



Consultation publique de l'ARCEP « La montée en débit via l'accès à la sous-boucle locale de cuivre de France Telecom »

7 mars 2011

La présente contribution du Conseil général de l'Oise commente en 7 points le projet de guide et recommandations proposé par l'Autorité.

1. Sur le principe de la mobilisation de la sous-boucle de cuivre de France Telecom dans le cadre de la montée en débit:

Le Conseil général de l'Oise se félicite, tout d'abord, de voir les enjeux de la montée en débit, via l'accès à la sous-boucle locale de cuivre de France Telecom, être pris en compte de manière précise par l'ARCEP et commencer à se concrétiser avec les offres de France Telecom sur les informations préalables au dégroupage à la sous-boucle de juillet 2010 et l'offre de « Point de Raccordement Passif » (PRP). Si ces offres ont pour finalité de mettre la France en conformité avec la réglementation communautaire, elles ne suffisent pas pour autant à créer les conditions d'un véritable dégroupage à la sous-boucle locale. C'est pourquoi le Conseil général souscrit à la fois au constat de l'ARCEP selon lequel « *L'accès à la sous-boucle locale de cuivre, qui consiste à rapprocher le point d'injection des signaux DSL des abonnés en installant des équipements actifs au niveau du sous-répartiteur, est une solution **mobilisable à court terme et disponible sur tout le territoire*** [surligné par nous] » et à la démarche engagée autour des nouvelles offres de référence de France Telecom dans ce domaine.

En effet, le territoire français ne sera pas couvert en FTTH dans des délais courts, et de manière homogène pour l'ensemble des communes. La réintroduction, nécessaire, d'une problématique spécifique aux zones de « *basse densité* » dans le cadre de la réglementation de la mutualisation de l'accès à la fibre à l'abonné, au sein des zones très denses, montre les limites de l'exercice et le fait que les opérateurs n'iront pas spontanément en fibre optique en dehors des immeubles de 12 logements, même dans ces zones, donc à fortiori dans les zones les moins denses. Aussi, la question de l'utilisation des techniques de montée en débit sur la boucle cuivre, à titre transitoire, et dans l'attente d'une généralisation du FTTH, se pose de plus en plus. Les offres mises en œuvre par France Telecom au titre des NRA-ZO risquent de ne pas suffire à combler les déficits de couverture liés au très haut débit. Les modalités d'accès à la sous-boucle doivent donc être élargies et rendues éligibles de manière plus systématique. Les solutions proposées dans le cadre de la présente consultation vont dans ce sens, tout en soulevant plusieurs questions.

2. Sur la place donnée aux collectivités territoriales dans le dispositif du dégroupage à la sous-boucle locale en mono-injection :

Pour créer les conditions de la montée en débit, l'ARCEP « *envisage d'imposer à France Telecom des obligations en cas d'opération de réaménagement liée à la mise en œuvre de la montée en débit en mono-injection* » qui prendraient, notamment, la forme d'une offre :

- d'hébergement dans le cadre de l'installation et de l'équipement d'une armoire mutualisée (offre « PRM »), qui viendrait compléter l'offre de raccordement passif (« PRP ») de juillet 2010
- de raccordement en fibre optique de l'armoire mutualisée et de liens optiques entre le NRA d'origine et le nouveau point d'injection.

Le document publié par l'ARCEP à l'occasion de son analyse des marchés pertinents n°4 « *Marché de gros des offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire* », qui va de pair avec la présente consultation puisqu'elle traite des infrastructures d'accès à la sous-boucle locale, indique « *la fourniture d'une offre d'hébergement par France Telecom nécessite que France Telecom ait la maîtrise de l'ensemble de l'armoire mutualisée pour en assurer correctement la gestion et puisse être responsable de son installation* ». Or, le dispositif mis en œuvre avec les programmes NRA ZO a montré que les collectivités étaient en mesure d'installer et de fournir, elles-mêmes, des capacités d'hébergement aux opérateurs et de gérer ces équipements sans pour autant contraindre France Telecom dans ses obligations et ses responsabilités en matière de dégroupage, notamment dans le cadre de la dérivation du câble cuivre et de la migration des accès.

