

**Consultation publique sur
La mutualisation de la partie terminale des réseaux de boucle locale fibre**

Réponse de l'Avicca
Octobre 2007

L'Arcep a lancé simultanément deux consultations publiques, l'une sur les fourreaux et l'autre sur la mutualisation des réseaux en immeuble. Ses pouvoirs de régulation sur ces deux segments ne sont en effet pas les mêmes, alors qu'une approche globale est indispensable.

L'Avicca est globalement favorable à une régulation des fourreaux et à une mutualisation des réseaux en immeuble. Ces mesures d'accompagnement des opérateurs privés permettront une meilleure dynamique du très haut débit et une plus grande possibilité de choix pour les consommateurs dans certaines zones.

Cependant ces mesures ne peuvent suffire à assurer une couverture équilibrée des territoires.

Aussi l'Avicca tient à rappeler les possibilités d'action des collectivités, pour établir des réseaux très haut débit, organisant ainsi une péréquation entre zones plus ou moins rentables, et assurant par leur neutralité une ouverture à l'ensemble des opérateurs et fournisseurs de services présents et à venir.

D'autres mesures sont à prendre au niveau de l'Etat, comme la transparence des informations sur les infrastructures existantes, la mise en place d'un fonds pour organiser une péréquation financière nationale, la priorité d'utilisation des fréquences pour l'aménagement numérique du territoire.

L'Avicca estime que la mutualisation de la fibre dans les immeubles est une nécessité, à la fois pour éviter une dispersion coûteuse des investissements, pour contribuer à une liberté de choix du consommateur et pour minimiser la gêne dans les immeubles.

L'expérience de la régulation de l'accès au réseau de France Télécom révèle la nécessité d'une gestion fine et évolutive pour assurer une ouverture effective.

Cependant pour le très haut débit, il ne s'agit pas d'ouvrir un réseau existant, très homogène, dans un jeu asymétrique avec un nombre d'acteurs importants. Et il ne s'agit pas seulement de savoir si un marché s'ouvre globalement, mais aussi de vérifier que les conditions fixées permettent d'éviter des disfonctionnements locaux au niveau des immeubles, quartiers ou villes, ou la constitution d'un oligopole.

On ne peut donc s'inspirer du succès de l'ouverture de l'aDSL par la simple régulation pour rejeter la nécessité d'une intervention législative.

Cette intervention législative pourrait permettre aussi de résoudre certaines difficultés rencontrées par les opérateurs dans leur déploiement, sources de coûts et de délais. Les dispositions de la loi sur la télévision du futur, incluses dans le code de la construction, sont en effet totalement inopérantes. Il en est de même des servitudes qui peuvent être imposées par les maires.

La philosophie générale pourrait donc être de faciliter l'accès aux immeubles en échange de garanties sur l'ouverture effective des réseaux déployés.

La législation pourrait affirmer ce principe très rapidement, par exemple à l'occasion du projet de loi sur la consommation dans le domaine des communications électroniques. Ce principe serait traduit dans des décrets ultérieurs ; la phase qui s'ouvre, avec les déploiements en cours, les discussions engagées et les retours du terrain, permettra de prendre les mesures nécessaires et proportionnées. Le mécanisme des décrets permet également un ajustement dans le temps.

Pour être efficace, cette législation doit se combiner avec l'ouverture effective des fourreaux de l'opérateur historique.

Par ailleurs, il est nécessaire de mener des études sur l'articulation des réseaux mutualisés avec la fourniture du service antenne, pour la télévision, voire avec d'autres services collectifs, ainsi qu'avec la fourniture du service universel téléphonique sur fibre. Ceci permettrait d'éviter la construction de plusieurs réseaux en voie d'obsolescence dans les immeubles neufs ou en rénovation lourde.

Texte de la consultation : http://www.art-telcom.fr/uploads/tx_gspublication/consult-ftth-mutualisation-immeuble-juillet07.pdf

Détail des réponses à la consultation publique

Question 1 : Estimez-vous nécessaire que la question de la mutualisation des réseaux cuivre et câble coaxial, existant ou en cours de déploiement soit approfondie ? Si oui, dans quel cadre et avec quel objectif ?

1 – 1 Il est nécessaire de compléter les approches sur la mutualisation en prenant en compte d'une part les services collectifs, en premier lieu la télédistribution, et d'autre part l'évolution du service universel pour la téléphonie. Pour cela des études sont à mener.

