

# Rapport d'études

octobre 2009  3

## Préambule

La Loi de Modernisation de l'Économie (LME - 4 octobre 2008) a institué un droit à la fibre pour les occupants des immeubles, permettant aux opérateurs de télécommunications d'y installer leurs réseaux de nouvelle génération.

Le présent document présente le marché du très haut débit, ses acteurs, le cadre réglementaire. Il formule des préconisations pour limiter les risques juridiques auxquels les bailleurs sont exposés en tant que pouvoirs adjudicateurs de leurs parties communes, notamment en mettant les opérateurs en concurrence.

Les bailleurs qui souhaitent adopter une démarche proactive, dans l'objectif d'équiper leur parc de façon homogène et de disposer d'un service antenne ou de fibres surnuméraires pour leurs besoins propres, disposent de plusieurs scénarios d'intervention possibles. Ils trouveront dans ce rapport un exposé des différentes possibilités qui s'offrent à eux, les principaux critères pour effectuer leur choix et, le cas échéant, quelques repères pour la mise en œuvre des appels d'offres.

La synthèse ci-après expose les principales conclusions d'une étude menée par les cabinets Tactis, Bird & Bird et Maât pour le compte de la Caisse des Dépôts.

1 — Les décrets sur le droit à la fibre institué par la LME ont été publiés en janvier 2009. Depuis, les opérateurs de télécommunications peuvent théoriquement faire jouer ce droit pour pénétrer dans les immeubles et y installer leurs infrastructures, sans que le bailleur puisse facilement s'y opposer.

2 — Les modalités effectives de mise en place de la mutualisation des réseaux ne sont cependant pas encore définies sur toutes les typologies de territoires (zones les moins denses, immeubles de petite taille) ; les opérateurs et les pouvoirs publics (notamment le régulateur Arcep) conduisent actuellement un groupe de travail afin de statuer sur l'ingénierie et l'architecture qui devront servir de référence. Dans l'attente de ces préconisations, il est raisonnable pour un bailleur de reporter les autorisations d'accès dans les zones où l'architecture n'est pas stabilisée.

3 — Le déploiement des réseaux fibre ne concernera que les zones financièrement attractives pour les opérateurs, soit entre quatre et huit millions de ménages. Hors de ces zones, les bailleurs et gestionnaires d'immeubles ne seront pas sollicités. Cependant, les immeubles neufs devront être équipés en fibre par leur promoteur à partir de 2011.

4 — Le droit d'installer de la fibre dans les parties communes d'un immeuble a une valeur économique pour les opérateurs de télécommunications. Un bailleur social doit a minima organiser une procédure de mise en concurrence transparente et fondée sur des critères objectifs avant d'octroyer cet avantage économique à un opérateur en particulier.

## 4 Préambule

---

5 — Un nouveau réseau de télécommunication filaire est déployé tous les trente ans, comme en témoignent le déploiement des réseaux cuivre du téléphone, puis celui du câble et maintenant de la fibre optique. La rupture technologique en cours constitue une opportunité pour moderniser les immeubles : télésurveillance, portier vidéo, contrôle d'accès, télémesure, détection de fuites, pilotage à distance des équipements collectifs...

6 — Les bailleurs peuvent utilement définir et formaliser une stratégie de moyen terme en matière de déploiement des réseaux dans leurs immeubles, dans l'objectif d'équiper leur parc de façon homogène et de disposer d'un service antenne ou de fibres surnuméraires pour leurs usages. Sous certaines conditions, ils peuvent lier l'équipement en fibre de leurs immeubles avec la mise en place de solutions répondant à leurs besoins propres ou avec la fourniture du service antenne aux locataires en conduisant un appel d'offres global. Il est en revanche déconseillé de lier installation des réseaux en fibre et fourniture d'un accès groupé de type "triple play social"\* pour les habitants de l'immeuble.

---

\* Service de téléphonie, internet et télévision proposé à un tarif social.

## Introduction

Le parc de logement social est desservi par deux principaux réseaux de télécommunications :

- le réseau téléphonique donne accès au téléphone ainsi qu'à Internet haut débit et, dans une moindre proportion, à des offres de diffusion audiovisuelle ;
- le réseau câblé dessert les grandes agglomérations et a principalement été utilisé pour la télévision (chaînes gratuites et payantes). Il peut également supporter depuis quelques années des offres de téléphonie et d'accès à Internet haut débit.

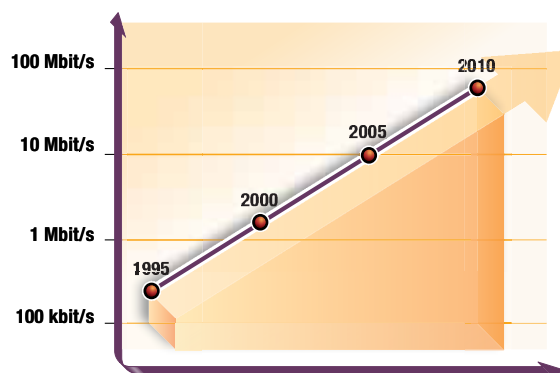
Au cours des prochaines années, les opérateurs de télécommunications vont déployer jusqu'aux logements de leurs clients un nouveau type de réseau, en fibre optique. Cette technologie offre une capacité de transmission de données et une fiabilité supérieures à celles des réseaux actuels. Ces nouvelles infrastructures permettront un accès plus rapide à Internet, la diffusion de la télévision en haute définition à la demande et des échanges entre abonnés de fichiers volumineux (fichiers photographiques ou vidéo par exemple) en proposant des débits montants et descendants symétriques.

Dans les plus grandes agglomérations, les principaux opérateurs français ont commencé à démarcher les bailleurs depuis environ deux ans pour obtenir le droit de mettre en place leurs réseaux optiques dans les immeubles. Un nouveau cadre législatif a été promulgué à l'été 2008 et les décrets subséquents l'ont été en janvier 2009. Il est désormais difficile pour les bailleurs de s'opposer durablement à l'installation d'un réseau de fibres optiques dans leurs immeubles par un opérateur. Cet équipement sera en particulier obligatoire pour tous les immeubles neufs à partir de 2011. Dans le patrimoine existant, plusieurs possibilités s'offrent aux bailleurs :

- ne rien faire s'ils ne sont pas sollicités par les opérateurs, ce qui sera le cas le plus fréquent à l'extérieur des grandes agglomérations ;
- organiser une mise en concurrence et sélectionner l'opérateur de leur choix s'ils sont confrontés à des demandes de locataires ;
- organiser un appel d'offres plus global en couplant l'équipement en fibre des immeubles et la fourniture de services aux habitants, par exemple le service antenne ;
- construire eux-mêmes ce câblage en fibre optique avant de le louer ou d'en déléguer la gestion à un ou plusieurs opérateurs.

### Evolution des débits Internet

Les premiers accès Internet grand public étaient fournis sur le réseau téléphonique, ils ont été progressivement remplacés par des accès haut débit (à partir de 512 kbit/s), qui commencent à être eux mêmes remplacés par des accès à très haut débit (50 Mbit/s et plus). Le graphique ci-dessous rappelle l'évolution des offres disponible sur le marché au cours des quinze dernières années.



### Un nouveau câblage... Pour combien de temps ?

Un nouveau câblage filaire de télécommunication est historiquement déployé tous les vingt à trente ans.

Les années 1950 et 1960 ont vu le déploiement du réseau téléphonique et les années 1980 celui des réseaux câblés coaxiaux.

Le déploiement des réseaux fibre, au tournant des années 2010, est le dernier déploiement anticipé et paraît aujourd'hui pérenne.

Dans vingt à trente ans, une nouvelle technologie filaire ou hertzienne pourrait émerger en remplacement de la fibre.

## 6 □ Introduction

---

Suivant les caractéristiques du parc de logements, la posture adoptée par le bailleur et son pouvoir de négociation vis-à-vis des opérateurs, le développement de la fibre optique peut ainsi représenter une nouvelle contrainte ou une opportunité :

- une nouvelle contrainte parce que la loi a accordé aux locataires et aux opérateurs un droit leur permettant d'obliger les bailleurs à accepter l'établissement d'un nouveau réseau dans leurs immeubles ; ces travaux sont potentiellement une nuisance ;
- une opportunité parce que les bailleurs sociaux disposent d'un patrimoine attractif pour les opérateurs de télécommunications ; ils peuvent donc organiser la concurrence afin d'obtenir des contreparties, en terme de couverture de leur parc ou d'offres de services aux habitants.

Le présent document vise à présenter le marché des télécommunications, le cadre juridique organisant les relations entre les bailleurs sociaux et les opérateurs, les principaux scénarios d'action que peuvent retenir les bailleurs et les critères de choix entre ces scénarios, en fonction de la situation propre de chaque entreprise de logement social et de ses objectifs.

## Éléments de contexte

La présente partie vise à présenter le marché de l'Internet haut débit ainsi que les perspectives de déploiement des réseaux en fibre optique par les opérateurs, à expliciter leur intérêt pour équiper le parc locatif social et à fournir un premier aperçu des contraintes imposées par le législateur en matière de relations contractuelles entre bailleurs et opérateurs.

### Marché et acteurs de l'Internet haut débit

Le marché de l'accès à Internet haut débit s'est développé de manière fulgurante au cours de la dernière décennie en Europe et dans le monde. Presque la moitié des ménages européens disposent d'une connexion haut débit en fin d'année 2008. En France, dix-huit millions de ménages et d'entreprises sont actuellement équipés. Le taux de pénétration est un peu plus élevé en milieu urbain qu'en milieu rural, mais est relativement homogène entre le parc de logements privé et le parc de logements social.

Les principaux opérateurs du marché de l'Internet haut débit sont Orange, SFR, Free et Numéricable, avec respectivement environ 50 %, 20 %, 25 % et 5 % de parts de marché. Numéricable est le seul opérateur utilisant le réseau câblé, les trois autres utilisant la technologie ADSL permettant de faire passer du haut débit sur la paire de cuivre téléphonique. Par ailleurs, les collectivités locales interviennent sur le marché des télécommunications pour couvrir les zones blanches ou favoriser le développement local d'un marché concurrentiel et dynamique, le plus souvent par l'intermédiaire de délégations de service public. Soixante-dix projets, essentiellement portés par des agglomérations et des départements, pour un montant d'investissement de 2 000 M€, sont opérationnels à ce jour.

#### Les principaux opérateurs du haut débit en France

Orange, anciennement France Télécom, est le principal opérateur en France. Il fournit des services de téléphonie mobile, de téléphonie fixe d'accès à Internet et de diffusion audiovisuelle. Orange est actif sur les cinq continents, réalise un chiffre d'affaires de 55 Mds€ et dessert 180 millions de clients.

