

Consultation publique de l'ARCEP

Projet de recommandation relative à la cohérence des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné

Réponse de l'AVICCA (mai 2018)

A titre liminaire, l'AVICCA apprécie la volonté, même tardive, de l'Autorité de vouloir lutter contre le dévoiement de la réglementation FttH et plus particulièrement contre les opérations de préemption, de doublonnage, d'écrémage et de non-complétude que l'AVICCA dénonce depuis des années. L'AVICCA estime que le caractère tardif, à deux ans et demi de la fin théorique des déploiements en zone AMII, est relativisé par le fait qu'il reste à Orange et SFR les deux tiers des lignes à construire.

L'AVICCA note cependant que derrière cette volonté, les actions proposées par l'ARCEP dans son projet de recommandation sont bien en deçà de ce qui était attendu et, surtout, ne tiennent pas compte des spécificités des déploiements publics. A cet égard, l'AVICCA note que la réponse de l'ARCEP à la consultation du Sénat le 23 octobre 2017 était plus volontariste que le projet de recommandation sur lequel l'association est invitée à répondre aujourd'hui.

Il semble à la lecture du présent projet de recommandation que le choix d'une nouvelle décision telle que proposée dans la réponse à la consultation précitée eut été de loin préférable. Dans l'attente donc d'une nouvelle décision qui puisse réellement modifier la donne, l'AVICCA demande que l'ARCEP explicite comment elle entend contrôler et sanctionner les obligations liées à la recommandation actuelle.

Ce constat fait, l'AVICCA s'étonne d'autant plus de la réaction de certains acteurs qui comparent ce projet de recommandation à un projet de décision. Ce décalage profond entre ces propos et la teneur de ce projet de recommandation paraît incompréhensible.

L'AVICCA note également que la problématique de complétude n'est pas traitée dans sa diversité. Ainsi, plusieurs éléments factuels viennent démontrer la grande masse des immeubles professionnels et des entreprises ne sera pas traitée avant un certain temps en zone AMII. C'est d'ailleurs un constat qui est fait en zone AMII quel que soit l'opérateur qui déploie : des zones d'activités entières ne sont pas fibrées quand les zones de logements le sont presque intégralement.

La complétude peut donc revêtir plusieurs aspects et ne pas se limiter à la question du grand public. Aussi serait-il bien plus grave que les 8% de locaux raccordables sur demande (exemple des engagements L33-13 d'Orange et SFR) ciblent des activités professionnelles et non pas du grand public. A contrario, de telles différenciations de couverture ne s'observent pas en zone RIP.

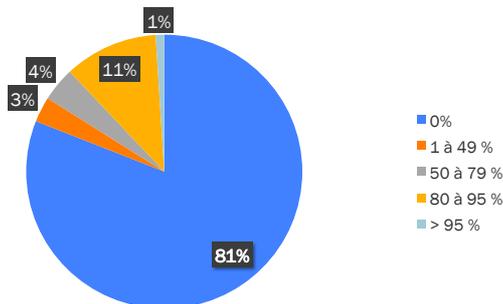
L'AVICCA s'interroge sur l'ampleur du problème et la manière dont l'ARCEP contrôlera et le cas échéant sanctionnera toute situation où des locaux professionnels ne seraient pas raccordés dans les mêmes proportions que les logements.

L'AVICCA constate que l'Autorité ne fait toujours aucun distinguo entre les zones de déploiements publics et privées. Or les zones RIP déployées par les collectivités sont bien plus complexes et coûteuses à déployer que les zones AMII et plus encore les ZTD. De plus, les conséquences néfastes des problématiques d'écroulement ou de doublonnage se trouvent démultipliées en zone RIP, du fait de la dé-péréquation départementale entraînée : les projets de RIP sont subventionnés par le FSN sur la base d'un prix de construction de prise moyenné au niveau du projet bien souvent à la maille de la DSP. Or toute préemption nouvelle d'une zone de ce territoire ne pouvant s'envisager que sur les prises les moins chères, la dé-péréquation ne sera en aucune manière compensée par une hausse du FSN.

