

**Consultation publique de l'ARCEP
sur la
Montée en débit via la sous-boucle locale de cuivre de France Télécom**

Les 12 propositions de l'AVICCA

Mars 2011



La problématique de montée en débit s'inscrit dans un triple contexte :

- ▶ l'augmentation constante des usages : simultanéité de plusieurs usages au sein du foyer, augmentation de la bande passante pour chaque usage (vidéo, passage à la haute définition, à la 3D...) en voie descendante et en voie montante, augmentation du temps passé et du nombre d'équipements connectés en réseaux, besoins de sécurisation et usages distants (informatique en nuage...) etc.
- ▶ l'absence de tarification liée aux débits et aux volumes d'échanges pour les offres de détail comme de gros (mis à part pour le satellite). Cette caractéristique est propre au marché français actuel et ne dépend que des opérateurs¹
- ▶ le passage progressif au Très haut débit, au niveau mondial, qui crée une double contrainte : accélération prévisible des besoins en bande passante, les usages se calant sur le très haut débit avec sa généralisation, et demande d'égalité d'accès de la part des citoyens, entreprises et services publics sur les territoires

Le chantier du passage au Très haut débit en fibre optique, que les collectivités souhaitaient voir se dérouler sur une période de dix ans, prend actuellement du retard. Si l'on s'achemine vers une durée de quinze à vingt ans, il est impensable de laisser des territoires entiers avec comme seule perspective de connaître une amélioration de l'existant en 2025 ou 2030. La montée en débit concerne toutes les technologies déployées (WiFi, WiMAX, satellite, 3 et 4G, ...), qui améliorent leurs caractéristiques par des progrès technologiques ou des réaménagements. Cependant la boucle locale filaire appartenant aujourd'hui à France Télécom joue un rôle central, d'une part parce qu'historiquement elle a été déployée avec une péréquation tarifaire sur la totalité du pays, du fait de son ancien statut de service public, et d'autre part (ce qui en découle en grande partie), parce qu'elle concentre environ 95% des abonnements au Haut débit.

La montée en débit sur cuivre, pour les sites qui ne seront pas fibrés dans les prochaines années, représente un coût de deux à cinq milliards d'euros

¹ Cette question devait faire l'objet d'un rapport du Gouvernement au Parlement avant le 30 juin 2010, suivant l'article 31 de la loi relative à la lutte contre la fracture numérique

suivant les ambitions de cette montée en débit². Il serait scandaleux qu'il soit supporté par les seules collectivités territoriales, d'autant qu'il s'agit principalement de celles qui sont situées en zone rurale ou peu dense, c'est à dire sans investissement privé pour la fibre, avec un potentiel fiscal faible, et un besoin, encore plus que d'autres, « d'abolir la tyrannie de la distance » grâce aux communications électroniques.

A ce stade, il n'est prévu que 250 millions d'euros, étalés jusqu'en 2017, d'aides nationales pour monter en débit. C'est notoirement insuffisant.

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. **L'AVICCA demande 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 justifié³.**

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. L'AVICCA demande à nouveau à ce que cette option, lourde, soit mise à l'étude.

La présente consultation de l'ARCEP porte sur l'aspect concurrentiel de la montée en débit sur cuivre, tel qu'envisagé dans les remèdes proposés suite aux analyses des marchés 4 et 5. A ce titre, l'AVICCA demande à l'ARCEP plusieurs modifications importantes pour l'aménagement numérique des territoires :

² Rapport Tactis pour la Datar, confirmé par les premiers retours des Schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique, voir annexe

³ L'AVICCA a fini par obtenir une mesure analogue, suite à un vote au Parlement, en ce qui concerne le shuntage des gros multiplexeurs. Le coût de cette opération sera imputé sur l'ensemble de la boucle locale cuivre.

- (1) imputer les coûts de transformation de la boucle locale cuivre à la communauté des opérateurs**
- (2) tenir compte de l'économie réelle des opérateurs pour les nécessités de subvention**
- (3) modifier profondément l'offre de génie civil NRA-SR**
- (4) allouer les moyens et gérer la file d'attente en fonction des SDTAN et SCoRAN**
- (5) utiliser pleinement les capacités du cuivre, notamment grâce au VDSL**
- (6) diminuer les coûts en allotissant les marchés, sans exclusives**
- (7) pouvoir organiser une ingénierie tarifaire adaptée aux objectifs des collectivités**
- (8) articuler la montée en débit sur cuivre et la fibre jusqu'à l'abonné**
- (9) améliorer les pratiques et la sécurité juridique en poursuivant l'élaboration sur les « demandes raisonnables »**

Par ailleurs, l'AVICCA note que le Parlement va très prochainement habiliter le Gouvernement à retranscrire par ordonnances le nouveau « paquets télécoms » en droit français. Les textes européens permettent une définition élargie du service universel. Le service téléphonique peut être assuré sur des lignes multiplexées, ce qui n'est pas le cas du Haut débit.

