

Recommandations de l'ARCEP sur la montée en débits

Contribution de la société AXIONE

Mars 2011

A titre liminaire, Axione remercie l'ARCEP pour la qualité des travaux effectués dans le cadre du groupe « Montée en débits » qui a permis de définir les principes techniques les plus favorables à une mise en œuvre efficace de la montée en débits.

- Axione s'accorde avec l'ARCEP sur l'importance de la montée en débits pour le développement des entreprises et l'amélioration des services à la population. Cette question a fait l'objet dès 2008 d'un investissement spécifique d'Axione avec l'expérimentation du dégroupage à la sous-boucle locale réalisée dans le cadre du Comité d'experts de l'ARCEP
- Axione approuve également une approche de la montée en débits (MED) basée sur l'équipement optique des territoires dont toutes les forces vives d'une commune doivent pouvoir profiter. A ce titre, la montée en débits est un levier pour l'accès au très haut débit des entreprises, des collectivités voire, à moyen terme, des populations.
- Axione défend également la nécessité d'une industrialisation de la MED au profit d'une efficacité garantissant la présence des opérateurs tout en organisant au mieux le partage de la valeur ainsi créée entre les parties impliquées
- Enfin, Axione souhaite souligner que la question de la MED s'intègre dans une démarche globale d'accès des entreprises et des populations aux ressources et services numériques, publics et privés, marchands et non marchands tout particulièrement dans les zones moins denses. Toute réflexion autour de cette question doit alors obligatoirement tenir compte et intégrer les dispositifs d'intervention de long terme tels que les réseaux d'initiative publique dès lors qu'ils existent.

Néanmoins, Axione regrette que certains points essentiels des recommandations de l'ARCEP n'est pas fait l'objet d'échanges substantiels notamment :

- Sur la question de l'organisation opérationnelle de la montée en débits tout particulièrement dans les territoires où la collectivité s'est saisie d'une mission d'aménagement numérique via un RIP
- sur la question essentielle de la gouvernance et de la relation entre les différents intervenants pour laquelle Axione n'approuve pas le rôle réducteur accordé au « délégataire » dont il faut comprendre que la mission se réduirait à une dimension d'installateur très éloignée de la réalité vécue dans les réseaux d'initiative publique.
- Sur la confusion générée par cette recommandation de partage des responsabilités entre la collectivité ou son délégataire, d'une part, et la société France Telecom, d'autre part, chacun, à son niveau, responsable d'une partie de l'aménagement numérique
- Sur l'impact réglementaire provoqué par cette « sous-traitance » à France Telecom de la montée en débits, qui bouleverse la relation contractuelle existante entre une collectivité et son délégataire et l'économie du concessionnaire
- Sur la faisabilité juridique et administrative d'un financement public de la montée en débits correspondant à la mise à niveau et à la revalorisation de l'infrastructure de transport d'un opérateur privé qui en tire de fait des bénéfices directs et indirects. Le caractère anticoncurrentiel doit être analysé plus en profondeur, notamment au regard du Droit européen
- Sur le financement exclusif des collectivités conçu comme une charge sans retour, ne bénéficiant d'aucune clause de révision alors que le revenu moyen des FAI sera de plus en plus tiré par les services à valeur ajoutée gourmands en débits. Si la collectivité peut être au démarrage dans une logique d'amorçage sans remettre alors en cause l'analyse des impacts économiques de la montée en débits, il est curieux de considérer comme un acquis que la valorisation de l'effort public de la montée en débits se fasse sans indexation sur la durée

Dans ces conditions, Axione demande qu'en cas d'initiative publique pré-existante à une opération de montée en débits sur le territoire concerné, les recommandations de l'ARCEP intègre la collectivité à l'initiative du RIP ou son délégataire comme l'opérateur de référence de la montée en débits. A ce titre, la collectivité ou son délégataire a en charge la conception et la maîtrise d'œuvre de l'opération intégrée au RIP existant, l'exploitation technique et commerciale du dispositif mis en place.

