

Consultation publique de l'ARCEP
sur l'analyse des marchés du haut et du Très haut débit (marchés 4 et 5)
Réponse AVICCA
Septembre 2010

Le passage du haut au Très haut débit, et d'éventuelles étapes en montée en débit sur cuivre, entraînent une accélération des demandes déjà formulées par l'AVICCA concernant notamment l'accès aux infrastructures aériennes, une utilisation souple et complète de l'infrastructure souterraine actuellement segmentée, une meilleure connaissance de l'état d'occupation du génie civil, la mise en place d'une offre de gros activée sur la fibre.

De manière générale, l'AVICCA s'interroge sur les conséquences d'analyses de marchés qui sont effectués sur des bases nationales, alors même que les situations sur le territoire sont très disparates. A cet égard, il conviendrait de s'interroger pour chaque mesure sur l'impact des décisions de régulation : contribuent-elles à figer une situation inégale, ou bien créent-elles une dynamique de rattrapage ? Il est important de souligner que cette inégalité touche les opérateurs, en fonction de leurs parts de marché, mais qu'elle signifie concrètement des services moins disponibles (triple play) et/ou plus chers pour les habitants, services publics et entreprises concernés. Il est certain que la régulation sur des bases géographiques n'est pas simple, ce qui se vérifie avec la segmentation adoptée pour la mutualisation des réseaux très haut débit. Néanmoins il s'agit d'un enjeu important d'aménagement du territoire, qui devrait être pris en compte dans les outils d'analyse et dans les décisions de l'ARCEP. L'AVICCA avait eu l'occasion d'alerter le régulateur en ce qui concerne la tarification des fourreaux pour le FTTx en se basant sur des données de terrain, mais seule l'ARCEP peut disposer de l'ensemble des données provenant des opérateurs.

Marché 4

Accès aux infrastructures aériennes

Un accès régulé aux infrastructures aériennes de France Télécom pourrait être très positif pour le déploiement de la fibre optique, par exemple dans le cas des zones pavillonnaires en agglomération, où les parcours sont souvent mixtes (enterré et aérien). Un accès régulé peut permettre d'éviter de dupliquer cette infrastructure en aérien, avec un impact positif pour les coûts et du point de vue esthétique. Cependant, à ce stade, de nombreuses interrogations subsistent :

- cet accès régulé portera-t-il sur les droits de pose en façade, sur les traverses posées en appui commun etc ?
- l'état d'entretien des appuis, et l'augmentation des exigences pour résister aux aléas climatiques et assurer la continuité de service permettront-ils de supporter un nouveau réseau ?
- les contraintes spécifiques de pose (interdistance, hauteur libre...) permettront-elles, dans le cas général, de supporter un nouveau réseau ?
- les coûts de renforcement, désaturation ou aménagements seront-ils mis à charge exclusive de l'opérateur qui déploie ?
- l'architecture optimale de déploiement d'un nouveau réseau fibre va-t-elle se caler sur les infrastructures existantes, dans les zones desservies en aérien ?
- l'offre tarifaire, qui pourrait s'articuler avec l'offre régulée de génie civil enterré, sera-t-elle incitative ?

Sur ce dernier point, l'AVICCA a formulé des remarques et propositions à l'occasion de la consultation publique sur le nouveau projet de décision.

En zone urbaine, de nombreux programmes d'enfouissement sont en cours. Au cas par cas, le déploiement devra donc être envisagé soit dans une optique de minimisation des coûts, amenant à continuer à passer en aérien, soit s'inscrire dans une logique globale d'enfouissement. Il conviendra donc que les opérateurs se rapprochent de la collectivité, afin de ne pas être exposé au risque de devoir enfouir à court/moyen terme le nouveau réseau dans le cadre d'une politique d'enfouissement coordonné par exemple. Il en est de même dans les zones rurales quand des programmes d'enfouissement des lignes électriques ont été lancés afin de minimiser les risques liés aux aléas climatiques.

La consistance de la boucle locale de France Télécom n'est connue que par des données globales, sans pouvoir apprécier leur variabilité (nombre de lignes desservies exclusivement en aérien ou en pleine terre, dispersion de ces lignes suivant les typologies de territoires, appuis en propre et appuis communs, état d'entretien et vétusté...).