SFR, qui a récemment racheté Neuf Cegetel, est le premier opérateur alternatif en France et en Europe, avec un chiffre d'affaires de 12 Mds€ et 20 millions de clients. Il fournit des services de téléphonie fixe et mobile, ainsi que d'accès à Internet et de diffusion audiovisuelle.

Free est le deuxième opérateur français en nombre d'abonnés haut débit, devant SFR. Free fournit des services d'accès à Internet et, de manière liée, de téléphonie et de diffusion audiovisuelle. Il réalise un chiffre d'affaires de 1,5 Mds€.

Numéricable est le principal opérateur de câble en France. Le câble dessert environ 10 millions de foyers. Numéricable fournit des offres de diffusion audiovisuelle, d'accès à Internet et de téléphonie. Dans certains cas, Numéricable est délégataire de la collectivité pour la diffusion télévisuelle exclusivement.

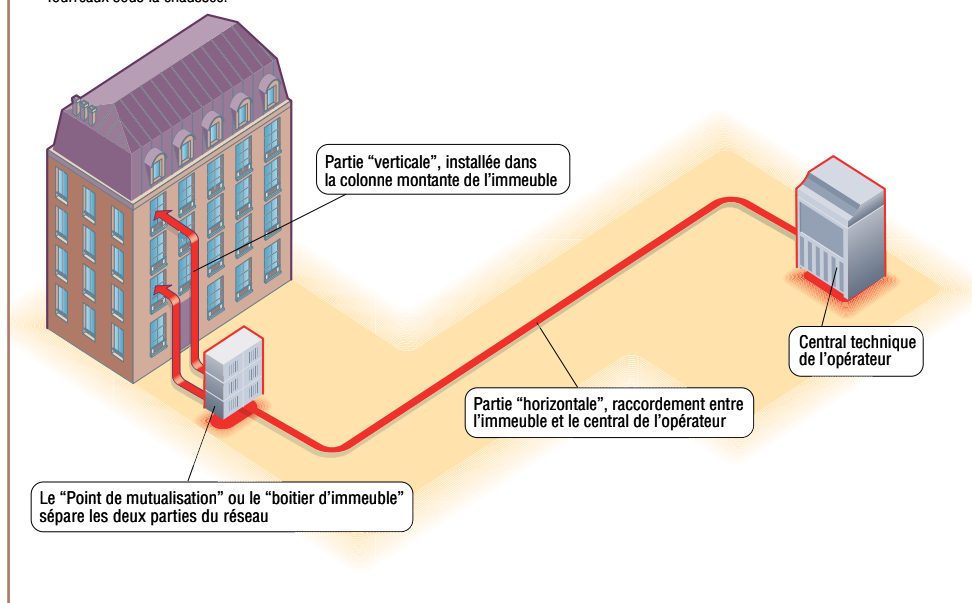
### Perspectives de déploiement du très haut débit

L'accès à Internet bas débit s'est transformé au cours des dix dernières années en accès à haut débit. Les acteurs du marché anticipent désormais une nouvelle rupture technologique et la migration vers le très haut débit au cours de la prochaine décennie. Cette migration a commencé il y a cinq ans en Asie : environ un tiers des connexions Internet sont à très haut débit au Japon et en Corée du Sud, remplaçant peu à peu les connexions haut débit sur le réseau téléphonique et le câble. En Europe du Nord, la Suède est un des pays les plus avancés, les réseaux y ayant été déployés sous l'impulsion des grands bailleurs de logements et des collectivités locales.

## 8 □ Éléments de contexte

**Structure des réseaux en fibre optique**

On distingue en général deux parties dans les réseaux optiques. La partie intérieure à l'immeuble est séparée de la partie extérieure par un boîtier de raccordement, sur lequel plusieurs opérateurs pourront venir se brancher. La distance entre l'immeuble et le central technique de l'opérateur est en général de quelques kilomètres, les fibres étant posées dans des fourreaux sous la chaussée.



En France, le gouvernement souhaite que les ménages aient accès au très haut débit sur fibre optique dès que possible. Les deux principaux opérateurs, France Télécom et SFR, ont annoncé un plan de déploiement couvrant entre dix et quinze grandes agglomérations. Pour ce faire, ils doivent pénétrer dans les immeubles pour y installer leurs nouveaux câblages optiques. Les perspectives de déploiement sont les suivantes :

- dans les très grandes villes comptant plus de cinq mille habitants au kilomètre carré et rassemblant environ quatre millions de ménages cumulés, tous les opérateurs déploieront de la fibre optique d'ici à 2012. Le marché y sera vraisemblablement concurrentiel.

- dans les villes moyennes et les zones périurbaines, soit cinq millions de ménages supplémentaires, les perspectives sont encore incertaines ; la couverture géographique de la fibre optique y dépendra en grande partie des accords de coinvestissement entre les opérateurs et de la dynamique de modernisation des réseaux câblés ;

- hors de la zone urbaine dense et hors de la zone aujourd'hui couverte par le câble, il ne semble pas y avoir d'équilibre économique pour un déploiement de la fibre optique car les distances entre logements sont plus longues. Les coûts de déploiement du réseau, plus élevés, ne seront plus couverts par les abonnements des ménages clients. La couverture des quinze millions de ménages correspondants dépendra donc probablement des initiatives que prendront les acteurs publics.

De son côté, Numéricable a engagé une modernisation de son réseau câblé devant permettre à terme de desservir huit millions de ménages en très haut débit. Quatre millions de prises sont équipées à ce jour. La technologie utilisée par Numéricable conserve le réseau de câbles coaxiaux à l'intérieur de l'immeuble. Ce type de réseau n'est pas concerné par la Loi de Modernisation de l'Économie (LME). La présence d'un tel réseau câblé à l'intérieur d'un immeuble ne dispensera pas le bailleur de répondre aux contraintes du droit à la fibre.

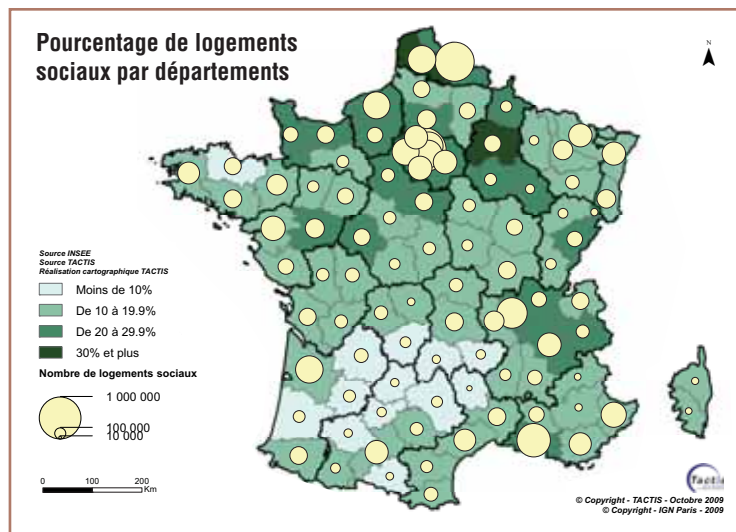
**Enjeu du parc locatif social pour les opérateurs**

En 2007, le secteur locatif social représentait 4 300 000 logements, soit presque un cinquième des résidences principales et dix millions d'habitants. Ce parc est composé majoritairement de logements collectifs. Il existe environ un millier d'organismes gestionnaires d'habitations à loyer modéré, dont un quart d'offices publics d'habitat, un quart de sociétés d'économie mixte locales immobilières, un quart d'entreprises sociales pour l'habitat, anciennes sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré et, pour une moindre part, des sociétés coopératives, des fondations

d'habitations à loyer modéré et des sociétés anonymes de crédit immobilier.

La plus grande partie du parc est composée de logements familiaux destinés aux ménages modestes. Le type de financements mobilisés pour construire ou améliorer les logements sociaux conditionne les plafonds de ressources des locataires et les loyers du parc. Les bailleurs peuvent également attribuer des locaux commerciaux au sein d'immeubles à vocation d'habitation ou intervenir dans la gestion de foyers spécialisés, par exemple pour étudiants, pour jeunes travailleurs ou pour personnes âgées.

Les bailleurs sociaux gèrent des parcs de 4 000 logements en moyenne, et deux cents bailleurs gèrent des parcs de plus de 10 000 logements. Les bailleurs sociaux constituent donc, parmi l'ensemble des bailleurs, une cible attractive pour le démarchage des opérateurs souhaitant déployer de la fibre optique. Une seule décision centralisée favorable leur permet en effet de déployer leurs réseaux fibre et d'avoir accès à plusieurs milliers voire dizaines de milliers de clients potentiels. Dans le parc privé, pour obtenir la même couverture, un opérateur devrait convaincre plusieurs centaines de syndicats de copropriété.



## Cadre de négociation

Les bailleurs sociaux ayant du patrimoine dans les zones urbaines attractives pour les opérateurs disposent, du fait de la taille de leur parc, d'un pouvoir de négociation non négligeable. La Loi pour la Modernisation de l'Économie a néanmoins fixé des limites à cette négociation. Il est interdit pour un bailleur de se faire rémunérer par un opérateur déployant de la fibre optique pour l'utilisation de ses gaines comme il peut le faire par exemple avec une régie publicitaire d'affichage pour l'utilisation de ses pignons.

A contrario, un opérateur équipant un parc de logements en fibre optique n'a pas la possibilité de prétendre à une exclusivité. Le contrat le liant au bailleur ne peut pas faire obstacle au déploiement d'un autre réseau fibre, dans les mêmes ensembles immobiliers, par un autre opérateur. Le plus efficace serait toutefois qu'un seul réseau soit déployé dans l'immeuble et partagé entre plusieurs opérateurs. La loi impose aux opérateurs un tel partage, et les litiges éventuels entre opérateurs sont arbitrés par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep).

Le cadre de discussion entre opérateurs et bailleurs est fortement contraint par la loi. Néanmoins, l'organisation d'une mise en concurrence ou d'un appel d'offres pour sélectionner un ou plusieurs opérateurs équipant en fibre ses immeubles peut permettre à un bailleur gérant un parc de logements d'obtenir des contreparties. Celles-ci peuvent porter sur les conditions d'installation ou de gestion des réseaux, sur la couverture homogène du parc de logements y compris pour les immeubles neufs ou dans les zones peu attractives pour l'opérateur, ou sur la fourniture de services, notamment de service antenne, aux locataires.

