

Mise en œuvre de l'accès à la sous-boucle et articulation avec le développement du très haut débit

Réponse de l'Avicca à la consultation publique 23 novembre 2009

Réduire l'asymétrie dans les capacités d'action

Une dimension très importante doit être prise en compte, relativement à l'asymétrie entre France Télécom d'un côté, les autres opérateurs et les collectivités de l'autre.

En effet, France Télécom peut modifier sa sous-boucle de sa propre initiative, ce qui impacte tout projet FTTH. La position dominante de France Télécom sur la boucle locale doit donc être prise en compte dans ce dossier, afin que le passage au très haut débit sur fibre optique, mesure structurante de long terme, soit privilégié. Ceci doit amener à la fois des remèdes dans le cadre actuel, mais également être pris en compte dans les réflexions nécessaires sur la séparation éventuelle de l'opérateur historique. Il semble en effet peu légitime d'interdire à un opérateur d'améliorer son réseau. C'est l'aspect intégré de cet opérateur dominant qui pose problème.

Articuler l'action à la sous-boucle avec le très haut débit

L'Avicca rejoint l'Arcep dans la préoccupation de bien lier les réflexions sur la sous-boucle avec le développement du très haut débit. En effet, améliorer la situation actuelle est une exigence légitime, et il convient d'y apporter des réponses conjuguant pérennité, rapidité et maintien de la diversité des offres pour les clients.

L'accès à la sous-boucle présente un certain nombre d'avantages et d'inconvénients par rapport au très haut débit en fibre optique :

- il est plus rapide à mettre en œuvre et moins coûteux
- il dégage beaucoup moins de revenus, ne répond pas à une exigence de long terme, ne permet pas de desservir les nouveaux immeubles qui vont se fibrer conformément à la LME, est moins ouvert à la concurrence et n'offre pas les mêmes capacités techniques

Il est exact que, sous certaines conditions, l'accès à la sous-boucle peut être une étape d'investissement vers le FTTH. Une enquête sur un échantillon d'environ un millier de NRA-ZO montre cependant que moins d'un tiers de la collecte est fibrée. Il faut surtout s'interroger sur le paradoxe économique d'une aide publique employée à faire évoluer la sous-boucle cuivre. En permettant un meilleur niveau de service que l'état actuel (triple play, TV haute définition dans certains cas, usages simultanés...), elle diminue l'appétence des clients à migrer, donc des opérateurs à utiliser le nouveau réseau si l'on construit ensuite du FTTH. Celui-ci montera en charge moins rapidement, et les conditions de négociation avec les opérateurs pour passer sur ce nouveau réseau seront dégradées. Donc l'économie du nouveau projet FTTH sera elle-même dégradée, ce qui nécessitera davantage de subventions publiques. En conséquence, une action à la sous-boucle doit être pertinente là où il ne sera pas possible d'envisager le FTTH à moyen/long terme.

Le document de l'Arcep comporte des hypothèses qui montrent l'importance de la question. A ce stade, il est utile de souligner combien la notion de haut débit diffère selon les enjeux de chacun des acteurs. Pour les collectivités la notion de haut débit minimal prise en compte dans l'établissement des projets de RIP se situe plutôt à 2Mbits.

La lecture du document laisse penser que les zones éligibles à l'offre NRA ZO ne seraient pas éligibles à cette définition de la montée en débit, en considérant que cette offre reste la réponse à la sous-boucle appropriée sur cette zone. Pour l'Avicca, les solutions générales d'accès à la sous-boucle qui seront retenues devront se substituer à l'offre NRA ZO. Plusieurs projets publics ont déjà entériné cette vision par des clauses contractuelles de substitution acceptées par l'opérateur retenu.

Par ailleurs une limite à 4 Mbits n'est qu'un des choix possibles. En effet, la demande de montée en débit ne concerne pas exclusivement l'usage télévisuel mais aussi et surtout le téléchargement (audio et vidéo), le streaming (audio et vidéo) voir la visiophonie. Pour l'audiovisuel, on peut aussi viser le multiposte ou la vraie haute définition. Les usages évoluant, chaque acteur peut se fixer un objectif.

Dans l'estimation de l'ARCEP, avec 45 000 sous répartiteurs concernés, pour 9 millions de lignes et un coût moyen de 140 000 euros, dont 50 000 pour la collecte optique, l'investissement à réaliser se monterait à plus de 6 milliards d'euros, soit environ 700 euros la ligne impactée. Seule la partie fibre est ré-employable pour le FTTH, soit un tiers de l'investissement, autrement dit 4 milliards d'euros (deux fois le montant envisagé pour le très haut débit dans le grand emprunt, ou 450 euros par prise) sont investis dans une technologie transitoire, qui peut même rendre plus difficile économiquement le passage à la fibre. Autrement dit, l'action à la sous-boucle apparaît localement comme un moyen d'améliorer la situation, mais il est aussi globalement un palliatif coûteux faute d'une action vigoureuse sur le très haut débit. De plus, le montant global envisagé, servant à moderniser le réseau de France Télécom, pourrait au total se regarder au total comme une aide d'Etat non compatible.

Cette articulation entre « montée en débits » et « très haut débit » dépend du cadre national du passage au très haut débit :

- l'utilisation du dividende numérique permettant de ne pas agir à la sous-boucle là où les technologies hertziennes seraient intéressantes
- le cadre de mutualisation de la fibre hors zone très dense
- le cadre d'obligations de couverture hors zone très dense
- les aides nationales financières pour compléter l'action des collectivités

L'Arcep a un rôle déterminant dans les trois premiers dossiers qui n'ont pas avancé depuis plusieurs mois, et qui ne donnent donc pas de visibilité aux acteurs pour effectuer leurs choix. Il est indispensable de les accélérer pour qu'ils soient connus en même temps que le cadre d'action à la sous-boucle, sans retarder celui-ci, donc d'ici quelques mois.