Les prestations de fourniture et d'installation de l'armoire mutualisée, intégrées dans l'offre de gros de France Telecom, ne devraient donc pas être exclusives de ce même type d'offres de la part de collectivités territoriales impliquées dans des réseaux d'initiative publique (RIP). En effet, les collectivités locales, que ce soit dans le cadre de réseaux fédérateurs ou de réseaux fibre à l'abonné, qu'elles agissent en direct, parce qu'elles maîtrisent les procédures de travaux (Syndicats d'électricité) ou via un exploitant délégué, sont familières de ces opérations qui s'intègrent à leur catalogue de services.

Une approche consolidée de leur parc de locaux techniques de réseaux, des lignes optiques qu'elles louent et exploitent, avec leur partenaire technique, montre qu'elles gèrent plusieurs milliers de locaux et de lignes sur le territoire français, dans les mêmes conditions et avec la même qualité de service que celles de n'importe quel opérateur. On s'explique donc mal les raisons pour lesquelles l'ARCEP propose, dans le cadre de l'offre PRM, une externalisation complète des ouvrages qu'elles auront construits, auprès de France Telecom, là où elles ont acquis une parfaite maturité dans leur mode technique et commercial d'exploitation. **Les pouvoirs publics ne peuvent en même temps se féliciter de l'action des collectivités territoriales dans les acquis du dégroupage de la boucle locale et leur dénier une continuité de leur intervention, dès lors qu'il s'agit de la sous-boucle locale.** Les périmètres techniques sont équivalents, les procédures identiques, et pourtant, cette offre PRM, si elle venait à s'appliquer en l'état, les déposséderait de leurs prérogatives, tout en les maintenant dans un strict rôle de financeur public.

Si la collectivité est conduite à devoir offrir à France Telecom un « *droit d'usage pérenne à l'armoire mutualisée* », pour que l'opérateur puisse remplir ses obligations, cela devrait être seulement dans la mesure où celle-ci en conserve la maîtrise et la propriété, cette même offre d'hébergement pouvant s'adresser à tout autre opérateur, de manière neutre et non discriminatoire.

L'ARCEP poursuit, dans son analyse de marché pertinent n°4, en indiquant : « *la fourniture d'une offre de raccordement par France Telecom nécessite que France Telecom ait la maîtrise d'un faisceau de fibres optiques sur le câble fibre optique installé par l'opérateur tiers pour raccorder le nouveau point d'injection au NRA d'origine* ». L'Autorité évoque, dans ce cas, la mise à disposition par l'opérateur tiers, auprès de France Telecom d'un « *faisceau de 6 paires de fibres optiques entre le NRA d'origine et le nouveau point d'injection* » qui « *semble suffisante pour permettre à France Telecom de remplir ses obligations* »¹. Or, là encore, une offre d'IRU en collecte, entre le NRA d'origine et le nouveau point d'injection, par une collectivité territoriale sur un RIP, s'adressera dans les mêmes conditions à France Telecom et à tous les autres opérateurs, dès lors que la collectivité aura décidé d'établir, pour satisfaire à ses objectifs de montée en débit, un service public local intégrant des NRA MED.

Le Conseil général de l'Oise demande à l'ARCEP que ces offres soient clairement encadrées et tiennent compte, explicitement, de la présence des réseaux d'initiative publique sur un territoire.

3. De la question de l'adéquation entre l'architecture de la boucle locale de France Telecom et la topologie des réseaux fibre à l'abonné (FTTH) :

L'ARCEP semble considérer qu'il existe une totale homogénéité entre les architectures de la boucle locale cuivre et celles présidant au déploiement de la boucle fibre optique dans le cadre de réseaux FTTH. Or, ce n'est pas forcément le cas, notamment dans les zones à caractère rural, directement concernées par la question de la montée en débit.