### Le cadre réglementaire de la mutualisation

La Loi de Modernisation de l'Économie a posé le principe d'un partage de la fibre posée dans les immeubles entre les différents opérateurs (mutualisation). L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) doit en définir les modalités opérationnelles.

Une décision concernant une zone dense de cent quarante communes devrait être adoptée avant fin 2009. Cette décision impose aux opérateurs déployant leur réseau dans les immeubles de poser des fibres surnuméraires en attente, jusqu'à quatre par logement. Ces fibres auront vocation à être utilisées par les autres opérateurs souhaitant proposer leurs services aux habitants.

Pour la zone de plus faible densité, l'Arcep anime un groupe de travail réunissant les principaux opérateurs afin de fixer une architecture technique de mutualisation. La décision correspondante n'est pas attendue avant 2010.

## Enjeux pour les bailleurs

Chaque bailleur possède ses propres priorités, en fonction des caractéristiques de son parc, de sa politique patrimoniale, de son positionnement sur le marché local du logement ou de ses besoins spécifiques. Les différents enjeux qui se posent pour les bailleurs sont listés ci-après sans hiérarchie.

### Sécurité juridique

Dans les zones attractives, les opérateurs sont en concurrence pour être les premiers à équiper les immeubles. En effet, lorsqu'il réalise l'investissement initial, un opérateur espère bénéficier d'un droit de propriété ayant une valeur à long terme. Il peut d'autre part profiter d'un avantage de premier arrivant pour démarcher les ménages et louer son câblage à ses concurrents pour que ceux-ci puissent proposer leurs services très haut débit à leurs propres clients.

Les bailleurs sociaux sont tenus, de par le principe de transparence issu du droit communautaire, à un minimum de publicité et de transparence avant d'accorder un droit d'accès, et donc un avantage économique, à un opérateur au détriment des autres fournisseurs. Les modalités de mise en concurrence doivent notamment prémunir le bailleur contre un éventuel recours d'un opérateur évincé. Les négociations de gré à gré avec un seul opérateur, sans même demander aux autres fournisseurs leurs contre-propositions, sont donc à proscrire.

### Modalités de mise en œuvre des travaux

Le bailleur attache en général une importance particulière à la qualité des travaux que les opérateurs réaliseront dans les parties communes et les logements ; la durée des travaux, le nombre d'entreprises différentes intervenant dans les bâtiments, le montant des assurances souscrites par celles-ci sont des critères pouvant conditionner ses décisions.

Le bailleur est libre de préciser au sein des clauses particulières de la convention le liant à l'opérateur ou aux opérateurs qu'il aura sélectionnés, les normes spécifiques qu'il souhaite voir respecter. Il ne peut néanmoins demander aux opérateurs de réaliser des travaux, par exemple de réfection des parties communes, qui ne seraient pas directement liés à l'établissement du câblage en fibre optique.

### Cadre contractuel d'établissement et d'exploitation de l'infrastructure

Le cadre législatif mis en place en août 2008 prévoit que l'installation et l'exploitation de fibre optique à l'intérieur d'un immeuble collectif fait obligatoirement l'objet d'une convention entre son propriétaire et l'opérateur, convention dont le contenu est encadré par la loi et le décret n° 2009-54.

Une convention type liant bailleurs et opérateurs a été élaborée par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, en lien avec l'Union sociale pour l'habitat. Cette convention type, qui n'est pas obligatoire pour les bailleurs mais fournit un cadre de réflexion, demeure en l'état assez générale et renvoie à des conditions particulières à définir au cas par cas.

Les bailleurs sociaux disposant d'un patrimoine attractif peuvent préciser des clauses contractuelles spécifiques plus contraignantes pour l'opérateur. Il paraît notamment utile de

préciser les objectifs de qualité de service pour la gestion du câblage et les pénalités applicables en cas de défaillance. Les conditions de résiliation éventuelle de la convention et la propriété des infrastructures à l'échéance de celle-ci méritent également d'être clarifiées.

## Homogénéité d'équipement du parc de logements

Afin de réduire la complexité et donc le coût de gestion d'une multiplicité de conventions dans la durée, un bailleur doit rechercher un équipement le plus homogène possible sur son parc. Un équipement homogène du parc de logements en fibre optique peut par ailleurs être un facteur d'attractivité de ce parc à moyen et à long terme, lorsque le très haut débit sur réseau en fibre optique se sera imposé comme le standard du marché. Ainsi, dix ans après leur apparition, Internet haut débit et la téléphonie mobile sont devenus indispensables, et un parc de logements peut être moins attractif s'il n'est pas couvert.

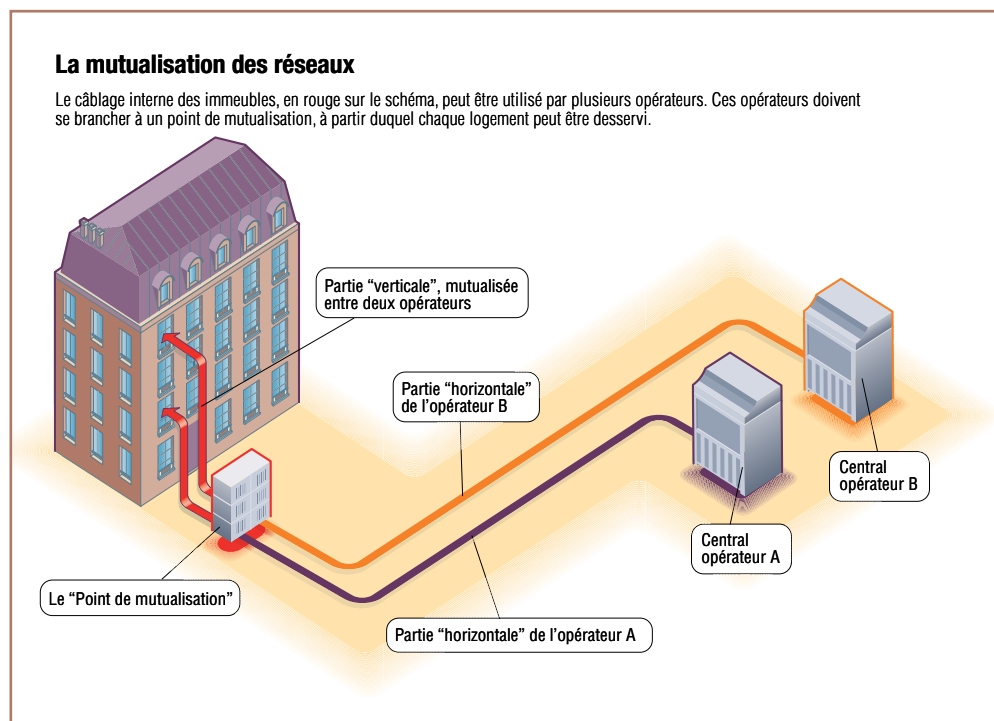
Dans la perspective d'assurer une certaine forme de péréquation des services proposés à ses locataires, le bailleur peut donc souhaiter réunir dans un lot unique d'un appel d'offres des segments de son parc très attractifs pour les opérateurs et des segments moins attractifs, car plus petits ou plus éloignés des centres-villes. Il peut également organiser entre les opérateurs une mise en concurrence portant sur le taux d'équipement de son parc, l'opérateur retenu étant celui qui aura proposé la couverture la plus large, toutes choses étant égales par ailleurs.

## Concurrence sur les services offerts aux locataires

Dans un immeuble donné, le câblage est en général établi par un seul intervenant. Il a néanmoins vocation à être utilisé par plusieurs opérateurs, qui fourniront leurs services Internet et audiovisuels aux locataires, chaque ménage étant a priori libre de choisir son opérateur de services indépendamment du choix initial du bailleur.

La fourniture d'un service aux locataires par un opérateur tiers suppose que celui-ci déploie son réseau optique, typiquement dans des tranchées le long des rues, jusqu'à proximité immédiate de l'immeuble. Il doit ensuite s'entendre avec le premier opérateur qui a installé de la fibre dans l'immeuble sur les conditions techniques et tarifaires d'utilisation du câblage interne.

Ces accords, ou désaccords, sont arbitrés par l'Arcep. L'Arcep n'intervient cependant qu'à posteriori. Le bailleur peut également faciliter une concurrence ultérieure et donc une liberté de choix de ses locataires, en choisissant un opérateur ayant déjà passé des accords avec ses concurrents.



## 12 Enjeux pour les bailleurs

### Le « *triple play social* »

Le terme anglais « *triple play* » est apparu en France en 2003. Il désigne les offres d'accès haut débit proposant simultanément trois services : l'accès à Internet, la téléphonie et la diffusion audiovisuelle. Ce type de services est vendu forfaitairement entre 30 € et 40 € par mois.

L'expression « *triple playsocial* » en découle. Elle désigne une offre triple play de qualité dégradée et à un prix de vente réduit, voire nul. Certains opérateurs peuvent proposer une telle offre en échange du droit d'accès à un parc social attractif.

Ces offres seront assez éloignées des offres commerciales proposées par les opérateurs. Ceux-ci n'ont aucun intérêt à fournir à un prix bradé une offre similaire à celles qu'ils entendent vendre aux ménages. Il ne leur sert à rien d'équiper en fibre un immeuble si tous les ménages souscrivent ensuite à une offre quasi gratuite.

Un bailleur acceptant ce type d'offre devra probablement assumer la responsabilité contractuelle d'un service de télécommunications. Il peut notamment se trouver partie malgré lui dans de futurs conflits entre opérateurs et locataires sur les sujets de qualité de service ou de facturation (consommation de vidéo à la demande, appels téléphoniques surtaxés).

### La construction neuve

Le nouvel article L.111-5-1 du Code de la construction et de l'habitation introduit par la LME, dispose que « les immeubles neufs groupant plusieurs logements ou locaux à usage professionnel doivent être pourvus des lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique nécessaires à la desserte de chacun des logements ou locaux à usage professionnel par un réseau de communications électroniques à très haut débit en fibre optique ouvert au public. L'obligation prévue à l'alinéa précédent s'applique aux immeubles dont le permis de construire est délivré après le 1<sup>er</sup> janvier 2010 ou, s'ils groupent au plus vingt-cinq locaux, après le 1<sup>er</sup> janvier 2011 (...) ».

Il convient de signaler que l'équipement en fibre d'un immeuble ne garantit en rien que des services de télécommunications très haut débit seront effectivement fournis aux habitants. Les opérateurs de télécommunications n'ont pas d'obligation de raccordement des immeubles en fibre ou de fourniture de services très haut débit.