La grande majorité des gestionnaires d'immeubles assurent aujourd'hui la distribution d'un service d'antenne dans les logements, afin d'éviter l'installation d'équipements de réceptions hertziens individuels (râteaux, paraboles). Une réflexion prospective est à mener pour évaluer les scénarios d'évolution possibles de ce service. Il faut en effet pouvoir répondre à la question de la nécessité ou non d'installer une deuxième fibre par logement, pour les besoins du service antenne, avec un point de coupure à l'immeuble ou au groupe d'immeubles.

Pour les immeubles neufs et les rénovations lourdes, il est aujourd'hui nécessaire, en plus de la fibre, de déployer un réseau de paires torsadées. Est-il possible d'éviter un double câblage ? A quelles conditions (desserte de la zone, taille de l'immeuble...) ? Quels sont les problèmes techniques et réglementaires ?

1 – 2 Si le FTTH est une solution cible idéale pour le très haut débit, les voies pour y parvenir peuvent passer par des étapes rapprochant la fibre de l'abonné, comme on le voit dans d'autres pays. Même si les opérateurs, en France, et pour l'instant, ont fait le choix de la fibre bout en bout, cela concerne de fait seulement les zones très denses. Rien ne dit qu'il ne puisse y avoir de changements, donc qu'il ne faille approfondir les questions du cuivre et du coaxial.

1 – 3 Au sujet du coaxial, de nombreux immeubles collectifs sont raccordés au câble pour délivrer à la fois un « service antenne » et des services individuels. Les collectifs qui veulent faire jouer la concurrence à l'occasion du renouvellement des contrats de « service antenne » sont confrontés à une difficulté de ce fait, puisqu'il n'y a plus qu'un seul opérateur national pour les services individuels, alors qu'il y a plusieurs offreurs de service possibles pour un service antenne.

Question 2 : La description ci-avant corrobore-t-elle vos connaissances en matière de propriété et de capacité de réutilisation des gaines existantes ? Cette situation vous semble-t-elle satisfaisante ? Pensez-vous que les pouvoirs publics devraient prendre des mesures, lesquelles et dans quel cadre juridique ?

Concernant les réseaux câblés, les antennes de distribution internes ne sont, en fait, pas nécessairement propriétés de l'opérateur. Les régimes sont variables, certains collectifs ont financé la rénovation et l'interconnexion de leur antenne à l'occasion du contrat de longue durée du service collectif avec l'opérateur, mais en restent propriétaires.

Question 3 : Quelles évolutions du cadre en vigueur régissant les conditions d'accès des opérateurs aux immeubles vous sembleraient efficaces et proportionnées dans la perspective du déploiement des réseaux très haut débit en France ?

3-1 Des dispositions législatives et réglementaires devraient être prises pour à la fois faciliter le déploiement de réseaux dans les immeubles et garantir en corollaire aux immeubles que ces réseaux sont ouverts à l'ensemble des offreurs de service.

En effet, le cadre actuel est très insatisfaisant :

- ▶ le régime de propriété des installations n'est pas clairement établi,
- ▶ les gestionnaires d'immeubles ont pour seul pouvoir de refuser une installation, mais ne peuvent guère influencer sur son partage et plus généralement son exploitation,

- ▶ les procédures de servitude (articles L 45-1 et L 48 du CPCE) sont inapplicables, car trop lourdes à mettre en œuvre ; il est aussi difficile à un maire de prendre des mesures coercitives sur le parc privé en faveur d'un opérateur privé,
- ▶ les opérateurs ne sont pas placés sur un pied d'égalité réel, certains étant par ailleurs chargés du service universel ou à plus forte notoriété.

Des dispositions concernant le câble avaient donné la responsabilité de la cohérence des antennes aux collectivités ; elles étaient très difficiles à mettre en œuvre à ce niveau et ont été abrogées.

3-2 Des dispositions législatives et réglementaires devraient être prises pour faciliter les déploiements dans les immeubles neufs ou rénovés.

Les dispositions concernant l'accès à tous les réseaux, prises dans la précipitation du débat sur la loi sur la télévision du futur, sont totalement vagues et sans effet.

« Il est inséré, après l'article L. 111-5 du code de la construction et de l'habitation, un article L. 111-5-1 ainsi rédigé :

« Toute personne qui construit un ensemble d'habitations l'équipe au moins des gaines techniques nécessaires à la réception, par tous réseaux de communications électroniques, des services en clair de télévision par voie hertzienne en mode numérique. »

Cet article impose des gaines pour les immeubles neufs, et non pour les rénovations ; il n'impose pas l'installation des réseaux ou des équipements de réception.

La réception doit se faire « par tous réseaux de communications électroniques », ce qui laisse penser que les gaines doivent permettre le passage pour le coaxial, la paire torsadée, la fibre, le réseau électrique pour les CPL, etc.