¹ Sur une capacité de câble évaluée à 76 FO en amont du SR

En effet, le déploiement de réseaux FTTH en zones moins denses ou peu denses, péri-urbaines ou rurales, est largement facilité aujourd'hui par l'emprunt des réseaux électriques, HTA-BT, à partir du moment où ceux-ci n'ont pas encore été enfouis. Le coût de déploiement de la fibre optique, dans ces conditions, est attractif (15 € à 25€/ml pour l'aérien, contre, à minima 50€/ml en sous-terrain, avec un parcours de chaque côté de la rue, pour le souterrain, là où l'aérien ne nécessite qu'un seul trajet). L'architecture de ces réseaux aériens ne recouvre pas la topologie de la boucle cuivre et ne présente pas une superposition. Les sous-répartiteurs, en milieu rural ne sont pas forcément localisés au centre du village ou du hameau. Ils sont même, régulièrement (15% des SRs pouvant être éligibles à une offre MED dans l'Oise), à l'extérieur du village, et desservent conjointement plusieurs hameaux. Or, le réseau FTTH, via le support HTA-BT en aérien, pénètre directement les centres bourg, sans forcément passer le long des routes, comme avec les poteaux de France Telecom. Les études techniques de comparaison de tracés, entre couverture FTTH et couverture MED, montrent que le linéaire du parcours FTTH est fortement optimisé par rapport à celui de la couverture NRA MED qui consiste à suivre les lignes de la boucle cuivre France Telecom le long des routes, là où le réseau FTTH en aérien HTA-BT traverse des espaces au plus direct. Le réseau aérien est systématiquement plus court avec 30% d'économie de parcours en moyenne.

En outre, le déploiement d'un réseau fibre à l'abonné obéit à une logique d'optimisation des investissements par la définition de zones d'habitat homogène (petits collectifs, moyens collectifs, zones pavillonnaires, souterrain, aérien...) qui constituent autant d'unités de réalisation du réseau FTTH, et fixent la présence du Point de Mutualisation. Sa configuration sera déterminée ici par une arborescence différente de celle de la boucle cuivre.

Dans ces conditions, se pose la question de la pertinence, pour la collectivité, d'une solution de montée en débit qui serait susceptible de mobiliser, comme l'indique l'ARCEP dans sa consultation publique, un câble optique de collecte d'un « *minimum de 72 fibres (...) pour permettre la venue des opérateurs à la sous-boucle et anticiper les besoins des futurs déploiement FTTH* » alors même que les déploiements fibre optique pourraient ne pas emprunter ce même parcours.

Le principe de la création de NRA MED ne doit pas constituer une contrainte, à terme, pour les collectivités qui voudraient s'engager dans le FTTH sur leur territoire. Des dispositions devraient pouvoir être identifiées qui éviteraient à la collectivité d'investir trop lourdement, dans une situation supposée transitoire, sans possibilité de reprise. Au demeurant, les recommandations éventuelles devraient viser plutôt le nombre de fourreaux posés en attente que le dimensionnement des câbles optiques.

Le Conseil général de l'Oise demande à l'ARCEP d'intégrer cette problématique dans sa réflexion et de prévoir des dispositions liées aux offres de référence de France Telecom de dégroupage à la sous-boucle non invalidantes pour le futur. On a bien noté, quoi qu'il en soit, que le document de l'ARCEP « *Présentation, Guide et projet de recommandations* » n'avait « *pas de caractère prescriptif* » dans ce domaine.

4. Sur le rôle des Réseaux d'Initiative Publique (RIP) dans l'accès à la sous-boucle locale :

Le Conseil général de l'Oise regrette que l'ARCEP ne donne pas leur juste place aux Réseaux d'Initiative Publique (RIP) existants, ou à venir, dans son projet de recommandation sur la montée en débit via la sous-boucle.

