



Réponse à la consultation de l'ARCEP sur le projet de conditions, modalités d'attribution et obligations découlant du statut de « zone fibrée »

Fédération FDN

24 mai 2017

1 À propos de la Fédération FDN

La Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs, dite Fédération FDN, créée en 2011, regroupe des fournisseurs d'accès à Internet ayant la forme d'associations sans but lucratif, régies par le droit local correspondant (lois de 1901 et 1905 en France, lois similaires dans d'autres pays). Elle rassemble aujourd'hui 26 opérateurs : 25 en France (métropolitaine et outre-mer) et un en Belgique. Notre fédération est constituée autour de principes forts, et pas uniquement sur une communauté de structure juridique. Les fournisseurs d'accès que nous représentons sont tous animés par des utilisateurs bénévoles du réseau. La diversité des acteurs rassemblés nourrit une expérience de terrain riche, qui lui donne un point de vue particulier dans le cadre de cette consultation.

2 Remarques générales

Considérant que les questions sont liées entre elles et qu'il est difficile de séparer strictement les enjeux les uns des autres, nous avons organisé notre réponse en deux volets. Le premier donne une réponse synthétique et structurée à l'ensemble de la consultation. Le deuxième consiste en une réponse point par point aux questions pertinentes.

2.1 Quelle efficacité vis-à-vis de la fracture numérique ?

Tel que le régulateur le présente, le statut de zone fibrée est pensé comme un outil de communication servant un objectif politique, celui d'encourager les investissements dans le déploiement de la fibre optique en France. Ainsi, d'une part, il est prévu qu'il soit identifiable par tous et toutes, d'autre part, il est envisagé que son attribution soit réglementée afin d'imposer à ses bénéficiaires des obligations servant le développement du FTTH en France.

Nous remarquons d'emblée que ce statut, étant attribué à la demande de l'opérateur ou de la collectivité, ne va soumettre aux droits et obligations liés à l'obtention de ce dernier que les acteurs qui...feront cette démarche. Cela risque d'entretenir la fracture entre les territoires : d'une part, ceux où opérateurs et collectivités auront déjà satisfait les critères, d'autre part ceux qui n'auront pas fait ces efforts. A moyen terme, le statut risque de conforter l'avance prise par certains territoires sur d'autres, au lieu d'accélérer le déploiement dans les territoires moins avancés dans ces aménagements.

L'enjeu, pour les utilisateurs finals et, de manière plus large, en termes de choix de société, n'est pas anodin : développer des réseaux adaptés aux usages d'aujourd'hui et capables de prendre en charge ceux de demain, sur toute la France, c'est chercher à ce que, partout en France, chaque citoyen bénéficie du même accès à l'information, à la culture, à la communication. Acter que les territoires vont bénéficier de manière différente de ces aménagements, c'est acter le fait qu'il y aura en France des citoyens qui seront en mesure de diffuser les contenus qu'ils veulent, de fournir les services qu'ils souhaitent et d'accéder à toute l'information disponible, et que d'autres ne le seront pas. En d'autres termes, cela acte que l'espace public ne sera pas le même pour tous les citoyens.

Alors même que la fibre optique, peu sensible à la distance de la ligne, permet techniquement de réduire la fracture entre territoires denses et moins denses (il est pour le moment impensable de partager, par exemple, des vidéos depuis une ligne ADSL en rase campagne), la manière dont on envisage son déploiement finit par entretenir cette fracture, en donnant un avantage aux territoires déjà mieux aménagés.

2.2 La nécessité de marchés substituables

Le statut zone fibrée prévoit l'extinction du réseau cuivre, afin de permettre une transition massive des utilisateurs du cuivre à la fibre. En soi, cette intention est louable : le passage à des réseaux très haut débit est nécessaire pour s'adapter aux usages d'aujourd'hui. Mais cela ne doit pas se faire au détriment du tissu économique et social existant.

Or, comme nous l'avons exprimé à l'Autorité dans notre réponse à la consultation sur l'analyse du marché 3a, nous constatons que les marchés du cuivre et de la fibre ne sont pas parfaitement substituables. En effet, le marché cuivre tel qu'il est structuré aujourd'hui permet une cohabitation entre de nombreux acteurs de toutes tailles, de la petite association locale à la multinationale. On ne retrouve pas la même ouverture sur le marché de la fibre optique pour l'instant.