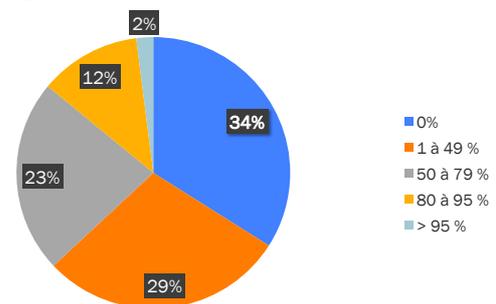
Pour autant, l'AVICCA ne comprend pas de la présente consultation qu'elle opèrerait des distinctions de zones comme le permet pourtant la réglementation : le délai raisonnable prévu à l'article 3 de la décision de l'Autorité n° 2010-1312 est défini comme un « délai de déploiement, au plus de deux à cinq ans, en fonction des caractéristiques locales ». Les différents zonages traduisent bien des caractéristiques locales différentes.

Par ailleurs, quand bien même ces zones sont plus complexes et coûteuses à couvrir, la complétude y est assurée beaucoup plus rapidement qu'en zone AMII et a fortiori qu'en ZTD. Ainsi, si l'on regarde les seules communes totalement et quasi totalement raccordables (>95%) en FttH au T4 2017, on constate que deux ans et demi auparavant, 81% d'entre elles étaient totalement non couvertes au T2 2015 en zone RIP quand elles n'étaient que 34% en zone AMII à la même date. Quant à la ZTD, à une exception près, elles étaient toutes déjà couvertes à plus de 50%. Cela prouve que les RIP assurent la complétude plus rapidement que les opérateurs privés, alors qu'au regard des difficultés objectives de déploiement, ce devrait être l'inverse.

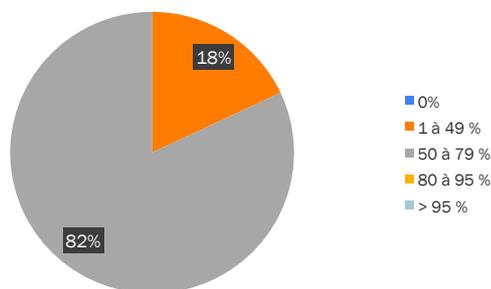
Zone RIP



Zone AMII



ZTD



Sources¹ : statistiques ARCEP au T4 2017 et statistiques MTHD au T2 2015

¹ Les références de dénombrements de locaux MTHD et ARCEP diffèrent ; ces chiffres sont donc à interpréter avec prudence

On rappellera pour mémoire² que quand bien même on ne parle pas du même nombre de lignes entre zone d'investissements public et privé, les statistiques ARCEP au T4 2016 montraient que si l'on additionne les 50 000 km de génie civil enterré et les 5 000 d'aérien, on constate que les collectivités ont mobilisé pratiquement autant de génie civil que l'ensemble des opérateurs privés, avec évidemment un nombre de lignes construites inférieur.

S'agissant de la temporalité de la présente consultation

La recommandation arrive tardivement, alors même que les premiers déploiements FttH datent pour les RIP d'une quinzaine d'années et pour les opérateurs privés d'une douzaine d'années.

De même, la décision précisant les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique sur l'ensemble du territoire à l'exception des zones très denses date de fin 2010.

Enfin, si les déploiements FttH restent très majoritairement à réaliser sur le territoire national hors ZTD, ceux sur la zone AMII sont censés se terminer fin 2020.

Au regard de ces 3 éléments, la recommandation arrive bien tardivement et devrait en toute logique s'appliquer surtout aux déploiements publics lesquels cependant ne souffrent pas des problématiques de doublonnage, d'écrémage, de préemption et de complétude. De même, elle devrait être particulièrement précise et contraignante s'agissant des déploiements privés censés se terminer dans 32 mois.

S'agissant du manque de cohérence dans les zones moins denses d'initiative privée et dans une moindre mesure celles d'initiative publique

L'AVICCA ne conteste pas qu'il y ait un manque de cohérence dans une zone d'initiative publique, en l'occurrence celle des Yvelines, mais la rédaction peut laisser sous-entendre que ce manque de cohérence pourrait être dû à l'initiative publique, ce qui est inexact.

Au cas d'espèce, l'action publique est cohérente et contractualisée avec l'acteur privé par un contrat d'AMEI dont non seulement la collectivité peut se départir si les engagements de l'opérateur ne sont pas tenus (ce qui revient à considérer que la zone reste une zone RIP tant qu'elle n'est pas intégralement couverte en FttH par l'opérateur privé), mais qui peut donner suite à des contraintes financières de la part de la collectivité à l'encontre de l'opérateur attributaire, attestant bien que l'on était, l'on est et l'on restera en zone d'initiative publique tant que l'opérateur privé n'aura pas respecté l'intégralité de son contrat.