### Service antenne et *triple play social*

Un bailleur peut souhaiter lier au sein d'un même appel d'offres, équipement en fibre des immeubles et fourniture d'un service antenne aux locataires, voire un service plus élaboré de type *triple play social*. Dans ce cadre, la sélection d'un opérateur prestataire unique suppose l'organisation d'un appel d'offres groupé.

### Besoins propres du bailleur

Les bailleurs ont des besoins propres, notamment pour collecter les informations relatives à l'éclairage, au chauffage, à la consommation de gaz, d'eau ou d'électricité, au contrôle des accès aux immeubles (vidéosurveillance en temps réel par exemple). Les premières offres de services pour répondre à ces besoins commencent à voir le jour et se fondent en général sur des réseaux hertziens ou sur des réseaux de courant porteur en ligne utilisant le réseau électrique.

Néanmoins, une fois l'équipement en fibre d'un immeuble réalisé, il n'est pas exclu que celui-ci puisse être utile à terme à la satisfaction des besoins propres du bailleur : par exemple pour mettre en place des services de vidéotranquillité dans les espaces communs, de portier vidéo ou de vidéosurveillance dans les résidences médicalisées pour personnes âgées. Le bailleur peut donc souhaiter négocier avec l'opérateur installant la fibre dans son immeuble la pose et la rétrocession de fibres surnuméraires destinées à ses futurs besoins spécifiques.

### Équipement des immeubles neufs

La Loi pour la Modernisation de l'Économie impose l'équipement des immeubles neufs en fibre optique à partir de 2011. Les câblages en fibre seront standardisés et peu onéreux à moyen terme. À court terme en revanche, la conception de l'ingénierie des câblages et leur gestion représentent un poste de coût non nul, a priori extérieur au cœur de métier des bailleurs.

L'établissement d'un contrat cadre avec un opérateur peut permettre au bailleur de lui déléguer la construction ou la gestion des câblages internes des immeubles neufs et, le cas échéant, leur raccordement au réseau de collecte de l'opérateur afin que les locataires disposent effectivement d'une offre de services sur le réseau en fibre optique.

## Cadre juridique

Le cadre juridique encadrant l'équipement en fibre des immeubles du parc social est particulièrement touffu, car il se situe aux frontières du droit des télécommunications, du droit public national et communautaire auquel les bailleurs sont assujettis pour passer les marchés, du droit à l'antenne et maintenant à la fibre optique des locataires, et du droit des contrats liant la plupart des bailleurs à un câblo-opérateur pour au moins une partie de leur parc.

La présente partie expose de manière sommaire les points saillants de ce cadre juridique global.

### Le droit à la fibre

La Loi du 4 août 2008 de Modernisation de l'Économie (LME) a institué un régime favorisant la desserte des immeubles collectifs d'habitation en fibre optique, que ceux-ci soient soumis ou non à la loi du 10 juillet 1965 sur la copropriété.

L'article 109 I de la LME, en insérant un nouvel article 24 à la loi du 10 juillet 1965 sur la copropriété, dispose que toute proposition d'un opérateur d'installer à ses frais « des lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique » est obligatoirement inscrite à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale d'un immeuble qui ne serait pas déjà équipé. Ensuite, l'assemblée générale « est tenue de statuer », la proposition étant acceptée à la majorité simple de l'ensemble des participants à l'assemblée générale. Si cette majorité simple n'est pas réunie, la proposition sera considérée comme refusée.

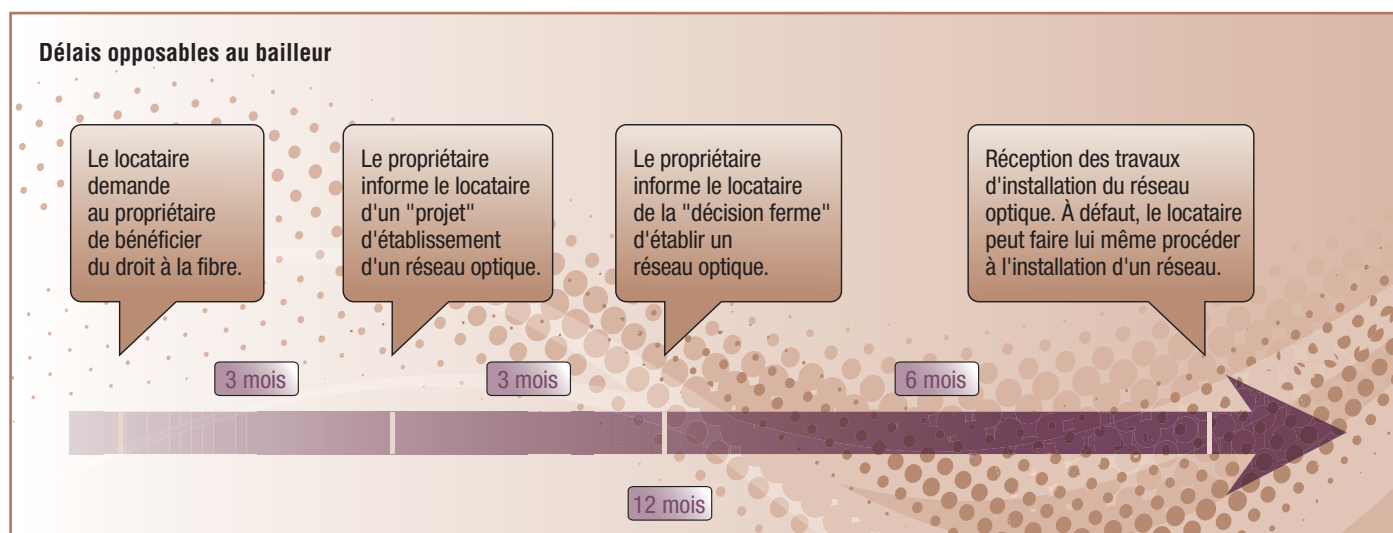
L'article 109 II de la LME, en insérant un II à l'article 1<sup>er</sup> à la loi du 2 juillet 1966 sur le droit à l'antenne, a institué le droit de tout occupant d'un immeuble collectif, copropriétaire, locataire ou occupant de bonne foi, quel que soit le statut de l'immeuble, à faire installer à ses frais un réseau optique interne. Selon la loi, ce droit est accordé aux locataires et aux occupants, et non aux opérateurs. Dans cette logique, un opérateur devrait être muni d'un mandat d'un locataire pour équiper un logement en se prévalant du droit à la fibre.

Ce droit à la fibre est opposable à une copropriété comme à un bailleur social pour les immeubles de son parc dont il est l'unique propriétaire. Si cette installation est réalisée par un opérateur, c'est à l'opérateur de la prendre en charge financièrement, et non aux occupants. L'opérateur est tenu de préciser dans la convention le délai dans lequel il compte raccorder le câblage interne à son cœur de réseau pour pouvoir fournir des services aux habitants.

Enfin, en toute hypothèse, l'article 109 III de la LME, en insérant un nouvel article L.33-6 au Code des postes et des communications électroniques (CPCE), a encadré le contenu de la convention conclue entre un opérateur et un propriétaire pour l'installation, l'entretien et la gestion de lignes de fibre optique. L'opérateur qui installe ces lignes est par ailleurs tenu de les mettre à disposition de ses concurrents dans les conditions prévues à l'article L.34-8-3 du CPCE, qui impose aux opérateurs la mutualisation de la partie terminale de leurs réseaux optiques, sous le contrôle a posteriori de l'Arcep.

### Les conditions et délais pour refuser

Le propriétaire d'un immeuble dispose de deux motifs principaux pour s'opposer à la demande d'un occupant se prévalant du droit à la fibre : soit il souhaite lui-même installer ou faire installer des lignes de fibre optique, soit il existe déjà un réseau à très haut débit en fibre optique dans des conditions satisfaisant les besoins du demandeur.



Cela étant, la logique retenue devrait être la suivante après une demande d'un locataire ou occupant : le propriétaire d'un immeuble qui n'est pas soumis au statut de la copropriété dispose de trois mois pour faire état d'un projet de déploiement d'un réseau à son initiative, puis de trois mois pour prendre la décision ferme de lancer les travaux de réalisation de ce projet.

#### Refus d'utilisation d'un câblage existant par un opérateur

Un opérateur pourrait arguer de son incapacité à utiliser un réseau préalablement installé dans un immeuble, pour des raisons techniques ou tarifaires, afin d'obtenir le droit de déployer son propre réseau.

L'Autorité de régulation (Arcep) est chargée d'arbitrer ce genre de difficulté. L'opérateur qui estime le câblage existant inutilisable peut saisir l'Arcep plutôt que de demander au bailleur le droit de tirer un nouveau réseau.

Si l'Arcep estime qu'il y a une difficulté réelle, elle pourra enjoindre au premier opérateur de mettre son câblage en conformité avec les obligations de mutualisation.

En cas de litige, il est déconseillé aux bailleurs de tenter de se substituer au régulateur pour opérer eux-mêmes une médiation ou un arbitrage.

Une fois prise cette décision ferme, le réseau optique devra être construit dans les six mois suivants. Au total, à la suite de la demande d'un locataire ou d'un occupant, un propriétaire a douze mois pour équiper le logement concerné. À défaut, le locataire ou l'occupant pourront faire procéder à l'installation du réseau. Dans l'hypothèse où un bailleur souhaiterait s'opposer au bénéfice du droit à la fibre par un de ses locataires (dans un immeuble non soumis au régime de la copropriété), le calendrier à respecter est détaillé dans le schéma ci-dessus.

Ce délai total apparaît court pour un bailleur social souhaitant organiser, en douze mois, la desserte d'un parc comportant plusieurs milliers de logements, car il ne prend pas en compte les règles de mise en concurrence à respecter (voir partie suivante).

Enfin, dans un immeuble soumis au statut de la copropriété (hypothèse qui peut aussi concerner un bailleur social pour une partie de son parc), ces délais seront généralement supérieurs à douze mois. Le syndic a en effet trois mois pour inscrire un projet d'équipement à la prochaine assemblée générale des copropriétaires, sans que la tenue de celle-ci soit encadrée dans un délai. À la suite de cette assemblée, qui devra prendre la décision ferme d'installer un réseau, la copropriété disposera de six mois pour l'installer. À défaut, le locataire ou l'occupant pourront faire procéder à l'installation du réseau.

#### Limites du droit à la fibre

Les bailleurs ne peuvent s'opposer à l'installation de la fibre optique sans « motif sérieux et légitime ». Parmi les motifs sérieux et légitimes figure l'existence de lignes très haut débit satisfaisant aux besoins de l'opérateur demandeur ou de l'occupant.