Suivant l'état de l'infrastructure aérienne et ses capacités à accueillir de nouveaux câbles (résistance mécanique, disponibilité de traverse, réserve de hauteur...), il est possible que des travaux d'adaptation, ou de confortement soient nécessaires. Contrairement à l'infrastructure enterrée, il est peu probable qu'il soit possible de procéder à des travaux de désaturation. Si ces travaux sont à la charge de l'opérateur qui déploie, et s'ils sont coûteux, cela pourrait conduire cet opérateur à préférer dupliquer l'infrastructure plutôt que d'avoir à en assumer une charge d'investissement en plus d'un loyer. Il en résulterait alors, en plus de cette duplication, une répercussion indirecte sur le coût de l'accès à l'infrastructure aérienne pour les autres opérateurs.

La base d'expérience de déploiement et l'absence de publication de données sur l'état du réseau aérien de France Télécom ne permet pas de voir s'il s'agit d'un problème marginal ou fondamental. En tout état de cause, il est probable que cette capacité sera extrêmement variable d'une zone à l'autre, suivant par exemple la date d'installation des poteaux et la qualité de l'entretien qui y a été apporté. Cette variabilité ne pose pas de problèmes particuliers aux opérateurs nationaux, mais elle est très sensible pour des projets locaux. Or le programme national très haut débit prévoit que ce sont justement les collectivités locales qui auront à porter des projets dans les zones non rentables.

En ce qui concerne les appuis communs, les exigences de tenue de l'infrastructure sont déterminées par les normes adoptées sur le réseau électrique. Concernant les réseaux spécifiques à France Télécom, un câble en fibre optique destiné à servir la même desserte devrait avoir un poids nettement inférieur à un câble de réseau cuivre. On peut donc estimer qu'en règle générale le surpoids ne devrait pas occasionner de travaux à partir du moment où l'infrastructure n'est pas vétuste et a été correctement entretenue. Dans ce cas, il ne serait pas raisonnable d'imposer à un opérateur qui déploie de supporter des coûts de confortement qui auraient dû être supportés par France Télécom. De plus, une telle mesure enverrait un signal négatif à France Télécom. En effet, dans la mesure où la couverture des zones rurales sera pour l'essentiel à la charge des collectivités, l'opérateur n'aurait pas intérêt à y maintenir son infrastructure aérienne dans une perspective de long terme.

L'AVICCA demande donc que les coûts nécessaires pour le passage effectif de la fibre sur les infrastructures aériennes soient répercutés sur France Télécom, et donc sur l'ensemble des utilisateurs de cette infrastructure nationale. L'AVICCA renouvelle sa demande, effectuée à l'occasion des consultations sur le service universel, d'un audit de la maintenance des infrastructures concernées de l'opérateur historique. Elle rappelle qu'un rapport indépendant, mené sur les infrastructures ferroviaires, avait montré une dégradation systématique et continue des normes et pratiques, conduisant à la fermeture inéluctable des lignes considérées comme non rentables. De même, les collectivités constatent un sous-investissement des infrastructures aériennes par ERDF. Il ne s'agit pas de faire un procès

d'intention quelconque à France Télécom, mais bien de disposer de données objectives et fiables. Ceci est d'autant plus important dans le cadre de la mutation du cuivre vers la fibre. Si les collectivités doivent utiliser sur le long terme les infrastructures aériennes de France Télécom, en payant sa location, cela doit s'accompagner d'un contrôle des prestations et des coûts afin que le service attendu soit effectivement rendu. Enfin il faut rappeler que l'ARCEP, malgré la demande exprimée par l'AVICCA et d'autres acteurs, a choisi une valorisation de l'infrastructure sur la base des coûts courants économiques. Il serait paradoxal d'employer une méthode qui permet de refinancer l'infrastructure, et pas seulement de l'amortir, alors qu'elle ne serait pas maintenue.