Or les différents réseaux présentent des caractéristiques différentes (sensibilité électromagnétique imposant des protections, rayons de courbure des câbles...), avec des variantes d'architecture (raccordement du coaxial vers le haut pour des aériens ou vers le bas vers le réseau câblé, etc.).

Rien n'est précisé sur le dimensionnement, et le texte ne renvoie pas à un décret d'application. Il n'a donc aucune portée autre que symbolique.

Cette mesure, si elle devait être précisée pour être applicable, serait de plus coûteuse. Elle obligerait à financer des gaines pour des réseaux « propriétaires », sans aucune garantie de leur déploiement effectif, et surtout aucune disposition de partage, ce qui oblige à les surdimensionner.

Question 4 : La mutualisation de la partie terminale des réseaux fibre en pied d'immeuble vous semble-t-elle être une option pertinente à terme ? Quelles sont les conditions pour qu'une telle modalité de mutualisation soit effective ? Quelle sont les paramètres limites de densité urbaine, de coût d'accès au génie civil existant et de coût d'accès au point de mutualisation en pied d'immeuble qui permettent une telle mutualisation dans des conditions économiques raisonnables pour un opérateur alternatif ?

La mutualisation en pied d'immeuble présente de nombreux inconvénients :

- ▶ elle multiplie le nombre d'intervenants qui vont intervenir en exploitation, source de gêne pour les immeubles et de coûts élevés pour les opérateurs. Sans parler du turn-over commercial, le simple taux de déménagement, de l'ordre de 10% par an, montre l'ampleur des interventions,
- ▶ il faut réaliser des adductions complexes, ce qui constitue une barrière à l'entrée. Pour les immeubles de petite taille, le coût du raccordement en génie civil ajouté à celui de l'adduction rend cette barrière rédhibitoire.

Question 5 : A quelles conditions un accord de co-investissement entre plusieurs opérateurs très haut débit vous semble à la fois efficace à court terme et compatible avec le maintien d'une concurrence dynamique, excluant les comportements d'oligopole ou d'entente tacite, à moyen et long terme ?

A court terme, des solutions de co-investissement présentent l'avantage d'une mutualisation permettant une couverture plus étendue du très haut débit. A moyen/long terme, pour éviter la formation d'un oligopole, il faut des mesures réglementaires ou régulatrices pour ouvrir ces infrastructures.

Question 6 : Contrairement à l'analyse présentée ici, estimez-vous possible de proposer une offre de dégroupage, c'est-à-dire de location passive accès par accès d'une boucle locale PON ? Une obligation de pose de fibres surnuméraires devrait-elle être imposée aux opérateurs déployant des boucles locales PON, en prévision d'une éventuelle location ultérieure à un opérateur n'ayant pas co-investi dans cette boucle locale ? Le cas échéant pouvez-vous préciser le cadre juridique que vous envisagez pour une telle obligation ?

Les mesures à imposer au déploiement de réseaux PON devraient probablement être proportionnées en fonction des caractéristiques et du mode opératoire de la desserte des zones.

Si par exemple l'établissement d'un réseau PON sature le génie civil disponible, des mesures de précaution doivent être prises. Inversement, s'il s'agit d'un déploiement par un opérateur neutre dont les obligations d'ouverture peuvent être contrôlées, il faut éviter des risques d'écrémage des zones les plus denses qui rendraient impossible un déploiement visant une péréquation entre zones.

Question 8 : A quelles conditions une offre de type bitstream vous semble-t-elle constituer une option de mutualisation satisfaisante des réseaux fibre ? Les technologies actuelles permettent-elle d'envisager une telle offre ?

Une offre de type bitstream est non suffisante mais nécessaire. Elles doit a minima permettre aux opérateurs de proposer sans surcoûts leurs propres « box » quelque soit le type de réseau.

Question 10 : Estimez-vous nécessaire qu'il y ait un contrôle des tarifs des offres d'accès à la partie terminale des réseaux ou chaque acteur doit-il être libre de ses tarifs ? Si contrôle il y avait, quels pourraient en être les principes ? Serait-il étendu aux accords de co-investissement et sous quelle forme éventuelle ?

Pour de nombreux gestionnaires d'immeubles, il est important que le premier réseau déployé permette un accès à tous les fournisseurs de service pour tous les résidents. La situation d'aujourd'hui est lourde de blocages à lever. Toutes les mesures qui permettront de garantir que, au delà des discours et promesses, le réseau est effectivement ouvert, sont donc utiles. Si les tarifs sont libres et non contrôlés, ils peuvent constituer des barrières à l'entrée, et sur lesquels les gestionnaires n'ont aucun pouvoir.

Question 11 : Dans quelles limites les clauses de réciprocité vous semblent-elles devoir être acceptées pour la fourniture des accès très haut débit ?

