

## Consultation publique de l'ARCEP

---

### « La montée en débit via l'accès à la sous-boucle locale de cuivre de France Télécom »

#### Réponse du Syndicat mixte Ardèche Drôme Numérique (ADN)

Mars 2011

*Le Syndicat Mixte ADN est un établissement public créé en mars 2007 à part égale par le Conseil général de l'Ardèche, le Conseil général de la Drôme et la Région Rhône-Alpes dont il bénéficie du transfert de compétence. Il porte le projet d'aménagement numérique public sur les territoires de l'Ardèche et de la Drôme par la mise en place d'un réseau de communications électroniques haut et très haut débit. Ce projet de 123 M€ est mené dans le cadre d'une délégation de service public (DSP) avec la société ADTIM.*

**Le Syndicat ADN se réjouit de cette consultation publique qui lui permet d'exprimer sa position sur le sujet de la montée en débit mais également de la boucle locale cuivre, des zones blanches de l'ADSL et du FTTH.**

**Dans le cadre de cette consultation publique, le Syndicat ADN s'associe pleinement à la contribution détaillée et argumentée de l'AVICCA dont il est membre.**

#### **1. La nécessité d'une boucle locale de cuivre de qualité, entretenue et modernisée par tous les opérateurs :**

##### **1.1. La boucle locale cuivre, support du haut débit pendant encore longtemps...**

Le sujet de la montée en débit rejoint celui de la résorption des zones blanches pour ce qui est de la qualité du réseau cuivre de l'opérateur historique.

Les technologies cuivre resteront encore pendant longtemps le seul moyen d'accès au haut débit pour les zones rurales de nos territoires (soit 80 % de la superficie de nos deux

départements). Elles sont aujourd'hui au cœur des modèles économiques des opérateurs de détail grand public, notamment de l'opérateur historique.

Alors que toutes les attentions se portent sur le futur réseau en fibre optique, la qualité de la boucle locale cuivre reste stratégique pour le territoire, il serait dangereux de s'en désintéresser trop rapidement.

Les élus locaux nous alertent régulièrement sur **l'état inquiétant, en zone rurale, de la boucle locale cuivre**. Lors de la consultation publique de décembre 2008 sur l'attribution du marché du service universel, nous avons pointé la nécessité de disposer d'indicateurs par département et non à l'échelle nationale.

**Ainsi, une réelle politique de réinvestissement et de maintenance de l'opérateur historique sur la boucle locale doit être réalisée à la hauteur nécessaire puis contrôlée au titre du service universel, bien plus qu'elle ne l'est à ce jour.**

### 1.2. Poursuivre l'action de démultiplexage

Dans le cadre du rapport au Parlement publié en septembre 2010 « La montée vers le très haut débit », l'ARCEP a demandé à France Telecom « d'engager un programme pour rendre éligibles les lignes desservies par des gros multiplexeurs d'ici fin 2013. Par ailleurs, l'Autorité a estimé qu'une part importante des coûts de résorption des multiplexeurs avait légitimement vocation à être prise en compte dans le coût du réseau de boucle locale cuivre, puisqu'ils font partie des coûts d'entretien et de modernisation de ce réseau. »

**Cette mesure est particulièrement importante pour notre territoire d'Ardèche et de Drôme car 5 350 foyers sont concernés par un gros multiplexeur, soit 50 % des lignes blanches. 1 800 lignes (17%) resteront encore inéligibles de par le petit multiplexage de distribution.**

Le Syndicat ADN souhaite souligner le fait que l'opérateur ait exclu de sa propre initiative les **équipements hertziens multiplexés (IRT)** qui priveront près de 1 000 foyers de l'accès au haut débit. **Il est inconcevable que France Telecom ait exclu de manière unilatérale ces équipements du plan de résorption des gros multiplexeurs.** Ces équipements, situés en zone de montagne, ne pourront que très difficilement être adductés en fibre optique.

### 1.3. Montée en débit : la responsabilité des seuls opérateurs

**La montée en débit est aujourd'hui la préoccupation des seules collectivités**, de par les modèles économiques actuels de l'ADSL en France qui n'incitent pas les opérateurs à la montée en débit. Chaque utilisateur paye un montant forfaitaire, quel que soit le débit dont il dispose, et surtout dont lui permet de disposer la boucle locale cuivre qui alimente son foyer.