Etat de saturation du génie civil

La présente consultation envisage que l'état de saturation connu du génie civil soit communiqué aux opérateurs. Il serait indispensable qu'il soit aussi communiqué aux collectivités. Au titre du décret 2009-167, il est prévu que les propriétaires d'infrastructures communiquent "leur état d'occupation" aux collectivités concernées qui en font la demande. Les informations sur l'état de saturation doivent naturellement faire partie de l'état d'occupation. Elles sont indispensables au moment d'établir des projets, mais également en amont :

- la loi (article L.1425-2 du Code général des collectivités territoriales) a confié aux collectivités la responsabilité d'établir des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique. L'état de disponibilité du génie civil impacte directement les coûts de déploiement des opérateurs, et donc la couverture potentielle du territoire
- la loi impose que les travaux sur la voirie d'une certaine importance soient communiqués en amont aux collectivités, dans le but de permettre d'installer des fourreaux en attente. L'intérêt d'installer de nouveaux fourreaux dépend de la connaissance de l'état de saturation des fourreaux déjà existants sur les tronçons concernés (pour la desserte) ou voisins (pour la collecte)

En tout état de cause, si la régulation ne permettait pas d'imposer la communication de l'état de saturation du génie civil, une modification du décret 2009-167 s'imposerait.

Action à la sous-boucle

L'AVICCA est très attentive aux travaux de l'ARCEP pour l'élaboration d'une offre d'accès à la sous boucle. Plusieurs sujets nous semblent devoir être approfondis en vue de la mise en oeuvre de cette offre. Tout d'abord l'offre NRA ZO existante devra être fusionnée avec la future offre NRA MED dès lors qu'elle sera activable car il serait dommage de maintenir deux séries de critères d'éligibilité de l'action à la sous boucle. Cela perturberait la lisibilité nécessaire de l'utilisation de cet outil pour l'aménagement territorial.

Fourreaux NRA SR

Dans le cadre des travaux de la multilatérale "Montée en débit" les discussions portent sur la création d'une nouvelle offre d'accès à la sous boucle cuivre afin de permettre aux opérateurs de pouvoir fournir des abonnements ADSL2+ d'un meilleur débit pour les usagers. Les collectivités locales seront susceptibles de commander ou de faire commander par un opérateur aménageur ces offres après avoir réalisé des travaux de mise en oeuvre d'un hébergement pour les équipements actifs des opérateurs de détail. Liée à ces équipements, une collecte réalisée en fibre optique sera quasiment indispensable. A ce titre, l'AVICCA demande que l'offre de location de fourreaux NRA-SR soit rendue plus disponible qu'elle ne l'est actuellement sous plusieurs aspects :

- cette offre doit être actionnable par une collectivité et non seulement par un opérateur. Il est paradoxal qu'une collectivité puisse commander un NRA-ZO mais pas l'offre de fourreau qui permettra de le collecter
- les informations préalables à la commande de cette offre doivent aussi être disponibles pour l'élaboration des schémas d'ingénierie. Il serait judicieux d'en faire un module des informations préalables à la commande d'un NRA MED
- l'offre est spécifique au raccordement en fibre d'un sous répartiteur mais ne permet pas d'utiliser cette fibre pour raccorder par opportunité des installations se trouvant sur le tracé ou dans la continuité du linéaire de fourreaux (entreprise, service public, point haut...). Il est indispensable d'ouvrir cette possibilité pour permettre d'optimiser les investissements publics consentis par les collectivités territoriales qui s'engageront dans ces projets
- 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

Priorisation

Lors des travaux de l'ARCEP en multilatérale sur la montée en débit, France Télécom a annoncé à plusieurs reprises que sa capacité de production de transformation des SR en NRA MED répartie sur l'ensemble des régions était de 2000 par an environ, et que cette masse serait répartie région par région en fonction des capacités de production locale. France Télécom a insisté sur la nécessité de prévoir un processus de priorisation des projets des collectivités à réaliser chaque année et surtout que cette responsabilité ne lui incombait pas. L'AVICCA partage cette analyse, et estime que la règle du "premier arrivé, premier servi" n'est pas non plus efficace.