(10) L'AVICCA demande donc au Gouvernement, a minima, qu'au titre du service universel il ne soit plus possible d'installer des lignes multiplexées et que les lignes existantes soient démultiplexées dans un délai de trois ans.

En conclusion, les élus des collectivités courent un risque considérable, celui d'apparaître comme responsables des débits sur un réseau dont elles ne sont ni propriétaires, ni gestionnaires. A partir du moment où les collectivités auront le droit d'agir à la marge sur ce réseau, sans bénéficier de sa rentabilité globale, il serait commode pour les opérateurs de renvoyer la responsabilité sur les élus locaux. Ceci risquerait d'entraver des actions d'aménagement de long terme, en particulier le déploiement de la fibre jusqu'à l'abonné.

(11) L'AVICCA demande instamment aux opérateurs de s'engager à s'abstenir de toute action de communication directe ou indirecte (via ses agents, centres d'appels, supports écrits, audiovisuels et électroniques etc.) invitant les utilisateurs de leurs offres, mécontents des débits, à s'adresser aux élus.

La montée en débit n'est pas qu'une question de régulation. Le Programme national Très haut débit n'a pas pris en compte le « coût d'étape » que représente la montée en débit sur cuivre. Le Fonds d'aménagement numérique du territoire, qui n'a pas encore vu le jour, est réservé, dans le texte de loi actuel, au Très haut débit. Un rapport a été déposé au Parlement sur la montée en débit, et l'adoption du cadre concurrentiel qui le régit va être fixé.

(12) L'AVICCA demande, que le Parlement statue sur les moyens d'éviter la fracture numérique qui résulterait d'une charge de « montée en débit » pesant exclusivement ou principalement sur les collectivités concernées.

Réponse détaillée de l'AVICCA

1. Imputer les coûts de transformation de la boucle locale cuivre à la communauté des opérateurs

Les coûts de montée en débit peuvent se scinder en deux volets :

- ▶ une partie concernant le réseau cuivre lui-même : « trombone » sur le réseau, migration des abonnés, armoire, DSLAM supplémentaires, accompagnement des opérateurs pour la migration etc. L'expérience acquise sur NRA-ZO permet d'estimer ce coût à environ 50 000 euros par sous-répartiteur.
- ▶ une partie de collecte en fibre optique. Cette partie pourrait également servir, sous réserve de la régulation des offres de fourreaux et génie civil de France Télécom, à desservir des entreprises et services publics sur le trajet ou en aval du sous répartiteurs. Elle pourrait, dans certaines limites, servir également à collecter d'autres points en fibre jusqu'à l'abonné (voir infra les questions complexes d'articulation de la montée en débit avec le FTTH). Le coût dépend de l'existence d'un fourreau, et de la distance jusqu'à un réseau de collecte. Il représente plus de 50 000 euros par sous-répartiteur.

Sur la base envisagée de 2 000 sites par an, l'imputation des coûts du cuivre tel que défini ci-dessus représenterait environ 100 millions d'euros par an. Répercutés sur les 20 millions d'abonnés, cela représente 42 centimes d'euros par mois.

Si cette imputation est effective, elle peut s'accompagner d'efforts d'industrialisation servant également à la communauté des opérateurs : pré-intégration des DSLAM dans les armoires, processus unifiés etc. Il serait ainsi possible d'atteindre un rythme de 3 000 sites par an, qui était celui-là même du déploiement du Haut débit par France Télécom.

2. Tenir compte de l'économie réelle des opérateurs pour les nécessités de subvention

Le mécanisme proposé par l'ARCEP consiste à ce que les collectivités ne puissent demander le raccourcissement de la boucle locale que si elles proposent des conditions de collecte et d'hébergement que France Télécom pourra répercuter sur un opérateur dégroupé « efficace », sans qu'il soit obligé à prendre une offre activée (bitstream). Concrètement, si l'on observe que les dégroupés ne vont qu'exceptionnellement sur les NRA de moins de 1 500 lignes, cela signifie une forte subvention afin de ne pas répercuter l'intégralité des coûts, pour des NRA MED qui seront beaucoup plus petits.

Les discussions ouvertes au sein de la multilatérale de l'ARCEP ont montré des divergences sur l'appréciation des économies des opérateurs « efficaces », et donc sur leurs capacités contributives pour les conditions d'hébergement et de collecte.