**Il est inadmissible et inquiétant de constater qu'au terme de plus de 2 ans de réflexion, la seule proposition de l'ARCEP soit :**

- **de donner à France Telecom un rôle central dans la montée en débit en étant le seul interlocuteur des collectivités, sans tenir compte de leur intervention au titre des réseaux d'initiative publique,**

- **d'autoriser la modernisation du réseau cuivre de France Telecom aux seuls frais des collectivités.**

Il importe de rappeler que la boucle locale cuivre, prise dans son ensemble, est largement rentable. Les opérateurs privés dégagent des marges confortables dans un marché du haut débit mature. Nous demandons donc d'imputer tous les coûts liés à la boucle locale cuivre à la communauté des opérateurs utilisant ce réseau, de manière globale et péréquée ; **les collectivités et l'Etat ne devraient avoir à financer que la fibre de collecte, en anticipation de la fibre jusqu'à l'abonné. C'est possible et parfaitement justifié.**

Les récents épisodes de tarifs du haut débit ont montré que les opérateurs avaient des marges de manœuvre importantes : répercussion de la hausse de la TVA, forfaits optionnels pour la téléphonie illimitée, nouvelles offres « triple play » à moins de vingt euros par mois etc. **La prise en charge de la montée en débit sur cuivre représenterait seulement quelques dizaines de centimes par abonné, si elle est répartie ; a contrario elle représente une charge de plusieurs centaines d'euros par ligne si elle n'est imputée qu'au niveau local.** La mise à niveau du réseau va permettre aux opérateurs de proposer à leurs clients des services plus avancés (télévision, vidéo à la demande, etc.) générateurs de revenus. Plus fondamentalement, il n'y a aucune raison que les collectivités permettent aux opérateurs de continuer à réaliser des marges brutes de 30% si les investissements et les risques ne sont pas à leur charge.

A défaut de simples mesures de régulation, ou d'accord volontaire pour imputer ce coût, c'est à nouveau la question de **la séparation de l'opérateur historique qui se poserait**, afin que la rentabilité du réseau cuivre soit considérée comme un tout, avec une péréquation entre zones rentables et non rentables, une évolution des réseaux et des tarifs de gros qui correspondent aux évolutions des besoins.

Enfin, l'introduction du **VDSL2 à la sous-boucle**, à l'image de ce qui se fait dans d'autres pays, paraît être une solution adaptée du fait d'une part des longueurs de lignes résiduelles et d'autre part des besoins en débit sans cesse croissants. La Commission Européenne considère les réseaux FTTN – Fiber To The Node, (Fibre au sous-répartiteur), comme des Réseaux de Nouvelle Génération, au même titre que les réseaux FTTH et demande aux Autorités de régulation de prendre les mesures nécessaires à sa mise en œuvre.

**Le Syndicat ADN propose dans ce cadre que l'ARCEP intervienne pour :**

- **fixer des obligations fortes de qualité de service sur la boucle locale cuivre, avec des indicateurs à l'échelle départementale,**
- **interdire désormais à l'opérateur historique l'installation de lignes multiplexées,**
- **demander à l'opérateur d'engager un plan d'ensemble pour supprimer le petit multiplexage,**
- **imposer le démultiplexage des équipements hertziens multiplexées (IRT) dans le cadre du plan Gmux,**
- **imputer les coûts de transformation et d'optimisation de la boucle locale cuivre à la communauté des opérateurs au travers d'un mécanisme proche de celui utilisé pour le service universel,**
- **imposer l'introduction du VDSL2 à la sous-boucle.**

## **2. Donner une perspective ambitieuse au déploiement du FTTH en plaçant les collectivités au cœur du programme :**

La question de la montée en débit sera d'autant plus importante et difficile à gérer pour tous les acteurs publics, Etat et collectivités, que le programme national très haut débit mettra du temps à couvrir les territoires.

Déjà, sur notre territoire, nous constatons l'émergence de fortes contestations des populations - et de leurs élus - sur des communes situées en périphérie des grandes agglomérations, desservies par un NRA situé en centre-ville, à plusieurs kilomètres.