Il est à noter que l'action à la sous-boucle locale n'est pas le seul mode possible de "montée en débits". Par ailleurs les travaux de l'ARCEP comme ceux de l'Autorité de la concurrence montrent l'impact négatif d'une action à la sous-boucle si le déploiement d'un réseau FTTH était possible à court terme. Dans le même temps, tous les niveaux de collectivité peuvent s'impliquer dans l'aménagement numérique. Il y a donc plusieurs risques à éviter :

- des actions dispersées, sans cohérence, par exemple au niveau de la collecte
- des actions contradictoires (action à la sous-boucle en parallèle d'une action à une autre échelle en technologies hertziennes, ou vers le FTTH).

Il paraît donc important de se référer aux outils de mise en cohérence et de priorisation des actions que sont les SCORAN, au niveau régional, et les SDTAN, au niveau régional, interdépartemental ou, le plus souvent, départemental. Ces démarches font participer à la fois les différents niveaux de collectivité et les opérateurs.

L'AVICCA propose donc une allocation prévisionnelle annuelle des capacités techniques régionales de modification de la boucle locale en deux étapes :

- vers les différents SDTAN, via le SCORAN ou via une clef de répartition (population, nombre de SR éligibles...)
- suivant les priorités définies par le SDTAN

En l'absence de SDTAN, les risques d'incohérence sont élevés. Eventuellement, l'ARCEP pourrait faire figurer dans ses recommandations la nécessité d'un SDTAN parmi les critères nécessaires.

Accompagnement raisonnable

La consultation met en exergue, pour la montée en débit par l'action à la sous boucle, la nécessité d'accompagner les opérateurs désireux de venir y installer leurs équipements. Ceci afin de réduire les problématiques opérationnelles et économiques. Pourtant le contexte économique dans lequel se situe la montée en débit par l'action à la sous boucle n'est pas suffisamment clair pour les collectivités locales. Il serait préjudiciable que les mesures d'accompagnements ne soient pas proportionnées avec justesse et servent finalement à financer la marge bénéficiaire des opérateurs de détails installés à la SR. Pour palier à ce risque il est indispensable que le modèle économique de l'action à la sous boucle soit très détaillé, que des contrôles de coût soit effectués. L'évolution des matériels, de l'ARPU, des modalités opérationnelles (industrialisation...) devraient permettre une décroissance régulière du montant de l'accompagnement raisonnable.

Par ailleurs, il serait potentiellement moins cher d'agir derrière un NRA ne comportant qu'un seul opérateur, que d'avoir à accompagner plusieurs sur un autre NRA. Pour des sous-boucles de même taille, permettant de faire monter le même nombre d'abonnés en débit, il y aurait donc un biais anticoncurrentiel. De plus, si un seul opérateur est présent au NRA, son économie est différente du cas où plusieurs sont présents. Il faut donc que le modèle économique et les mesures d'accompagnement soient spécifiés suivant le nombre d'opérateurs présents à la sous boucle au moment de l'opération, mais aussi suivant les engagements que ces opérateurs seront susceptibles de prendre pour aller sur d'autres sous répartiteurs en cohérence par exemple avec les engagements pris pour la couverture du FTTH. Trois zones seraient ainsi définies, la zone dégroupée, la zone où les opérateurs s'engagent à venir au sous répartiteur d'ici 3 à 5 ans et la zone où il y aura qu'un seul opérateur dans la SR MED.

L'AVICCA souhaite préciser que le comité d'experts instauré par l'autorité de régulation et décrit dans la consultation est composé en effet des opérateurs alternatifs, de FRANCE TELECOM, d'industriels du secteur, mais aussi d'opérateurs d'opérateurs et de représentants des collectivités locales, contrairement à ce qu'indique le texte de la consultation.

Pour conclure sur l'action à la sous boucle, un certain nombre de mesures coûteuses destinées à mettre en oeuvre l'offre NRA MED sont en réalité des améliorations de l'accès à la boucle locale qui devraient être intégrées dans les obligations d'évolution naturelle du réseau de France Télécom, qui doit suivre l'évolution des usages de l'internet, de plus en plus gourmands en débits. La location du cuivre, normalement orientée vers les coûts, payée par les opérateurs "dégroupés" qui dégagent des excédents financiers devrait subvenir au financement de ces mesures d'accompagnement. Il serait inopportun que les collectivités financent par de l'argent public des équipements d'amélioration de la boucle locale alors que les comptes de France Télécom indiquent des excédents sur cette activité.