Afin de réaliser au mieux ces opérations, la collectivité ou son délégataire s'appuie sur les spécifications techniques approuvées par l'ARCEP et conformes aux attentes des opérateurs et sur des offres de services proposées par France Telecom et régulées par l'ARCEP afin de réaménager la boucle locale cuivre à l'instar des dispositions actuelles de la prestation de dérivation de la boucle locale de l'offre NRA ZO.

En contrepartie, les collectivités ou leur délégataire s'engageraient à respecter une offre technique et tarifaire « régulée » dans un équilibre juste de partage de valeur entre la collectivité et les opérateurs de détail sans aucune forme de discrimination ou d'aide d'état.

De plus, cette organisation de la montée en débits clarifierait le rôle d'intervenant de référence de la collectivité agissant au nom de l'intérêt général tout en répondant aux besoins légitimes d'industrialisation et d'efficacité attendus par l'ensemble des parties.

Ces éléments précisés, Axione insiste sur les constats suivants.

Constat n°1 : L'article L1425-1 est un instrument existant de la montée en débits à privilégier
--

Sur le plan général, Axione note que la question de l'intervention des collectivités locales sur le marché des infrastructures destinées à transporter des services de communications électroniques est régie par l'article L1425-1 du CGCT dont la spécificité et l'efficacité ne sont abordées par l'ARCEP dans ses recommandations que de manière sibylline.

L'article L1425-1 du CGCT attribue une compétence d'aménagement numérique aux collectivités locales afin qu'elles puissent directement ou indirectement établir et exploiter des infrastructures et des réseaux de communications électroniques destinés à être mis à la disposition des opérateurs. L'intervention des collectivités territoriales (...) garantit l'utilisation partagée des infrastructures établies et respecte le principe d'égalité et de libre concurrence sur les marchés des communications électroniques.

Pourtant, depuis son adoption en 2004, l'intervention des collectivités a eu une action déterminante sur l'équipement numérique du territoire

En premier lieu, sur l'extension géographique des opérateurs

- L'extension du dégroupage cuivre des opérateurs grand public vers les zones moins denses (En France, 40% des NRAs dégroupés le sont via un RIP)
- L'extension des offres très haut débit des opérateurs professionnels à destination des entreprises et des collectivités
- La montée en débit des infrastructures de desserte des opérateurs, notamment mobiles
- La maîtrise publique des choix d'aménagement numérique permettant le traitement de situation d'urgence, l'extension progressive du dégroupage et la montée en débit DSL et Fibre.

En second lieu, sur la régulation technique et tarifaire de l'accès aux infrastructures déployées. Le service public délégué permet ainsi aux opérateurs de détail et selon leurs prérogatives techniques ou stratégiques :

- De disposer de réseaux de collecte passifs et/ou actifs répondant aux standards de la profession pour connecter leurs sites techniques (NRA, POP, BTS...)
- De disposer de bande passante transparente en niveau 2 pour transporter les services offerts à leurs clients finaux
- D'héberger leurs équipements dans de nombreux sites techniques énergisés, sécurisés et répondant aux normes techniques voulus par les opérateurs

- D'accéder à ces offres de services selon une grille tarifaire compétitive et équilibrée, sans aucune forme de discrimination entre les opérateurs
- De s'interconnecter localement ou nationalement à un système d'information conçu selon des règles globales permettant la plus grande industrialisation possible quelque que soit la nature de l'intervenant public : Etat, Région, Département, Syndicats, Intercommunalités en stricte application du principe « penser global, agir local » permettant d'assurer une interface unique aux opérateurs

En troisième lieu, sur le mode de financement du dispositif mis en œuvre pour assurer la montée en débits et en services du territoire qui permet :