L'AVICCA relève que l'ARCEP relativise elle-même la question des tarifs dans son analyse de marché 5 : *« Aujourd'hui, il apparaît que les conditions du marché ont changé et que le tarif des offres de gros haut débit activées sur DSL livrées au niveau infranational n'est plus le principal élément déterminant dans l'analyse conduite par les opérateurs alternatifs pour choisir d'aller dégroupier, ou non, un répartiteur. En effet, les opérateurs alternatifs tiennent compte, dans leur décision d'aller dégroupier un nouveau répartiteur, du fait qu'ils disposent de revenus supplémentaires dans les zones dégroupées, grâce à des offres de services enrichies qui ne sont pas disponibles en zones non dégroupées, notamment des offres de contenus sur télévision par DSL. En outre, les opérateurs alternatifs constatent que leur part de marché en zones dégroupées est plus importante qu'en zones non dégroupées, ce qui constitue une autre incitation à l'extension de leur zone de dégroupage. »*

L'augmentation du revenu (ARPU) devrait être répercutée sur les conditions économiques de mise à disposition de l'hébergement et de la collecte, grâce à des révisions annuelles, avec des éléments de calcul accessibles aux collectivités.

A ces considérations sur les revenus s'ajoute le fait que les opérateurs réalisent des marges très importantes. Ainsi que le déclarait le Président de l'ARCEP à propos des opérateurs en 2010, «les marges brutes se maintiennent à un niveau élevé, supérieur à 30 %, soit plus du double de la moyenne de l'ensemble des secteurs de notre économie »⁴. Cela peut sans doute se justifier dans un marché très concurrentiel et qui nécessite des investissements importants dans des réseaux. Cependant, dans le cas de la montée en débit, il est envisagé que les collectivités payent la totalité des investissements à réaliser (modification de la boucle cuivre, armoire, socle, alimentation électrique, frais d'accompagnement pour le DSLAM, fibre optique de collecte, ...), et indemnise même une part des investissements réalisés sur le NRA origine. Il est dès lors injustifiable de maintenir les marges élevées des opérateurs privés par des subventions publiques.

L'économie des opérateurs doit également être appréciée en fonction de l'intensité concurrentielle : si un seul opérateur est présent, il n'a évidemment pas le même retour d'investissement sur un réaménagement que s'il est en situation de concurrence. La meilleure preuve en a été administrée par France Télécom avec son plan « haut débit pour tous », qui est passé en 2003 d'un calcul économique marginal, NRA par NRA, à une approche globale. A cette occasion, des NRA de quelques centaines de lignes (du même ordre de grandeur que certaines sous-répartitions pouvant faire l'objet d'une opération de montée en débit) ont été équipés. Le coût unitaire des équipements a baissé et le taux de pénétration d'internet a fortement augmenté depuis, ce qui ne peut qu'améliorer l'équation.

⁴ Discours des vœux du 13 janvier 2011.

[http://www.arcep.fr/index.php?id=2124&tx_gsactualite_pi1\[uid\]=1348&tx_gsactualite_pi1\[backID\]=1&cHash=e7d3fd0113](http://www.arcep.fr/index.php?id=2124&tx_gsactualite_pi1[uid]=1348&tx_gsactualite_pi1[backID]=1&cHash=e7d3fd0113)

En résumé, 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.

3. Modifier profondément l'offre de génie civil NRA-SR

Pour relier en fibres optiques et à moindre coût le NRA et le sous-répartiteur, il faut disposer d'une offre d'accès au génie civil enterré de France Télécom. Celle-ci existe, son tarif a été revu à la baisse grâce à la régulation de l'ARCEP, mais elle présente encore des caractéristiques inadaptées :

- ▶ il s'agit d'une location, et non d'une offre de type « IRU » (droit d'usage irrévocable). Cela entraîne de nombreuses conséquences : non récupération de la TVA par la collectivité, contrairement à un investissement, création d'une dépense récurrente importante et difficulté ou impossibilité de prise en compte en termes de subventions
- ▶ le tarif de l'offre est variable et imprévisible. Il sera révisé chaque année, en fonction de considérants échappant totalement à l'action des collectivités, comme le volume total occupé dans les artères de transport de l'opérateur historique
- ▶ paradoxalement, le passage national progressif du cuivre à la fibre sera répercuté sur le prix de l'offre NRA-SR (allocation du coût global du génie civil en fonction de la proportion entre le nombre d'accès en fibres optiques et en cuivre, qui augmentera chaque année), alors qu'il s'agit d'offrir un service sur les lignes cuivre : la double peine en quelque sorte
- ▶ l'offre NRA-SR n'est ouverte qu'aux opérateurs, ce qui en l'état ne permet pas une collectivité opérant par marché de travaux de faire tirer une fibre, puis de la mettre à disposition des opérateurs
- ▶ le raccordement au NRA origine n'est pas forcément la solution optimale⁵. Surtout, l'offre NRA-SR ne permet pas que le câble qui y est tiré puisse servir à d'autres usages d'aménagement numérique : desserte d'une zone d'activité, d'un service public, d'un point haut, de prises en fibres optiques...

