
Consultation publique sur Les modalités de désignation des opérateurs chargés de fournir le Service Universel

Réponse de l'Avicca

Le Ministère de l'économie de l'industrie et de l'emploi a lancé une consultation publique sur les modalités de désignation des opérateurs chargés de fournir le Service Universel, en vue d'appels à candidatures en 2009.

Il est indiqué que « il est apparu nécessaire de préparer les appels à candidatures appliquant ces nouvelles dispositions en concertation avec l'ensemble des acteurs du marché des communications électroniques ».

Les collectivités investissent beaucoup dans les réseaux de communications électroniques, mais le service universel a aussi un impact d'intérêt général, en dehors du marché. La définition et l'exécution du SU ont des incidences concrètes sur l'aménagement du territoire. Il est donc important de tenir compte des acteurs de l'aménagement.

Le SU comprend plusieurs composantes qui peuvent être attribuées indépendamment.

Le service téléphonique est la composante la plus stratégique du service universel, et sa qualité impacte de très nombreuses activités dans les territoires. A travers ce service c'est l'infrastructure essentielle de l'opérateur historique qui est en cause.

L'Avicca suggère de profondes modifications pour s'assurer que cette qualité bénéficie à tous, y compris dans les territoires les moins denses, et pour maintenir l'infrastructure sur le long terme. Ces modifications portent aussi bien sur l'évolution à long terme du service universel (parties 1 et 2) que sur la procédure d'attribution et le contenu du SU dans le cadre actuel (parties 3, 4, 5, 6, ainsi que la partie 7 sur la publiphonie).

1 Service universel, haut débit, téléphonie mobile

L'Avicca relève qu'il n'est pas proposé d'inclure le haut débit ou la téléphonie mobile dans le périmètre du service universel pour la période 2009-2013. Cette évolution nécessiterait une modification des directives européennes ; les propositions de modification des directives en cours de débat ne portent pas sur ce sujet.

Le gouvernement a décidé d'engager le débat politique au niveau européen sur cette question. Cette approche est positive, car si les textes européens permettent en théorie de faire évoluer le contenu du service universel, en réalité les conditions posées pour cette évolution font que les services minima, accessibles à tous dans des conditions abordables, n'évoluent pas depuis dix ans, alors même que les changements sont considérables dans le secteur.

Cependant, face aux besoins actuels, cette décision ne répond pas aux urgences pour couvrir les zones blanches du haut débit fixe ou de l'UMTS. Il faudrait donc attendre au mieux

- un nouveau cycle de modification des directives
- leur traduction en droit français
- leur inclusion dans le cahier des charges du SU pour une nouvelle attribution
- les travaux nécessaires par l'opérateur chargé du SU pour rendre le service

Au mieux cette évolution commencerait à produire des effets en 2014/2015. A cette date, la fracture numérique commencera à porter non sur le haut, mais sur ce qu'on appelle aujourd'hui le très haut débit, fixe et mobile.

Aussi l'Avicca rappelle que d'autres mesures doivent être prises sans attendre. Le principe de péréquation financière pour couvrir les territoires difficiles, grâce à un prélèvement sur le chiffre d'affaires des opérateurs peut être mis en œuvre sans modification européenne. (cf communiqué de l'Avicca du 19 mai 2008 <http://www.avicca.org/LME-taxe-sur-les-telecoms-et.html>)

A quelques mois du projet de mise en œuvre d'une nouvelle taxation des opérateurs, il faut que la dimension « aménagement du territoire » soit prise en compte.

Ce constat amène également à rappeler l'intérêt d'utiliser tous les outils en faveur de l'aménagement numérique du territoire : découpage et modalités d'attribution de la « 4^e licence 3G », affectation du dividende numérique, accès aux infrastructures de l'opérateur historique dans de bonnes conditions financières etc.

2 Une évolution vers l'accès plutôt que la fourniture du service

L'attribution du SU pour offrir un service pose plusieurs problèmes

- elle restreint la liberté de choix du consommateur
- portant sur des durées relativement courtes (4 ans), elle ne permet pas de s'assurer de la maintenance à long terme de l'infrastructure permettant l'accès à ce service
- les services évoluent très vite

Aussi serait-il préférable de mettre en place un « accès universel », ouvert aux opérateurs de services.