² Cf. verbatim du TRIP de printemps 2017

S'agissant des observations de l'AVICCA sur les risques d'articulations identifiés par l'Autorité et sur leurs conséquences

L'AVICCA partage pleinement l'analyse de l'ARCEP, à la nuance près que l'emploi permanent du conditionnel dans la consultation semble parfaitement superflu.

L'AVICCA est fermement convaincue que les pratiques décrites par l'ARCEP sont inefficaces, anti-concurrentielles, défavorables au développement de l'investissement, de l'innovation et de la compétitivité, contraires à l'aménagement du territoire et l'intérêt public national.

L'AVICCA partage pleinement l'appréciation de l'ARCEP selon laquelle c'est le dévoiement par les opérateurs du cadre réglementaire édicté par l'Autorité qui est à l'origine de ces situations. Pour autant, ces situations étaient prévisibles et comme indiqué précédemment, l'AVICCA a signalé très en amont les dérives qu'entraîneraient les choix nationaux³ de cloisonnement des investissements et d'entraves faites aux RIP FttH.

L'AVICCA s'attendait donc à ce que les précisions apportées par le présent projet de recommandation :

- clarifient les obligations en matière de cohérence des déploiements,
- contraignent les opérateurs d'infrastructure à respecter la réglementation et à harmoniser leurs déploiements,
- énoncent les sanctions en cas de non-respect de la réglementation.

S'agissant des clarifications apportées en matière de cohérence des déploiements

L'AVICCA partage l'analyse de l'ARCEP quant à l'obligation de partition à une maille géographique plus large que la ZAPM et comprend l'intérêt de définir des ZAPM « cibles » et des ZAPM « cohérentes potentielles ». Cependant, il ne ressort pas de l'analyse du document mis en consultation une description du mode de contrôle attaché à cette obligation pouvant permettre de déboucher si nécessaire sur des sanctions en cas de non-respect.

L'AVICCA partage également l'analyse de l'ARCEP quant au point de départ du "délai raisonnable" des déploiements qui ne peut être interprété autrement que comme étant la déclaration de la ZAPM. A cet égard, l'AVICCA ne comprend pas de la lecture de la réglementation comment ce point de départ pourrait être interprété autrement, comme par exemple démarrant à la mise à disposition du PM. Cependant, une nouvelle fois, l'AVICCA ne trouve pas trace du mode de contrôle que pourrait exercer l'ARCEP et qui pourrait déboucher sur des sanctions en cas de non-respect par les opérateurs de cette obligation.

Par ailleurs, l'AVICCA conteste le fait que seules les ZAPM cibles sont concernées par cette déclaration préalable, auquel cas la complétude des ZAPM cohérentes potentielles devient de facto purement théorique. Certes, la décision indique une maille de cohérence d'au moins 1000 locaux. Cependant, les opérateurs ont retenu pour la zone AMII une maille de cohérence communale et l'on retranscrit pour l'essentiel de cette zone dans un accord national validé par les différentes autorités nationales en 2011. L'Autorité était donc fondée à indiquer dans sa recommandation que telle qu'adoptée en pratique par les opérateurs en zone AMII, la maille de cohérence se devait d'être a minima communale dans cette zone.

Par la suite et dans cette zone en particulier, l'AVICCA estime que l'ARCEP devrait préciser au 2.2.1.d quel est le délai maximum de conversion d'une ZAPM cohérente potentielle en ZAPM cible en zone AMII. Par défaut, le constat étant qu'en zone AMII, les déploiements devraient selon

³ Notamment mais non exclusivement le découpage du territoire entre ZTD, zone AMII sur une durée de 10 ans et zone RIP ; l'AVICCA note que ces choix ne sont pas tous du ressort de l'Autorité.

les annonces des opérateurs être très prochainement achevés, le principe même de ZAPM cohérentes potentielles en zone AMII perd tout son sens et qu'il ne peut y avoir que des ZAPM cibles.

L'AVICCA estime que le délai de 15 jours pour renoncer aux déploiements est une libéralité inutile. Les opérateurs doivent savoir ce qu'ils ont l'intention ou non de déployer. Il est préférable qu'ils prennent quinze jours de plus pour décider de ce qu'ils déclareront ou non. Tout au plus pourrait-on imaginer que le renoncement puisse être prononcé si la consultation devait apporter des éléments nouveaux pouvant présenter une ou plusieurs raison(s) objective(s) de renoncer à ces déploiements.