Eteindre le cuivre dans ces conditions aura tout simplement comme conséquence de réduire le nombre d'acteurs en capacité d'opérer sur le réseau, et avec elle l'offre disponible sur le marché.

Les acteurs de petite taille (notamment les TPE-PME), ne sont pour l'instant pas assurés de pouvoir exister sur le marché fibre. Or, s'ils ne constituent pas le cœur de l'activité sur le marché particuliers, ils n'en restent pas moins essentiels. Ce sont les petites structures qui sont en capacité d'innover et de trouver des solutions là où les

acteurs plus importants échouent (par exemple, en déployant dans des zones non desservies par les autres acteurs, ou en s'adaptant aux besoins très spécifiques d'entreprises ou de certains particuliers).

La présence de petits acteurs est aussi le signe d'un marché dans lequel la concurrence est relativement saine : comme dans tout écosystème, si les plus petits peuvent vivre, alors les gros aussi. Si les petits commencent à mourir, alors les gros doivent s'inquiéter. Si la concurrence doit se limiter à quelques géants, le marché perdra en diversité et risque de devenir un écosystème plutôt hostile. Nous craignons que cette transition ne parachève ce que le Plan Très Haut Débit (PNTHD) a par ailleurs fort mal engagé : la concentration du marché autour de quelques gros acteurs, au détriment du marché lui-même et des utilisateurs finals.

Ainsi, à notre sens, le statut zone fibrée ne peut être attribué que si le marché de la fibre optique se trouve en capacité de permettre aux différents acteurs de développer leurs activités dans des conditions au moins aussi favorables que sur le cuivre, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

2.3 Des intérêts des utilisateurs finals

Nous regrettons que l'Autorité use d'une forme de chantage pour parvenir à ses fins. Si elle considère que certains critères doivent être satisfaits pour un développement sain du réseau en fibre optique en France, il faut que la règle s'applique à tous les acteurs, indépendamment de leurs besoins éventuels en termes de marketing.

Le bénéfice d'image que le statut peut apporter aux acteurs opérant les réseaux en fibre optique est finalement surtout lié aux besoins et aux exigences des utilisateurs finals. Dans ce sens, nous considérons que pour obtenir le statut, les acteurs du réseau devraient satisfaire aux conditions suivantes :

- Proposer des offres passives et activées pour permettre à tous les acteurs d'opérer et ainsi aux utilisateurs finals de faire leur choix ;
- Si ce n'est pas déjà le cas, proposer un système d'information (SI) standardisé, commun aux opérateurs de la zone (a minima) ;

2.4 Besoin d'une prévisibilité concernant les obligations liées au statut

Compte tenu des enjeux (éviction de la concurrence, transpositions et cristallisation de positions dominantes du cuivre vers la fibre, discriminations), il nous apparaît inopportun de définir séparément les modalités d'attribution du statut zone fibrée et les obligations attenantes à ce statut, car cela forme une même paire. En effet, en fonction des obligations envisagées et des possibilités offertes, chaque acteur définirait certainement différemment les conditions de l'obtention du statut zone fibrée en fonction des intérêts qu'il représente. À titre d'exemple, les hypothétiques pistes de travail posées par l'Autorité dans son projet de décision concernant le marché 3a, d'une extinction du réseau cuivre et de la modulation des tarifs régulés sur le cuivre, amène notre fédéra-

tion à plus de prudence puisque les impacts sur les utilisateurs finals et sur les petits opérateurs sont bien plus importants que si le statut zone fibrée était un pur outil de communication.

Ainsi, nous déplorons l'absence de prévisibilité sur les obligations et sur les levées d'obligations qui seront permises par le statut zone fibrée, à l'exception de la levée de l'obligation de poser un réseau de communication cuivre.

3 Réponses aux questions

3.1 Question 1 :

De manière générale, non. Nous répondons en détail à cette question dans la première partie du présent document.

