

*Contribution de la Région Auvergne relative à la
consultation publique sur le document intitulé « La
montée en débit via l'accès à la sous-boucle locale de
cuivre de France Télécom »*

Chamalières, le 4 mars 2011

Le Conseil régional d'Auvergne se félicite que l'ARCEP ait pris la précaution d'intégrer les associations représentantes des collectivités aux côtés des opérateurs Fournisseurs d'accès à Internet (FAI) dans le groupe de travail sur la Montée en Débit et qu'elle s'efforce de fixer le cadre réglementaire au plus vite d'ici la fin du premier trimestre 2011. Cela permettra aux collectivités qui s'apprêtent à lancer des consultations dans le cadre de Réseaux d'initiative Publique (RIP) intégrant de la montée en débit de respecter leur calendrier d'avancement.

Par ailleurs, nous sommes satisfaits que le choix de la solution de la mono-injection ait été retenu. Elle nécessite l'installation de tous les Fournisseurs d'Accès à Internet (FAI) présents au NRA-Origine (central téléphonique d'origine) au niveau du nouveau point d'injection DSL situé à proximité immédiate d'une sous-répartition. *La mono-injection offre ainsi la garantie que les territoires bénéficient au mieux des infrastructures publiques déployées en terme de débit et que la concurrence s'y exerce dans les meilleures conditions.*

Même si la fibre à l'abonné pour tous doit rester la cible à horizon 2025 - 2030, nous considérons la montée en débit comme une étape transitoire indispensable pour nombre de nos territoires qui ne pourront prétendre à du FTTH

d'ici 3 à 10 ans (agglomérations) voire 15 à 20 ans (pour les autres territoires). Pour gérer au mieux cette transition et de la *manière la plus industrialisée possible*, notamment pour répondre aux attentes des FAI en terme de simplification des démarches techniques et administratives (guichet unique souhaité), nous comprenons le principe retenu par l'ARCEP et sur lequel est basé l'analyse de marché 4 transmis pour avis à l'Autorité de la Concurrence, même s'il ampute par ailleurs l'autonomie d'action de la collectivité et en particulier celui de l'Auvergne où nous nous engageons sur la voie d'un Réseau d'Initiative Publique régional Haut et Très Haut Débit. Néanmoins, nous pensons qu'il convient de préserver *l'intérêt global à l'échelle du territoire national*. Le cadre proposé par l'ARCEP « fixe les modalités pour le réaménagement de la boucle locale dans la droite ligne des obligations imposées à France Télécom au titre du dégroupage afin de garantir la venue des opérateurs dégroupés aux nouveaux points d'injection à la sous boucle ».

Pour être recevable par les collectivités, nous attendons notamment que l'Autorité de la Concurrence confirme que ce projet de recommandation annule les limites qu'elle avait précédemment énoncées et que *les projets de montée en débit puissent être réalisés sans distinction sur des NRA dégroupés ou non dégroupés afin de ne pas pénaliser les territoires où malheureusement le dégroupage est encore faible* (42% des lignes au Auvergne).

Nous resterons toutefois attentifs aux conclusions du groupe d'experts de l'ARCEP – qui prend malheureusement beaucoup de retard – en ce qui concerne les solutions de déport optique.

Si nous estimons que les principes exposés par l'ARCEP dans les recommandations sur la montée en débit et l'analyse de marché 4 concernant le réaménagement de la boucle locale présentent des avantages certains, il convient de rester vigilant. En effet, *faute d'éléments plus précis à ce stade et notamment sur les aspects tarifaires* sur lesquels nous allons revenir, nous sommes amenés à nous poser un certain nombre de questions.