L'intervention à la sous-boucle leur apparaît, dans un premier abord, comme une solution rapide pour faire disparaître ces inégalités. La perspective d'un déploiement du FTTH, notamment dans ces communes de périphérie, plutôt pavillonnaires, **n'apparaît pas à ce jour crédible aux yeux des décideurs locaux**. Les récentes annonces de déploiement des opérateurs alimentent cette perception.

Le Syndicat ADN conduit actuellement le Schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) pour le territoire des deux départements de l'Ardèche et de la Drôme pour lequel une large concertation territoriale est organisée. Parallèlement, le Syndicat accompagne déjà 13 EPCI représentant 25 % des communes dans une réflexion de montée en débit du territoire et d'accès au très haut débit.

**Nous constatons qu'en l'absence de perspective crédible à moyen terme de voir la fibre optique se déployer sur leur territoire, ces collectivités prioriseront la montée en débit pour satisfaire la demande émergente des zones grises, inférieure à 2 Mbps mais également à 4 Mbps, limite d'éligibilité des services de TV sur ADSL.**

A notre sens, l'argent public doit servir à établir le réseau de demain, support du développement économique et social de nos territoires et porteur d'une égalité pour chaque utilisateur face aux niveaux de débit (100 Mbps symétrique minimum pour tous).

Nous ne souhaitons pas nous substituer à l'opérateur historique dans le maintien et la modernisation de sa boucle locale, déjà financée en monopole puis largement valorisée par la technologie ADSL dont le marché arrive à maturité.

Il est donc urgent de placer les collectivités au cœur du programme national Très haut débit et de mettre en place **dès 2012, le Fonds d'aménagement numérique des territoires, avec une alimentation annuelle de 1 Md€** tel que le préconise l'Assemblée des Départements de France.

La réussite du déploiement du FTTH passera inévitablement par une mobilisation massive des collectivités. Elles seront au cœur même du projet de par leur capacité à traiter les territoires de manière exhaustive en assurant une nécessaire péréquation.

Dans ce cadre, il est important que les arbitrages à venir permettent de veiller :

- d'une part, **à assurer un cadre économique clair** autour du fonds de péréquation mais plus encore sur l'engagement des opérateurs de l'ADSL à basculer leur base d'abonnés sur les réseaux très haut débit.

- d'autre part, à ce que le cadre législatif et réglementaire et la régulation s'adaptent pour optimiser la force de frappe publique qui a déjà démontré son savoir-faire à la suite du vote de l'article L1425-1. **Il est important d'établir un statut d'opérateur d'infrastructures ou d'opérateur de gros, ouvert aux acteurs publics comme aux acteurs privés.**

Si le chantier du très haut débit prend trop de retard, la montée en débit sera un sujet soumis à une très forte pression, qui perturbera inévitablement et durablement les déploiements FTTH futurs et le jeu concurrentiel.

**Dans cette hypothèse, le volet C du Programme national THD paraît fortement sous-dimensionné pour accompagner les collectivités dans la montée en débit.**

**Le Syndicat ADN propose que l'Etat et l'ARCEP :**

- **imposent une prise en charge financière de la montée en débit par les seuls opérateurs présents sur la boucle locale cuivre,**
- **mobilisent les collectivités autour d'un programme de déploiement massif de réseaux en fibre à la maison, avec le soutien d'un fonds de péréquation, pour donner une perspective aux territoires.**

### **3. Concernant les préconisations de l'ARCEP sur les modalités de mise en œuvre d'un projet de montée en débit**

L'analyse détaillée du document nous conduit à formuler plusieurs remarques :

#### **3.1. L'absence de prise en compte des réseaux d'initiative publique (RIP) :**

Tout d'abord, le cadre proposé par l'ARCEP ne tient pas compte des caractéristiques des RIP conduits par les collectivités quelle qu'en soient les modalités de mise en œuvre (gestion déléguée, régie...).

L'expérience accumulée sur les RIP, par les collectivités et leurs partenaires privés, a montré la dynamique qui pouvait se créer par une ingénierie tarifaire adaptée aux caractéristiques locales et aux objectifs d'aménagement numérique. Par exemple, la commercialisation de la collecte par « plaques » organise une péréquation interne et permet de s'assurer du dégroupage d'un ensemble de NRA, afin d'éviter l'écémage et répondre aux demandes d'égalité d'accès des citoyens.