2.2.2 : la consultation préalable devra être rapidement suivie par des déploiements

L'AVICCA constate que la complétude des déploiements en zone RIP est généralement assurée en une à deux année(s). Cette zone est pourtant beaucoup moins dense et beaucoup plus complexe à réaliser que la zone AMII et a fortiori la ZTD. En ce sens, il serait incompréhensible que l'ARCEP propose des délais de complétude qui ne soient pas au minimum de ce qu'autorise la réglementation, à savoir 2 ans dans les poches de basse densité des ZTD ; pour les zones AMII, un délai un peu plus long, de l'ordre de 3 ans, semble réaliste, certaines communes étant assez peu denses.

Cette échéance de 3 ans pose d'autant moins de difficultés s'agissant de la zone AMII que les opérateurs sont censés avoir terminé leurs déploiements fin 2020, donc dans deux ans et demi. Toute échéance plus longue pour la zone AMII signifierait que l'ARCEP entérine un dérapage des déploiements FttH en zone AMII. **L'AVICCA s'oppose donc à ce que la présente réglementation prévoit un délai de complétude supérieur à 2 ans dans les poches de basse densité de la ZTD et à 3 ans en zone AMII.**

S'agissant du délai pour prouver que les opérateurs ont réalisé des travaux tangibles, le délai de 12 mois paraît bien excessif en zone AMII ; quant au volume de PBO, celui-ci n'est même pas précisé, sous couvert de difficultés notamment avec Enedis ; or les déploiements en aérien ENEDIS se rencontrent beaucoup plus fréquemment en zone RIP qu'en zone AMII. En ce sens, le projet de recommandation est insuffisant et imprécis.

S'agissant des autres délais, ils sont tout aussi insuffisants et imprécis. L'AVICCA propose les délais suivants :

Répartition des ZMD	Délai maximum			
	conversion ZAPM CP en ZAPM cibles	33% de raccordables* sur les ZAPM cibles	66% de raccordables* sur les ZAPM cibles	100% de raccordables* sur les ZAPM cibles
Poches de basse densité des ZTD	1 an	6 mois	1 an	2 ans
Zone AMII	2 ans	1 an	2 ans	3 ans
Zone RIP	10 ans	1 an	3 ans	5 ans

Si la fixation de délais de conversion des ZAPM cohérentes potentielles en ZAPM cibles n'est pas envisageable au travers d'une simple recommandation, ce qui peut s'entendre, l'AVICCA en appelle à la mise en chantier immédiate d'une nouvelle décision de l'ARCEP.

2.3 Prévention des superpositions :

L'AVICCA partage l'approche de l'Autorité, mais n'identifie pas le contrôle pouvant être exercé par l'ARCEP et permettant de déboucher sur des contraintes effectives qui pèseront sur les opérateurs qui ne respecteraient pas cette approche.

Par ailleurs, l'AREP ne traite ici que des seules superpositions de réseaux FttH, ce qui peut sembler cohérent avec l'objet de la consultation. Cependant, l'AVICCA note que des superpositions de réseaux autres que FttH peuvent exister et être également préjudiciables. Ainsi, plusieurs adhérents de l'AVICCA remontent régulièrement des démarches de modernisation du réseau cuivre qui sous couvert de désaturation par exemple, vont plus durablement maintenir captifs des clients DSL. L'ARCEP pourrait a minima recommander – à défaut d'imposer – de ne pas permettre d'investissements de montée en débit dès lors qu'un appel au cofinancement sur les ZAPM a été émis en zone RIP.

2.4 Prévention de l'écrémage :

L'AVICCA regrette que l'Autorité ait abandonné l'idée d'« une extension de la règle de complétude à une maille supérieure, plus large que la zone arrière de point de mutualisation actuelle notamment en zones rurales, pour parer le risque d'écrémage et encourager la mise en œuvre d'un niveau pertinent de péréquation tarifaire » qu'elle évoquait dans sa réponse au Sénat de l'automne 2017. Les propositions que l'ARCEP substitue à cette idée paraissent non seulement en retrait, mais inaptés à empêcher une effectivité de l'écrémage qui ne saurait être réglé sans des mois de procédures, de contestations possibles, de multiplication des consultations contradictoires etc.