3.2 Question 2 :

Si le statut zone fibrée parvient à valoriser les territoires, les bénéficiaires immédiats seront ceux dans lesquels le déploiement est déjà dans un état plutôt avancé, c'est-à-dire, *in fine*, des grandes métropoles voire les beaux quartiers de celles-ci si la maille géographique retenue prend en compte cette granularité. Ces territoires sont déjà attractifs et n'ont pas besoin d'être mis en lumière. Procéder ainsi contribue à aggraver la fracture numérique, à confirmer l'idée que nos terroirs sont dénués d'intérêts car dénués de réseaux de communication d'avenir. Procéder ainsi, c'est labelliser l'échec du PNTHD en matière d'aménagement numérique des territoires : l'échec n'est pas suffisant, il faut abonder en ce sens au lieu de corriger le tir. Quitte à mettre en avant des acteurs, ne serait-il pas plus pertinent que l'Autorité récompense, à l'aide de ce statut zone fibrée, les collectivités et les opérateurs qui font un effort supplémentaire, celui d'aller déployer en rase campagne et qui contribuent, par leur action, au rayonnement de nos terroirs et à l'encouragement d'une économie numérique sur toute la France ?

L'Autorité doit s'interroger sur le sens qu'elle souhaite donner au statut zone fibrée. Est-il plus pertinent de l'attribuer pour marquer l'acquisition de parts de marché par les mêmes anciens acteurs économiques ou est-il plus pertinent de marquer l'avancée technologique, et surtout sociale, en France ? Le statut zone fibrée poussera à une compétition forcenée que l'Autorité désigne pudiquement sous le terme « émulation ». La compétition forcenée peut-elle suffire à un déploiement complet d'un réseau numérique en France ? Il nous apparaît que seul un modèle de coopération est à même de permettre d'atteindre cet objectif. Sans cela, les systèmes d'information seront incomplets, les réglementations concernant le déploiement seront prises en compte *a minima*, etc. Tout sera fait pour obtenir un label zone fibrée rutilant. Cela aura un impact négatif sur les utilisateurs finals, la concurrence et l'ouverture du marché.

3.3 Question 3 :

L'approche de l'Autorité concernant la qualité des demandeurs nous apparaît être en désaccord avec sa volonté de constituer un statut « *clair et compréhensible aux yeux des utilisateurs finals* ». En dehors des Zones Très Denses (ZTD), le statut zone fibrée s'applique à un territoire, ce qui laisse supposer à un novice que plusieurs opérateurs commerciaux proposent leurs services sur la zone. Dans les ZTD, le statut zone fibrée s'applique à un opérateur commercial donné. Le statut zone fibrée n'a donc pas la même signification partout en France, ce qui sera source de confusion pour les utilisateurs finals, particulièrement lors de déménagements. De même, quelle signification donner à une portion de ZTD ayant, en même temps, un statut zone fibrée Operateur1 et un statut zone fibrée Operateur2? Autant tout simplement exprimer que cette portion de ZTD est zone fibrée.

Afin que le statut zone fibrée soit compris, il doit être cohérent sur l'ensemble du territoire national et prendre en compte la seule préoccupation des utilisateurs finals : tel logement ou local est-il desservi par un réseau de communication numérique qui permet de choisir son opérateur commercial autant qu'il est possible de le choisir sur la technologie cuivre? Peu importe de savoir quelle entité économique a fait l'effort de guerre de déployer le réseau et/ou de l'exploiter, l'Autorité se doit d'analyser les marchés avec un point de vue d'utilisateur final et défendre ses intérêts.

3.4 Question 4 :

Nous abondons dans le sens de l'Autorité : la maille administrative est la seule qui permette la compréhension par le plus grand nombre, particulièrement par les personnes extérieures au monde des télécoms, public à qui le statut zone fibrée s'adresse.

3.5 Question 7 :

Cette maille géographique ne nous apparaît pas opportune.

D'une part, elle ne semble pas être pertinente : les petits opérateurs ne peuvent se permettre de déployer à une telle maille car, dans les ZTD, la concentration de personnes intéressées par leurs offres de services à cette échelle est insuffisante pour espérer la rentabilité du réseau (sans compter que les conditions économiques ne sont pas favorables à ces acteurs). En dehors des ZMD, ces mêmes petits acteurs n'auraient aucune certitude qu'un opérateur commercial vienne opérer à une maille aussi insignifiante à cause des coûts (location, création ou mise à jour d'un système d'information pour opérer sur la zone, etc.). À l'inverse, les gros opérateurs déploient systématiquement à des mailles plus importantes pour bénéficier d'économies d'échelle et d'un effet de volume.

D'autre part, cette maille géographique transposera une forme de fracture numérique à l'intérieur des communes. La première partie de ce document traite en détail cette question.

