

Réponse à la consultation publique sur le dégroupage : perspectives d'évolution

Mai 2013

Le cadre de régulation mis en place par l'ARCEP a encouragé l'accès à des offres haut débit en favorisant l'utilisation du réseau téléphonique d'Orange.

Aujourd'hui, l'objectif annoncé par le Gouvernement et le régulateur est de promouvoir la construction de nouveaux réseaux en fibre optique, afin de permettre l'accès du plus grand nombre au très haut débit et de répondre aux nouveaux besoins et usages des entreprises, comme des particuliers.

Numericable a anticipé cet objectif public en rénovant progressivement depuis cinq ans ses réseaux en fibre optique, permettant d'ores et déjà l'accès à 8 460 000 foyers au très haut débit dont 4 789 000 logements éligibles à 100 Mbits et plus. (Chiffre ARCEP T4 2012).

C'est dans ce contexte, du développement des offres THD à destination du plus grand nombre de Français, que la réflexion sur le dégroupage doit se construire. En effet, **les décisions qui seront prises sur les conditions du dégroupage du réseau historique influenceront directement la vitesse de déploiement des réseaux très haut débit.**

Question 1 : Les acteurs sont invités à faire part de leurs commentaires ou analyses quant aux incitations au dégroupage mises en place dans le cadre des analyses de marché.

L'ARCEP a réussi à créer un secteur concurrentiel de l'accès à internet grâce à la mise en place d'une échelle d'investissement.

Dans un premier temps, les opérateurs alternatifs ont réussi à être présents avec des offres de détails sur l'ensemble du territoire national grâce à la revente d'offres de gros d'Orange. Progressivement ces opérateurs ont été en mesure de substituer à l'achat des offres de gros, des investissements dans les infrastructures de dégroupage dans certaines zones du territoire.

Cette substitution de l'investissement dans les infrastructures aux offres de gros, n'a pas été faite sur l'ensemble du territoire national par les opérateurs alternatifs et pas de la même manière par tous les opérateurs alternatifs. Certains opérateurs ont dégroupé de l'ordre de 750 NRA, d'autres sont parvenus à plus de 6 000 NRA.

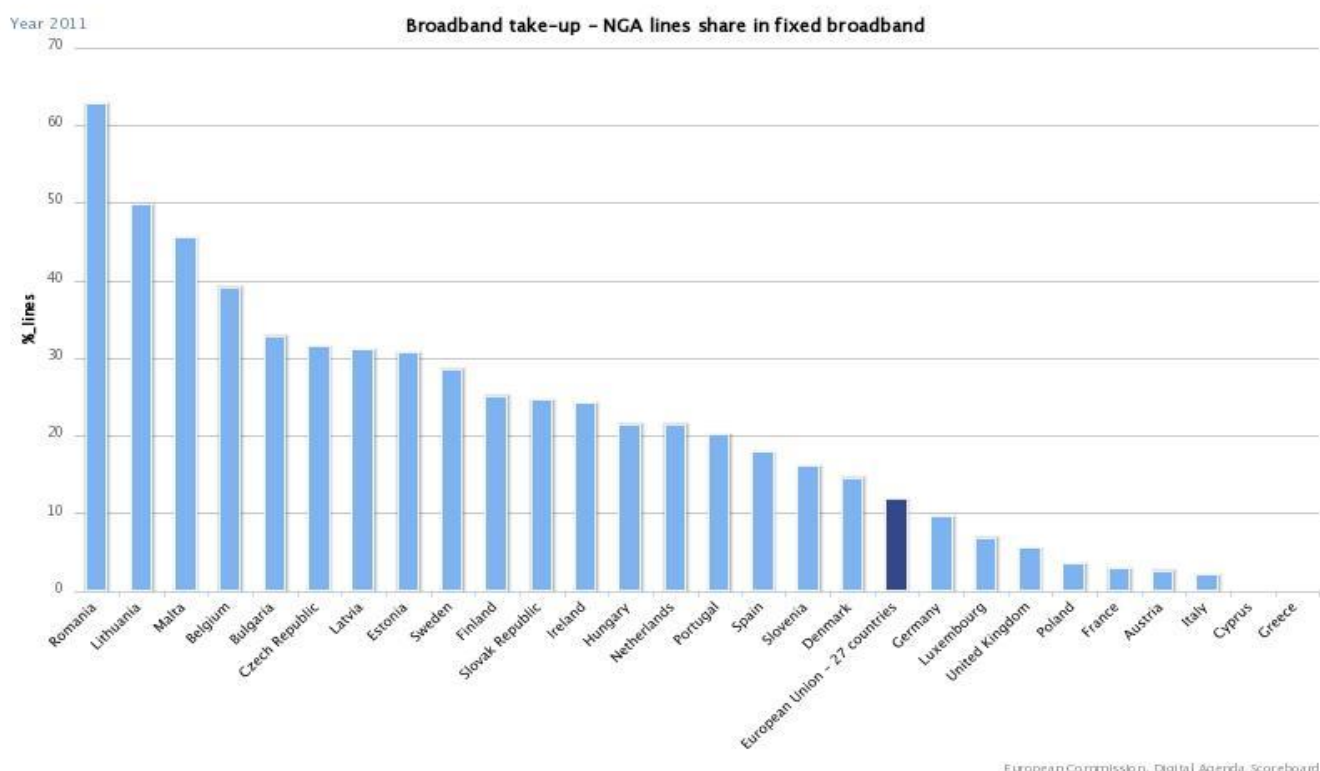
L'amélioration de certaines conditions techniques et tarifaires du dégroupage a permis aux opérateurs d'étendre leurs investissements dans les infrastructures de dégroupage, comme l'offre LFO et la baisse des petits tarifs du dégroupage. Au-delà de ces périmètres de déploiement déjà réalisés, les investissements ne sont aujourd'hui plus rentables pour les opérateurs alternatifs.