Des décisions de montée en débit à confirmer en lien étroit avec les SDAN

A une époque où l'argent public se fait rare, il nous apparaît d'autant plus important que nous encadrions avec le plus de méthode possible la réalisation de projets de montée en débit dans les territoires. L'ARCEP rappelle la nécessité de concertation entre les collectivités désireuses de lancer un projet de réaménagement de boucle locale et la collectivité porteuse du Schéma Directeur d'Aménagement Numérique ou

SDAN (L.1425-2 du CGCT). La décision finale de l'ARCEP devrait à cet égard obliger France Télécom, qui devient l'élément pivot de tout le dispositif, à se mettre en relation avec la collectivité porteuse du SDAN dès lors qu'une demande de création d'un nouveau point d'injection DSL est formulée. Il conviendrait en effet que soit appréciée, de la façon la plus pragmatique, la pertinence d'un projet de montée en débit et que celui ci ne voit pas le jour au détriment d'un projet FTTH prévu par exemple au titre d'un portage plus large notamment dans le cadre d'un Réseau d'Initiative Publique départemental ou régional comme c'est le cas en Auvergne.

Le critère d'aménagement du territoire doit rester prépondérant dans les décisions de montée en débit

D'une manière générale, il s'agit de rester prudent quant aux offres de gros que France Télécom va publier. Il s'agira que France Télécom soit en capacité de justifier les tarifs qu'elle va proposer : d'une part proche des coûts pour l'offre Point de Raccordement Mutualisé ou PRM destinée aux collectivités et d'autre part attractif pour les offres à l'attention des FAI (offres d'hébergement et de collecte qui seront basées sur des investissements – armoires et fibres optiques – qui auront été financés par le secteur public). Ces tarifs devront permettre de prendre en considération la notion d'aménagement du territoire en incitant les FAI à s'intéresser globalement à la montée en débit d'un territoire et pas uniquement opportunément à écrémer les nouveaux points d'injection DSL les plus importants en nombre de lignes... A ce stade, il n'est fait aucune mention de la structure tarifaire du tarif de gros qui sera pratiqué par France Télécom pour les offres PRM à l'attention des projets publics et pour les offres d'hébergement et de collecte à l'attention des FAI.

Des flux financiers complexes sur lesquels nous manquons totalement de visibilité à ce jour

Les flux financiers au sein du triumvirat (France Télécom – fournisseurs d'accès internet – collectivités) sont relativement complexes et appellent à certaines interrogations de notre part.

1/ la collectivité ou son délégataire paie France Télécom pour l'offre de gros PRM décrite au 2.2 du projet de recommandations.

En particulier il est prévu que la tarification de l'offre PRM intègre « la prise en charge des mesures financières visant à neutraliser l'impact économique de l'opération de réaménagement pour les opérateurs présents au NRA Origine ».

La Région et ses partenaires (Départements et Agglomérations de la région) dans le cadre des modélisations financières relatives au SDAN avaient d'ores et déjà prévu un accompagnement financier visant à neutraliser l'impact économique de réaménagement pour les opérateurs présents au NRA Origine. Cela ne nous paraît donc pas incongru à condition que les conditions qui seront proposées par France Télécom soient acceptables et orientées vers les coûts.

2/ par ailleurs, la collectivité ou son délégataire va la plupart du temps louer dans le cadre de *l'offre NRA – SR* un emplacement dans un fourreau de France Télécom pour y déployer le câble optique de collecte. Cela appelle 2 remarques de notre part :

- d'une part, il serait souhaitable qu'au lieu d'une location de fourreaux les collectivités puissent disposer de droits d'usage (considérés comme des investissements) avec possibilité de récupérer la TVA ;
- d'autre part, concernant le câble de collecte optique, la recommandation préconise un câble de 72 paires : nous pensons que la quantification de cette capacité doit relever de la décision de la collectivité qui la considèrera au cas par cas en cohérence avec le SDAN et ne doit pas être figée.

3/ – France Télécom paie à la collectivité un *droit d'usage et d'exploitation pérenne de l'armoire et des 6 paires de fibre optique déployées dans le cadre du RIP et mises à sa disposition*. Dans l'analyse de marché 4, il est fait état que : « France Télécom est en mesure de refuser une demande d'accès à la sous boucle pour la mise en œuvre de la mono-injection, notamment si elle estime que les conditions de mise à disposition des infrastructures [...] ne lui permettent pas d'assurer la fourniture aux opérateurs tiers d'offres [...] adaptées ». Cela fait tout de même peser une certaine incertitude pour les collectivités dans la mesure où France Télécom a selon ce projet de recommandations la possibilité de juger lui-même de sa capacité à satisfaire à ses obligations et de considérer certaines de ces opérations irrecevables car envisagées dans des conditions déraisonnables.