Si le cadre actuel n'est pas modifié, il est indispensable d'attirer l'attention sur un risque économique pour les collectivités : d'un côté elles devront accorder à France Télécom des droits d'usage de la collecte à un coût fixé et pour une longue durée (sept à dix ans par exemple), et de l'autre le tarif de location qu'elles paieront à France Télécom pour le câble posé dans ses conduites peut augmenter chaque année.

⁵ Le pop opérateur est contraint d'être situé sur la zone d'emprise du NRA pour que le tarif soit applicable sur la totalité de la longueur des fourreaux. Cette référence à la zone du NRA ne nous semble pas justifiée. La référence au territoire de la collectivité qui réalise le projet est plus pertinente et plus juste en terme d'objectif puisque cela contribue à la rénovation de la boucle locale.

L'AVICCA demande que l'offre NRA-SR (ou la future offre intégrée de génie civil, suivant les analyses de marché 4), réponde aux remarques ci-dessus : offre capexisable, stable, permettant d'autres usages que l'accès à la sous-boucle, ouverte aux collectivités pour une mise à disposition aux opérateurs.

L'AVICCA rappelle à l'ARCEP que les divers problèmes engendrés, pour les collectivités notamment, par un accès aux fourreaux de France Télécom qui ne se fait que sous forme de location à tarif variable ont également été soulevés pour le dossier du Très haut débit (TVA, part de dépense non subventionnable, imprévisibilité etc.) .

4. Allouer les moyens et gérer la file d'attente en fonction des SDTAN et SCoRAN

Le législateur a invité les collectivités à un effort de mise en cohérence de leurs initiatives via l'élaboration de schémas directeurs. Différentes technologies peuvent être utilisées pour la montée en débit, en particulier là où un réseau hertzien conséquent a été déployé pour traiter les zones blanches. Par ailleurs, il est possible de réaliser une montée en débit en passant immédiatement à la fibre optique jusqu'à l'abonné. Les schémas d'ingénierie réalisés à des échelles départementales ont montré l'importance de travailler à une certaine échelle pour optimiser les tracés. Il convient donc d'éviter des initiatives disparates, voire contradictoires.

Pour optimiser le processus, il faudrait tout d'abord réaliser une allocation des capacités industrielles nationales (2 000 par an pour un potentiel de 30 000 sous-répartiteurs) en fonction des besoins exprimés par les SDTAN et SCoRAN, puis gérer les files d'attente en fonction des priorités exprimées dans ces documents.

5. Utiliser pleinement les capacités du cuivre, notamment grâce au VDSL

Le VDSL est supérieur à l'ADSL2+ sur des courtes distances (de l'ordre de 1 km de longueur de ligne). Avec la distribution de longueur de lignes cuivre que nous connaissons en France, le VDSL ne bénéficierait qu'à une minorité de lignes, et c'est pourquoi il n'a pas été déployé. Mais il l'est par exemple en Allemagne, où les longueurs de ligne sont plus faibles.

A partir des données partielles auxquelles nous avons eu accès, l'AVICCA estime que la technologie VDSL permettrait de dépasser 20 Mb/s sur environ 2/3 des lignes, après avoir réduit la longueur des lignes cuivre par « l'opticalisation » des sous-répartiteurs. Cette estimation reste à confirmer à partir de données plus complètes sur le réseau de France Télécom.

Le passage au VDSL se pose en particulier pour les sous-répartiteurs pour lesquels l'ARCEP envisage de demander aux collectivités de payer les équipements actifs des opérateurs. S'il s'agit bien d'une étape destinée à pallier à l'installation du FTTH pour une durée de 7 à 15 ans, il serait absurde de ne pas envisager dès le départ

une solution ambitieuse. Ceci suppose que le Comité d'experts de l'ARCEP traite sans délai l'introduction du VDSL sur la boucle locale, et surtout que les opérateurs veuillent bien passer au VDSL2.

Le VDSL2 présente des surcoûts, principalement pour les coffrets d'abonnés (quelques dizaines d'euros). Les DSLAM actuels peuvent facilement recevoir des cartes VDSL2. Malheureusement, alors que dans d'autres pays les opérateurs sont passés à ce nouveau standard, ce n'est pas le cas en France, bien que les coffrets de nouvelle génération de certains opérateurs comportent des chipsets adaptés.