Toutefois, la structure des décisions de régulation n'a pas permis la construction de nouveaux réseaux, malgré les engagements de certains opérateurs dès 2006.

Le nouveau défi en matière d'investissement dans les infrastructures n'est plus désormais le dégroupage, mais le déploiement d'une boucle locale en fibre optique.

Au regard de ce qui se passe dans d'autres pays européens, les incitations au dégroupage ont permis à la France de se placer à la 3ème place en Europe dans le haut débit, comme en témoigne le schéma de la Commission européenne sur la pénétration du haut débit fixe.

Mais comparativement, la même source européenne utilisée par l'ARCEP dans la consultation publique pour le haut débit, place aujourd'hui la France au 23ème rang européen sur 27 pour le déploiement du très haut débit.



Il est intéressant de constater dans le classement des pays une corrélation entre les pays qui connaissent une forte pénétration dans le haut débit fixe et ceux qui connaissent une faible pénétration du très haut débit.

Ainsi, la Roumanie qui est dernière du classement européen pour le haut débit fixe est première du classement européen du très haut débit.

L'Allemagne qui est 4ème dans le classement du haut débit est 19ème dans le classement très haut débit.

La France passe de la 3ème place à la 23ème place.

Cette situation de la France dans le classement européen démontre bien que l'enjeu est désormais de favoriser les décisions de régulation qui permettront, non pas d'encourager l'exploitation du réseau téléphonique d'Orange, mais bien de promouvoir l'extension d'un réseau en fibre permettant de répondre à la demande exponentielle de débit.

Question 2 : Les acteurs sont invités à faire part de leurs commentaires ou analyses quant à l'action des RIP en matière de dégroupage.

L'ARCEP considère que les RIP ont contribué au dégroupage de 18 % des lignes du territoire à travers 2 200 NRA. L'action d'aménagement du territoire serait concentrée sur des NRA d'environ 2 000 lignes contre une moyenne de 6 500 lignes pour les NRA dégroupés par les opérateurs privés.

Les RIP et à travers eux les collectivités locales n'ont eu à intervenir que de manière marginale sur la boucle locale cuivre en raison de la bonne capillarité de ce réseau historique national. Comme le précise fort justement la consultation publique (1.2.3.), l'intervention publique a repoussé les limites économiques du dégroupage, venant opportunément en appui du mécanisme de péréquation national mis en œuvre par l'ARCEP.

