientés vers les coûts.

Le développement de la concurrence dans l'Internet haut débit sur le réseau cuivre a été possible grâce à la possibilité pour tout nouvel acteur (Fournisseur d'accès Internet ou FAI) de louer l'accès à la boucle locale cuivre de France Telecom qui détient *de facto* le monopole de cette infrastructure. Les FAI paient ainsi, en 2011, 9 euros HT par mois et par ligne à France Télécom pour cette location : c'est le tarif de dégroupage qui est fixé par le régulateur, l'ARCEP. Le tarif du dégroupage calculé par l'ARCEP repose bien évidemment sur la valeur de la boucle locale cuivre de France Telecom et intègre une rémunération de son capital, ou profit pour reprendre un terme plus usuel.

En 1997, lors de la privatisation, celle-ci a été valorisée et certifiée dans les comptes de France Telecom à 9,2 milliards d'Euros<sup>5</sup>. On notera que près de 80% de la valeur d'une boucle locale est attribuable aux infrastructures de génie civil de la boucle locale et 20% aux câbles en cuivre utilisant le génie civil. Concrètement, les infrastructures de génie civil de la boucle locale de France Telecom, ce sont globalement 400 000 km de conduites enterrées et quelques 15 millions de poteaux courants

---

<sup>3</sup>Pr S. Hoernig, S. Jay, Dr. W. Neu, Dr. K-H. Neumann, Dr TPlückebaum, Pr I. Vogelsang, "Wholesale pricing, NGA take-up and competition", WIK, Bad Honnef, 7 April 2011.

<sup>4</sup>155 000 abonnements sur 1 210 000 logements éligibles, ARCEP, 2<sup>ème</sup> trimestre 2011.

<sup>5</sup>Note d'opération définitive mise à la disposition du public à l'occasion de l'offre à prix ouvert par l'Etat et du placement global garanti auprès d'investisseurs personnes morales d'actions France Télécom, 28 novembre 1998.

le plus souvent le long des routes. Cette infrastructure de génie civil sera systématiquement réutilisée pour le passage de la boucle locale en fibre optique et France Telecom en doit l'accès à tous les opérateurs qui en font la demande.

A notre connaissance, aucune revalorisation globale de cet actif n'apparaît ultérieurement dans les comptes. Il est alors possible d'inférer, à partir du tarif de dégroupage actuel, la valeur de cette boucle locale cuivre évaluée en 1997. Il s'avère alors que le prix actuel du dégroupage fixé par l'ARCEP revient à établir aujourd'hui une valeur de la boucle locale de France Telecom à plus de 18 milliards d'Euros de 1997, soit le double de sa valeur comptable réelle ! Il s'avère que 80% de cet écart s'explique par la valorisation du génie civil.

Cette méthode de calcul du tarif de dégroupage retenue par l'ARCEP a été mise en application à partir de 2005-2006. Depuis cette date, elle conduit, soit depuis plus de 5 ans, à survaloriser manifestement et objectivement le coût d'accès à la boucle locale cuivre de France Telecom. Il importe de souligner que ce n'est pas la méthode en elle-même qui est sujette à caution, mais bien une erreur technique initiale dans son application. Le régulateur britannique, l'OFCOM, qui s'est trouvé dans la même situation pour l'évaluation du coût de la boucle locale de British Telecom, a corrigé dès 2005 l'application de sa méthode<sup>6</sup>.

L'erreur étant désormais décelée en France, elle se doit d'être rectifiée. D'ailleurs l'ARCEP précise bien dans ses dernières consultations publiques que le prix de l'accès à la boucle locale de France Télécom doit « strictement recouvrir ses coûts »<sup>7</sup> tout en lui permettant de percevoir une marge raisonnable. Il importe que le calcul du prix du dégroupage de l'ARCEP repose bien sur la valeur « certifiée » de la boucle locale de France Telecom et non sur une valeur « fictive » inférée par une mauvaise application de la méthode de calcul dites « en coûts courants ».

Sur cette base, le coût de la boucle locale de France Telecom calculé par l'ARCEP est surévalué d'environ 2€/mois et par ligne. Cela conduit à surévaluer aujourd'hui d'autant tous les prix de l'accès à cette boucle locale et pour tous les clients de France Telecom ; qu'ils soient, par exemple, Fournisseurs d'Accès Internet, qui payent à France Telecom un tarif du dégroupage de 9€HT/mois au lieu de 7€HT, ou bien simple abonné au service téléphonique de base payant un abonnement de 13,38€HT au lieu de 11,38€HT.

Faut-il pour autant baisser le prix de l'accès à la boucle locale ? Comme indiqué précédemment, baisser le tarif de l'accès à la boucle locale cuivre n'est pas souhaitable. Cela altère la compétitivité de la fibre et retarde la migration vers le très haut débit. Or une solution inverse doit être recherchée : accélérer l'adoption de la fibre et non la freiner.

Il convient alors de ne pas changer le prix de l'accès à la boucle locale cuivre et d'affecter le surcoût indu à un « Fonds Fibre » dédié au financement de l'aménagement numérique du territoire. Techniquement, il s'agit d'instaurer une taxe spécifique abondant ce Fonds. Le taux de la taxe est calculé annuellement. L'assiette est basée d'une part sur le génie civil de la boucle locale pour toute ligne d'abonné utilisant ces infrastructures (cuivre et fibre), d'autre part sur les câbles cuivre pour

---

<sup>6</sup>OFCOM "Valuing copper access. Final statement", 18 August 2005.

<sup>7</sup> Consultation publique sur les critères de choix d'une méthode d'annualisation des coûts d'investissement et sur la transition du cuivre vers la fibre, ARCEP, 29 mars 2011.

toute ligne utilisant ces câbles (service téléphonique, Internet bas et haut débit, mais pas l'accès fibre).

Ce sont ainsi entre 600 et 800 millions d'euros par an qui peuvent ainsi être affectés au déploiement de la fibre. Or, selon des déclarations récentes de l'ARCEP, il faut justement compter entre 600 et 700 millions d'euros par an de financements publics pour achever en 13 ans la couverture du territoire en FTTH<sup>8</sup>. La taxe proposée comble ce besoin de financement. Elle est indolore pour les consommateurs. Elle assure des ressources pérennes au Fonds Fibre, ce qui n'est pas son moindre avantage dans un contexte de restriction budgétaire. Elle affecte seulement France Telecom qui ne percevrait plus, sur la seule valeur nette de ces actifs de la boucle locale filaire en France, que la marge raisonnable de 8,9% fixée par l'ARCEP, soit un taux de profit qui reste quand même tout à fait remarquable. Au demeurant, si France Telecom se montre très dynamique sur les marchés des Réseaux d'Initiative Publique (RIP), l'argent récupéré par le fonds lui reviendra sous forme de subventions pour le déploiement d'infrastructures.

En revanche, si rien n'est entrepris pour réaffecter cette rente, les consommateurs continueront, comme ils le font depuis trop longtemps, de surpayer le coût d'accès à la boucle locale de France Telecom à travers leurs abonnements haut débit ou téléphoniques. Les mêmes paieront ensuite une seconde fois, par le biais d'impôts ou de taxes nouvelles, la dizaine de milliards nécessaire pour assurer, à travers les fonds publics qui seront mobilisés, le déploiement de la fibre sur tout le territoire.

---

<sup>8</sup> « Le besoin de financement public est estimé entre 8 et 9 milliards d'euros sur les 13 années à venir du déploiement du plan », Jean-Ludovic Silicani, Président de l'ARCEP lors du GRACO de Décembre 2011