Dans le cadre actuel, les collectivités pourraient être amenées à financer de cent à cent cinquante mille euros pour un NRA MED, mais n'auraient aucune capacité à obliger les opérateurs à financer les quelques milliers d'euros qui permettraient un gain en débit comblant plus significativement l'écart avec les offres actuelles en fibre. **La logique de « subventionnement » de la boucle locale cuivre impute tous les coûts mais ne donne pas de maîtrise du niveau de service aux collectivités.**

Il serait par ailleurs utile d'examiner les possibilités d'action de raccourcissement de la boucle locale ailleurs qu'au sous-répartiteur quand celui-ci n'est pas le lieu optimum, soit d'un point de vue de la boucle cuivre (longueurs résiduelles trop importantes), soit d'un point de vue du futur réseau en fibre jusqu'à l'abonné.

6. Diminuer les coûts en allotissant les marchés, sans exclusives

Il est envisagé que la prestation de fourniture de l'armoire (et éléments connexes) soit confiée obligatoirement à France Télécom, alors qu'elle serait payée par la collectivité et non imputée à l'amélioration générale de la boucle locale cuivre.

Il s'agirait d'une régression par rapport aux pratiques actuelles sur NRA-ZO. L'allotissement pratiqué par certaines collectivités a montré qu'une diminution des coûts était possible, alors même que France Télécom bénéficie d'un effet d'échelle considérable. Une orientation vers les coûts de cette prestation de fourniture de l'armoire peut ne pas être suffisante, vu notamment les coûts de structure de France Télécom.

A titre d'illustration le marché attribué par le Conseil général de Haute-Marne pour 140 armoires à l'entreprise moins-disante s'est monté à 2,66 M€, la proposition de France Télécom étant de 5,18 M€. Une extrapolation sur les 30 000 sous-répartiteurs français concernés montre une économie supérieure à un demi-milliard d'euros.

De plus, l'armoire peut répondre à certaines caractéristiques précises, soit pour des raisons esthétiques, soit pour des raisons fonctionnelles liées aux objectifs d'aménagement numérique (dimensionnement et fonctionnalités permettant d'accueillir d'autres équipements, d'emblée ou à terme).

Il est tout à fait justifié que les caractéristiques fonctionnelles de la partie hébergeant les équipements liés à la boucle cuivre soient standardisés, afin de faciliter

l'exploitation. Par contre les locaux, shelters ou armoires répondant à cette caractéristique doivent pouvoir être fournis par tout prestataire.

7. Pouvoir organiser une ingénierie tarifaire adaptée aux objectifs des collectivités

L'expérience accumulée sur les Réseaux d'initiative publique, par les collectivités et leurs partenaires, 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.

Il est extrêmement important de pouvoir continuer sur ce modèle, et non de raisonner sous-répartiteur par sous-répartiteur. C'est ainsi un ensemble que doit pouvoir constituer la collectivité, dont les conditions économiques globales doivent répondre aux exigences de mise à disposition.

Par ailleurs, un opérateur peut, à l'occasion d'un tel aménagement, regarder l'opportunité de dégroupier d'autres NRA sur le trajet ou de créer une boucle afin de sécuriser son réseau etc. **Il serait donc très contre-productif et anti-concurrentiel de contraindre la collectivité à ne pas formuler directement une offre de collecte, mais à constituer France Télécom, qui possède son propre réseau de collecte, en point de passage obligatoire.**

Afin de parvenir à cet objectif, le plus simple et le plus normal est que la collectivité (ou son délégataire) puisse soumettre directement sa proposition d'hébergement et de collecte à un délégataire, dans un catalogue de service, comme dans tout réseau d'initiative public.

L'AVICCA conteste également une disposition du texte qui gèlerait inutilement six paires de fibres qui devraient être d'emblée à disposition de France Télécom (au moment même où l'ARCEP demande à France Télécom de mettre une seule fibre au lieu de deux à dispositions en cas de saturation de LFO !). Cette obligation est clairement disproportionnée, car il n'y a aucune raison de penser que six opérateurs vont être présents rapidement sur des répartiteurs de quelques centaines de lignes (à moins que le dispositif imputant toutes les charges aux collectivités ne constituent un effet d'aubaine).

8. Articuler la montée en débit sur cuivre et la fibre jusqu'à l'abonné

Les collectivités auront tout intérêt à examiner non seulement le comparatif des coûts de déploiement entre la montée en débit et le passage à la fibre jusqu'à l'abonné, mais le bilan économique comparatif des deux, sachant que la première devrait générer des recettes faibles, voire inférieures aux coûts d'exploitation. Les règles

d'emploi du FSN et du FANT, non connues à ce jour, contribueront à orienter les évolutions vers l'une ou l'autre de ces options.