La mise en place de RIP doit se faire en tirant expérience du passé :

- Du fait de l'importance des investissements à réaliser en THD, l'intervention des RIP doit se faire sur une zone géographique plus importante que les zones dégroupées et ne peut se limiter aux seules zones non rentables.
- Pour préserver les deniers publics, comme le précise la Cour des Comptes, il conviendrait d'inclure dans les RIP des zones rentables et des zones non rentables, afin d'assurer un équilibre économique de ces RIP et donc un coût d'accès compétitif pour les opérateurs de services.
- Il est nécessaire de ne plus favoriser de nouveaux investissements dans le dégroupage, là où un déploiement de la fibre est planifié à moyenne échéance.

Ainsi que le rappelle la Cour des Comptes dans son référé du 8 février 2013 : « Le découpage du territoire en trois zones, prévu dans le cadre du PNTHD, réserve à l'intervention publique les zones les moins rentables, empêchant toute possibilité de péréquation avec les zones les plus rentables. Il fait donc peser une menace très lourde sur les finances publiques du fait du niveau élevé des coûts d'investissement et des incertitudes commerciales qui pourraient hypothéquer la rentabilité des RIP. »

Compte tenu du retard de la France dans le très haut débit et de la multiplication des investissements d'avenir des opérateurs privés (4G, Fibre, Cloud...) dans un marché en plein bouleversement, il semble nécessaire de concentrer le domaine d'intervention des RIP sur la seule infrastructure fibre de demain dans des conditions économiques viables.

Dans cette perspective et au regard de l'objectif affiché de la fibre pour tous en 2022, la remise en cause des zones AMII semble une des pistes à explorer pour accroître, dans un délai raisonnable et pour un coût optimisé, l'infrastructure très haut débit.

Question 4 : Les acteurs sont invités à commenter, corriger ou compléter cette typologie des moyens déjà utilisés ou encore à mettre en place, afin d'étendre la couverture au dégroupage.

Pour l'avenir, il est important que les choix qui seront fait en matière de régulation du dégroupage, aient pour objectif principal d'améliorer et accélérer le déploiement du THD sans détruire la valeur des investissements déjà réalisés dans les infrastructures.

Concernant les conditions tarifaires du dégroupage, il faut poursuivre la hausse du prix du dégroupage entamée par la décision n° 2013-0001 fixant le taux de rémunération du capital employé pour la comptabilisation des coûts et le contrôle tarifaire des activités fixes régulées de France Télécom.

La baisse régulière des tarifs du dégroupage a favorisé les opérateurs qui ont faiblement investi dans l'infrastructure au détriment de ceux qui ont investi dans les réseaux.

A l'occasion de la réponse à la consultation sur le taux de rémunération du capital sur les activités régulées d'Orange, Numericable avait demandé une augmentation régulière de l'ensemble des paramètres qui définissent le taux de rémunération du capital aboutissant à faire progresser le prix mensuel de location de la ligne de 3 euros sur trois ans (hausse de 1 € par an).

Enfin, pour minimiser les investissements publics dans les réseaux de demain, il convient de tenir compte de l'opportunité que représente la modernisation en fibre des réseaux câblés plutôt que d'envisager le seul déploiement de réseaux FTTH.

La Cour des comptes rappelle, dans son référé du 8 février 2013, la nécessité d'intégrer la rénovation des réseaux câblés pour minimiser l'investissement public : « ne pas tenir compte de l'existence des réseaux câblés dans le cadre de la couverture du territoire en très haut débit apparaît sous-optimal en zone AMII et serait injustifiable en zone d'initiative publique. »

Question 5 : Les acteurs sont invités à commenter le constat fait par l'ARCEP d'un ralentissement du rythme de l'extension du dégroupage.

L'ARCEP fait trois constats :

- L'extension du dégroupage à un niveau élevé en France
- Une couverture quasi intégrale du territoire en haut débit DSL qui a généré une forte croissance des abonnements pour atteindre près de 22 millions d'accès de détail au 31 décembre 2012
- Un infléchissement récent de l'extension de la couverture du dégroupage, le nombre de nouveaux NRA dégroupés se réduisant chaque année.