Le dispositif actuel n'est pas non plus pour rien dans les difficultés d'évolution du SU : monter le niveau de services – haut débit par exemple - pourrait contribuer à maintenir la position dominante des opérateurs historiques, seuls à même de répondre, sur ces nouveaux services.

La définition par le service et non par l'accès a des effets négatifs sur l'évolution du réseau. Ainsi le multiplexage des lignes interdit de fournir le haut débit par adsl. De nombreuses poches de zones blanches sont dues à ce multiplexage. Mais des lignes multiplexées permettent de répondre au cahier des charges de fourniture du service téléphonique.

L'Avicca demande que le gouvernement et l'Arcep engagent des discussions avec France Télécom pour résorber les lignes multiplexées (ainsi que les sites alimentés par des faisceaux hertziens). Cette résorption doit faire partie de la gestion normale du réseau de l'opérateur historique.

3 Le constat d'une dégradation partielle de la qualité de service

Le dernier rapport du gouvernement au parlement sur le service public des communications électroniques de 2005 montrait une dégradation. Un nouveau rapport triennal doit être remis en 2008 au parlement au titre de l'article 35-7 du Code des Postes de Communications électroniques.

Indicateurs de suivi de qualité du service universel sur le service téléphonique

indice	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	objectif
Tx défaillance	5,9	6,1	6,4	6,5	8,7	7,1	7,2	7,6	-	7,72	5,85	4,71	7,5 %
Tx réparation	11,3	11,8	11,8	15,6	nc	nc	nc	nc	-	23,7	29,7	24,42	15 %

Le taux de défaillance par raccordement a connu une augmentation significative au début des années 2000, avant de revenir aux objectifs. Par ailleurs le taux de défaillance des appels est bon, ce qui signifie que le réseau est resté bien dimensionné.

La situation est plus préoccupante pour le temps de réparation, qui mesure le taux de non-relève des dérangements téléphoniques le jour même ou le jour ouvrable suivant. Alors que l'objectif fixé dans le

SU est que seulement 15% des relèves soient effectuées hors de ce délai, ce taux a atteint le double en 2006. Il a plus que doublé depuis 1996 et semble durablement hors de l'objectif fixé.

Outre les problèmes que cela signifie pour les usagers, cela donne un signal sur une possible dégradation de la qualité d'une partie du réseau, nécessitant des interventions plus longues, ou sur la faiblesse des moyens affectés à relever les pannes.

Cette situation est préoccupante, d'autant qu'il manque des indicateurs pour suivre réellement la qualité de service.

4 Détailler les objectifs et donner plus d'indicateurs pour suivre la qualité de service

En théorie, la procédure pour choisir le titulaire de la composante téléphonique du SU comporte une notation des propositions du candidat en termes de qualité (100 points sur un total de 600). En réalité, il n'est pas possible de s'en remettre à cette « émulation », car aucun autre opérateur que France Télécom ne semble en mesure de prendre en charge ce service ; il n'y a aucun enjeu économique pour les alternatifs à aller sur ce terrain. De plus, France Télécom n'a pas d'intérêt à monter de son propre chef les exigences de qualité, et donc les coûts correspondants, parce qu'il est aussi, et de loin, le principal contributeur au financement du service universel.

Encore plus fondamentalement, s'agissant d'un service minimum, offert à tous dans des conditions accessibles, donc d'une forme de service public, il appartient à la puissance publique de faire un choix politique pour déterminer le niveau de qualité attendu.

La directive sur Service Universel 2002/22/CE ouvre la possibilité de mieux fixer et contrôler la qualité : (17) « En ce qui concerne la qualité du service atteinte par ces entreprises, les autorités réglementaires nationales devraient être à même de prendre les mesures réglementaires appropriées qu'elles jugent nécessaires »

Il apparaît donc nécessaire de détailler les objectifs et d'augmenter la batterie d'indicateurs sur plusieurs points :

- le taux de réparation ne mesure pas le délai effectif de relèves, mais seulement les relèves qui ne sont pas effectuées dans un délai court. Une panne de trois jours ou trois semaines sera donc comptabilisée de la même manière dans cet indice.

Il est nécessaire de fixer des objectifs précis sur la réparation (par exemple : 85% le même jour ou le jour suivant, 95% dans les trois jours, 99,9% dans la semaine...) et de publier les indicateurs correspondants.