Il n'est pas complètement impossible que l'absence actuelle d'accord entre les principaux opérateurs sur les caractéristiques des câblages puisse être jugée comme un motif sérieux et légitime de refus.

La jurisprudence à venir clarifiera cette notion.

### L'obligation de mise en concurrence

La LME ainsi que les différents textes réglementaires qui en seront issus ne prescrivent pas aux propriétaires d'immeubles collectifs d'organiser une mise en concurrence pour conclure avec un opérateur la convention prévue à l'article L.33-6 du CPCE.

Cela étant, les bailleurs sociaux constituent des pouvoirs adjudicateurs au sens du droit de la commande publique et sont tenus, à ce titre, de respecter des règles de mise en concurrence pour leurs achats, en application soit du Code des marchés publics pour les organismes publics d'HLM, soit d'une ordonnance du 6 juin 2005 pour les sociétés d'HLM.

En tant que pouvoirs adjudicateurs, ils se doivent aussi de respecter un principe de transparence dès lors qu'ils octroient un droit à un tiers, indépendamment même de toute relation d'achat. Ce principe, posé par un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes, l'arrêt *Telaustria*, implique simplement d'assurer une publicité suffisante informant les acteurs intéressés de la possibilité d'obtenir l'attribution d'un droit, mais non d'organiser une procédure de sélection aussi sophistiquée qu'en matière de marchés.

En l'espèce, une convention d'installation d'un réseau optique telle que prévue à l'article L.33-6 du CPCE a sans conteste une valeur économique car l'opérateur qui en bénéficiera sera probablement le seul autorisé à établir le réseau à l'intérieur du ou des immeubles concernés. Cette valeur sera d'ailleurs d'autant plus importante que cette convention sera attribuée non immeuble par immeuble mais par lots comportant plusieurs unités d'habitations.

Au vu de ces différents éléments, l'attribution de gré à gré de conventions d'installation de réseaux internes optiques pourrait être aisément critiquée sur le fondement de ce principe de transparence, les risques juridiques ayant été identifiés ci-avant.

Enfin, dès lors que le bailleur achète une prestation à l'opérateur installant la fibre optique, par exemple la fourniture du service antenne de télévision, un appel d'offres en bonne et due forme doit être organisé.

## Le lien avec le service antenne

La plupart des bailleurs sociaux fournissent à leurs locataires un service antenne consistant à leur distribuer, via un réseau interne à l'immeuble en câble coaxial, les chaînes de télévision hertzienne normalement reçues dans la zone (les six chaînes analogiques dans tous les cas et maintenant, de manière quasi généralisée, les dix-huit chaînes numériques gratuites). Ce service antenne fourni par le biais d'une antenne collective permet aux bailleurs de s'opposer au bénéfice, par leurs locataires, du droit à l'antenne individuelle prévu par la loi du 2 juillet 1966.

### Un service antenne : mono ou multifibre ?

Si le bailleur entend, immédiatement ou à terme, fournir un service antenne sur fibre optique, il doit imposer la pose d'au moins deux fibres optiques par logement.

La première est réservée au service antenne, l'autre ou les autres sont mutualisées entre les opérateurs pour la fourniture de leurs services commerciaux.

S'il n'y avait qu'une fibre, il suffirait qu'un ménage souscrive à une offre commerciale pour que le bailleur se trouve dans l'incapacité de fournir le service antenne qu'il facture en général à ses locataires.

Le service antenne sur fibre suppose donc une architecture multifibre... ce qui n'interdit pas une mutualisation des services commerciaux des opérateurs sur une monofibre parallèle.

Les lignes de fibre optique pourraient aussi servir à distribuer ce service antenne. Cela suppose déjà de parvenir au terme éventuel des relations contractuelles en cours entre le bailleur et le câblo-opérateur qui fournit le service antenne. À cet égard, si la LME rend caduque toute clause accordant une exclusivité d'établissement d'un réseau interne au câblo-opérateur, celui-ci demeure toutefois fondé à fournir le service antenne jusqu'au terme de son contrat en cours.

Ensuite, si la convention telle que mentionnée à l'article L.33-6 du CPCE peut aussi prévoir la fourniture de services, cela n'exonère pas le bailleur du respect des règles de commande publique qui s'appliquent à l'achat de tels services. Ainsi, l'attribution d'une telle convention comportant aussi la fourniture de services devra respecter les règles de mise en concurrence applicables à leur achat.

## Scénarios d'intervention

Les bailleurs devront tenir compte au cours des prochaines années du déploiement des réseaux optiques par les opérateurs dans les grandes agglomérations et du nouveau cadre législatif et réglementaire régissant le nouveau droit à la fibre accordé aux habitants. En fonction de sa situation et de ses objectifs, un bailleur est susceptible d'adopter différentes stratégies :

- ne prendre aucune initiative particulière et attendre d'être sollicité par les opérateurs ; il devra néanmoins équiper son patrimoine neuf en fibre optique conformément à la loi ;
- organiser une mise en concurrence pour sélectionner un ou plusieurs opérateurs qui équiperont en fibre optique tout ou partie de ses immeubles ;
- organiser un appel d'offres pour sélectionner un opérateur chargé à la fois d'équiper en fibre ses immeubles et de fournir des services aux locataires ou au bailleur lui-même ;
- construire lui-même le câblage en fibre optique de ses immeubles, avant d'en déléguer la gestion contre une rémunération ou la fourniture de services par l'opérateur délégataire.

La présente partie décrit succinctement ces différentes options. L'analyse des avantages et inconvénients de chaque stratégie ainsi que les critères de choix pour les bailleurs figurent dans les parties suivantes.

### Attente des propositions des opérateurs

Un bailleur social peut s'abstenir de toute démarche spécifique en matière de fibre optique, sauf pour son parc neuf qu'il devra équiper à partir de 2011. Il devra néanmoins :

- pouvoir répondre aux locataires qui lui demanderaient d'équiper son immeuble en fibre ;
- être prêt à organiser une mise en concurrence le jour où il sera sollicité par un opérateur, c'est-à-dire a minima demander leurs propositions aux autres opérateurs avant de faire son choix.

Lorsque le bailleur sera sollicité par un opérateur, et si celui-ci se prévaut du droit à la fibre, il disposera d'un délai très court pour lui laisser le temps d'organiser une mise en concurrence sommaire des opérateurs. Surtout, s'il n'a engagé aucune action préalable, il n'aura probablement pas la possibilité d'organiser un appel d'offres. Il ne pourra donc pas coupler l'équipement en fibre de ses immeubles et la fourniture de services de communications, par exemple le service antenne. Il n'aura vraisemblablement pas le temps non plus d'opter pour une construction en propre du câblage.

## Organisation d'une mise en concurrence

La procédure de mise en concurrence vise à sélectionner un opérateur pour établir et exploiter des lignes très haut débit dans tout ou partie du parc immobilier d'un bailleur. Elle est limitée à la sélection d'un opérateur ne percevant ultérieurement pas de rémunération directe ou indirecte de la part du bailleur. Cette procédure de mise en concurrence simple, sans le formalisme de l'appel d'offres classique, ne peut englober :

- ni la fourniture gratuite par l'opérateur aux habitants de services de communications électroniques ou audiovisuels, dont le service antenne ;
- ni la fourniture gratuite par l'opérateur de services pour les besoins propres du bailleur (portier vidéo, télésurveillance...).

Si le bailleur souhaite disposer d'infrastructures ou de services additionnels pour ses besoins propres ou ceux de ses locataires, ou si une rémunération de l'opérateur est prévue, une procédure d'appel d'offres respectant les règles d'achat auxquelles est soumis le bailleur est indispensable et est présentée en partie suivante.

Le formalisme à respecter pour organiser une mise en concurrence est relativement simple. Le principe de transparence implique simplement que le bailleur assure une publicité minimale informant les acteurs du marché de sa volonté de signer une telle convention et précisant les modalités de sélection des propositions.

Aucun texte n'indiquant la publication dans laquelle faire paraître cet avis, le bailleur doit choisir, par analogie avec la procédure adaptée du Code des marchés, un support approprié aux caractéristiques de la convention à attribuer, en tenant notamment compte de son objet, du degré de concurrence entre les opérateurs intéressés et du nombre de logements concernés. De fait, tout dépendra de la taille du parc et de son emplacement :

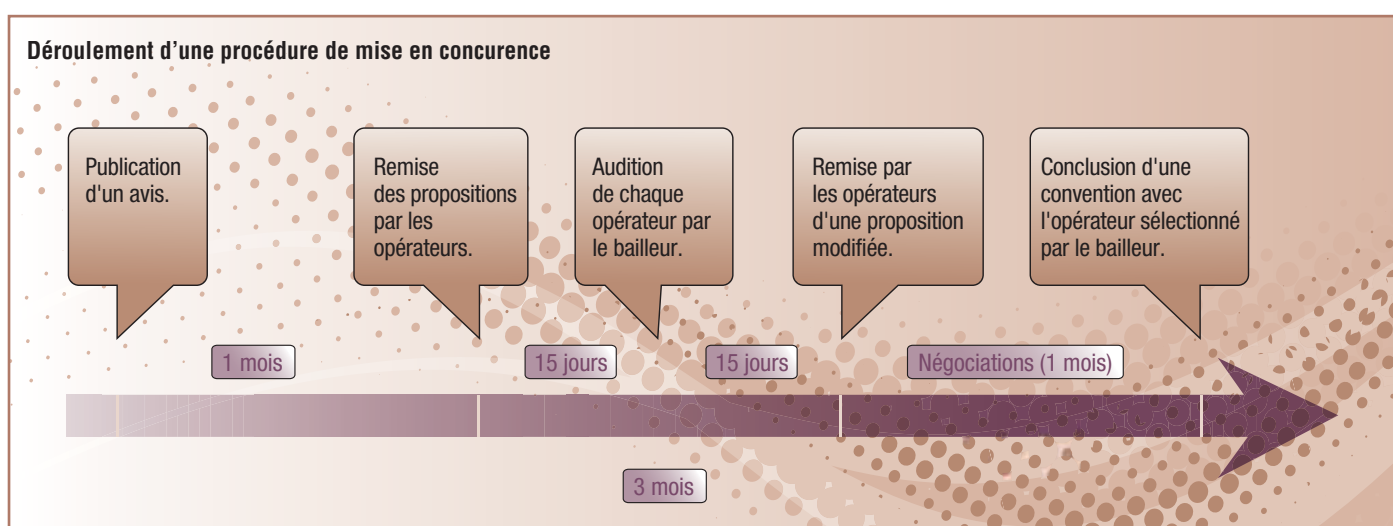
- pour un parc concentré dans une même zone géographique et ne dépassant pas un total de 300 logements, la publication dans un journal d'annonces légales du département concerné paraît suffisant ;
- en revanche, pour un parc supérieur à 300 logements ou si ceux-ci sont répartis sur le territoire de plusieurs départements, un support d'envergure nationale apparaît préférable, par exemple le *Bulletin officiel d'annonces des marchés publics (BOAMP)*, le *Moniteur des travaux publics* ou des revues spécialisées comme *01 Informatique* et *Le Monde de l'informatique*.