Au-delà de la bonne couverture des foyers en ligne dégroupé sur le réseau d'Orange, cet infléchissement récent doit aussi être rapproché de la demande croissante et récente de débit des consommateurs qui se tournent vers le très haut débit pour satisfaire leurs nouveaux usages.

Ces deux dernières années Numericable a constaté un doublement des débits utilisés par abonné.

Cette explosion des débits est liée à trois facteurs essentiels :

- l'explosion du nombre d'objets connectés par foyer qui selon Médiametrie s'élève à 6,3 en moyenne, (TV, tablettes, PC, Smartphones)
- l'usage croissant de la vidéo et des contenus de plateformes comme You Tube ou Dailymotion,
- le succès et la sophistication des jeux en ligne.

En tant que distributeur audiovisuel, Numericable considère qu'il ne peut désormais y avoir de développement des nouveaux usages audiovisuels sans un accroissement sensible de la performance en débit des réseaux.

Dans ce contexte de mutation des usages du marché des télécommunications, la question du dégroupage du réseau d'Orange n'apparaît plus comme une priorité.

La réflexion doit désormais s'orienter vers les moyens à mettre en œuvre pour favoriser le déploiement du très haut débit pour le plus grand nombre. Les décisions de l'Autorité sur le dégroupage doivent désormais conduire à l'incitation du passage du haut débit au très haut débit.

La généralisation du très haut débit nécessite de faire remonter le prix du dégroupage en France pour favoriser l'investissement dans les réseaux de nouvelle génération. C'est d'ailleurs une des propositions implicites du projet de recommandation de la Commission européenne sur « les obligations de non-discrimination et les méthodologies de coût pour encourager la concurrence et améliorer les conditions d'investissement dans le haut débit » : elle propose en effet de valoriser le réseau historique en prenant en compte un « réseau moderne efficace », donc en fibre, ce qui a pour effet de remonter le prix de l'accès en dégroupage.

La baisse régulière des tarifs de gros et une vive concurrence ont généré une forte baisse des prix de détail qui assurent un coût d'accès à internet le moins cher au monde.

Cette faiblesse des prix de détail a essentiellement conduit à un transfert de la dépense des ménages vers les « devices » tous fabriqués en Asie, au détriment de notre infrastructure de réseau nationale et au grand bénéfice des opérateurs OTT : Youtube/Google et iTunes/Apple.

Ce prix artificiellement bas de l'accès au réseau d'Orange a eu pour conséquence dramatique d'ouvrir totalement le marché français aux opérateurs OTT américains sans aucune contrepartie ni sur le financement des réseaux de nouvelles générations (Fibre et 4G) ni sur les obligations d'investissements dans les programmes des distributeurs audiovisuels.

Question 7 : Les acteurs sont invités à commenter ces évolutions de l'offre LFO, les éventuelles insuffisances de cette nouvelle offre, et les effets qui en sont attendus sur la poursuite du dégroupage.

L'offre LFO est pertinente si la part de marché est suffisamment importante pour supporter le coût de raccordement du NRA.

A ce jour il n'est que très rarement rentable pour Numericable d'utiliser l'offre LFO.

Cette situation impose à Numericable d'acheter des accès DSL activés sur le marché de gros au delà de 750 NRA. Et sur le marché des accès DSL activés, il existe une situation de marché qui rend toute négociation difficile.

Questions 9, 10 et 11

L'ARCEP s'interroge sur les limites du dégroupage des petits NRA et de la régulation sur le dégroupage du réseau de cuivre dans ces zones qui demeurent non dégroupées. Ces zones relèvent de la politique d'aménagement du territoire et donc essentiellement des collectivités locales.

Sur certaines de ces zones, correspondant à des zones d'ombre hertziennes, les pouvoirs publics avaient déployé des réseaux câblés de télédistribution.

Ces nombreux réseaux câblés de télédistribution permettaient d'apporter rapidement, et à moindre coût, du très haut débit, et l'ensemble des services associés, là où des NRA ne sont pas dégroupés.

Question 13 : L'ARCEP invite les acteurs à commenter et, si nécessaire, compléter son analyse concernant les facteurs objectifs susceptibles de limiter le dégroupage des NRA par les opérateurs alternatifs.

