

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

Réponse du Département de Seine-et-Marne à la consultation publique 23 novembre 2009

Question 1 : L'Autorité invite les acteurs à commenter cette définition de la « montée en débit », en la complétant si besoin avec leurs appréciations sur les débits, et de services attendus par les consommateurs à court et moyen termes.

Il est difficile de répondre à cette question, tant les avis diffèrent. Certes, il peut sembler simple de retenir la limite basse de 4 Mbps, celle correspondant au triple-play. Cependant, cette attente est celle de celui qui est privé de ce triple play. Ceux qui ont ce débit réclame souvent plus, pour pouvoir continuer à télécharger tout en regardant une chaîne de télévision, ou encore pouvoir regarder deux chaînes différentes, ou une chaîne en HD...

Le service attendu est celui qui, de fait, est vanté par les FAI nationaux sur les écrans de télévision et sur les affiches publicitaires. Ces offres annonçant pour le moment des débits ADSL jusqu'à 28 Mbps (ATM), pour un prix d'environ 30 €/mois, elles servent d'étalon de mesure pour tout un chacun qui, du moment qu'il paie ce montant, doit avoir ce débit correspondant. Le besoin d'équité de traitement l'emporte sur la rationalité du besoin réel.

Question 2 : L'Autorité invite les acteurs à commenter son analyse sur la pertinence, dans certaines zones, d'envisager la mise en oeuvre à court terme de solutions de montée en débit via l'accès à la sous-boucle.

Cf. réponse à la question n°13

Question 3 : L'Autorité invite les acteurs à commenter l'appréciation qu'elle a de la faible appétence des opérateurs à investir dans des projets d'accès à la sous-boucle.

Cette faible appétence est réelle ; ainsi, le Département de Seine-et-Marne a pré-dégroupé un certain nombre de NRA y compris de toute petite taille, sans offre de prises blanches. Pour les plus petits d'entre eux (par exemple Chevry-Cossigny, 96 lignes), même pour 1 € symbolique, aucun opérateur n'a voulu dégroupier. Il est donc certain que les opérateurs hésiteront à investir sur des projets à la sous-boucle alors même que la boucle locale n'est pas systématiquement dégroupée.

Cependant, les 4 NRA-ZO (que l'on peut assimiler à une montée en débit à la sous-boucle) déployé par le Département sont tous les 3 ouverts avec un opérateur dégroupier, Free en l'occurrence. Cette réussite tient à plusieurs facteurs, non reproductibles à toutes les SR :

- SR « importantes » (300 à 800 lignes, soit plus que certains NRA) ;
- SR avec peu de clients ADSL et pour des débits très faibles ;
- Présence de fibre optique d'un RIP en collecte ;

- Possibilité de rapatrier le trafic du NRA-ZO ailleurs qu'au NRA d'origine ;
- Coût de location du NRA + collecte « symbolique ».

Il conviendra donc dans la montée en débit par le dégroupage à la SR de veiller à bien choisir les SR « intéressantes » à réaliser. Il conviendra aussi de bien étudier la technologie à mettre en œuvre : en effet, si le NRA ZO était « mono-solution », le dégroupage à la SR peut présenter des solutions techniques plus attractives, comme la bi-injection, qui 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.

La solution de déport de ligne met quant à elle les opérateurs sur un pied d'égalité et devrait avoir un impact concurrentiel neutre.

Enfin, le réaménagement de la sous-boucle, c'est-à-dire l'équivalent du NRA-ZO, risque même de diminuer la présence des équipements des différents opérateurs en fragmentant la sous-boucle.

Par ailleurs, l'appétence des opérateurs peut également évoluer 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.

Pour conclure, l'ARCEP pourrait aider à renforcer cette concurrence en rendant l'accès à la sous-boucle locale particulièrement attractif. En divisant par exemple le coût de l'ADSL nu par deux, ce qui semble logique au regard du linéaire de cuivre économisé, le gain pour un opérateur deviendrait tel que l'investissement à la sous-boucle pourrait permettre un réel engouement et un développement accru de la concurrence. Dans le cas contraire, l'ARCEP pourrait au contraire contribuer à freiner la concurrence sur cette sous-boucle.

