

Orientations de l'Arcep sur le très haut débit (mai 2009)

Réponse de l'Avicca à la consultation publique

A titre liminaire, l'Avicca tient à relever que la démarche de l'ARCEP s'inscrit dans une conception de « concurrence tempérée par les infrastructures », qui n'est pas la seule possible. D'autres pays, comme l'Australie, ont récemment opté pour une démarche publique nationale volontariste de déploiement d'un réseau en fibres optiques, conjuguant une vision stratégique à long terme, une vision de grands travaux utiles à la relance de leur économie, et une concurrence par les services sur une infrastructure neutre et homogène.

Il est regrettable que ce débat national n'ait pas lieu en France. Les collectivités peuvent construire des réseaux neutres, et des projets sont engagés ; cependant l'absence de mécanismes de péréquation nationale entrave ces actions à une échelle territoriale importante (département ou région comprenant des zones de faible ou moyenne densité).

Le haut débit en France est un succès du régulateur, des opérateurs et des collectivités, mais il ne faut pas en oublier le fondement : un réseau passif unique, desservant potentiellement la quasi-totalité de la population, avec une architecture homogène, réseau construit par la puissance publique avec un mécanisme de péréquation nationale.

A contrario, les principes de neutralité technologique qui s'imposent au régulateur risquent fort d'aboutir à des réseaux hétérogènes. Les batailles autour du nombre de fibres ou des points de mutualisation résultent, pour chaque opérateur, d'une vision de son intérêt particulier, de ses parts de marché, de la protection de ses investissements antérieurs, plutôt que d'une vision à long terme maximisant la fiabilité du réseau et minimisant les interventions à y réaliser pour son exploitation. Les surcoûts globaux d'investissements et d'exploitations sont-ils le prix à payer pour amorcer une dynamique ? Peut-être en zone très dense, sûrement pas pour généraliser le très haut débit.

La démarche actuelle pose également le risque de cartelliser à long terme le secteur des communications fixes. Il ne faut pas oublier que d'autres types d'opérateurs de services peuvent exister, pour les besoins professionnels, mais aussi pour des besoins grand public ciblés.

1. Définition des zones très denses

En premier lieu, il convient de définir quel est le périmètre pertinent qui va servir de base aux règles de densité. Une ville comporte des zones très denses et d'autres moins, et ce phénomène est vrai à chaque échelle. Une règle floue, permettant de zoomer d'un côté ou de l'autre, ne donnerait aucune visibilité aux acteurs pour leurs investissements et serait difficile à faire respecter.

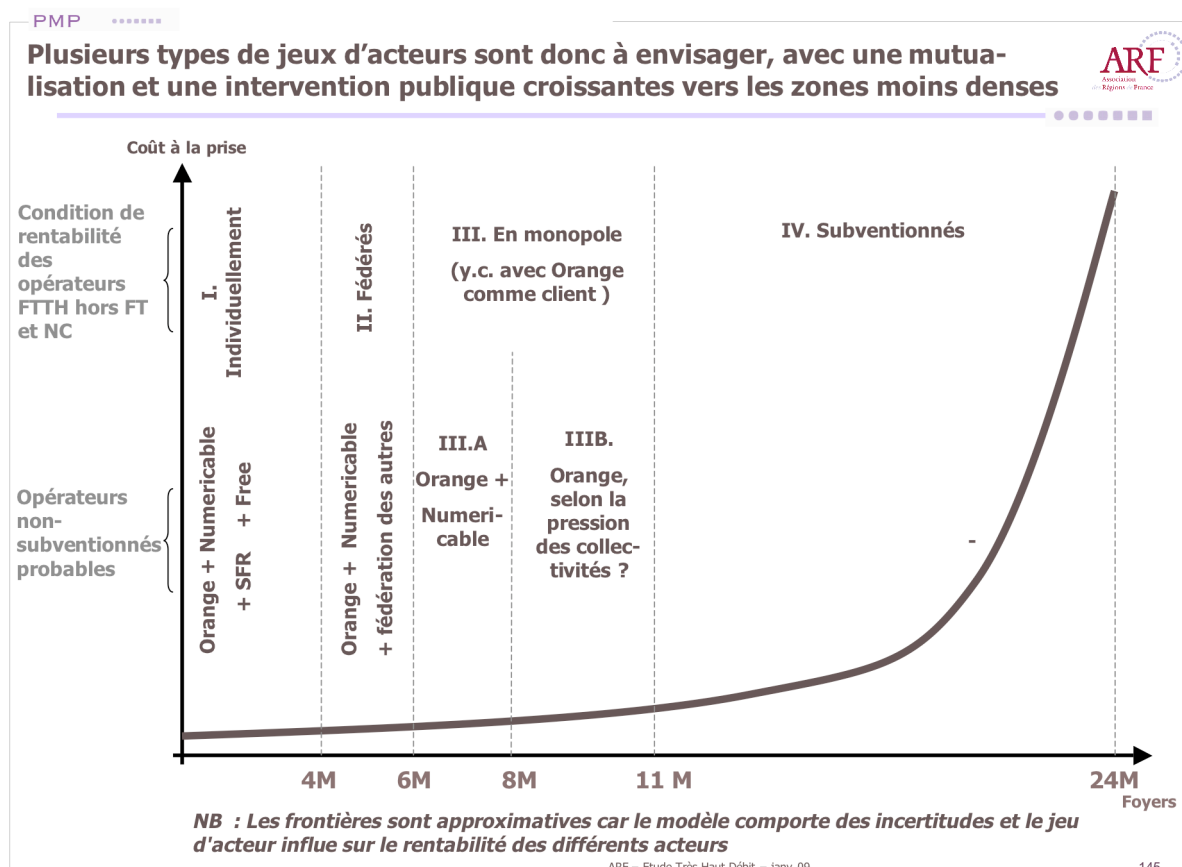
Il paraît pertinent à l'Avicca de retenir au moins la commune comme cellule de base, à laquelle s'apprécie la densité. La nécessité d'aménager le territoire au moins sur l'échelon de base de la vie publique, l'existence de statistiques à cette échelle, l'intérêt de ne pas parcelliser trop la commercialisation plaident pour retenir une définition correspondant au découpage communal. De plus, l'écrémage de zones denses grâce à des règles