- le taux de réparation est calculé au niveau national. Un objectif de 85% pourrait être atteint en s'occupant exclusivement des zones urbanisées, ou bien métropolitaines, où les interventions sont plus faciles à organiser.

Afin de s'assurer d'une équité de traitement, l'Avicca demande que les taux de réparation soient aussi fixés avec des minima régionaux et qu'ils soient publiés au niveau régional et départemental. Les taux de réparation pour les communes rurales (au sens INSEE) devraient également être publiés.

- les indices sont publiés trois mois après l'année écoulée. Si une dérive est constatée, cela signifie qu'une action engagée au titre du contrôle des obligations fera son effet après une dégradation longue.

L'Avicca demande que les indicateurs soient publiés par trimestre. L'ARCEP doit pouvoir contrôler les méthodes de calcul des indicateurs.

Afin de fixer plus précisément les objectifs de qualité et les indicateurs pertinents, l'Avicca demande qu'une concertation s'ouvre entre le gouvernement, l'Arcep, les opérateurs, les associations de consommateurs, les associations de collectivités.

Note : les valeurs ci-dessus sont issues de données provenant de France Télécom. La première série de chiffres est issue du rapport sur le SU de 2005. Les chiffres pour le taux de réparation, de 2000 à 2003 n'ont pas été communiqués par France Telecom pour le rapport. Les chiffres de 2005 à 2007 sont publiés sur le site de France Télécom. Les deux séries de chiffres ne sont peut-être pas basées sur le même protocole.

5 S'assurer du maintien à long terme de l'infrastructure grâce à un audit indépendant

L'infrastructure de desserte de FT est essentielle et non duplicable. Héritée du monopole public, aujourd'hui privé, son maintien en bon état est indispensable sur tout le territoire.

L'histoire récente a montré l'état de dégradation d'une autre infrastructure essentielle et non duplicable : le Réseau Ferré de France. En 2005, un audit indépendant a démontré que la simple poursuite de la politique de maintenance pratiquée conduisait à la fermeture de 30 à 60% du réseau à une échéance assez brève (2025), avec bien sûr une dégradation du service pendant cette période. Certaines collectivités ont dû participer à un effort financier pour éviter une dégradation immédiate du service. Les situations ne sont pas identiques, mais donnent des éléments de réflexions (voir annexe).

L'état désastreux des infrastructures de RFF ne veut en rien dire qu'il faille s'alarmer des infrastructures de France Télécom : il est simplement utile d'avoir des éléments objectifs.

Il y a en effet de nombreuses raisons d'être attentif.

En premier lieu, il s'agit d'agir sur le long terme. Le réseau cuivre, dans la boucle locale ou la sous-boucle, a encore de longues années d'utilité, a fortiori dans les zones peu denses. Les infrastructures support (poteaux, fourreaux, chambres...) pourront être réutilisées pour la fibre.

En deuxième lieu, la situation économique de l'opérateur historique change. Actuellement l'infrastructure de desserte de FT est en situation de quasi-monopole économique, aussi bien dans les zones urbaines que rurales, avec des tarifs uniques sur toute la France qui permettent une péréquation. La concurrence par les infrastructures de fibre optique dans les zones urbaines va détériorer l'économie globale de la boucle locale cuivre. L'exploitation de cette infrastructure est aujourd'hui rentable pour FT (contrairement à RFF). Mais si FT est aujourd'hui hostile à la séparation structurelle, cela pourrait changer demain.

En troisième lieu, les mécanismes actuels d'attribution du service universel, pour des durées de 4 années, ne garantissent pas l'entretien à long terme (programmes de renouvellements des poteaux ou d'enfouissements par exemple).

En quatrième lieu, ni l'Etat ni les collectivités ne sont propriétaires de l'infrastructure et n'en ont donc la connaissance à ce titre. Qui, à l'extérieur de FT, entreprise privée, suit la politique d'entretien des poteaux, supports des lignes en zone rurale, ou leur renouvellement périodique ? Qui connaît le patrimoine et son état, dans sa diversité, avec ses points de fragilité (câbles en pleine terre, lignes aériennes anciennes...) ? Qui connaît l'évolution des budgets et de procédures ?