Question 4 : L'Autorité invite les acteurs à commenter cette analyse des attentes des collectivités territoriales et à détailler les modalités qui permettraient aux partenaires des collectivités intervenant dans le cadre de réseaux d'initiative publique de répondre aux appels d'offres de celles-ci en incluant des objectifs de performance substantiels en matière de niveaux de débits.

L'analyse de l'ARCEP est juste ; elle omet simplement de préciser à quel point la pression des administrés est forte. Cette pression est d'autant plus forte que l'opérateur historique « vend » la solution NRA ZO : au travers des réunions publiques conduites par le Département dans toute la Seine-et-Marne, il est intéressant de voir à quel point les particuliers – et pas seulement les élus - connaissent bien ce dispositif et le réclame comme étant un « service minimum » obligatoire. Même dans les secteurs pourtant bien desservis en WiMax, cette demande est forte car le plus souvent suscitée.

Il est également vrai que les prestataires des collectivités ne sont pas intéressés par de telles actions, à deux exceptions près :

- lorsque la couverture des zones blanches est une obligation contraignante au

contrat de DSP ; cependant, cette assertion n'a de sens que pour les NRA-ZO, destinés à couvrir ces mêmes zones blanches. Pour la montée en débit, il faudrait fixer aux délégataires des obligations de débit minimum plus élevées que le 512 Kbps, par exemple 4 Mbps ;

- lorsque l'opération, subventionnée largement par les collectivités, leur permet de raccorder en fibre optique au passage des clients supplémentaires (entreprises, administrations) ou de sécuriser des portions de réseaux.

La possibilité de proposer des offres activées à la sous-boucle ne semble en revanche pas intéresser les délégataires.

Question 5 : L'Autorité invite les acteurs à commenter sa lecture du cadre réglementaire national et européen.

Concernant l'accès à la sous-boucle, il est ici rappelé qu'il est indispensable de rendre cet accès très compétitif par rapport à l'accès à la boucle locale. Toute disposition contraire ou insuffisante renchérirait d'autant le coût d'une telle opération pour les collectivités qui restent les seuls acteurs réellement intéressés par une telle opération. Cependant, cet aspect tarifaire ne suffit pas : il est également primordial que l'ARCEP fixe les conditions d'hébergement des opérateurs au sein des installations d'accès à la sous-boucle. France Télécom est souvent 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.

Enfin, comme le souligne l'AVICCA dans sa réponse, « 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. »

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.

Question 6 : L'Autorité invite les acteurs à lui faire part de leurs analyses quant à la capacité de chacune des trois architectures identifiées à répondre aux obligations du cadre réglementaire existant.

Cf. réponse à la question n°3

Question 7 : L'Autorité invite les acteurs à commenter et compléter s'ils le jugent utile cette synthèse des performances techniques relatives de chacune des solutions proposées.

Cette synthèse occulte une contrainte importante : la présence de lignes multiplexées peut, quelle que soit la technologie apportée, empêcher certains abonnés de bénéficier d'une connexion ADSL. Pour le reste, sur notre seul retour NRA-ZO, qui correspond ici au réaménagement de la sous-boucle, nous constatons une réelle montée en débit (au-delà des seuls inéligibles devenus éligibles), mais il faudra un certain temps pour mesurer si cette montée en débit est suffisante pour tout les bénéficiaires de cette action.

Par ailleurs, nous savons que certaines lignes téléphoniques atteignent 17 km dans notre département. Faute d'informations concernant l'architecture du réseau, il n'est pas possible de savoir si le réaménagement de la SR apporterait autre chose que du 512 Kbps à de telles lignes, si tant est qu'elles puissent seulement bénéficier de l'ADSL. La parution des arrêtés liés au décret sur la connaissance des réseaux permettra d'obtenir de telles informations, lesquelles apporteront des éléments de réponse et d'arbitrage pour la mise en œuvre de telle ou telle solution.