#### **3.1.1. Le projet de l'ARCEP confie à France Telecom la gestion commerciale des opérateurs dégroupés à la sous-boucle, de ce fait :**

- les collectivités n'auront plus de contact avec les opérateurs dégroupés situés à la sous-boucle, alors que ce sont elles qui ont favorisé leur venue au NRA,
- les opérateurs présents au travers d'une offre de bitstream triple play au NRA ne bénéficieront pas de ce service à la sous-boucle,

- les revenus générés à la sous-boucle échapperont au modèle économique de la collectivité qui reste au NRA, sans compensation financière,
- les collectivités qui souhaitent appliquer des modèles tarifaires de péréquation n'auront pas de levier d'action à la sous-boucle.

**Le Syndicat ADN souhaite que cette commercialisation soit aussi ouverte aux collectivités, dans les mêmes termes que France Telecom.**

### **3.1.2. Il reproduit le modèle de l'offre NRA ZO qui s'articule autour de l'architecture du réseau de France Telecom sans tenir compte de la présence des RIP :**

- le sous-répartiteur devrait pouvoir être raccordé à tout autre NRA dégroupé du réseau de France Telecom et pas uniquement au NRA d'origine, qui ne peut être qu'une suggestion. Il peut également s'agir d'un Pop opérateur.
- la pénétration du lien en FO dans le NRA d'origine ou équivalent n'est pas obligatoire et ne peut être nécessaire qu'au(x) opérateur(s) situé(s) en co-localisation dans le NRA. Cette pénétration doit être à la charge de l'opérateur dégroupé qui le souhaite.

**Cette offre doit mieux s'adapter aux particularités des RIP qui sont basés sur une philosophie et une architecture différente.**

### **3.1.3. L'offre de gros de montée en débit, tout comme l'ensemble des offres de gros de l'opérateur historique (LFO, GC NRA-SR, GC FTTx...), devraient être formulées à destination des collectivités, sans nécessité d'être opérateur.**

**Alors que depuis près de 15 ans, les collectivités sont devenues des acteurs à part entière de l'aménagement numérique des territoires, cette décision crée un précédent préjudiciable à l'initiative des RIP.**

### **3.2. Un cadre juridique de subventionnement public à définir :**

La condition de souscription à l'offre PRM sera liée au caractère raisonnable de la demande d'accès à la sous-boucle locale. Ce caractère raisonnable est visiblement lié à un équilibre économique de l'opération pour France Telecom au regard des obligations, notamment tarifaires, qui lui seront imposées par l'ARCEP.

Cette disposition revient, soit à ne traiter que les sous-répartiteurs les moins coûteux et les plus importants (généralement situés en zone dense, sur les futures plaques FTTH) ; soit à subventionner lourdement la modernisation de la boucle locale avec les fonds des collectivités, sans en maîtriser la finalité. **Cette disposition nous interroge quant à la qualification de ce subventionnement public d'un réseau privé fusse-t-il régulé.**

Il a été identifié que la capacité de production de France Télécom était limitée pour réaliser des opérations de montée en débit. Il convient d'éviter que cette capacité de production limitée soit utilisée par France Télécom comme argument pour juger certaines opérations déraisonnables et **réguler seul sur un territoire la stratégie de montée en débit.**

**Les collectivités n'ont pas vocation à assurer des marges brutes de 30% aux opérateurs. La responsabilité d'une collectivité pourrait être recherchée si elle agissait ainsi**, et il serait légitime de s'interroger sur l'aspect « aides d'Etat » que représenterait l'action cumulée des collectivités sur ce sujet. En l'absence de prise en charge des coûts de la partie « cuivre » de l'action à la sous-boucle locale par la communauté des opérateurs, les collectivités, mais peut-être aussi les organismes de contrôle, seront fondés à demander les justifications des hypothèses et calculs économiques qui serviront à établir les conditions permettant à un « opérateur efficace » de dégrouper les sous-répartiteurs réaménagés.

**Ce cadre d'intervention mérite encore d'être précisé, en lien étroit avec les collectivités, avant toute mise en application.**