

## Mise en œuvre de l'obligation de complétude des déploiements des réseaux FTTH mutualisés pour l'habitat isolé

### Consultation publique de l'ARCEP Réponse de l'AVICCA (mai 2012)

Les territoires ruraux sont à la fois ceux qui souffrent aujourd'hui des plus mauvais débits ADSL en général et qui ont le plus besoin de « mettre fin à la tyrannie de la distance » pour accéder aux services publics et privés grâce aux technologies de la communication.

Face à cette exigence, la réalité des coûts de déploiement du FTTH s'impose également. De multiples études ont montré l'envolée des linéaires pour les quelques pourcents d'habitations les plus éloignées. A titre d'exemple, les études menées sur la région PACA indiquent que les 61 000 prises d'habitat dispersé coûteraient autant que les 600 000 prises en habitat regroupé, et ceci hors zone AMII des principales agglomérations. Or la décision de l'ARCEP sur la zone moins dense impose une complétude de la couverture, jusqu'à proximité immédiate des logements ou locaux, dans un délai maximal de cinq ans à partir du moment où la desserte d'une zone arrière de point de mutualisation a été commencée.

Bien évidemment, les opérateurs privés ne s'intéressent pas aux zones rurales en général, et encore moins à l'habitat isolé. Il revient aux politiques publiques de savoir où mettre le curseur pour arbitrer entre les exigences d'équité de traitement et les possibilités budgétaires. C'est l'exercice difficile auquel se livrent aussi bien l'Etat, que les collectivités, notamment dans les SDTAN.

Cependant, il existe aujourd'hui un hiatus entre l'effet de levier que recherche l'Etat, via un plafond d'aide du FSN à la prise faible, et une obligation réglementaire de complétude pour l'habitat isolé qui enchérit le coût moyen à la prise, déjà élevé en zone rurale, dans des proportions très importantes. De même l'Etat appuie financièrement des recherches pour le satellite qui visent principalement l'habitat isolé. La vision publique nationale est clairement celle d'une réalisation différée de l'habitat isolé ; il est peu probable que les contraintes budgétaires modifient substantiellement cette vision pour un prochain gouvernement, même si l'ensemble du Programme national Très haut débit s'accélère.

On remarquera également que l'Etat et les collectivités proposent des solutions alternatives là où le FTTH ne peut être installé (hertzien terrestre, montée en débit sur cuivre, satellite ...). Il s'agit bien d'articuler des solutions technico-économiques en fonction de réalités de terrain et d'un changement par étapes. A contrario, là où les opérateurs privés ne construisent pas de FTTH, ils ne proposent pas non plus de solutions de montée en débit.

L'obligation de raccorder l'habitat isolé dans un délai court (à l'échelle de temps du fibrage des zones rurales) revient à enchérir le coût de desserte d'une zone arrière de point de mutualisation à un point tel qu'elle peut aboutir à deux impasses :

- ▶ un découpage en zones arrières aberrant (à l'image de l'exemple 2 de la consultation)
- ▶ la non réalisation d'une zone arrière dans son ensemble pour ne pas mettre le doigt dans l'engrenage d'une obligation qui entraîne trop loin dans les besoins de financement

Sur le temps long, nous pouvons espérer qu'un mécanisme de type « service universel » permette, comme actuellement pour le cuivre, une péréquation des coûts sur une très large échelle. Sur un temps court, l'obligation ne pèse que sur les collectivités les plus rurales.



Parallèlement, il convient d'éviter qu'un allègement des obligations pour les zones rurales ne facilite un écrémage, déjà à craindre, dans les zones urbaines.

Aussi, l'AVICCA

- ▶ souhaite des obligations de complétude qui soient proportionnées avec les difficultés de réalisation, afin de permettre le déploiement de la fibre en milieu rural, et éviter d'écrémer davantage les territoires urbains ;
- ▶ demande une articulation forte entre la réglementation et les politiques publiques pour le Très haut débit et la montée en débit ;
- ▶ propose un régime provisoire permettant de gérer les exceptions, afin de bénéficier d'un retour d'expérience ;
- ▶ demande un cadre plus précis afin de s'assurer que les constructions nouvelles soient desservies, y compris dans la zone très dense.