Ensuite, le contenu de l'avis, en l'absence de prescriptions, est aussi laissé à la libre appréciation du bailleur. Outre l'objet de la consultation, l'avis doit fournir l'ensemble des informations nécessaires à un opérateur souhaitant faire au bailleur une proposition de câblage interne, à savoir au moins les conditions et l'adresse de retrait du dossier de consultation et la date limite de la proposition (au moins un mois après la publication de l'avis pour permettre aux opérateurs de répondre dans de bonnes conditions). Pour les autres détails, y compris les modalités de sélection, l'avis peut se contenter de renvoyer au dossier de consultation : en l'absence de texte particulier, aucune mention n'est obligatoire.

Enfin, le bailleur dispose d'une grande latitude s'agissant des modalités de sélection dès lors qu'il respecte les règles d'attribution qu'il s'est lui-même fixées.

Il peut déjà déterminer librement des critères d'attribution, qu'il faudra au moins faire apparaître dans le dossier de consultation remis aux opérateurs. Cela étant, rien n'oblige le bailleur à hiérarchiser ou à pondérer ces critères.

De même, le bailleur peut organiser la procédure comme il l'entend. Une sélection des propositions sur simple dossier en application du Code des marchés publics est possible. Des discussions avec les opérateurs sont aussi envisageables, par exemple une forme de « dialogue compétitif » dans lequel le bailleur demanderait aux opérateurs de faire évoluer son cahier des charges, pour ensuite leur demander de remettre une nouvelle proposition tenant compte de ces évolutions.



Le bailleur peut aussi décider de négocier librement avec un ou plusieurs opérateurs une fois leurs propositions remises, comme en matière de délégation de service public. Dans ces conditions, le plus simple serait de prévoir, quinze jours après la remise de leur proposition initiale, l'audition de tous les opérateurs. À la suite de cette audition, il pourrait leur être demandé de remettre une nouvelle proposition, dans les quinze jours suivants.

Une fois ces propositions remises, le bailleur serait libre de négocier librement avec un ou plusieurs opérateurs, pour conclure les discussions dans un délai d'un mois. Cette consultation *ad hoc* pourrait ainsi se dérouler sur une durée totale de trois mois.

Il convient de noter que l'existence d'une convention préexistante relative au service antenne n'a pas d'effet sur l'organisation de la procédure, y compris dans le cas où le câblo-opérateur bénéficiait précédemment d'une exclusivité pour la mise en place de l'infrastructure. La LME a en effet rendu inopposables de telles clauses.

## Organisation d'un appel d'offres

La conduite d'une procédure d'appel d'offres en application des règles de la commande publique permet au bailleur d'élargir le champ des prestations demandées aux opérateurs. Le bailleur peut dans ce cas lier au sein d'une même procédure la question de l'équipement en fibre des immeubles et la fourniture conjointe de fibre ou de services pour ses besoins propres (portier vidéo, vidéosurveillance, télémesure...) ou pour les besoins de ses locataires (service antenne, *triple play social*...).

Les coûts d'établissement du câblage fibre sont essentiellement des coûts fixes d'ingénierie et de main-d'œuvre. La pose de fibres surnuméraires vers les parties communes intérieures, les toits, les loges de gardiens ou les appartements eux-mêmes induit des surcoûts relativement faibles. Le bailleur peut donc prévoir dans le cadre de l'appel d'offres la pose de plusieurs fibres par appartement. Il peut demander à se voir rétrocéder une fibre en pleine propriété. Celle-ci pourra être utilisée pour ses besoins propres ou pour fournir des services aux locataires.

Lorsque l'appel d'offres porte à la fois sur la construction d'infrastructures et sur la fourniture de services de communications électroniques ou de diffusion audiovisuelle, l'articulation entre ces deux aspects doit être traitée avec une attention particulière. En effet, les services de communications électroniques évoluent beaucoup plus rapidement que les infrastructures. Le bailleur peut donc être conduit à lancer des appels d'offres pour la fourniture de services aux habitants ou pour ses besoins propres à des échéances régulières. Il doit s'assurer que, pour la fourniture de services, il ne sera pas captif à long terme de l'opérateur qu'il aura sélectionné pour installer la fibre dans ses immeubles.

Les formalités à mener pour l'appel d'offres sont classiques pour les bailleurs. Cela étant, compte tenu de la complexité et de la jeunesse du marché du très haut débit, il est recommandé de contacter préalablement les opérateurs et de les sonder sur les caractéristiques de l'appel d'offres envisagé afin d'éviter de conduire une procédure infructueuse. Dans cette perspective, l'utilisation de questionnaires types envoyés directement aux opérateurs et aux antennistes par le bailleur constituerait une modalité peu critiquable de consultation permettant au bailleur de faire jouer une véritable concurrence entre eux.

Enfin, l'existence de conventions en cours avec le câblo-opérateur peut interdire l'inclusion de la fourniture du service antenne dans le périmètre de l'appel d'offres. Ces conventions contiennent généralement l'engagement contractuel du bailleur d'acheter ce service pour une durée comprise entre trois et cinq ans. Si le câblo-opérateur ne peut plus, depuis la loi du 9 juillet 2004, se prévaloir d'une telle exclusivité pour justifier la passation d'une convention de gré à gré avec un bailleur, il apparaît difficile que le bailleur invoque cette circonstance pour résilier par anticipation les conventions conclues depuis cette date.

En effet, s'agissant de relations nouées entre professionnels, le bailleur est censé être informé au même titre que le câblo-opérateur des changements de réglementation, de telle sorte que le câblo-opérateur pourrait prétendre recevoir, à titre indemnitaire, tout ou partie des redevances lui restant dues jusqu'au terme normal du contrat. Il est donc préférable d'attendre la fin de ces contrats, hors reconduction toutefois, pour rompre tout lien avec le câblo-opérateur.

Le bailleur ne peut dès lors organiser un autre appel d'offres avant l'expiration de la convention pour choisir un autre opérateur fournissant des services équivalents. Rien n'interdit en revanche de sélectionner un nouvel opérateur pour fournir un réseau de fibre optique et d'utiliser ce nouveau réseau en lieu et place du câble coaxial pour fournir le service antenne à l'expiration du contrat avec le câblo-opérateur.

## Construction en propre du câblage fibre

Le bailleur peut décider de construire lui-même le câblage interne, dans le cadre d'un marché de travaux. Cette démarche sera vraisemblablement nécessaire pour les immeubles neufs construits par le bailleur, que la loi impose d'équiper en fibre à partir de 2011 et que les opérateurs ne proposeront pas spontanément d'équiper s'ils ne sont pas situés dans leur zone de déploiement.

Une fois le réseau construit, sa gestion peut être confiée à un opérateur. Pour le réseau téléphonique sur cuivre, la gestion peut être confiée de gré à gré à France Télécom en tant qu'opérateur en charge du service universel, comme la gestion du réseau coaxial pouvait l'être au câblo-opérateur avant la suppression de son exclusivité pour la distribution de services de télévision. Pour les fibres optiques, agir de gré à gré n'est plus possible au vu du principe de transparence évoqué ci-avant à propos de l'octroi des conventions d'installation. Surtout, si cette gestion avait pour contrepartie la fourniture, par exemple, d'un service antenne de télévision, son attribution devrait respecter les règles applicables à l'achat de cette prestation par le bailleur.

En outre, comme cela a été mentionné dans la partie précédente, le fait de lier dans un même contrat fourniture de services et gestion de l'infrastructure suppose de porter une attention particulière à l'articulation entre ces deux aspects et, le cas échéant, de s'assurer qu'un découplage des sujets sera possible à un horizon de temps raisonnable si le bailleur le souhaite.

Dans tous les cas, la sélection d'un opérateur gestionnaire s'effectue par l'intermédiaire d'une procédure d'appel d'offres. En fonction des caractéristiques du parc, le bailleur peut être contraint de rémunérer l'opérateur ou a contrario obtenir le versement d'une redevance pour le droit d'usage du réseau.

### Mono ou multifibres ?

À la date de rédaction du présent rapport, ni le marché ni les pouvoirs publics n'ont normalisé une architecture de référence pour la pose de fibre optique sur l'ensemble des typologies de territoires. Free privilégie une architecture multifibre en zones denses, dans laquelle chaque opérateur disposerait d'une fibre dédiée entre son réseau et chaque appartement. Des multiprises optiques seraient installées dans les logements, avec un connecteur par opérateur. Ce modèle semble en voie d'adoption en Suisse.

France Télécom, SFR et Numéricable ont signé un accord de mutualisation monofibre : il n'y a qu'un connecteur et qu'une seule fibre par appartement, qui descend jusqu'au pied d'immeuble. Lorsque l'abonné change d'opérateur, la fibre est déconnectée du réseau de l'ancien opérateur et rebranchée au point de brassage sur le réseau de son nouveau fournisseur de services.

Le premier modèle est plus coûteux lors de l'installation. Le second plus complexe en exploitation, puisque chaque changement d'opérateur suppose une intervention physique sur site.

L'Arcep devrait adopter avant fin 2009 une décision fixant l'architecture technique de mutualisation pour les 140 communes les plus denses. Pour les zones moins denses, les travaux menés par les pouvoirs publics et les opérateurs devraient déboucher courant 2010.

## Critères de choix entre les différents scénarios

Le choix d'un scénario d'intervention ou de non-intervention par un bailleur dans le domaine du câblage en fibre optique dépend à la fois des caractéristiques de son parc et de ses objectifs propres. Le présent chapitre est donc destiné non pas à édicter une stratégie unique, optimale pour tout bailleur, mais à évaluer les avantages et les inconvénients de chaque scénario et à fournir des critères de décision.

### Avantages et inconvénients des scénarios

Quatre scénarios sont identifiables : une solution d'attente, une mise en concurrence simple pour l'installation des fibres, un appel d'offres portant aussi sur des services et, enfin, une construction en propre par le bailleur.