En effet, au-delà du choix entre l'un des deux termes de l'alternative, FTTH et NRA-MED, les études techniques réalisées par le Département montrent que l'existence d'un réseau fédérateur départemental permet d'obtenir un réel gain de linéaire dans le cadre d'une démarche NRA-MED. Le recours à un RIP fédérateur conduirait en effet à diminuer le parcours d'une collecte NRA-MED, dans le cadre de l'opticalisation des Zones de Sous-Répartitions et du raccordement des nouveaux points d'injection, de 50% environ, par rapport à une collecte établie via un parcours NRA-SR France Telecom, tout en nécessitant un complément de collecte qui reste conséquent.

En outre, il s'avère que la requalification de SRs en NRA-MED, en résorbant les lignes grises d'un territoire par leur migration au SR, conduit, sur un certain nombre de sites, à désinvestir le NRA d'origine d'un nombre conséquent de lignes (jusqu'à 70% pour des ZSR particulièrement touchées), rendant ainsi

le raccordement de ces NRA peu pertinent pour des opérateurs qui n'y seraient pas présents. Il nous semble donc particulièrement fondé de considérer le cas dans lequel des opérateurs, non présents au NRA d'origine, pourraient demander au RIP, un rattachement direct aux zones de sous-répartitions, sans passer par une collecte NRA-SR qui, ici, ne se justifie plus.

Aussi, quand l'ARCEP indique que le lien optique de collecte « *devra relier les équipements optiques présents dans l'armoire de rue aux équipements optiques des opérateurs présents au NRA d'origine.* » et que « *cela suppose donc que l'opérateur partenaire de la collectivité demande à France Telecom la pénétration du lien en fibre optique dans le NRA d'origine* », l'Autorité ignore l'optimisation de la collecte, rendue possible par le RIP, avec la suppression de l'échelon « NRA d'origine ». Ce cas de figure justifie pleinement le fait que la collectivité reste maîtresse de sa politique de résorption des zones blanches et grises et ne s'en remettre pas au seul rôle d'un opérateur, dont les solutions techniques et financières sont forcément contraintes par l'antériorité de son réseau.

5. Sur l'inscription de la nouvelle offre de dégroupage à la sous-boucle locale en mono-injection de France Telecom dans l'offre de référence générale de l'opérateur en matière de dégroupage :

Le Conseil général de l'Oise partage l'avis de l'ARCEP selon lequel « *l'obligation pour France Telecom de fournir ces deux offres [hébergement et raccordement] doit notamment être appréciée au titre de la continuité contractuelle des prestations connexes au dégroupage déjà fournies par France Telecom au niveau du NRA d'origine* »². C'est pourquoi il paraît important que cette nouvelle offre de référence ne soit pas dissociée des conditions contractuelles, des modes opératoires, des engagements actuels de France Telecom, au titre de son offre de référence d'accès à la boucle locale. Elle ne doit pas faire l'objet d'une offre spécifique, comme l'a été l'offre NRA ZO, mais bien être partie prenante de l'offre de dégroupage actuelle, avec les mêmes obligations et le même niveau d'engagement. Le Département partage ici l'avis des opérateurs qui souhaitent disposer « *d'outils de commande, de suivi et de livraison des accès* » au moins équivalents à ceux qui existent aujourd'hui pour le dégroupage de la boucle locale.

En outre, pour s'assurer de ces engagements et de leur cohérence avec les objectifs des collectivités territoriales, le Conseil général de l'Oise demande que l'offre de référence de France Telecom, liée à la montée en débit (offre de gros de « *point de raccordement mutualisé* » (PRM), regroupant à la fois les prestations de dérivation cuivre, d'installation de l'armoire mutualisée, de migration des accès à la sous-boucle locale), fasse l'objet d'une large consultation avant sa publication définitive et son homologation par l'ARCEP.

Enfin, le Département a bien noté le fait que les dispositions liées au dégroupage à la sous-boucle et à l'offre de Point de Raccordement Mutualisé (PRM) de France Telecom, une fois publiées, rendraient caduques « l'offre NRA ZO », qui, à cette date, sera donc supprimée : « *L'Autorité considère qu'il n'y a plus de raison que France Télécom maintienne cette offre de gros une fois l'offre PRM publiée, dans la mesure où l'offre PRM vise à permettre l'ensemble des raccordements à la sous-boucle pour la mise en œuvre de la mono-injection, et donc en particulier ceux visant à la résorption des zones inéligibles au haut débit.* »³ Compte tenu de cette situation, le Département souhaiterait avoir des assurances sur la pérennité des engagements de France Telecom au titre des NRA ZO, suite à la publication de l'offre PRM.