LFO

L'AVICCA rappelle que l'offre LFO n'est pas destinée uniquement aux opérateurs FAI, comme la consultation semble nous l'indiquer. Les opérateurs aménageurs et les collectivités locales sont susceptibles de commander cette offre avec un intérêt cependant limité puisque elle est entièrement dévolue à un raccordement point à point entre NRA. Il serait souhaitable comme dans notre demande concernant l'offre NRA SR que les fibres soient utilisables opportunément sur l'ensemble des points de sortie du réseau utilisé.

Marché 5

Offre de gros activée

A ce stade, l'ARCEP n'envisage pas d'obliger France Télécom à proposer une offre de gros activée. Le régulateur mise sur l'émergence probable d'un marché de gros, porté par le fait que plusieurs opérateurs auront une infrastructure (ou des droits d'usage), et donc intérêt à être offreur de gros en plus d'être présent sur le détail. Pour l'AVICCA, il existe cependant un risque que, pour les premières années, les trois principaux FAI ne fassent pas une proposition correspondant aux attentes raisonnables de nouveaux entrants sur le marché grand public, afin de se réserver, de fait, le marché, ou aux opérateurs ciblant le marché professionnel.

L'AVICCA rejoint l'analyse de l'Autorité de la concurrence sur le fait que cette offre est indispensable sur les zones moins denses, car il n'y aura pas plusieurs réseaux en parallèle, et le jeu d'acteurs privés y tendra plus vers un marché fermé. Ceci serait donc dommageable pour les territoires où se déroulent les investissements privés. En effet, l'existence d'un parc raccordable de taille importante contribuerait à l'émergence ou au renforcement de ce type d'opérateurs émergents et serait donc favorable à la concurrence. De plus, au moins au démarrage de leur déploiement, les réseaux d'initiative publique qui se construisent dans des zones qui n'intéressent pas les opérateurs, et qui commencent nécessairement par de faibles volumes, ont besoin d'une offre activée pour attirer des opérateurs de plus petite taille. Ce type d'acteurs a été indispensable pour fournir un service sur les zones blanches de l'adsl. L'existence d'une offre sur les réseaux de France Télécom peut conforter leur économie, et servir indirectement les territoires les plus difficiles.

L'AVICCA demande en conséquence à l'ARCEP de prévoir un seuil au-delà duquel, elle obligera France Télécom à proposer une offre de gros activée si cet opérateur ne l'a pas mis en place spontanément. Le seuil pourrait être fixée à 500 000 prises installées, qui correspondent déjà à une taille conséquente de marché adressable. Le nombre de prises devrait inclure, outre celles dont France Télécom est propriétaire, celles dont il a acquis des droits d'usage (par exemple via une offre de co-investissement) et qui ne lui interdisent pas une offre de gros. L'AVICCA demande que l'offre de gros activée soit adaptée aux caractéristiques spécifiques des deux marchés (grand public et professionnel). A titre d'exemple, il ne faut pas de barrière à l'entrée du marché professionnel via un nombre d'accès à souscrire important, et il convient que des garanties spécifiques en termes de débit garanti, de temps d'intervention et de temps de rétablissement soient proposées.

Bitstream

L'ARCEP décrit les mécanismes retenus pour favoriser le dégroupage et donc la concurrence par les infrastructures. Actionner les tarifs du bitstream et ceux du dégroupage permettait à l'autorité de pousser les investissements des opérateurs alternatifs. Aujourd'hui il semblerait que les opérateurs soient plus enclins à dégroupier si l'ARPU est susceptible de progresser. Le tarif bitstream ne serait alors pas aussi significatif dans la décision à prendre. Nous ne partageons pas cette analyse et pensons que le tarif bitstream possède encore une influence significative. Une baisse de ce tarif favoriserait directement l'accroissement de l'ARPU d'un opérateur lui imposant forcément à nouveau une analyse sur l'opportunité ou pas de passer au dégroupage sur la zone considérée.

Par ailleurs, de nombreuses DSP ont créé des offres bitstream similaires auprès desquelles le tarif régulé fait référence. Accentuer la baisse du tarif régulé tendrait à faire baisser également les tarifs des délégations pour rester compétitives avec à la clé une mise en danger de leurs équilibres économiques