- D'attirer un nouveau profil d'investisseurs sur le secteur telecom, les fonds infrastructures étant jusqu'ici concentrer sur infrastructures d'énergies, de transport ou de bâtiments.
- D'associer des financements publics et des financements privés de long terme au sein d'un projet d'aménagement numérique destiné à la communauté des opérateurs
- De permettre à la fois le co-investissement progressif des opérateurs et la location passive ou active des infrastructures numériques déployées

De valoriser au mieux auprès des opérateurs les investissements déployés dans un équilibre de l'intérêt de l'ensemble des parties En quatrième lieu, sur la création d'un écosystème local vertueux, créateur de richesse pour le territoire grâce à :

- L'accompagnement des TPE et PME dans l'appropriation des nouvelles technologies et l'accès au très haut débit
- L'accessibilité renforcée des opérateurs aux infrastructures numériques locales adressant les bassins économiques territoriaux
- La standardisation des processus opérationnels techniques et commerciaux conformes aux attendus des opérateurs
- La stimulation d'activités, d'emplois et de services locaux bénéficiant de l'ouverture accrue des infrastructures numériques

Dans le cadre de la mission qui leur a été confiée par la puissance publique locale, les réseaux d'initiative publique et tout particulièrement ceux dans lesquels la société Axione intervient ont su associer **efficacité, industrialisation et innovation**. L'ensemble de ces évolutions a directement profité aux consommateurs grâce à une intensité concurrentielle accrue et une montée en services rapprochant les zones moins denses des zones très denses.

Axione demande à ce que la montée en débits soit placée sous la responsabilité de la collectivité en charge de l'aménagement numérique ou de son délégataire dès lors qu'ils existent. Cette mission s'intègre dans le champ d'intervention actuel du RIP tels que c'est le cas aujourd'hui avec l'intervention à la sous-boucle locale de type NRA ZO. A ce titre, le RIP gère la conception et la maîtrise d'œuvre de l'opération de montée en débits, son exploitation technique et sa commercialisation auprès des opérateurs. Les dispositions techniques doivent faire l'objet d'une spécification précise de l'ARCEP approuvée par les opérateurs et être conforme aux principes de non-discrimination et de neutralité inhérents à l'intervention publique.

Constat n°2 : l'industrialisation est d'ores et déjà indissociable de l'efficacité d'un RIP

L'objectif majeur d'une collectivité ou de son délégataire sur le marché des communications électroniques vise à faciliter la disponibilité d'infrastructures concurrentielles pour les opérateurs de services afin de desservir le plus largement possible un territoire donné. Pour ce faire, pour un même service, les mêmes modalités techniques et tarifaires ne doivent pas varier d'un territoire à l'autre.

L'adaptation à des catalogues différents et disparates selon les territoires constitue un surcoût pour les opérateurs qu'il convient de limiter voire de supprimer.

Cette disponibilité est atteignable par le respect de quelques principes qui dirigent l'activité de grossiste en infrastructures et services de communications électroniques du RIP :

- L'accessibilité des infrastructures c'est-à-dire la capacité pour tout opérateur d'atteindre le dernier kilomètre jusqu'au client final quel que soit la localisation de ses équipements centraux dans un souci de stimulation concurrentielle
- L'ouverture des infrastructures c'est-à-dire la disponibilité d'offres de gros passives et actives capables de s'adapter au modèle technique et au modèle économique de tout opérateur dans un souci de non discrimination et de neutralité grâce à un puissant système d'information conçu globalement et des spécifications nationales d'ingénieries des réseaux.

Les RIP gérés par Axione répondent à cette préoccupation majeure et accueillent aujourd'hui tous les opérateurs nationaux et la plupart des locaux et font l'objet d'accords technique, tarifaire et opérationnels avec les opérateurs.

Dans un souci de répondre aux craintes des opérateurs de détail, ces principes techniques peuvent tout à fait faire l'objet de recommandations de l'ARCEP qui constitueront des repères pérennes pour la collectivité ou son délégataire à même de garantir la proposition technique minimum du RIP. Axione avait, en son temps, demandé en vain à l'ARCEP de publier les caractéristiques tarifaires équilibrées d'une offre d'hébergement au NRA ZO issues des travaux réalisés avec les acteurs du marché.