particulières ne permettrait pas d'assurer une péréquation locale, que l'Avicca juge nécessaire, ainsi que le Conseil économique, social et environnemental dans son dernier rapport.

La densité à l'échelle communale doit également se regarder en fonction de la population agglomérée sur cette même densité. En effet, une commune de quelques milliers d'habitants, même très dense, ne sera pas l'objet d'une réelle concurrence par les infrastructures si elle est isolée. Il conviendrait donc d'exclure de la définition des zones très denses les communes isolées de taille limitée, par exemple de moins de 50 000 habitants.

Une autre option serait de raisonner à l'échelle des intercommunalités existantes, qui est l'échelon opérationnel le plus fréquent pour les réseaux, dont la structuration est en renforcement constant, et qui correspondent à des bassins de vie. Cette échelle pose cependant le problème de certaines intercommunalités qui vont comprendre des zones très denses, notamment autour de grandes villes. Dans ce cas, il faut imaginer un traitement différencié, en considérant d'un côté la zone agglomérée très dense, et de l'autre le reste de l'intercommunalité.

En ce qui concerne la délimitation des zones très denses, l'Avicca a participé à une étude sur le très haut débit qui a croisé les densités à partir des données INSEE, les coûts de construction et les modèles économiques des opérateurs (Etude ARF/AVICCA/CDC menée par PMP, disponible sur <http://www.avicca.org/Etude-sur-la-couverture-tres-haut.html>).



En première approximation, cette étude montre que la zone concernée par la pleine concurrence par les infrastructures correspond à environ 4 millions de foyers. Des accords entre certains opérateurs pourraient mener jusqu'à 6 millions.

Dans ce modèle, destiné à une appréciation nationale, les prises sont rangées par coût croissant. Une partie des prises incluses dans cette zone entre 4 et 6 millions sont situées dans des communes dont la densité moyenne sera inférieure. Au-delà des 6 millions, le réseau FTTH est en monopole naturel. En conséquence, les zones très denses, à l'échelon communal, devraient concerner moins de 5 millions de foyers. Il serait possible d'appliquer ce type de modèle à une échelle communale pour une analyse plus fine.

En définitive, afin qu'il n'y ait pas d'incertitude paralysante, il convient que l'Arcep publie une liste limitative des communes considérées comme très denses.

En ce qui concerne les zones qui ne sont pas « très denses », un des grands enjeux (hors réseaux d'initiative publique) sera d'arriver à une cohérence de découpage en plaques derrière des points de mutualisation, afin d'éviter un mitage du territoire.

L'Arcep a prévu de mener des travaux en deux volets distincts, d'une part les modalités de déploiement, et d'autre part le volet technique. Les collectivités ne seraient pas invitées à ce deuxième volet, ce qui paraît contreproductif, à la fois pour assurer la cohérence des travaux, et aussi parce que les collectivités sont donneuses d'ordre des opérateurs dans le cas des réseaux d'initiative publique.