Ainsi, les 30 000 sous répartiteurs « cibles », où l'affaiblissement de l'adsl est fort, représentent environ 8 000 000 de lignes. Il aurait une forte légitimité en termes d'action publique à agir sur cette cible. **Un fléchage important des crédits nationaux aurait un impact rapide sur la qualité de services pour les consommateurs concernés et éviterait une étape de transition coûteuse.**

Certaines collectivités ont déjà opté pour un passage direct (Hauts-de-Seine, Syndicat intercommunal d'Electricité de l'Ain, Régie du Pays Chartrain, Savoie, ...). Du côté des agglomérations, les déclarations de France Télécom à l'occasion de l'appel à manifestation d'intention d'investissements, même si elles sont sujettes à caution, et surtout l'économie même des déploiements, devraient orienter les réflexions également vers un passage direct à la fibre sauf exceptions.

En l'absence d'indications gouvernementales sur l'abondement du FANT et sur les priorités d'emploi des fonds, de nombreuses collectivités départementales et régionales réfléchissent néanmoins à un mix de solutions afin de ne pas laisser creuser trop d'écart entre territoires. Aussi convient-il de chercher à articuler les démarches.

En premier lieu il convient que l'ARCEP éclaire d'urgence les possibilités d'emploi de LFO, dans le cadre des présentes analyses de marché, ou en entamant immédiatement une analyse sur la collecte. Aujourd'hui un opérateur qui utilise cette offre LFO ne peut y faire transiter que le trafic de collecte de ses DSLAM. Si de la fibre jusqu'à l'abonné est déployée en aval du NRA, ou s'il faut collecter le trafic d'une station d'émission ou d'une entreprise raccordée à un réseau de zone d'activités, France Télécom interdit d'utiliser la fibre mise à disposition dans le cadre de LFO. De son côté l'ARCEP n'a pas rendu cette extension d'usage obligatoire.

Si cette situation perdure, elle entraîne la nécessité de doubler le réseau de collecte, ce qui est en partie fait par certains réseaux d'initiative publique. Par contre si cette forte contrainte est levée, et si le nombre de fibres installé est suffisant, il convient d'articuler les déploiements de collecte supplémentaire avec les câbles utilisés par LFO.

Compte tenu des énormes investissements à réaliser, l'AVICCA demande à l'ARCEP une décision stable et rapide sur la collecte, comme elle l'a exprimé au cours de la dernière réunion de travail du GRACO fibre. Une telle décision est indispensable pour éclairer tant les collectivités que l'Etat sur l'emploi des fonds publics.

En deuxième lieu, la montée en débit sur cuivre n'est qu'une solution palliative en attendant le passage à la fibre optique jusqu'à l'abonné. Il a été constaté sur plusieurs réseaux (Ain, Pays Chartrain, Gonfreville-L'Orcher, ...) que le basculement vers la fibre était très rapide si le débit assuré par le réseau cuivre était faible ou médiocre. Il pourrait donc y avoir un paradoxe à ce qu'une collectivité finance dans un premier temps une amélioration du réseau cuivre, puis que l'économie du réseau

fibre soit dégradée parce que la mutation des abonnés vers la fibre soit ralentie par cette amélioration.

Le texte soumis à consultation indique qu'il faut fournir des droits « pérennes » sur les infrastructures subventionnées par les collectivités. Ces droits doivent cependant être bornés dans le temps, à l'échéance prévisible du déploiement du nouveau réseau. A ce titre, **il conviendrait de formuler clairement la durée de ces droits pour l'ensemble des acteurs, par exemple cinq ans, avec une reconduction annuelle et un délai de prévenance de deux ans.** Ces délais seraient bien sûr plus long si la communauté des opérateurs prenait effectivement en charge une partie des investissements (la partie cuivre, cf. supra).

En troisième lieu, la compatibilité technique de la montée en débit sur cuivre et de la fibre optique reste à approfondir, et mériterait des études de principe et de terrain.

S'il s'agit de remplacer le réseau cuivre par un réseau fibre aujourd'hui, il y a fort peu de chances que les sous-répartiteurs soient le lieu idéal d'implantation d'équipements actifs pour la fibre. La portée de la fibre permet justement de s'affranchir des distances limitatives de l'adsl.

Une autre difficulté vient de l'anticipation dans un secteur évolutif. Quelle sera l'optimum dans dix ans entre le PON, le point à point et d'autres architectures ? On sait déjà que les câbles optiques gagneront en diamètre (donc en coût de location du génie civil), baisseront en prix et que les fibres gagneront en affaiblissement. Par ailleurs, quelle sera la réglementation dans dix ans ? Pour la zone moins dense, il est prévu des points de mutualisation d'un minimum de 300 lignes construites en point à point, sauf exceptions. Cette réglementation est à mettre à l'aune de l'expérience, et le marché du très haut débit sera très différent d'aujourd'hui. Enfin un simple calcul économique montre le peu d'intérêt à anticiper des investissements à réaliser dans dix ans, même si une part est ré-employable et que le coût du capital est plus faible pour une collectivité que pour un opérateur.