Ces points nécessitent une modification des décisions de l'ARCEP.

## La pose différée du point de branchement optique présente plusieurs risques

La consultation suggère comme solution une pose différée du PBO, à savoir que celle-ci ne soit déclenchée que lors de la souscription d'un abonnement par l'utilisateur final d'un logement isolé. L'avantage de cette solution est de ne pas engager de frais totalement inutiles, ou trop par avance.

Cependant ceci ne résout pas le problème de fond. Un maître d'ouvrage conservera l'obligation réglementaire, avec une forte incertitude sur les financements qu'il aura effectivement à dégager. Or il est indispensable que les acteurs puissent prévoir le coût réel d'une opération :

- un délégataire ne peut prendre un risque de cette nature. Il serait tenté de s'en prémunir, soit en multipliant les obstacles à la prise d'abonnement (frais d'accès au service élevés...), soit en reportant son coût sur la collectivité (raccordement exceptionnel...) ;
- les aides de l'Etat aux collectivités se basent sur un coût prévisionnel. Comment prendre en compte un coût très important dont le déclenchement est incertain et s'opère au fil de l'eau ?
- les budgets des collectivités ne peuvent être établis avec un chapitre comportant un « droit de tirage » pour un tiers ;
- cette problématique est encore plus complexe avec les financements croisés qui se mettent en place pour le FTTH. Quel échelon de collectivité assumerait cette charge variable ?
- l'habitat n'est pas figé, et des constructions neuves pourraient induire des coûts importants en zone très diffuse.

Ce dernier point n'est pas une vue de l'esprit. Certaines collectivités qui pensaient avoir résolu la question du haut débit ont pu voir surgir des lotissements inéligibles à l'ADSL.

## Pour une solution proportionnée, approfondie par l'expérience

Pour chaque maître d'ouvrage, la réalisation des prises les plus éloignées détériore le bilan économique. La seule question qui vaille est de savoir dans quelle proportion. En effet, dans une zone globalement rentable, par exemple les zones AMII, le surcoût des prises les plus chères s'amortit dans un ensemble vaste. Il n'y a donc pas lieu d'instituer une dérogation, que le maître



d'ouvrage soit public ou privé. Dans les zones non rentables, il convient de fixer une règle qui soit si possible simple, vérifiable et efficace.

La consultation propose trois définitions simples et vérifiables de l'habitat isolé. Le problème est qu'à ce stade aucune vérification n'a été faite des conséquences de l'emploi d'une de ces définitions, en fonction de la typologie de l'habitat (bourg/hameaux, construction en retraits ou non de la voie publique etc.) sur la très grande diversité des territoires français. La troisième définition introduit une notion de distance pondérée, qui est proche d'une problématique économique (coût de la prise), mais ignore l'impact de ce coût sur la moyenne du coût de l'opération.

Nous n'avons aucun retour d'expérience de la prise en compte de l'ensemble des diverses contraintes en territoire rural (économiques, politiques, réglementaires...). Figer une situation sur des bases hypothétiques pourrait s'avérer très contre-productif. Il serait donc opportun d'établir un régime provisoire permettant d'instruire les exceptions, pour une période probatoire, trois ans par exemple, afin d'en tirer le bilan et d'instaurer un régime définitif.

Ce régime provisoire pourrait être le suivant. *Dans le cas où la réalisation d'un pourcentage maximal de prises X augmente le coût moyen à la prise de plus de Y, sur un territoire à l'échelle Z, alors le maître d'ouvrage peut demander à ne pas avoir l'obligation d'assurer la complétude du déploiement dans le délai de cinq ans. Il consulte les opérateurs et collectivités concernées<sup>1</sup>. Il fournit un dossier à l'ARCEP pour contrôle, en indiquant les limites de déploiement et les éléments de coûts correspondants. A l'issue de la décision, les limites de déploiement sont publiées afin d'informer les habitants et entreprises concernées.*

Le pourcentage maximal de prises non réalisé « X » doit rester compatible avec l'idée d'une exception, c'est à dire les 10 ou 15% qui correspondent à une « envolée des coûts ».