Question 8 : L'Autorité invite les acteurs à commenter et compléter s'ils le jugent utile cette synthèse des impacts opérationnels potentiels de chacune des solutions proposées.

Aucun avis particulier sur cette question.

Question 9 : L'Autorité invite les acteurs à commenter et compléter s'ils le jugent utile cette synthèse des impacts concurrentiels potentiels de chacune des solutions proposées. Les acteurs sont notamment invités à développer leurs analyses au regard des impacts que pourraient avoir chacune des solutions dans les zones.

Cf. réponse à la question n°3.

Question 10 : L'Autorité invite les acteurs à commenter et compléter s'ils le jugent utile cette synthèse des coûts prévisibles de la mise en oeuvre des solutions proposées.

Il manque les éléments liés au coût de l'arrivée électrique ; ce poste est loin d'être négligeable, certaines SR étant particulièrement mal situées.

Concernant les NRA ZO déployés par le Département, leur coût est de 330.000 € HT, sachant que, pour ces 4 NRA ZO, la fibre était soit à proximité immédiate, soit peu éloignée, et qu'un seul NRA ZO a posé des difficultés de raccordement au réseau électrique. De plus, il s'agissait de SR conséquentes (environ 2.000 lignes en tout), ce qui peut donner un coût faussement optimiste de 165 €/lignes.

A contrario, certains projets ont été abandonnés, avec des coûts dépassant les 3.200 € par ligne.

Question 11 : L'Autorité invite les acteurs à commenter l'analyse qu'elle développe quant à la pertinence de la mise en oeuvre des solutions d'accès à la sous-boucle au regard des différentes zones caractéristiques des déploiements des réseaux FttH.

Le Département de Seine-et-Marne ne croit pas, au regard tant de son expérience que des premiers résultats de ses études, que la répartition en zones très denses, denses et peu denses favorisera la montée en débit. Cette répartition risque de provoquer un écrémage se traduisant de manière concrète par un mitage du territoire, y compris dans les zones très denses (par exemple, sur le Mée-sur-Seine, classée zone très dense, les coûts au sein d'une poche peuvent monter à 3.000 € la prise, soit 10 fois plus que dans d'autres poches de desserte optique de la commune).

En conséquence, il ne nous semble pas plus pertinent de mettre en oeuvre les solutions d'accès à la sous-boucle au regard de ce zonage.

Question 12 : L'Autorité invite les acteurs à commenter ces premiers travaux permettant de disposer d'une estimation du nombre de sous-répartiteurs potentiellement concernés par des projets de montée en débit via l'accès à la sous-boucle.

Le Département de Seine-et-Marne pourra formuler un avis pertinent sur cette question lorsque auront été analysés les éléments fournis par FT dans le cadre du décret sur la connaissance des réseaux, c'est-à-dire après la publication des arrêtés afférents.

Question 13 : L'Autorité invite les acteurs à proposer et à détailler l'ensemble des spécifications permettant de dimensionner correctement les infrastructures mises en oeuvre dans le cadre de l'accès à la sous-boucle, afin que ces infrastructures puissent utilement préparer le déploiement des réseaux FttH.

À cet effet, les acteurs peuvent notamment détailler la capacité en fibres optiques qu'ils estiment envisageable de déployer compte tenu du faible surcoût engendré.

Les acteurs sont également invités à proposer des spécifications détaillées en ce qui concerne le dimensionnement et les caractéristiques des armoires d'accueil, ainsi que les processus opérationnels qui permettraient à ces infrastructures de pouvoir être réutilisées comme points de mutualisation pour les réseaux FttH, en opérant le cas échéant une distinction selon les zones considérées.

Le Département de Seine-et-Marne apporte à cette question la même réponse que celle de l'AVICCA, à savoir :

« 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 oeuvre 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.

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.

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. »