A contrario, si l'on réalise une montée en débit à la sous-boucle, l'infrastructure installée aura un caractère « attractif » pour l'ingénierie à venir, même si elle n'est pas optimale dans l'absolu. Un lien de collecte sera installé plus profondément qu'aujourd'hui, les équipements pour les DSLAM peuvent déjà recevoir des cartes permettant d'attaquer des lignes en fibre optique, l'armoire peut être dimensionnée pour permettre un brassage de la fibre, et alimentée suffisamment en électricité etc. Ce type d'action progressive vaut évidemment plus pour l'opérateur historique que pour un opérateur fibre alternatif.

En résumé, il sera difficile de prouver quelle part de l'investissement réalisé pour la montée en débit sera « à déduire » de l'investissement FTTH dans dix ans (mis à part pour la collecte de moyenne et longue distance). Par contre à l'occasion de toute action à la sous-boucle il est important de prévoir d'emblée les équipements publics, entreprises ou points hauts qui peuvent être collectés en fibre par la même occasion, voire des lignes FTTH à installer sur leur trajet, et les réserves de capacité nécessaires, tant en fibres qu'en espace d'hébergement. Pour cela **il est nécessaire que la régulation soit en adéquation avec cette approche graduelle et multi-objectifs (cf. supra, régulation du génie civil, fibre, armoires etc.).**

Le dimensionnement du câble de collecte doit résulter de cette approche multi-objectifs d'aménagement et non d'un nombre forfaitaire de fibres (72 ?) qui ne correspond à aucune réalité.

L'articulation de la montée en débit et du FTTH reste donc un champ à explorer pour le régulateur, les équipementiers, les intégrateurs, les opérateurs, les collectivités et leurs conseils, ainsi que le législateur et le gouvernement pour les fonds nationaux de péréquation.

9. Améliorer les pratiques et la sécurité juridique en poursuivant l'élaboration sur les « demandes raisonnables »

L'expérience cumulée sur les Réseaux d'Initiative Publique et les NRA-ZO, ainsi que les premières réflexions de territoires sur des opérations de montée en débit doivent être utilisés pour élargir et éclairer la notion de « demandes raisonnables » qui doivent être formulées pour l'accès à la sous-boucle.

Nous avons ainsi évoqué ci-dessus l'intérêt de regroupement de plusieurs sous-répartiteurs afin qu'une ingénierie tarifaire globale et incitative à l'extension du dégroupage soit mise en place. Pour les NRA-ZO, il a été montré l'intérêt, dans certains endroits, d'un rattachement autre qu'au NRA origine, ou d'un regroupement de plusieurs sous-répartiteurs dans un même NRA-ZO de taille plus importante⁶. On peut imaginer également que dans certains endroits, il soit intéressant d'agir plus bas qu'à la sous-répartition⁷.

En résumé, une « demande raisonnable » ne se limite pas à agir sur chaque sous-répartiteur, à un tarif fixé nationalement, en tirant un même câble depuis son NRA origine. Dans le mécanisme prévu par l'ARCEP, nous comprenons que la demande doit être formulée par un opérateur mandaté par la collectivité (à moins que celle-ci n'ait le statut d'opérateur) ; cette demande peut faire l'objet de discussions et négociations avec France Télécom. En cas d'échec, les parties peuvent se tourner vers l'ARCEP qui tranchera pour savoir si la demande peut être qualifiée de raisonnable. La décision de l'ARCEP peut à son tour être contestée devant une juridiction ordinaire par une des parties, avec les possibilités d'appel correspondantes.

Ce processus apparaît long et risqué. Son point de départ même est problématique pour la collectivité. En effet, c'est dès l'étude, avant de lancer son marché pour retenir un opérateur, que la collectivité doit savoir si son projet concilie sa vision d'aménagement numérique avec l'appréciation de son caractère « raisonnable ».

⁶ voir la réponse du Conseil général de Seine et Marne à la présente consultation

⁷ étude Tactis pour la Datar. Il s'agit d'un des scénarios envisagé dans le rapport d'étude Datar permettant d'offrir du très haut débit sur cuivre en complément de la fibre optique, qui aboutit à 300 000 sous-répartiteurs

Aussi l'AVICCA demande à ce que des travaux multilatéraux, sous l'égide de l'ARCEP, se poursuivent sur les bonnes pratiques permettant à l'ensemble des acteurs une définition large et stable des critères d'une « demande raisonnable » pour la montée en débit sur cuivre.