Sur le volet financier, l'Etat doit également donner une visibilité de long terme, au delà des fonds du grand emprunt, à la fois sur les aides au financement (garanties d'emprunt ou bonifications) et sur les mesures de péréquation qui permettent de corriger les distorsions considérables entre les territoires.

Toutes ces mesures doivent permettre de limiter l'action à la sous-boucle au strict nécessaire, suivant les appréciations locales.

Tirer les leçons du NRA-ZO

En ce qui concerne le volet actuel du haut débit, l'Arcep pourrait mener une analyse de la stratégie actuelle et passée de France Télécom pour agir sur sa boucle. En particulier il serait intéressant de voir si l'opérateur a mené des actions de modifications de sa propre initiative, sans financement local, là où des collectivités ont déployé des réseaux d'initiative publique utilisant par exemple des technologies hertziennes ou en fibrant des zones d'activité.

Il serait également très important d'analyser les conséquences de la structure actuelle du marché du haut débit dans les zones non dégroupées sur les évolutions de la sous-boucle. En particulier, France Télécom est pratiquement le seul à pouvoir installer ses DSLAM dans les nouveaux sites. En conséquence, quand il n'y a pas en place un opérateur d'opérateur qui délivre une offre activée, France Télécom peut dicter aux collectivités les conditions tarifaires d'hébergement et de collecte, surtout en l'absence d'éléments comparatifs sur les opérateurs efficaces que l'Arcep aurait pu publier.

Réguler les infrastructures correspondantes

Il est également important que l'Arcep prenne en compte pleinement l'offre de fourreaux de France Télécom et le passage en aérien. Le document de consultation indique à juste titre qu'il faut éviter que l'action publique serve à la modernisation exclusive ou privilégiée de la boucle locale de France Télécom et qu'il faut que l'architecture déployée par les collectivités puisse servir au-delà cette modernisation. Il ne s'agit pas uniquement d'un dimensionnement adéquat du nombre de fibres. Actuellement l'offre de fourreaux entre le NRA et le sous-répartiteur ne permet pas d'utiliser la fibre sur le trajet, ni de ressortir au sous-répartiteur pour desservir des bâtiments ou des points hauts en FTTH. De la même manière, il serait intéressant de mener une étude sur la desserte des NRA vers les sous-répartiteurs utilisant des poteaux de France Télécom. S'il apparaissait que le passage sur les poteaux de France Télécom, ou utilisant les droits d'usage de France Télécom sur d'autres poteaux (électriques notamment) ne permettait pas à d'autres opérateurs de répliquer une offre, il faudrait envisager des mesures de régulation.

Mieux évaluer l'appétence des opérateurs suivant les différents modes d'accès

Sur la question de la faible appétence des opérateurs, il est probable qu'elle évolue dans le temps, surtout avec le développement des services qu'engendrera l'extension du très haut débit. En effet, d'une part la demande des clients peut évoluer, permettant de valoriser le débit effectif, et d'autre part les services complémentaires offerts par les opérateurs (VOD...) peuvent augmenter leur ARPU. A ce titre, la bi-injection présente la meilleure solution concurrentielle. En effet, la solution de déport de ligne met les opérateurs sur un pied d'égalité, et celle de réaménagement risque même de diminuer la présence des équipements des différents opérateurs en fragmentant la sous-boucle. Par contre la bi-injection peut permettre à un opérateur qui investit de se différencier, ce qui pourrait donner un début d'économie à une action à la sous-boucle.

Pour la comparaison entre les différents modes d'action, c'est bien sûr l'ensemble des critères qui sont à prendre en compte (performances, coût, impact concurrentiel, évolutivité...). Cette appréciation peut être diverse suivant les objectifs et les caractéristiques des lignes du territoire (taille et dispersion des sous-répartiteurs, fibrage amont des répartiteurs, présence d'un réseau de collecte etc.).

Tenir compte du cadre réglementaire européen

L'Arcep estime que le droit d'action des collectivités ressort d'une « compétence subsidiaire ». Tout au contraire, la Commission a reconnu que les réseaux très haut débit (NGA) pouvaient être reconnus comme des Services d'intérêt économiques généraux. Ceci entraîne un droit d'action, qui est simplement encadré dans ses modalités. L'Arcep estime ainsi que « la qualification de SIEG semble délicate dans les zones couvertes par un réseau câblé ou par le dégroupage ». C'est bien l'inverse qui a été décidé par la Commission dans le dossier des Hauts-de-Seine.

Dans ses lignes directrices, la Commission a bien édicté une liste de conditions à une action publique en infrastructures passives et actives. Il ne s'agit pas de conditions obligatoires, mais d'un encadrement qui limite les risques de refus : « la Commission a épinglé, grâce à sa pratique décisionnelle, un certain nombre de conditions nécessaires pour limiter l'aide d'État en jeu et ses effets potentiels de distorsion de la concurrence. Une évaluation approfondie sera nécessaire en cas de défaut de l'une quelconque des conditions suivantes ». Rien n'interdit donc d'explorer d'autres voies, en prenant le risque du délai d'instruction, voire d'un éventuel refus.

Texte de la consultation de l'ARCEP

http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-montee_en_debit-231009.pdf