#### Solution d'attente

La solution d'attente est la plus naturelle en l'absence de sollicitation d'opérateurs et de demande de locataires. Elle laisse entier le problème du parc immobilier neuf, dont la loi impose l'équipement à partir de 2011. En l'absence de discussion préalable avec les opérateurs, le bailleur construisant des immeubles supportera vraisemblablement seul un coût non négligeable d'ingénierie et de construction du réseau interne de l'immeuble (entre 100 € et 200 € euros par logement). Il ne pourra en outre avoir aucune garantie que son parc neuf sera effectivement raccordé aux réseaux de collecte très haut débit des opérateurs et donc que ce câblage sera effectivement utilisé pour fournir des services aux locataires.

#### Mise en concurrence simple des opérateurs pour leur accorder le droit d'installer leurs fibres

L'organisation d'une mise en concurrence est juridiquement nécessaire avant de choisir une offre d'installation émanant d'un opérateur. Un bailleur a d'ailleurs intérêt à formaliser ses priorités et ses attentes, car cela lui permet de prendre l'initiative et de contrôler dans une certaine mesure la consistance des réseaux et leurs conditions de déploiement dans ses immeubles.

Ce scénario présente aussi l'avantage d'être gratuit pour le bailleur. Le choix d'une mise en concurrence *ad hoc* lui interdit en effet de rémunérer l'opérateur qu'il aura sélectionné. En respectant les verrous prévus par la loi, le bailleur peut tenter d'obtenir des avantages indirects de la part des opérateurs. Il est par exemple possible d'imaginer que, dans le cadre d'un accord global avec un bailleur, l'opérateur retenu s'engage à prendre en charge les coûts d'installation et de raccordement des immeubles neufs.

Certains opérateurs peuvent aussi spontanément proposer des offres de services attractives pour les habitants, comme un service antenne amélioré ou une offre de *triple play* social. Il est nécessaire de respecter la plus grande prudence quant à l'évaluation des propositions des opérateurs en la matière. En effet, la rémunération du service fourni par l'opérateur interviendrait en nature, le bailleur lui donnant en échange accès à ses immeubles.

Cette rémunération s'effectuerait donc sous forme d'un seul versement initial, alors que l'engagement de fourniture de services peut courir sur une période longue. Dans la durée, le bailleur n'aurait vraisemblablement que peu de moyens contractuels (pénalités, clauses de revoyure) pour contraindre l'opérateur à respecter ses engagements ou à faire évoluer son contrat. Structurellement, un contrat de fourniture de services à titre gratuit est peu robuste et risque d'exposer le bailleur à des désagréments ultérieurs.

En contrepartie de sa gratuité, le principal inconvénient du scénario de mise en concurrence simple des opérateurs est qu'il ne permet pas au bailleur, sauf cas exceptionnel, d'atteindre d'autres objectifs que l'équipement en fibre des immeubles que les opérateurs souhaitent desservir. Il est très probable qu'une large fraction du parc situé hors des zones urbaines denses ne soit jamais équipée dans cette hypothèse. Par ailleurs, cette solution ne permet pas d'articuler efficacement l'équipement en fibre des immeubles avec la fourniture d'infrastructures ou de services répondant aux besoins propres du bailleur ou des locataires, comme le service antenne par exemple.

#### **Appel d'offres pour répondre aux besoins des bailleurs**

La procédure d'appel d'offres permet au bailleur de formuler ses besoins en matière de très haut débit pour demander aux opérateurs d'y répondre contre rémunération, dans une relation d'achat classique. Le principal avantage de cette solution est qu'elle garantit au bailleur que les offres répondront à ses attentes, quelles qu'elles soient : le principe de la rémunération réduit en effet le risque d'infructuosité.

Il peut notamment s'agir pour le bailleur de faire équiper par un opérateur l'intégralité de son parc, y compris les ensembles éloignés des grandes villes, de disposer d'un service antenne amélioré ou d'un *triple play* social, de disposer de fibres surnuméraires pour ses besoins propres, voire de se faire rétrocéder éventuellement la propriété des fibres surnuméraires par l'opérateur sélectionné.

L'avantage économique accordé à l'opérateur sélectionné pour équiper les immeubles en fibre est important, de telle sorte qu'il peut proposer au bailleur la fourniture d'une contrepartie, typiquement un service de diffusion audiovisuelle aux locataires, à un prix attractif. Contrairement à la mise en concurrence simple, la procédure d'appel d'offres permet de prévoir une rémunération de l'opérateur et de négocier concomitamment des engagements de qualité de service robustes.

Établir un lien contractuel entre la construction d'une infrastructure pérenne pour plusieurs dizaines d'années et la fourniture d'un service de communications électroniques fortement évolutif dans le temps n'a cependant rien d'évident. Le chapitre suivant est consacré aux formes d'allotissement de la procédure d'appel d'offres, dont cette articulation entre infrastructures et services.

Le principal inconvénient de ce scénario résulte du surcoût que les opérateurs ne prendront pas spontanément à leur charge et qu'il reviendra au bailleur de supporter. Le coût supporté par le bailleur peut varier entre l'euro symbolique et 200 € par logement, voire plus si le bailleur demande la fourniture de services de communications électroniques. Le lancement d'une procédure d'appel d'offres suppose donc que le bailleur s'assure au préalable qu'il pourra accepter financièrement les propositions des opérateurs.

## 24 Critères de choix entre les différents scénarios

---

### Construction en propre

Le scénario d'une construction du câblage fibre par le bailleur lui-même sera vraisemblablement nécessaire pour les immeubles neufs. Pour les immeubles anciens, cette construction en propre permet au bailleur d'éviter les contraintes liées à la présence dans ses immeubles d'une infrastructure en fibre ne lui appartenant pas. Le bailleur maîtrise aussi la conception de l'infrastructure, et donc la satisfaction simultanée de ses besoins propres. Ce scénario présente enfin l'intérêt d'être réversible : un bailleur qui a établi un câblage en fibre peut le céder à un opérateur s'il n'estime plus stratégique d'en conserver la propriété ; à l'inverse, il n'est pas toujours facile d'obtenir la pleine propriété d'un câblage établi par un opérateur.

Cette construction en propre présente deux inconvénients principaux. Le premier est sa conformité aux exigences des opérateurs : le bailleur n'a aucune garantie que les opérateurs accepteront les conditions de mise à disposition qui leur seront proposées ni qu'ils seront disposés à lui louer le câblage interne à un tarif permettant de recouvrer les coûts de construction. Le deuxième inconvénient est l'absence potentielle d'offre de services. Il n'existe en effet pas de garantie, en dehors des zones les plus denses, que les opérateurs se raccorderont effectivement à l'immeuble équipé en fibre par le bailleur pour proposer leurs services très haut débit aux habitants. Le bailleur peut donc être amené à lancer une deuxième procédure pour sélectionner, et rémunérer, un opérateur fournissant effectivement des services sur l'infrastructure fibre.

### Caractéristiques du parc et enjeux pour le bailleur

Deux critères apparaissent déterminants pour le choix d'un scénario d'intervention : l'implantation du parc par rapport aux zones de déploiement fibre des opérateurs et l'existence préalable d'un réseau coaxial distribuant le service antenne.

#### L'implantation du parc

Le premier critère qui différencie les parcs des différents bailleurs est leur implantation. Certains ensembles immobiliers situés dans les zones de déploiement prioritaires des opérateurs sont très attractifs. Si le parc de logements du bailleur est important (plusieurs milliers ou dizaines de milliers de logements), les opérateurs seront prêts à consentir des efforts conséquents pour avoir la priorité d'y établir des câblages fibre.

Le meilleur moyen pour le bailleur disposant d'une partie significative de son parc en zone urbaine dense d'orienter en sa faveur l'appétence des opérateurs est de lancer un appel d'offres, afin d'obtenir de ceux-ci la fourniture de services à un prix attractif. Une procédure de mise en concurrence simple est également envisageable, avec les limites exposées ci-avant, s'agissant justement des services fournis.

À l'inverse, un bailleur dont le parc est principalement situé dans des zones peu attractives pour les opérateurs n'a vraisemblablement pas intérêt à lancer de procédure de grande ampleur à court terme, en raison du risque d'infructuosité de la procédure, sauf s'il a des attentes importantes pour ses propres besoins ou pour ceux de ses locataires (résidence étudiante par exemple). Il peut se contenter d'identifier au sein de son parc des unités d'habitations présentant des caractéristiques similaires, par exemple pour :

- équiper en fibre ses immeubles neufs et ses immeubles situés en zone urbaine lors des opérations de restructuration lourde ;
- contacter les opérateurs pour négocier, dans la mesure du possible, la gestion de ces câblages et le raccordement de ces immeubles neufs et rénovés à leurs réseaux ;
- identifier les immeubles difficilement raccordables, pour apprécier l'impact de l'extinction de la diffusion analogique sur la fourniture du service antenne et anticiper cette échéance.

Par ailleurs, comme cela a été mentionné en introduction, certaines collectivités ont créé un service public local de communications électroniques en établissant un réseau d'initiative publique. Les exploitants de ces réseaux (le plus souvent des délégataires de service public) se voient en général assigner, contre une subvention, des objectifs de couverture qui vont au-delà de la zone rentable pour les opérateurs purement privés. Un bailleur dont une partie du parc se trouve sur le territoire d'une collectivité ayant initié le déploiement d'un tel réseau pourrait ainsi disposer d'offres de raccordement très haut débit émanant de son exploitant, y compris hors des grands centres urbains, dans le cadre d'une mise en concurrence simple ou d'un appel d'offres classique. Les exploitants de ces réseaux n'intervenant que sur le marché de gros, ils ne pourront fournir directement aux bailleurs le service antenne ou des services de communications électroniques. Cela étant, cette particularité garantit leur neutralité et leur propension naturelle à mutualiser les fibres au profit de tous les opérateurs.