L'Avicca demande que le cahier des charges du SU comprenne un audit indépendant sur l'état et l'évolution de l'infrastructure du candidat et de sa maintenance (entretien et renouvellement).

La directive SU prévoit cette possibilité : (9) « Il peut être demandé aux entreprises désignées qui fournissent les éléments de réseau de garantir que la construction et l'entretien sont adéquats ».

Seul cet audit permettra de juger si les moyens nécessaires au maintien à long terme de cette infrastructure sont réunis.

6 Tenir compte du maintien d'activités et clarifier les règles pour les raccordements difficiles

Le SU comprend une offre de raccordement au réseau téléphonique au même tarif partout en France. Ce dispositif est limité à la résidence principale.

Cependant, il peut être tenu compte de « difficultés exceptionnelles » de raccordement. La consultation publique prévoit que c'est le candidat au SU qui « précisera suivant quelles modalités tarifaires il assurera les raccordements de certains abonnés en cas de difficultés exceptionnelles ».

Dans la pratique cette détermination a donné lieu à des conflits d'interprétation. Des dossiers ont connu des arbitrages au niveau local, d'autres ont été tranchés au niveau national. Le dispositif, qui revient à « déperéquer » le coût du raccordement, peut entraîner un tarif prohibitif pour un usager, par exemple en zone montagneuse.

L'Avicca demande que le tarif normal soit applicable dès lors que le raccordement concerne le maintien d'activités.

Il est nécessaire également d'examiner les dossiers litigieux des dernières années pour clarifier les règles, afin d'éviter des risques de dérives dans les pratiques.

7 Préciser les obligations d'implantation des cabines téléphoniques (publiphonie)

L'obligation d'implantation est assez précise pour les petites communes, et quasi-inexistante pour les grandes. En effet, il est prévu un publiphone par commune, jusqu'à mille habitants, et un deuxième au delà. Avec deux cabines pour une commune de 200 000 habitants, les critères sont remplis.

Dans les faits le nombre de cabines est largement plus important que l'obligation. Le maintien d'une cabine résulte d'un arbitrage entre son coût de maintenance et les revenus générés. Il y a donc un risque potentiel de démantèlement des cabines en fonction de seules considérations de rentabilité, en oubliant leur utilité sociale.

Les obligations d'installation de cabines devraient être fixées par tranches d'habitants, avec une répartition équitable, et comporter des critères sociaux (par exemple dans les zones urbaines sensibles, où le maintien d'équipements de proximité est important).

Annexe

Auditer une infrastructure essentielle

L'audit du réseau ferré a montré la gravité de la situation

RFF et la SNCF ont demandé un audit indépendant sur la maintenance du réseau ferré français. L'audit a été piloté par l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne et remis en 2005. Il a porté sur les budgets, leurs évolutions, les politiques de maintenance, l'état du réseau, avec des comparaisons internationales.

L'audit a montré que la simple poursuite de la politique de maintenance pratiquée conduisait à la fermeture de 30 à 60% du réseau à une échéance assez brève (2025), avec bien sûr une dégradation du service pendant cette période.

La maintenance posait problème tant au niveau de l'entretien que du renouvellement.

Le simple renouvellement n'était pas assuré :

- « le taux de renouvellement actuel des voies des groupes UIC 1 à 4 (NB : les plus fréquentées) correspond à une durée de vie moyenne située entre 60 et 70 ans alors que les experts optimistes prévoient une durée de vie maximale de 20 à 50 ans
- «le patrimoine des voies des groupes UIC 7 à 9 (NB : les moins fréquentées) a vieilli de 10 à 12 ans en 16 ans »

L'insuffisance des budgets d'entretien entraînait une dégradation générale : « Les ponts métalliques et les poteaux de caténaïres ne sont plus mis en peinture, les drains et fossés le long des voies ne sont plus suffisamment entretenus alors qu'ils jouent un rôle déterminant sur la stabilité de la plateforme de la voie. Les référentiels sont graduellement ajustés pour permettre l'utilisation jusqu'à l'extrême des composants de l'infrastructure, ce qui est coûteux et préjudiciable à l'efficacité du système ferroviaire. Ainsi, l'état moyen de l'infrastructure, sur une part importante du réseau, se dégrade continuellement et les prémices d'une dégénérescence apparaissent. »

Cette insuffisance d'entretien engendrait mécaniquement un besoin de renouvellement accru, alors que celui-ci n'était pas assuré même pour des conditions d'entretien normales.