Question 14 : dans la perspective d'un éventuel zonage, l'ARCEP invite les acteurs à formuler leurs remarques quant au principe d'un tel dispositif ?

Pour favoriser le déploiement du dégroupage dans les NRA les plus reculés, il convient certainement d'appliquer tout ou parti des solutions suivantes :

- Financement du réseau de collecte passif par les collectivités publiques.
- Mutualisation du réseau de collecte passif par les collectivités publiques.
- Mutualisation du réseau de collecte activé par les collectivités sur le modèle des offres FT (même protocole et même service).
- Mutualisation avec les services d'Orange
- Progression des prix de détail

Toutefois, cette mutualisation n'est pas toujours suffisante pour permettre le financement du déploiement du haut débit. S'il n'est pas possible de financer le réseau jusque chez l'abonné, il existe des technologies alternatives aux réseaux fixes, avec la boucle locale radio ou le satellite, qui permettent d'accéder aux services.

Numericable n'est pas favorable à la remise en cause de la péréquation nationale et au principe du zonage géographique, qui ne viserait qu'à pérenniser la boucle locale historique, quand le Gouvernement encourage les réseaux très haut débit à se déployer dans ces mêmes zones au nom de l'aménagement du territoire en très haut débit en engageant de l'argent public.

Question 15 : L'ARCEP invite les acteurs à formuler leurs remarques sur l'analyse concernant la situation de l'offre de services haut débit DSL permise pour chaque acteur dans chacune des zones (...).

Question 16 : L'ARCEP invite les acteurs à commenter les objectifs de régulation proposés dans cette zone et à proposer, le cas échéant, d'autres objectifs qu'ils jugent pertinents.

Question 17-18 et 19 : L'ARCEP invite les acteurs à commenter les objectifs de régulation proposés dans cette zone et à proposer, le cas échéant, d'autres objectifs qu'ils jugent pertinents sur les zones dégroupables et non dégroupables »

Cette consultation publique pose essentiellement la question de l'autorisation ou non faite à Orange de proposer une offre triple play sur les zones non dégroupées, alors que jusqu'ici Orange est interdit de proposer une offre de télévision sur adsl dans les zones non dégroupées.

Il est vrai que l'attente du consommateur peut exister dans ces zones, mais d'une part l'offre satellitaire demeure une alternative très pertinente pour ces zones et d'autre part les évolutions technologiques permettent aux opérateurs alternatifs de proposer de la télévision sur ces zones à leurs clients à partir des offres de gros d'Orange.

Il n'en demeure pas moins que cette question pose plusieurs problèmes à la fois stratégique et concurrentiel.

Au moment où la France décide d'un saut technologique majeur en faveur de la fibre, est-il opportun de donner un nouvel usage au réseau cuivre en autorisant un opérateur puissant à proposer des offres triple play dans des zones où sa part de marché est très dominante ?

Les RIP, dont certains commencent par déployer leur réseau FTTH sur ces zones non rentables vont-ils trouver une équation économique sur ces zones alors qu'ils seront concurrencés par le réseau d'Orange qui dispose d'une puissance commerciale sans équivalent ? Quel opérateur alternatif pourra espérer conquérir une part de marché sur ces zones ?

Renforcer la position dominante de l'opérateur historique sur ces zones en lui permettant de proposer du triple play adsl avec une technologie obsolète retarde pour une longue durée le déploiement de la fibre.

On peut, en outre, s'interroger sur l'équation économique des RIP qui ne peuvent pas intervenir sur les zones rentables définies par les zones AMII et ne pourront espérer non plus prospérer dans les zones non dégroupées où Orange pourra désormais proposer des offres triple play.

Question 17-18 et 19 : L'ARCEP invite les acteurs à commenter les objectifs de régulation proposés dans cette zone et à proposer, le cas échéant, d'autres objectifs qu'ils jugent pertinents sur les zones dégroupables et non dégroupables »

Pas de commentaire complémentaire sur ces zones non dégroupables pour lesquelles il existe déjà des solutions alternatives à l'offre triple play d'Orange avec les offres satellites et demain les opérateurs qui viendront commercialiser leurs offres sur les RIP.