2. Conditions de déploiement dans les zones très denses

Il doit être clair pour l'ensemble des acteurs que les choix qui vont être faits sur le nombre de fibres et les points de coupure auront un impact sur le long terme. Il sera en effet extrêmement coûteux de poser de nouvelles fibres dans les immeubles, alors qu'une décision en amont est beaucoup plus légère.

Il est envisagé par l'Arcep de réaliser des consultations préalables entre opérateurs, à l'échelle de la commune, pour exercer l'option de pose de fibres surnuméraire.

Pour les raisons invoquées ci-dessus, il est en effet important que ces décisions ne soient pas prises au coup par coup, immeuble par immeuble, mais bien à l'échelle de la commune, sinon il en résulterait une hétérogénéité préjudiciable sur le long terme.

Le dispositif envisagé devrait être complété, afin que la commune en question soit partie prenante de ces discussions qui concernent l'aménagement numérique de son territoire. Le cas échéant, elle (ou l'intercommunalité) devrait pouvoir être en mesure de faire poser des fibres surnuméraires, si telle est son analyse, afin de préserver l'avenir.

3. Localisation du point de mutualisation

Compte tenu du taux d'initialisation au très haut débit dans les premières années et des parts de marché des opérateurs, sans parler des taux de vacances et de déménagement, il n'est pas sûr que certains opérateurs consentent un investissement sur des immeubles de seulement 12 logements. Faute de recul, et pour préserver l'avenir, il apparaît plus prudent en tout cas de miser sur un nombre supérieur.

Le principe que, en dehors des zones très denses, le point de mutualisation soit hors de la propriété privée paraît conforme à l'esprit de la loi. Multiplier les zones et les règlements serait source d'incertitude pour tous les investisseurs. L'étude montre que, au-delà des 6 millions de foyers dans les zones les plus denses, le réseau FTTH est en monopole naturel. Ceci correspond bien avec un point de mutualisation situé haut dans le réseau.

Il paraît indispensable de s'inspirer de la difficulté qu'ont les opérateurs alternatifs à aller vers des NRA de faibles dimensions pour ne pas multiplier les points de mutualisation sur des poches trop petites. De plus, des points de brassage nombreux situés sur la voie publique poseraient à la fois des problèmes d'implantation, d'esthétique, de maintenance et de coûts d'exploitation.

4. Principes immédiatement applicables à l'ensemble du territoire

Pour l'opérateur d'immeuble, il est indispensable d'assurer une souplesse permettant à un opérateur commercial, s'il le souhaite, de réaliser la prestation de raccordement. En effet, le raccordement effectif nécessite la présence du futur abonné le jour du raccordement, ce qui renvoie à la démarche commerciale (prise de rendez-vous, gestion d'un éventuel refus d'accès lié à une « sur-vente » ou un changement d'avis etc). L'expérience du câble, au moment de la dichotomie entre l'exploitant technique et commercial, a montré toutes les difficultés à surmonter. Tout ceci sera d'autant plus tendu pour le FTTH qu'il s'agira de deux opérateurs concurrents. Enfin, le raccordement est l'occasion de prestations annexes liées à la commercialisation (distribution dans le logement, mise en route, etc.).

Concernant les conditions tarifaires, il faut veiller expressément à ce qu'elles permettent l'accès à des nouveaux entrants et à des opérateurs « de niches », de façon à minimiser les risques d'oligopole.

Ainsi, par exemple, les opérateurs professionnels, pour les TPE et PME qui seraient situées dans des immeubles raccordés, doivent pouvoir accéder au réseau sans qu'il existe une barrière à l'entrée.

Ces offres d'accès doivent bien évidemment être publiées, condition minimale de transparence et d'égalité de traitement.

Les informations préalables doivent être transmises aux autres opérateurs. Il faut également veiller à ce qu'il n'y ait pas une distorsion temporelle, entre le moment où un opérateur informe les autres et le moment où il fait sa commercialisation dans l'immeuble concerné.

Concernant les informations préalables et la publication des offres d'accès, elles devraient également être transmises aux collectivités concernées qui en font la demande. En effet, elles peuvent avoir un projet d'aménagement numérique sur leur territoire sans en être au stade ou un opérateur de réseau d'initiative publique ait été constitué.

Il paraît normal que toutes ces dispositions concernent également les réseaux hors zone très dense. En ce qui concerne la période intérimaire, la proposition de l'Arcep, de ne pas remettre en cause ce qui sera fait dans les immeubles avant que les principes d'une régulation ex ante existe, va un peu de soi. Ce qui n'empêche pas les instances de concurrence de pouvoir réagir ex post le cas échéant.

Texte de la consultation de l'Arcep

http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/orientations-fibre-thd-070409.pdf