L'AVICCA n'estime pas que la proposition faite au Sénat aurait nécessité une évolution du cadre réglementaire. Le déploiement dans les zones rurales concerne au premier rang les RIP, qui n'auraient rien trouvé à redire à une telle proposition. Les acteurs privés qui estiment déjà que ce projet de recommandation est un projet de décision ne sont a priori pas concernés, sauf s'ils ont l'intention d'aller écrémer la zone RIP. En conséquence, si l'ARCEP devait faire le choix de ne rien changer sur ce point, l'AVICCA demandera à ce qu'une nouvelle décision soit immédiatement mise en chantier.

S'agissant des consultations préalables déjà lancées

L'AVICCA propose que les PM pour lesquels la consultation a déjà été lancée et sans ligne raccordable soient considérés comme cible sauf réponse sous un mois à compter de la publication de la présente recommandation. Dès lors, l'opérateur dispose d'un délai maximum de 3 ans en zone AMII et 5 ans en zone RIP à compter de la date de consultation pour achever le déploiement intégral de la ZAPM. Ce délai est compatible avec la fin des déploiements à l'horizon 2020 ; pour les consultations antérieures à 3 ans sur des ZAPM non déployées et que l'opérateur n'aurait pas dénoncées, l'ARCEP devrait en toute logique mettre en œuvre des procédures de sanctions.

Extension de la présente recommandation aux poches de basse densité des ZTD

L'AVICCA partage le raisonnement de l'ARCEP, mais note que sans modification des ambitions de la présente recommandation, celle-ci sera aussi inefficace en zone AMII qu'en ZTD. La question d'une nouvelle décision semble ainsi paraître incontournable.

S'agissant du contrôle, des contraintes et des sanctions

L'AVICCA note la tonalité très en retrait du projet de recommandation. A titre d'illustration, l'AVICCA partage l'analyse de l'ARCEP selon laquelle « *La disposition centrale du cadre réglementaire en vigueur visant à assurer la cohérence des déploiements est l'obligation de consultation préalable sur la partition du territoire en ZAPM prévue par l'article 5 de la décision de l'Arcep n° 2010-131212* ». L'AVICCA confirme le caractère « central » de ladite disposition.

Par ailleurs, l'Autorité « constate que celle-ci n'est actuellement pas pleinement appliquée par les opérateurs ». S'agissant du non-respect par les opérateurs d'une disposition centrale de la réglementation et dont on ne saurait évoquer plusieurs possibilités d'interprétation, chacun est en droit de s'attendre à une réponse forte et une mise sous contrainte des opérateurs qui ne la respectent pas.

Or à ce défaut de respect d'une disposition centrale, l'Autorité propose uniquement de « ***rappeler l'importance d'une mise en œuvre complète de cette obligation et de donner de la visibilité aux acteurs sur l'interprétation qu'en retient l'Autorité***⁴».

L'AVICCA insiste fortement sur la nécessité d'une vigilance accrue de l'Autorité s'agissant du bon respect des obligations et de ne pas se contenter d'un simple rappel à l'ordre. L'AVICCA et ses adhérents y seront pour leur part particulièrement vigilants et n'hésiteront pas à saisir l'ARCEP si des difficultés sont constatées.

Conclusion

L'AVICCA estime que l'Autorité au travers du projet de recommandation fait un diagnostic qui est juste quoiqu'incomplet, mais qui ne tient nullement compte des spécificités des zones d'investissements publics et privés, et qui ne permettra pas en l'état d'empêcher ou de dissuader un acteur qui voudrait écrémer, doubler, préempter ou ne pas compléter ses déploiements.

A deux ans et demi de la fin attendue des déploiements en zone AMII, l'AVICCA estime que l'ARCEP est très en deçà de ce qui aurait pu être demandé aux opérateurs privés déployant dans cette zone.

L'AVICCA réitère sa demande d'une nouvelle décision, telle que le principe en avait été avancé dans la réponse du 23 octobre 2017 de l'ARCEP à la consultation du Sénat. Dans l'attente de cette nouvelle décision, l'AVICCA demande que l'ARCEP explicite comment elle entend contrôler et sanctionner les obligations liées à la recommandation actuelle.

⁴ Le texte est mis en gras dans la consultation ARCEP ; est-ce la violence de ce type de typographie qui a pu faire réagir certains opérateurs ?