6. Sur les modalités financières de l'offre de référence PRM:

L'ARCEP, dans le cadre de la nouvelle offre PRM de France Telecom, considère que les collectivités, ou leur opérateur partenaire, doivent être en mesure de fournir à France Telecom:

- une offre d'infrastructures d'hébergement, dans le cadre d'un « *droit d'usage et d'exploitation pérenne* » attribué on l'a vu, à ce seul opérateur,
- une prestation de collecte avec la mise à disposition, à minima, de 6 paires de fibre optique provenant du lien construit entre le NRA d'origine et le nouveau point d'injection;

² Analyse des marchés pertinents n°4 « *Marché de gros des offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire* » Janvier 2011.

³ Idem supra

Dans le même temps, l'Autorité précise que, au-delà des efforts qu'elle aura consentis précédemment, la demande de la collectivité sera qualifiée de « *raisonnable* » seulement si le tarif auquel elle facture ces prestations de mise à disposition permet à son tour à France Telecom de « *proposer des tarifs incitatifs pour ses prestations d'hébergement et de raccordement à destination des opérateurs dégroupés* ».

Il s'agit, en fait, de permettre à France Telecom de refacturer les prestations de la collectivité en rajoutant « *ses propres coûts correspondant notamment à la fourniture d'énergie au niveau de l'armoire et à la maintenance des infrastructures* ». Or, le retour d'expérience des NRA-ZO, dans nombre de collectivités, a montré que celles-ci mettaient en œuvre des marchés de maintenance et de supervision à des tarifs plus performants que ceux proposés par France Telecom lui-même. Il semblerait donc plus judicieux, y compris sur le plan financier, que la collectivité continue d'exercer ses missions d'aménageur de sites d'hébergement et d'exploitant technique de ces sites, comme dans le cadre des NRA ZO, plutôt que de les confier à un tiers opérateur.

En outre, tout comme pour France Telecom, les tarifs de mise à disposition des infrastructures construites par la collectivité doivent être assis sur les coûts. Dans ces conditions, et pour éviter un empilement de marges il paraîtrait justifié que les opérateurs s'adressent directement à la collectivité.

En tout état de cause, les tarifs de l'offre PRM de France Telecom devront permettre d'identifier précisément chaque poste de coûts et offrir une modularité dans la gamme des prestations. La maintenance préventive et curative des infrastructures devra pouvoir être maintenue dans le périmètre de la collectivité et de son opérateur partenaire. En revanche, la maintenance propre au périmètre technique lié aux obligations réglementaires de France Telecom lui revient (câble cuivre, compartiment du répartiteur...).

Au demeurant, il existe une ambiguïté sur le périmètre de l'offre PRM⁴ : comprend-elle la fourniture et l'installation de l'armoire mutualisée ?

Dans l'affirmative, si la collectivité est le maître d'ouvrage d'un programme NRA-MED et doit l'acquérir par voie de marché public, l'offre PRM doit nécessairement être conforme à la loi MOP avec pour conséquence la nécessité de distinguer les études et les missions de maîtrise d'œuvre d'un côté, les travaux de l'autre. Au surplus, quelle est la compatibilité juridique entre un marché de travaux et la mise à disposition d'un IRU auprès de France Télécom sur l'intégralité d'un ouvrage ainsi réalisé ?

Enfin se pose la question de la régularité de ce type de montage au regard des règles communautaires en matière d'aides d'Etat et au droit français de la concurrence. A cet égard, le modèle RIP qui s'inscrit clairement dans le cadre de la législation des SIEG ne pose pas de problème de compatibilité avec ce type de prestations.

