

Consultation de l'ARCEP

Sur la mise en œuvre de l'obligation de complétude¹

Réponse de l'AVICCA (septembre 2015)

Considérations générales

La couverture généralisée du territoire français en fibre optique, dans les meilleurs délais, est pour l'AVICCA un objectif politique majeur pour l'Etat et les collectivités.

Pour l'atteindre, il est nécessaire de fixer des étapes à la fois ambitieuses et réalistes. De même que l'Etat a fixé un objectif intermédiaire à 2022 (80 % de couverture en FTTH, y compris les zones rentables), les collectivités se regroupent pour réunir des moyens et fixer des échéances sur leurs territoires dans les zones non rentables. Elles doivent donc opérer des choix difficiles de priorisation, dans ce domaine comme dans d'autres. Il est important que ces choix puissent s'effectuer en fonction de critères d'aménagement du territoire, et non de règles nationales qui peuvent être inadaptées aux spécificités des zones rurales et montagneuses.

Sur un plan général, l'AVICCA rappelle sa position sur la nécessité que les obligations de complétudes soient proportionnées en fonction de la densité des territoires. Une bonne complétude répond aux besoins d'équité de l'aménagement numérique, et donne une visibilité aux co-investisseurs et utilisateurs potentiels du réseau. Mais une obligation disproportionnée aboutit inversement à ne pas du tout fibrer une zone.

En effet sur une zone dense, l'impact du raccordement de quelques lignes longues sur l'économie du déploiement à l'échelle d'une plaque FTTH aura très peu d'incidences. Il convient donc de dissuader une éventuelle tentation d'écémage, car une intervention ultérieure par un acteur tiers, en direction des locaux non desservis, n'est pas économiquement et techniquement raisonnable.

Inversement, sur une zone déjà peu dense, l'obligation stricte de raccordement de bâtiments isolés pourrait augmenter les coûts à un point tel que c'est l'ensemble de la zone arrière d'un point de mutualisation ou d'un NRO qui ne deviendrait plus raccordable, faute de pouvoir en réunir le financement avec une subvention publique raisonnable.

A noter par ailleurs que dans le cadre législatif et réglementaire actuel, il n'existe paradoxalement aucune obligation de complétude dans les zones les plus denses.

¹ http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-proj-recommandation-completude-juin2015.pdf

Complétude et statut de zone fibrée.

La complétude est un des éléments de l'obtention du statut de « zone fibrée » en cours de définition. Cependant pour les zones peu denses, cela ne doit pas signifier l'atteinte d'un taux de 100% de couverture à brève échéance. Une telle obligation serait d'autant plus aberrante qu'en parallèle, sur le réseau historique en cuivre, les obligations d'accès au service universel commencent à être assurés par des liaisons satellites par l'opérateur en charge. De même en Suède des opérations d'extinction du cuivre, auxquels sont substituées des solutions hertziennes terrestres (4G LTE), sont en œuvre en zone rurale.

Pour mémoire, l'obtention du statut de « zone fibrée » est distincte de l'opération d'extinction du cuivre proprement dite, qui reste une décision dans les mains du propriétaire de ce réseau. Il n'est donc pas nécessaire que l'ensemble des locaux de la zone soit raccordables pour l'obtention de ce statut ; par contre, l'opérateur de zone devrait devenir en quelque sorte responsable du « service universel » sur cette zone, c'est à dire pouvoir s'engager sur la fourniture d'une solution technique d'accès sur l'ensemble des locaux, compatible avec les délais de prévenance pour l'extinction du réseau cuivre². A noter que l'obtention du statut de zone fibrée, puis la programmation de l'extinction de ce réseau, améliorant localement l'économie du FTTH, permettra de rendre économiquement raccordables des locaux qui ne l'étaient pas.

Pour l'instauration d'une obligation différenciée de complétude

L'AVICCA propose que la réglementation différencie clairement les obligations de complétude suivant l'économie réelle du déploiement :

- une obligation stricte pour les zones dont le coût correspond à la valeur de référence de la zone où s'exercent les initiatives privées ;
- une obligation proportionnée dans les autres zones, avec éventuellement un taux maximum national de locaux non raccordables.

Il semble aujourd'hui impossible de définir « ex ante » une série de taux de couverture atteignables en fonction de la densité moyenne d'habitants pour établir une obligation proportionnée de couverture. Les formes d'habitat (bourgs, hameaux...), les typologies, la nature et l'occupation du bâti diffus (locaux d'activités agricoles pouvant nécessiter ou non une connexion, résidences secondaires, résidences touristiques...) sont trop divers pour être totalement modélisables, surtout à une échelle fine.

Une limitation proportionnée sur les autres zones pourrait être définie comme la réalisation d'une fraction de la zone arrière, à l'échelle du projet, dont le coût de réalisation soit significativement supérieur à la valeur de référence, par exemple 40%³. Une telle obligation serait bien proportionnée à la difficulté de déploiement, et contrôlable par la régulation (nomenclature comptable et obligation de justifier les coûts).

² Plus globalement, l'attribution du service universel devrait être repensée à l'aune du nouveau découpage qui se dessine entre les zones d'action des opérateurs et des collectivités.