L'AVICCA demande également la conclusion rapide des travaux sur le déport de signal et sur la bi-injection, afin que toutes les solutions techniques et réglementaires soient disponibles pour traiter au mieux la diversité des cas.

Enfin l'AVICCA signale que les remontées de terrain contredisent l'assertion sur la disponibilité des plans itinéraires dans le cadre de l'offre d'informations préalables.

10. Obtenir des engagements de France Télécom sur la suppression des petits multiplexeurs

France Télécom s'est engagée à résorber les difficultés liées à ses gros multiplexeurs dans un délai de trois ans. L'AVICCA regrette que les programmes correspondants n'aient pas encore été portés à connaissance de toutes les collectivités concernées.

Cependant, il reste le cas des « petits multiplexeurs ». Il serait inefficace que d'un côté les collectivités financent tout ou partie des réaménagements de la boucle locale, et que de l'autre France Télécom ne résorbe par rapidement les petits multiplexeurs qui empêchent de fournir le haut débit à la totalité des abonnés. Aucune disposition n'empêche même France Télécom de continuer à multiplexer des lignes dans le cadre des nouvelles constructions qui se poursuivent partout en France, pour suivre l'évolution démographique.

L'AVICCA note que le Parlement va très prochainement habilitier le Gouvernement à retranscrire par ordonnances le nouveau « paquets télécoms » en droit français. Les textes européens permettent une définition élargie du service universel. Le service téléphonique peut être assuré sur des lignes multiplexées, ce qui n'est pas le cas du haut débit. L'AVICCA demande donc au Gouvernement, a minima, qu'au titre du service universel il ne soit plus possible d'installer des lignes multiplexées là où la fibre optique jusqu'à l'abonné n'est pas déployée, et que les lignes existantes soient démultiplexées dans un délai de trois ans.

Annexe Extraits de SDTAN et SCORAN

Pour répondre à cette consultation l'AVICCA a compilé quelques données provenant des études de Schémas directeurs territoriaux et de Stratégies de cohérence régionale d'aménagement numérique, afin de quantifier le besoin des collectivités territoriales à utiliser la montée en débit par l'action à la sous-boucle.

Collectivités	Nombre de SR	Coût
CG du Loiret	470	56M€
CG Seine-et-Marne	246	27M€
CG Eure-et-Loir	221	12M€
CR Bretagne	1500	350M€
CG Haute-Marne	88	40M€
CG de l'Oise	585	108M€
Total sur 9 départements	3110	593 M€

La variabilité des coûts unitaires s'explique en grande partie par la préexistence ou non d'un réseau de collecte d'initiative publique. Il s'agit de premières estimations qui devront s'affiner avec d'une part les coûts imputés aux collectivités (ici, la totalité des coûts est prise en compte, comme pour les NRA ZO), et d'autre part avec la fourniture effective, retardée par la guérilla menée par les opérateurs, des données concernant les infrastructures et réseaux, qui permettra par exemple d'apprécier l'existence de fourreaux. Pour certaines régions comme l'Auvergne, de nombreux câbles de France Télécom ont été posés en pleine terre pour des raisons d'économie à court terme, et les estimations générales varient de 10 à 20% du linéaire concerné. Enfin certaines collectivités, comme le Loiret, ont chiffré du génie civil en propre afin de pouvoir en disposer (chambre sur le trajet pour desservir une zone d'activité ...), du fait des limitations actuelles du cadre de régulation.

On peut noter une variété d'approches. Ainsi les chiffres donnés par la Haute-Marne comprennent à la fois les NRA ZO et MED, et le coût important résulte de l'investissement dans une collecte départementale qui est en cours de création. Pour la Bretagne, le coût ne comprend pas la collecte, chiffrée à part, dans la mesure où elle doit servir au très haut débit. L'importance du montant résulte d'une action très fine, parfois en aval du sous-répartiteur, permettant d'atteindre un objectif de 10 Mbits/s minimum. Inversement, la Seine-et-Marne envisage une action rapide en FTTH, et l'utilisation d'autres technologies si l'action au sous-répartiteur ne permet pas d'atteindre les 10 Mbits/s.

Ces premiers éléments confirment les données du rapport Datar, avec une fourchette de deux à cinq milliards d'euros suivant les ambitions fixées pour cette montée en débit.

Il apparaît nécessaire de clarifier au plus vite la régulation du génie civil et de la collecte, et de disposer de données sur les infrastructures et réseaux sous forme vectorielle et géolocalisée, afin d'affiner les chiffrages et de pouvoir lancer les projets de manière optimale.