D'autre part, le RIP propose une approche évolutive de sa relation technique et commerciale avec les opérateurs. Des principes d'adaptation aux besoins des opérateurs et de mutabilité du service public existent dans les contrats de partenariat et constituent des engagements forts d'évolution agissant favorablement sur la présence des opérateurs. Cet engagement s'exprime par :

- L'efficacité du catalogue de services qui respecte les standards attendus par les opérateurs pour répondre à tout besoin exprimé. Son adaptation au regard de l'évolution du besoin des

opérateurs et de la nécessité d'innovation que l'on pourra attendre sur les prochaines décennies

- Le suivi régulier des spécifications d'interconnexion au catalogue de France Telecom et la mise à jour du SI en conséquence
- Les synergies entre la montée en débits et le très haut débit qui se construiront sur l'échange et la concertation avec les opérateurs, notamment ceux présents à la boucle locale et à la sous-boucle locale. La séparation artificielle au sein de la boucle locale entre des opérateurs au NRA qui sont en relation technique et commerciale avec la collectivité ou son délégataire et les mêmes opérateurs présents au « PRM » qui sont en relation technique et commerciale avec France Telecom semble inefficace, confuse et peu propice à la construction d'une vision commune.

Constat n°3 : Le financement public doit être incitatif à l'investissement privé et créateur de richesse locale

L'intervention des collectivités en matière d'aménagement numérique a agi comme un levier à l'investissement privé. En moyenne, le RIP sur lesquels Axione intervient ont construit leur modèle d'affaires sur un investissement initial (deux premières années) partagé à 50/50 entre la collectivité (subvention d'équipement) et le délégataire puis ce dernier assumant seul le coût d'exploitation technique, le coût de la commercialisation aux opérateurs, le coût du financement...

Dans ce contexte, l'objectif du RIP est de valoriser au mieux l'investissement initial en proposant une offre de services bâti sur un équilibre entre les besoins et les attentes économiques des opérateurs, l'économie du délégataire et les objectifs politiques de la collectivité. Un RIP efficace conduit nécessaire à un bénéfice consommateur immédiat.

L'activité économique du RIP est également organisée autour de deux principes fondateurs :

- Le non-écrémage qui amène le RIP à intervenir sur l'ensemble d'un territoire donné (couverture des zones blanches, desserte optique de zones d'activités rurales...)
- La péréquation tarifaire respectant un objectif de compétitivité concurrentielle nationale et d'homogénéité entre des zones urbaines et des zones rurales

Dans ce contexte, toutes les énergies doivent être regroupées au sein d'un même dispositif pour traiter l'ensemble des besoins des opérateurs et des territoires.

Plus encore, et notamment en raison des dispositions accordées par la loi aux collectivités en matière d'aménagement numérique que personne ne souhaite remettre en cause, la collectivité et son délégataire, dès lors qu'elle s'est saisie de cette compétence, doit pouvoir :

- concentrer toutes les charges liées à cette mission mais aussi toutes les recettes
- bâtir avec l'ensemble des parties impliquées (collectivités, opérateurs, délégataire, financeurs...) une stratégie de long terme partagée propice à la réalisation d'investissement
- agir dans un contexte de sécurité réglementaire et juridique où les intérêts de chaque partie convergent avec l'objectif de combler durablement le sous-investissement chronique en infrastructures numériques des zones moins denses.

Axione demande donc un moratoire dans la mise en application des recommandations de l'ARCEP en matière de montée en débits via une offre régulée de France Telecom afin que soient mieux compris et mieux intégrés la place des réseaux d'initiative publique dans le dispositif proposé. Cette pause serait l'occasion d'approfondir la question soulevée par Axione dans de précédentes contributions de la création d'un statut spécifique aux réseaux d'initiative publique dédiés à l'aménagement numérique efficace, industriel et pérenne.

[fin de contribution]