### L'existence de câble coaxial

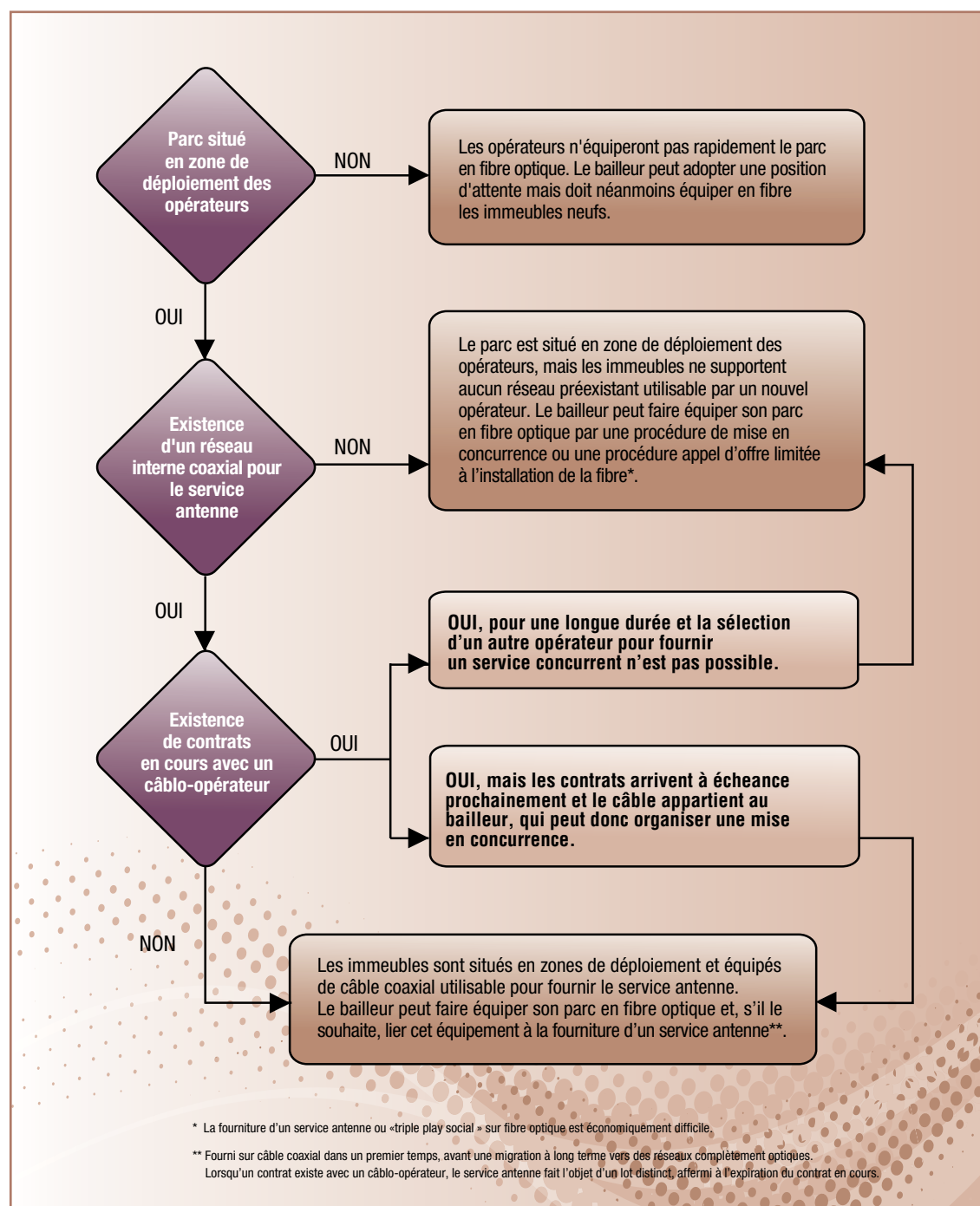
La présence d'un réseau coaxial dans le parc du bailleur et ses modalités d'exploitation pour la fourniture du service antenne est l'autre critère déterminant. Deux cas de figure peuvent se rencontrer.

Si ce réseau interne appartenant au bailleur (la majorité des cas) est utilisé par le câblo-opérateur pour fournir le service antenne, le bailleur peut :

- soit lancer une procédure de mise en concurrence pour faire installer la fibre, ce qui est a priori possible car le parc desservi par le câblo-opérateur est en général dans une zone dense, donc attractive pour les opérateurs ;
- soit attendre la fin de la convention s'y rapportant avant de lancer une procédure d'appel d'offres, visant à la fois l'équipement en fibre de l'immeuble et la fourniture d'un service antenne. En revanche, le parc équipé d'un réseau coaxial mais non raccordé à un réseau câblé est a priori situé en zone moins dense, et donc peu attractif pour les opérateurs. Le bailleur peut organiser un appel d'offres pour la fourniture du service antenne et l'équipement en fibre des immeubles mais, en général, les réponses des opérateurs seront décevantes.

### Schéma de synthèse

Le schéma ci-dessous décrit les différentes options dont dispose un bailleur pour faire équiper son parc en fibres optiques par un ou plusieurs opérateurs et, le cas échéant, pour associer la fourniture d'un service antenne à cet équipement.



## Recommandations de mise en œuvre

La présente partie formule des préconisations, non exhaustives, pour l'organisation concrète d'une mise en concurrence ou d'une procédure d'appel d'offres. Il s'agit de procédures dont les enjeux ne sont pas négligeables, car les opportunités liées à la création de nouveaux câblages sont rares.

Par ailleurs, à la date de publication du présent rapport, plusieurs opérateurs ont réduit leur rythme d'investissement dans la fibre optique. Il ne paraît pas inutile qu'un bailleur souhaitant engager une procédure importante ait un contact préalable avec les principaux opérateurs pour tester leur appétence à répondre à une procédure de mise en concurrence ou à un appel d'offres éventuel.

### Allotissement géographique

Un bailleur a deux options principales pour faire équiper son parc en fibre optique :

- constituer a priori des lots géographiques et demander aux opérateurs leurs propositions pour la couverture intégrale de chacun de ces lots ; certains lots peuvent être infructueux si les coûts de production des opérateurs ont été mal anticipés ;
- demander aux opérateurs de formuler une offre de couverture, l'extension géographique des propositions des opérateurs pouvant alors différer et constituer un élément d'appréciation de leurs offres ; en général, leurs propositions ne couvriront pas l'intégralité du parc.

L'allotissement retenu peut tenir compte de l'existence de projets de réseaux d'initiative publique dans certains territoires. Comme cela a été mentionné précédemment, les délégataires de service public peuvent avoir des objectifs de rentabilité moins élevés que les opérateurs purement marchands ou peuvent voir leurs dépenses compensées par des subventions, ce qui peut les amener à formuler des offres attractives, notamment en termes de couverture géographique, tout en garantissant une mutualisation optimale.

Par ailleurs, si le bailleur souhaite que l'opérateur sélectionné fournisse un service de diffusion audiovisuelle, il devra faire attention à ce que le périmètre de l'appel d'offres ne recouvre pas des ensembles immobiliers sur lesquels il a déjà confié à un câblo-opérateur une exclusivité pour la diffusion audiovisuelle. Deux options sont envisageables : soit un allotissement géographique excluant ces ensembles, soit leur intégration dans une tranche conditionnelle à affermir une fois le contrat avec le câblo-opérateur arrivé à terme.

### Allotissement entre infrastructures et services

Le choix de lier ou de ne pas lier dans une même procédure construction du câblage en fibre optique et fourniture de services aux locataires est particulièrement difficile. Certains opérateurs proposent aux bailleurs la fourniture de services aux locataires apparemment attractifs à titre gracieux ou presque, en échange du droit d'installer la fibre optique dans leur parc immobilier. De tels contrats de fourniture de services seront vraisemblablement difficiles à gérer dans la durée car les services et les marchés des télécommunications sont encore fortement évolutifs.

L'approche la plus prudente pour un bailleur serait de se limiter à une procédure portant sur les infrastructures dans un premier temps. Dans ce cas, à la date de rédaction du présent rapport, nous recommandons au bailleur d'imposer une architecture avec plusieurs fibres par appartement, l'opérateur lui rétrocédant immédiatement une fibre pour ses besoins futurs (portier vidéo, télémesure, service antenne sur fibre...). Cette rétrocession de fibres sera imposée comme une forme de sujétion liée à l'occupation de l'immeuble, de telle sorte qu'elle ne soit pas interprétée comme l'achat d'une prestation par le bailleur, ce qui le laissera ainsi libre d'organiser une mise en concurrence *ad hoc* et non un véritable appel d'offres.

Il paraît néanmoins raisonnable de lier la construction de l'infrastructure et la fourniture du service antenne pour les ensembles où il n'existe pas de contrat en cours avec un câblo-opérateur. Le service antenne est relativement stabilisé et il existe des contrats de référence. Dans ce cas, nous recommandons, dans le cadre d'un véritable appel d'offres et non d'une mise en concurrence *ad hoc* :

- de ne pas imposer à l'opérateur de fournir immédiatement ce service antenne sur fibre optique, mais de lui laisser la faculté dans un premier temps d'utiliser le coaxial, surtout s'il est déjà en place ; les coûts d'installation de la fibre et d'un boîtier optique dédié dans chaque appartement paraissent élevés pour la seule fourniture du service antenne ;
- de ne pas lui céder la propriété du câble coaxial, mais de lui en laisser uniquement la jouissance et de ne pas l'autoriser à le déposer ; il est préférable que le bailleur conserve cette infrastructure alternative dans l'hypothèse où l'opérateur de fibre optique deviendrait défaillant ; la simple menace d'une concurrence potentielle sera utile dans la durée ;
- de prévoir précisément le niveau de qualité de service attendu, les modes de mesure des défaillances, les pénalités applicables ; une clause permettant au bailleur de dénoncer la convention au bout d'un délai raisonnable, de trois à cinq ans, paraît indispensable.

Dans ce scénario également, nous recommandons au bailleur de demander la pose de plusieurs fibres par appartement, dont une lui est immédiatement rétrocédée par l'opérateur. Cette fibre pourra servir au bailleur pour fournir le service antenne ou organiser une nouvelle mise en concurrence pour fournir ce service à l'expiration du contrat le liant avec le premier opérateur.



Cette publication a été réalisée par la Caisse des Dépôts.  
Elle est disponible sur le site \* <http://www.valoffre.caissedesdepots.fr>

**Responsable des contenus éditoriaux**

Ce rapport a été réalisé à l'attention des bailleurs sociaux  
par les cabinets Tactis (Laurent Laganier),  
Bird&Bird (Martin Tissier), et MAAT  
à la demande de la Caisse des Dépôts  
et en partenariat avec sa filiale OSICA

**Avec la participation de**

Vincent Benayachi, OSICA, groupe SNI

**Avec le concours de**

Helideo Costa-Helias, Caisse des Dépôts  
Olivier Duroyon, Caisse des Dépôts  
Marie-Christine Servant, Caisse des Dépôts

**Direction artistique**

François Ghisleri, Caisse des Dépôts

**Réalisation**

H.Comm

**Pour aller plus loin :**

Votre contact :

Département du développement numérique des territoires, Caisse des Dépôts

Marie-Christine Servant

Tél : 01 49 55 69 15

Courriel : [marie-christine.servant@caissedesdepots.fr](mailto:marie-christine.servant@caissedesdepots.fr)

Édition novembre 2009