³ Dans cet exemple, avec une valeur de référence de 500 €/prise raccordable, le porteur de projet pourrait définir des locaux isolés non raccordables, si le coût des locaux raccordables et raccordables sur demande restant reste en moyenne supérieur à 700 €.

Afin d'éviter une trop grande fragmentation des initiatives, et pour donner de la visibilité aux opérateurs, il pourrait toutefois être opportun de définir un maximum de locaux non raccordables dans les zones rurales, par exemple 15 ou 20%.

Dans ces limites, l'opérateur de zone définirait précisément les locaux « non raccordables » (sans obligation de raccordement dans un délai de 3 à 5 ans), données qui figureraient dans les informations préalables⁴.

Il est important de souligner que les collectivités et les élus qui agissent dans les zones rentables ont un objectif d'aménagement du territoire, et sont en relation de proximité et de mandat renouvelé périodiquement avec les populations concernées. Elles n'ont donc pas besoin d'obligations réglementaires pour engager le maximum d'effort et le lisser dans le temps (surtout si ces obligations réglementaires disproportionnées conduisent au contraire à ne pas pouvoir démarrer le projet...).

Si une modification législative apparaît nécessaire au régulateur pour opérer une telle différenciation (qui pourrait utilement concerner aussi les zones très denses), l'AVICCA suggère de l'inclure dans un nouveau chapitre du projet de loi pour le numérique.

Réponses aux questions de la consultation

L'ARCEP estime nécessaire de préciser son interprétation de l'obligation de complétude, notamment sur la base de l'expérience acquise dans des premiers déploiements en zone peu dense. La notion de « proximité immédiate » et le positionnement du point de branchement peuvent ainsi être mieux définis.

En remarque liminaire, les réponses qui suivent ne valent que dans le cadre où les obligations de complétude seraient globalement différenciées suivant le coût de construction. A défaut, pour chacun des points ci-dessous, les obligations devraient être proportionnées (possibilité d'une justification économique pour objectiver la localisation des locaux raccordables sur demande, délai de cinq ans pour les rendre raccordables suivant la demande etc).

(Q1) L'AVICCA partage l'analyse que, dans l'état de l'art, le PBO matérialise le point d'arrêt du déploiement du réseau avant les opérations de raccordement de l'utilisateur final.

Le cheminement de multiples câbles en parallèles est aussi à limiter, compte-tenu des risques de saturation ou de fragilisation des supports. L'hypothèse centrale retenue (Q2) est celle d'un cheminement de deux câbles au plus, sur une distance supérieure à cent mètres. Elle ne distingue pas les supports aériens dédiés aux communications électroniques, dont la gestion opérationnelle est plus souple (opérations de renforcements...), et les supports électriques qui doivent en priorité sécuriser la distribution de l'énergie. L'expérience des membres de l'AVICCA montre qu'il est encore trop tôt pour imposer strictement une telle règle. Elle devrait rester à l'état de recommandation, l'opérateur de zone pouvant en documenter les exceptions.

⁴ Il conviendrait également que les co-investisseurs aient connaissance ab initio des conditions éventuelles d'établissement des prises non raccordables, par exemple une mise à disposition au même tarif unitaire que les prises raccordables et raccordables sur demande, avec un délai de prévenance.

Concernant les dispersions de tarifs de raccordements et les raccordements sur devis (Q3), l'AVICCA partage l'analyse de l'ARCEP sur l'intérêt de les limiter pour les raisons invoquées.

Le ciblage de locaux où il est possible de différer la pose de PBO, en fonction des caractéristiques locales (Q4), par exemple des logements qui ne seraient pas habités de manière continue, est utile. L'analyse « in concreto » pourrait s'effectuer de diverses manières (enquêtes, fichier, interrogation des collectivités concernées...).

La fixation d'un seuil réglementaire maximal de logements « raccordables sur demande » (Q5) permettrait d'éviter des dérives et une compétition faussée entre primo-investisseurs sur une même zone. Il devrait être fixé de manière étagée suivant la granularité, afin de prendre en compte les diversités de situation, par exemple 90 % pour 300 lignes, 95% pour 1 000 lignes, 98% pour 5 000 lignes.

Concernant le délai de mise à disposition d'un PBO (Q6), dans le cas des raccordements « sur demande », un maximum de trois mois paraît concilier des contraintes industrielles et un effet non dissuasif sur le client final.

L'identification et la communication des locaux raccordables sur demande aux opérateurs et collectivités concernées (Q7) est nécessaire. Il est proposé que ceci soit effectif dans le cadre de la consultation préalable en amont du déploiement. En complément, l'AVICCA suggère que cette communication soit également réalisée dans un délai maximal de trois mois pour toutes les zones arrières des points de mutualisation qui auront été établis ou projetés (consultation réalisée) antérieurement à la date de mise en œuvre de cette obligation.

Cependant l'AVICCA constate avec regret que des obligations de consultation préalable des collectivités concernées ne sont pas aujourd'hui assurées en permanence, et demande que le régulateur intervienne sur les cas signalés de non-respect.