A la suite de cet audit, des décisions politiques ont été prises et vont continuer de l'être pour éviter ce scénario catastrophe pour les déplacements et le développement durable.

Les collectivités doivent-elles payer ?

Certaines Régions ont accepté de participer au financement de l'entretien du réseau pour éviter une dégradation du service (ralentissement des trains par exemple), dans le cadre des contrats de projets Etat-Région 2007-2013. En effet, alors que les collectivités injectaient de l'argent pour renouveler le matériel ferroviaire et améliorer les dessertes, les trains roulaient moins vite et les incidents augmentaient.

Le projet de loi d'orientation et de programmation du Grenelle de l'Environnement propose d'augmenter les moyens de maintenance de RFF. Cependant, il semble avoir entériné ce financement, voire le considérer non plus comme exceptionnel et substitutif de celui de l'Etat, mais comme celui qui est normal, et que l'Etat viendrait compléter.

« En complément de l'effort des régions pour l'entretien et la régénération du réseau ferroviaire, les moyens dévolus par l'État et ses établissements publics à la régénération de ce réseau seront accrus régulièrement pour atteindre en 2015 un niveau de 400 millions d'euros par an supplémentaires par rapport à l'actuel « plan de renouvellement des voies ferrées 2006-2010 », soit un niveau deux fois et demi plus élevé que celui constaté en 2004. »

A ce sujet, le Groupement des autorités responsables de transport public (GART) a tenu « fermement

à rappeler que l'entretien et la régénération du réseau ferré national relèvent de la compétence de l'État et doit le rester. »

Réseau télécoms, réseau ferré, analogies et dissemblances

Les deux réseaux sont des infrastructures essentielles, non duplicables, issues d'un régime de monopole public. Les différences ou analogies ne permettent de conclure ni que les infrastructures de FT seraient elles aussi menacées ni qu'elles sont à l'abri de menaces semblables à celles de RFF, mais elles peuvent enrichir les réflexions.

RFF et la SNCF sont encore très intriqués. La SNCF est pratiquement le seul client de RFF, la plupart des prestations pour le compte de RFF sont réalisées par la SNCF ; la propriété des gares est restée à la SNCF, et la SNCF maîtrise la gestion des horaires et l'offre de sillons. France Télécom n'a pas séparé son activité réseau de son activité services ; cette séparation a commencé à être mise en œuvre dans certains pays (Angleterre, ...) et la Commission européenne souhaite que les régulateurs nationaux puissent, s'ils le jugent utile, imposer cette séparation pour développer la concurrence.

Pour les deux réseaux, il peut se poser une question de subsidiarité sur les segments les moins utilisés : la voiture ou le car pour RFF, les technologies hertziennes pour les télécoms (satellite, notamment pour la télévision, Wifi, WiMAX, LTE et utilisation du dividende numérique pour le haut débit).

Le réseau de RFF a vocation à rester en monopole pour les chemins de fer, contrairement au réseau de FT, cependant il existe une concurrence entre modes de transport (rail/route/avion/fluvial).

Dans les deux cas, la concurrence se polarise sur les liaisons les plus utilisées : avion versus TGV pour les voyageurs (ou camion versus fret ferroviaire), déploiement de plusieurs réseaux en fibre optique dans les grandes villes pour les télécoms. L'attention du management et les investissements se portent sur les segments les plus soumis à la concurrence.

Parmi les différences importantes, France Télécom est une entreprise privée, dont l'Etat n'est qu'un actionnaire minoritaire. FT est donc plus soumis aux logiques de marché et de concurrence pour la gestion de son réseau que RFF.

Autre différence importante, les péages versés à RFF ne couvrent actuellement pas les coûts d'entretien et de renouvellement du réseau, alors que les flux financiers d'utilisation du réseau de desserte de FT semblent dégager aujourd'hui un excédent. Ceci pourrait changer avec la construction de réseaux en fibre optique dans les villes les plus denses, qui fragiliserait la péréquation.

A noter qu'une clarification des rapports entre la SNCF et RFF est envisagée, avec des transferts de propriétés stratégiques pour l'infrastructure (gares...), la gestion des sillons...et la création d'un régulateur, comme il en existe pour l'électricité et les télécoms.