Enfin, cette maille géographique fait peser, sur l'Autorité, un travail supplémentaire pour instruire les dossiers alors qu'elle est attendue sur tant d'autres dossiers qui nous apparaissent prioritaires.

Si cette maille géographique devait être retenue, le meilleur moyen de pallier à une délimitation floue est un site web cartographique facilement compréhensible qui, à partir d'une adresse postale, informe de la situation du logement ou du local. L'Autorité évoque un tel outil dans sa section 3.2. Il deviendrait alors *impératif*. Notons qu'il est tout aussi impératif que les données servant à établir ces cartes soient disponibles en *open data*.

3.6 Questions 9 et 10 :

Si l'un des objectifs du statut zone fibrée est d'être clair et compréhensible, y compris par des personnes extérieures au monde des télécoms, il faut alors qu'il ait la même signification partout sur le territoire national (sans distinction entre les ZTD et le reste du territoire), c'est-à-dire :

- Qu'il reste à câbler uniquement la portion entre le Point de Branchement Optique (PBO) et l'habitation ou le local ;
- Qu'au jour de son déménagement, l'occupant du logement ou du local puisse souscrire un service d'accès à Internet auprès de plusieurs opérateurs. Il s'agit d'un bon indicateur pour s'assurer que la fibre optique n'est pas un frein à la mobilité géographique, tout comme le cuivre n'est pas une préoccupation lors d'un déménagement, car chacun sait que le nouveau local ou logement est desservi par plusieurs opérateurs et qu'il est possible, si on le souhaite, de conserver son opérateur commercial actuel. Afin d'atteindre cet objectif, nous proposons que le statut zone fibrée soit délivré à une zone géographique sur laquelle plusieurs opérateurs desservent une majorité (plus de 80 %) de l'ensemble des Points de Mutualisation (PM). Ce critère vient en complément des autres critères énoncés par l'Autorité.

À nos yeux, une ou plusieurs offres de gros d'accès central en position déterminée (offres *bitstream*) devraient être impérativement au catalogue de plusieurs opérateurs opérant en passif sur la zone. Comme nous l'avons déjà exprimé auprès de l'Autorité dans notre réponse à la consultation portant sur les analyses des marchés du haut et très haut débit fixe, ces offres permettent l'émergence d'une multitude de concurrents à même de proposer des services de proximité. De plus, comme nous l'avons déjà signalé dans nos remarques liminaires, si les zones fibrées sont amenées à être les premières zones où le réseau cuivre sera éteint, ces offres sont les seules permettant d'éviter que les petits opérateurs qui opèrent aujourd'hui sur des offres *bitstream* cuivre d'être pris dans un mouvement de tenaille qui les évincerait du marché et les ferait disparaître. Plus qu'ailleurs, les zones fibrées doivent comporter des réseaux cuivre et fibre totalement substituables, ce qui sera fort difficile à atteindre sans offres *bitstream*.

3.7 Question 12 :

Il nous apparaît inopportun d'imposer une obligation spécifique concernant la fourniture d'offres à destination des entreprises pour l'obtention du statut zone fibrée en cela que, si l'Autorité estime que c'est la direction à prendre, elle doit réguler l'intégralité du territoire en assumant les pouvoirs et devoirs qui lui sont octroyés et ne pas user d'une forme de chantage au statut zone fibrée.

Comme nous l'avons déjà exprimé auprès de l'Autorité dans notre réponse à la consultation portant sur les analyses des marchés du haut et très haut débit fixe, nous ne pensons pas que l'Autorité doit chercher à dynamiser davantage le marché à destination des entreprises en regard de celui à destination des particuliers : ces deux marchés sont complémentaires et contribuent tous deux à l'avancée technologique et sociale de la France. Ils doivent donc croître en même temps, dans des conditions générales identiques (ouverture du marché à tous les opérateurs de toutes formes, etc.).