Dans une transition qui se cherche encore, des clauses de réciprocité peuvent permettre d'avancer. A moyen/long terme, elles constituent des barrières pour de nouveaux entrants.

Question 14 : La solution proposée par France Télécom vous semble-t-elle satisfaisante ? Quelles autres solutions vous paraîtraient efficaces et raisonnables pour le client final, les copropriétés et les différents opérateurs ? Quel système de tarification ou de droit de suite proposez-vous ?

14 -1 La solution de passer par un installateur agréé par le premier opérateur est de nature à résoudre certaines difficultés vis-à-vis de l'immeuble, mais doit s'accompagner de pratiques non discriminatoires des installateurs agréés vis-à-vis des opérateurs : modalités, délais d'intervention et tarifs identiques pour le premier opérateur et pour les autres. Il faudrait aussi que France Télécom (ou tout autre) publie les critères permettant de bénéficier de l'agrément afin de pouvoir faire agréer d'autres sociétés.

14 - 2 Une autre question lourde ne peut rester en suspens. A l'issue du délai de dix ans prévu, depuis l'équipement de l'immeuble, France Télécom est propriétaire d'une installation qu'il a payé pour partie (adduction, vertical) ; un alternatif aura payé certaines parties horizontales, qui se seront développées. Dans quelles conditions cet alternatif, ou un autre, pourra-t-il continuer à accéder aux résidents de l'immeuble ? France Télécom pourrait également amortir le cablage horizontal plus avantageusement qu'un alternatif.

Question 15 : Partagez vous l'analyse ci-avant sur la nature des informations préalables devant être fournies aux opérateurs intéressés ou ayant souscrit à une offre de mutualisation ? Un délai d'information, dans un sens ou l'autre, vous semble-t-il justifié ?

Si rien n'encadre les procédures d'information, chacun des opérateurs qui déploie pourrait avoir tendance à faire glisser les délais et à obscurcir les données pour bénéficier d'un avantage concurrentiel.

Or il existe un point de départ parfaitement identifiable, celui de l'accord du gestionnaire de l'immeuble. C'est également le moment où l'opérateur qui installe a déjà commencé à bénéficier d'une notoriété particulière. Cette date pourrait être le point de départ d'une information, précisant la localisation, le nombre de logements et la date prévisionnelle de livraison.

Question 16 : Les cinq sujets listés ci-avant vous semblent-ils devoir être normalisés ? Existe-t-il d'autres besoins ? La proposition de groupe de travail sous l'égide de l'Autorité vous semble-t-elle pertinente ?

Les cinq sujets doivent effectivement être normalisés, et un groupe de travail sous l'égide de l'Autorité semble adéquat pour une transparence des échanges vis à vis de tous les acteurs (autres opérateurs, collectivités, gestionnaires d'immeubles...).

Question 17 : Estimez-vous que les offres de mutualisation des acteurs doivent être soumises à une régulation des pouvoirs publics ? Si oui, quel schéma incitatif, réglementaire ou législatif vous semblerait le plus adapté ?

L'expérience de la régulation de l'accès au réseau de France Télécom révèle la nécessité d'une gestion fine et évolutive pour assurer une ouverture effective.

Cependant pour le très haut débit, il ne s'agit pas d'ouvrir un réseau existant, très homogène, dans un jeu asymétrique avec un nombre d'acteurs importants. Et il ne s'agit pas seulement de savoir si un marché s'ouvre globalement, mais aussi de vérifier que les conditions fixées permettent d'éviter des disfonctionnements locaux au niveau des immeubles, quartiers ou villes, ou la constitution d'un oligopole.

On ne peut donc s'inspirer du succès de l'ouverture de l'adsl par la simple régulation pour rejeter la nécessité d'une intervention législative.

Cette intervention législative pourrait permettre aussi de résoudre certaines difficultés rencontrées par les opérateurs dans leur déploiement, sources de coûts et de délais.

La philosophie générale pourrait donc être de faciliter l'accès aux immeubles en échange de garanties sur l'ouverture effective. Une telle législation aurait donc un à la fois un rôle positif et un rôle dissuasif.

La législation pourrait affirmer ce principe très rapidement, par exemple à l'occasion du projet de loi sur la consommation dans le domaine des communications électroniques. Ce principe serait traduit dans des décrets ultérieurs ; la phase qui s'ouvre, avec les déploiements en cours, les discussions engagées et les retours du terrain, permettra de prendre les mesures nécessaires et proportionnées. Le mécanisme des décrets permet également un ajustement dans le temps.

Pour être efficace, cette législation doit se combiner avec l'ouverture effective des fourreaux de l'opérateur historique.