4/ – l'opérateur dégroupé paie à France Télécom un *droit d'usage pour un emplacement dans l'armoire et une paire de fibre optique* : nous n'avons aucune indication sur le tarif de gros que France Télécom pratiquera pour l'emplacement dans l'armoire et la paire de fibre optique allant du NRA au point d'injection. Il nous semble que cette tarification devrait être plus avantageuse et attractive dans les territoires les plus éloignés et où les NRA ne sont pas dégroupés (afin justement d'inciter les opérateurs à reconsidérer leur dégroupage) que dans les

territoires des zones plus agglomérées ceci afin que la grille tarifaire soit incitative pour que les opérateurs se déploient plus largement sur le territoire et pas uniquement dans une logique de rentabilité et d'écémage. Comme déjà évoqué la *logique d'aménagement du territoire* doit rester la première motivation étant donné que dans le cadre proposé par l'ARCEP les *collectivités vont assumer l'essentiel des coûts liés à la montée en débit.*

Nous constatons à travers ce schéma des flux financiers que la collectivité qui finance le déploiement n'a pas de pouvoir de décision sur les tarifs de gros qui seront pratiqués. Nous pensons que, pour les projets de RIP à échelle départementale ou régionale, il conviendrait que la collectivité porteuse du RIP et France Télécom se rapprochent afin d'ajuster la grille tarifaire des prestations d'hébergement et de collecte. Il s'agit de limiter autant que faire se peut les « écémages » du marché par les opérateurs dégroupés et que ceux-ci ne choisissent les points d'injection DSL les plus attractifs (nombre de lignes, pénétration DSL, etc.) et délaissent les plus ruraux. Rien ne serait plus déplorable pour le projet public que d'avoir financé des infrastructures dont certaines resteraient sous utilisées.

Une évolution indispensable de la régulation sur le triple play

Face au risque préalablement évoqué et dans les cas de NRA non dégroupés, nous comprenons que France Télécom sera amené à installer ses équipements (DSLAM) au point d'injection mais que faute de dégroupage France Télécom ne pourra pas offrir les services triple play mais uniquement double play. *Cela serait très pénalisant vu l'argent public qui va être investi et qui sera aussi important pour réaménager la boucle locale qu'on se trouve en zone de NRA dégroupé ou non dégroupé.* Pour ces situations extrêmes qui défavorisent toujours les territoires les plus ruraux (ce sont aussi ces territoires où la couverture TNT est la plus déficiente et donc les habitants demandent largement l'usage «télévision via l'ADSL »), il conviendrait que l'ARCEP fasse évoluer la réglementation en autorisant France Télécom à offrir des services triple play sur les NRA non encore dégroupés ou à proposer des offres de gros de bitstream triple play. Pour ne citer qu'un chiffre pour illustrer cette nécessité : en Auvergne 59% des lignes peuvent délivrer en théorie le triple play multipostes (75% en monopostes) or, seules 34% en bénéficient réellement (respectivement 36%) faute de plus de dégroupage sur la région. *Ce seul changement de régulation aurait donc un impact très important et très attendu des territoires.*

Une évolution rapide et incontournable des tarifs de l'offre LFO et de la connaissance des disponibilités de cette offre à l'attention des collectivités territoriales pour consacrer les investissements publics à la modernisation de la boucle locale plutôt qu'à la collecte

Signalons en préambule à ce point très important que, quand il est annoncé que 60% des prises FTTH seront réalisées en moyenne nationale par les opérateurs privés, cela se décline sur la région en 45% laissant 55% de la problématique de la modernisation de la boucle locale à la charge du secteur public avec les coûts de déploiement les plus élevés ce qui oblige à avoir recours dans certains cas à des technologies de transition comme la montée en débit. L'argent public doit par conséquent être priorisé sur les investissements les plus pertinents en complémentarité de l'existant.