3.8 Question 13 :

Afin de remplir les objectifs que nous avons énoncés précédemment, nous proposons les indicateurs pertinents supplémentaires suivants :

- Nombre d'opérateurs commerciaux auquel un occupant d'une habitation ou d'un local en zone fibrée peut souscrire au premier jour de son déménagement. Exemple de réponse attendue : « sur xx % des PM de la zone, au moins N opérateurs commerciaux proposent des services d'accès ». Pour obtenir le statut, ce nombre d'opérateurs doit être strictement supérieur à 1 pour un pourcentage élevé de PM. Se reporter à nos réponses aux questions 9 et 10.
- Nombre de jours pour réaliser 95 % des ouvertures de ligne : ici, on ne mesure pas uniquement le délai de raccordement, mais aussi la bonne propagation des informations entre les différents opérateurs impliqués ainsi que l'effectivité d'un service FTTH. Cet indicateur permet de s'assurer du fait que le réseau fibre est bien le nouveau réseau de référence du point de vue des utilisateurs finals et de la bonne santé des relations entre les différents acteurs.

3.9 Question 16 :

Il nous apparaît qu'il manque une démarche d'amélioration dans le temps. En effet, l'Autorité collecte semestriellement des indicateurs d'exploitation du réseau, mais elle ne définit pas ce qu'elle en fera : procédure de sanction ? Révocation du statut zone fibrée et rétablissement des obligations levées par l'obtention du statut ? L'Autorité peut rejeter un dossier de demande pour une nouvelle zone si l'opérateur est visé par une procédure de sanction, mais *quid* des statuts déjà attribués ?

Compte tenu de l'importance des réseaux fibre dans les zones fibrées (« nouveau réseau de communications électroniques de référence »), il nous apparaît vital que l'Autorité s'inscrive dans une démarche de qualité en réalisant un suivi régulier des indica-

teurs de qualité de l'exploitation de ces réseaux et qu'elle révoque, au cas par cas, les statuts zones fibrées des opérateurs et des territoires défaillants après une procédure de rétablissement de la qualité restée infructueuse.

3.10 Question 17 :

La section sur l'obligation de respect de la réglementation est curieuse : la régulation symétrique et la réglementation sont applicables à tous les opérateurs, qu'il s'agisse d'une zone fibrée ou non et l'Autorité a pour missions, entre autres, de veiller à leur respect. Une fois un statut zone fibrée attribué, l'ARCEP doit veiller et remplir ses missions sur cette zone. L'obtention du statut ne doit en aucun cas être perçue, par les opérateurs, comme une garantie que l'Autorité sera moins vigilante. De même, le réseau fibre n'étant pas encore effectivement le réseau de référence (pour les raisons que nous évoquons dans la première partie de ce document), il est important que l'Autorité continue ses travaux d'analyse et de régulation sur le cuivre, zone fibrée ou non. En effet, aussi bien pour les opérateurs que pour les utilisateurs finals, c'est durant les périodes de transition que les atteintes aux droits sont les plus importantes et les plus ravageuses. Illustration : la difficulté pour contracter des offres d'accès de gros activées sur le marché de l'ADSL des débuts a conduit plusieurs petits FAI établis sur le 56k à cesser leurs activités. Les FAI associatifs, comme FDN, ont vu leur nombre d'adhésions chuter. Parallèlement, le droit de l'utilisateur final à choisir son FAI a été réduit dans la pratique : il a fallu de nombreuses années pour retrouver sur l'ADSL un niveau de concurrence similaire à celui qui existait sur le RTC.

Par ailleurs, une partie de l'obligation de complétude dans les zones très denses soulève chez nous une incompréhension : seuls les gros opérateurs en situation dominante seront à même de signer des conventions d'exploitation pour pallier à l'insuffisance de l'opérateur d'infrastructure. Cette disposition contribue à créer un environnement économique dans lequel l'ouverture du marché n'est pas totale car les petits et moyens opérateurs sont évincés de fait. Là encore, il ne nous apparaît pas opportun d'appliquer des obligations différentes entre les ZTD et le reste du territoire national.

3.11 Question 18 :

La durée nous semble être de faible importance au profit de la crédibilité. Un statut zone fibrée attribué à plusieurs opérateurs commerciaux sur un même périmètre dans une ZTD ne met rien en valeur, pas plus qu'un statut zone fibrée attribué à un territoire hors ZTD autour duquel il y a de la fibre à 50 kilomètres à la ronde. Valoriser l'effort coopératif de fibrer un petit patelin quand l'essentiel du déploiement se fait dans les ZTD, ça valorise le territoire en question et ça donne sa crédibilité au statut. La durée de vie des statuts attribués dépend donc de l'avancée du déploiement, aussi bien à l'échelle locale qu'à l'échelle nationale.