L'augmentation inacceptable des coûts « Y » pourrait être fixée relativement aux plafonds d'aides nationales à la prise (qui dépendent aujourd'hui d'un degré de ruralité variable suivant les départements). La gestion de l'exception réglementaire serait ainsi corrélée à une politique publique nationale.

C'est probablement l'intercommunalité qui est l'échelle « Z » de territoire la plus pertinente pour établir une moyenne. En effet, 55% des communes françaises ont moins de 500 habitants, et sont donc d'une taille nettement inférieure à celle d'un Point de Mutualisation non dérogatoire. L'intercommunalité est également l'échelle des projets d'infrastructures, ce qui permet d'envisager une certaine péréquation. C'est aussi l'échelon de discussion avec les maîtres d'ouvrage d'ampleur départementale ou régionale. Enfin, établir une moyenne sur le périmètre d'une zone arrière de Point de Mutualisation ne ferait pas sens, puisqu'elle induirait des effets de bord sur le découpage en PM lui-même.

Bien entendu, les architectures doivent être compatibles avec un raccordement complet de la totalité d'une zone. Si l'habitat isolé n'est pas fibré rapidement, il est indispensable de prévoir qu'il pourra l'être un jour. Le découpage en poches et le dimensionnement du réseau doivent permettre à terme de raccorder l'ensemble des bâtiments.

Il sera nécessaire d'affiner les travaux entrepris au sein du GRACO sur les affaiblissements en zone rurale pour déterminer le bilan optique tolérable pour l'habitat isolé, qui nécessitera un traitement particulier (équipements d'abonnés plus performants, taux de couplage faible pour le PON etc).

---

<sup>1</sup> Il s'agirait des mêmes collectivités et opérateurs que ceux listés dans la décision sur la zone moins dense, pour la « maille de mise en cohérence »



## Accompagner les constructions nouvelles

Il est indispensable de clarifier les textes pour la prise en compte des bâtiments qui se construiront postérieurement au déploiement du réseau mutualisé en FTTH. Le législateur, en instituant une obligation de fibrage interne aux immeubles neufs, a donné une indication claire en faveur de la généralisation de la fibre optique jusqu'à l'abonné, même si les textes sont imparfaits, comme l'indique la consultation concomitante de l'ARCEP sur le raccordement final.

La décision sur la zone moins dense peut être interprétée comme rendant obligatoire la couverture totale au fil de l'eau. Mais elle devrait à tout le moins être explicite sur ce sujet, tout particulièrement en termes de délais et de complément de procédure. Il serait important que tout immeuble neuf (y compris un pavillon) construit dans une zone raccordable le soit également à sa date de livraison, afin de bénéficier du service dès que nécessaire. Ceci suppose sans doute qu'une information soit donnée à l'opérateur de zone dès la délivrance du permis de construire.

Quant à la zone très dense, le vide est béant : à partir du moment où plusieurs opérateurs interviennent sur l'horizontal, comment s'assurer que les immeubles neufs seront raccordés par au moins un opérateur ? Des incitations économiques existent pour les plus grands immeubles, mais aucune obligation. Le précédent des réseaux câblés a montré que seule une convention précise avec la collectivité rendant obligatoire le raccordement des immeubles neufs permettait d'éviter que certains immeubles neufs soient laissés de côté ; ce type de conventionnement contraignant n'est pas possible dans le cas d'un déploiement FTTH d'initiative privée.

De manière plus générale, il est indispensable d'articuler les décisions sur le service universel, dans sa composante de raccordement au réseau, et la réglementation sur la fibre optique (voir la réponse de l'AVICCA à la consultation du gouvernement).

Texte de la consultation [w.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/consult-fibre-completude-deploiements-avril2012.pdf](http://w.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-fibre-completude-deploiements-avril2012.pdf)

Réponse à [thd@arcep.fr](mailto:thd@arcep.fr), (avant le vendredi 25 mai 2012.)