Le Conseil général de l'Oise demande à l'ARCEP que les collectivités territoriales soient consultées avant publication des conditions tarifaires de l'offre PRM de France Telecom. Ces modalités tarifaires, montants, contenus, dispositions, nécessitent, en effet, une parfaite lisibilité et transparence pour les collectivités et doivent offrir une répartition mettant en évidence le coût des prestations liées aux seules obligations réglementaires de l'opérateur.

7. La problématique de la montée en débit à la sous-boucle, et du rôle des collectivités territoriales au sein de ce dispositif, s'inscrit pleinement dans les enjeux actuels de la Net neutralité

La croissance de la consommation de données sur les réseaux de communications électroniques et les trafics générés, la bande passante nécessaire à l'acheminement de flux exponentiels, conduisent aujourd'hui les opérateurs à poser clairement la question de la gestion de ces flux et de leur priorisation. Sur ce point, opérateurs intégrés verticalement, intervenant à la fois dans le champ des réseaux et dans celui des contenus et fournisseurs de services, présents exclusivement sur les contenus et les applications, ne souscrivent pas aux mêmes objectifs et ne sont pas placés dans les mêmes conditions. Certains maîtrisent les processus de différenciation des accès en fonction des usages, des profils, des modes de consommation et d'autres non. Or, sauf à considérer que les capacités d'investissement des opérateurs sont illimitées, se posera la question, à terme, de la garantie offerte aux consommateurs d'un

⁴ Idem note 2

accès transparent et non discriminatoire aux contenus et services circulant sur les réseaux en général, et sur Internet en particulier, dès lors qu'interviendront des exigences fortes de gestion de trafic.

L'enjeu de la montée en débit à la sous-boucle locale, de même que son autre extrême, celui de la mutualisation du segment terminal fibre optique dans les réseaux FTTH, représentent les deux volets d'un ultime front qui occupe les acteurs français aujourd'hui, celui des conditions d'accès aux réseaux de nouvelle génération, haut débit et très haut débit. Cette étape dernière de la modernisation des réseaux, et de leur généralisation à l'ensemble des consommateurs, est quasiment derrière nous. La temporalité dans le domaine des télécommunications est faite de séquences longues, les délais d'appropriation et d'évolution des usages et des services, et de temps courts, avec la mise en œuvre des modes opératoires d'accès à ces contenus (filaires, radios...). Qu'il s'agisse de la sous-boucle ou des réseaux fibre à l'abonné, l'accès du plus grand nombre aux réseaux de communications électroniques se matérialisera de manière irréversible, par l'action de l'un ou l'autre des acteurs, dans des délais appréhendables. En revanche, une fois cet accès assuré, comment serons-nous en mesure de préserver les modes de consommation qui les accompagnent, à savoir l'ouverture et l'absence de limites d'usages, face aux contraintes de gestion de trafic que ne manqueront pas d'imposer les opérateurs de réseaux ? On peut supposer que va s'ouvrir une ère de la différenciation des services, qui risque de prospérer longtemps.

Une vision moyen et long terme du secteur conduit à penser que les collectivités territoriales, au travers des réseaux d'initiative publique, auront un rôle central à jouer dans cet enjeu de la Net neutralité, avec la préservation d'une exigence de non discrimination et de transparence dans l'accès aux contenus. Plusieurs observateurs, au niveau international, émettent l'avis selon lequel les réseaux exploités en mode ouvert et décentralisé par les collectivités territoriales, constitueront des remparts face à la multiplication des contraintes liées à la demande d'efficacité économique des réseaux. Leur ouverture, sans sujétions exorbitantes liées à la gestion du trafic, deviendra alors un enjeu crucial. La prise en compte de cet enjeu se prépare dès maintenant. La place faite, aujourd'hui, aux collectivités territoriales, jusque dans ce dernier maillon des réseaux de transport que constitue la sous-boucle locale, cuivre ou fibre, déterminera, dans quelques années, la nature et l'ampleur des frontières qui s'imposeront aux consommateurs, cette fois, dans l'accès aux services.