Préalablement à la mise en œuvre d'un projet de réaménagement de la boucle locale, la collectivité doit être en capacité de s'assurer que les opérateurs dégroupés pourront venir au NRA origine grâce à la disponibilité d'une fibre optique : soit l'offre LFO de France Télécom s'il y a de la fibre optique disponible, soit la construction du lien optique de collecte en amont du NRA Origine dans le cadre du RIP. Ce point appelle plusieurs remarques : il est souhaitable que les demandes du Régulateur (art 4.2.2.7 de l'analyse de marché 4) soient rapidement mises en œuvre par France Télécom concernant LFO afin de favoriser le dégroupage (tarification revue et possibilité de monofibre). Il est regrettable qu'à ce stade l'ARCEP ne prévoit pas que les disponibilités de LFO soient portées à la connaissance des collectivités porteuses des SDAN afin qu'elles puissent prioriser les NRA sur lesquels elles devront le cas échéant prévoir de construire une collecte en remplacement de la collecte cuivre. Nous demandons avec force que cela soit reconsidéré.

Ne pas exclure que la montée en débit puisse aussi être dans des cas limités une réponse à des solutions critiques sur des zones dites « A » qui ne verront rien venir avant 2015 – 2020...

Par ailleurs, il nous semble très important que nous puissions envisager le cas échéant de déployer des solutions transitoires de réaménagement de la boucle locale sur certains quartiers bien identifiés de zones agglomérées où les opérateurs du guichet « A » vont déployer du FTTH d'ici un délai relativement long (5 à 10 ans...). Les élus sont fréquemment interpellés par les habitants de ces quartiers. Bien entendu cela devra se réaliser dans le cadre de concertations avec

les opérateurs privés du guichet « A » afin de limiter au maximum ces déploiements transitoires sur des plaques destinées à être couvertes en FTTH.

Enfin, nous sommes dans l'attente des informations relatives à la mise en place du guichet « C » qui devrait être doté de 250 M€ émanant de l'Etat et permettant de cofinancer les projets de montée en débit des collectivités. Nous sommes en attente d'une visibilité au-delà de cette somme et notamment d'une confirmation de l'intégration des déploiements de montée en débit dans les critères d'éligibilité du Fonds d'Aménagement Numérique des Territoires (FAN).

En conclusion, la Région Auvergne est satisfaite des avancées de l'ARCEP concernant la mise en œuvre du cadre réglementaire de la montée en débit. Elle attend la version définitive pour ajuster son appréciation mais reste confiante dans le fait :

- que l'Autorité de la Concurrence confirmera dans ce nouveau cadre que les collectivités pourront intervenir sur des NRA dégroupés ou non et sans restriction territoriale indispensables à gérer pour des collectivités en charge de l'aménagement de leur territoire,
- que l'ARCEP fera évoluer la réglementation en faveur d'une éligibilité effective du triple play sur les points d'injection et les NRA non dégroupés afin de ne pas accentuer la différence de traitement et d'accès aux services entre les territoires plus ou moins denses d'un département ou d'une région,
- que des moyens d'appréciation de la disponibilité de LFO seront mis à disposition des collectivités pour qu'elles prennent leurs décisions d'investissement en terme de collecte de manière avisée,
- que l'offre LFO évoluera positivement afin de favoriser le développement du dégroupage pour donner un vrai sens à la montée en débit,
- que l'analyse d'opportunité de la montée en débit se fera en relation étroite avec la logique développée au sein du SDAN,
- que des conditions et des dispositifs de contrôle seront prévus pour que la tarification des offres de gros de France Télécom à l'égard des collectivités ou de leur délégataire et à l'égard des fournisseurs d'accès internet s'avère proche des coûts effectivement supportés dans le cadre de l'obligation qui est faite à France Télécom au titre de la continuité

*contractuelle des prestations connexes au dégroupage déjà fournies au
NRA Origine.*