

Consultation publique sur le projet de décret modifiant le service universel

Réponse de l'AVICCA (24 mai 2016)

La modification du décret régissant le service universel, soumise à la présente consultation¹, précède la publication du nouveau cahier des charges, puis le lancement de la consultation qui servira à désigner le ou les opérateurs en charge des composantes de ce service pour les trois prochaines années (2017-2020).

L'allègement proposé des obligations concernant la publiphonie et l'annuaire ne soulève pas de remarques particulières. Par contre les obligations concernant la composante de raccordement à un réseau fixe ont une incidence directe sur l'aménagement du territoire.

En effet la rédaction soumise à consultation érige en principe absolu la neutralité technologique, mais ne pose pas de référence claire au niveau de service requis pour l'accès à internet, et ne se place aucunement dans les objectifs publics nationaux et locaux du Plan France Très haut débit. Un changement profond est donc nécessaire, qui ne sera sans doute pas possible pour le cycle d'attribution en cours, mais doit être anticipé pour le suivant. Sans attendre cette transformation, il paraît nécessaire d'encadrer cette neutralité technologique dans le décret et dans la procédure d'attribution.

Jusqu'à récemment, l'accès au service universel était assuré par la construction de lignes en cuivre. En l'absence d'encadrement, plusieurs effets négatifs pour l'aménagement du territoire sont à craindre. Il convient de souligner que l'opérateur qui sera désigné aura sans doute des intérêts spécifiques (minimiser les coûts puisqu'il sera sans doute aussi contributeur, privilégier sa boucle locale etc). Quatre exemples peuvent être donnés d'éventuels problèmes à éviter.

Sous-investissement dans les infrastructures : si le SU est assuré par une liaison satellitaire, comme cela commence à être le cas, il n'y aura plus de construction d'une infrastructure sous-jacente au réseau cuivre (fourreaux, chambres, poteaux...). Or celle-ci doit également être utilisée pour le déploiement ultérieur de la fibre optique. Il existe donc un risque de renchérir ce déploiement ultérieur, voire que l'opérateur en charge du SU gère différemment l'emploi des technologies suivant ses propres intérêts, par exemple en construisant des lignes fixes en zone AMII et très dense, et en recourant au satellite dans les cas où il ne se positionne pas sur la future boucle locale fibre.

Concurrence déloyale entre deux infrastructures : l'opérateur chargé du SU pourrait privilégier sa propre boucle locale (sachant qu'il bénéficie d'un financement dont une partie est à la charge des autres opérateurs), alors que le raccordement à réaliser est inscrit dans la zone arrière d'une opération de déploiement du FTTH. Il s'agirait d'un investissement inefficace, à charge de l'ensemble des opérateurs, et au bénéfice d'un seul.

Non respect des investissements publics : l'opérateur chargé du SU pourrait ne pas utiliser une solution filaire, afin d'économiser sur les coûts (sachant qu'il participe au financement), en aval une opération publique de montée en débit sur cuivre. L'investissement extrêmement

¹ <http://www.entreprises.gouv.fr/numerique/consultation-publique-relative-au-service-universel-des-communications-electroniques>

conséquent de la collectivité et de l'État ne bénéficierait donc pas à certains utilisateurs potentiels.

Choix d'une solution sous-optimale : là où des investissements ont été réalisés pour déployer des réseaux radio terrestres de bonne qualité, l'opérateur pourrait recourir à des liaisons satellitaires pour simplifier ses procédures. Les réseaux terrestres offrent certains avantages (latence faible, absence de limitations de volumes, réinvestissements possibles en cas de saturation...) que n'offrent pas les réseaux satellitaires, pour des coûts d'équipements individuels très voisins.

Sans multiplier les exemples, il est évident qu'en l'absence d'encadrement, la solution technologique retenue pourrait optimiser l'intérêt du fournisseur de l'accès plutôt que celui de l'utilisateur, sur le long terme. La neutralité technologique serait ainsi tout sauf neutre.

Pour une prise en compte efficace du dispositif de neutralité technologique dès 2017

Afin de limiter autant que possible les risques, l'AVICCA demande une rédaction plus précise du décret, et une prise en compte dans la procédure de désignation.

Le projet de décret mis en consultation modifie notamment le deuxième alinéa de l'article R.20-30-1 du CPCE ainsi (en gras) :

(tout opérateur fournit dans la zones géographique pour laquelle il a été désigné à toute personne...)

— un raccordement à un réseau fixe ouvert au public permettant d'émettre et de recevoir des communications téléphoniques, des communications par télécopie et des communications de données à un débit suffisant pour permettre un accès à internet ; le débit suffisant correspond à celui normalement offert par une ligne téléphonique, **sans préjuger des solutions technologiques mises en œuvre et en garantissant l'interopérabilité de celles-ci ;**

L'AVICCA propose la rédaction alternative suivante :

- un raccordement à un réseau fixe ouvert au public permettant d'émettre et de recevoir des communications téléphoniques, des communications par télécopie et des communications de données à un débit suffisant pour permettre un accès **fonctionnel** à internet, **en mettant en œuvre un investissement efficace au moyen de solutions technologiques interopérables et évolutives vers le très haut débit ;**

La procédure de désignation devrait indiquer que les solutions filaires les plus performantes sont à privilégier, et prévoir a minima que les candidats explicitent les cas d'emploi des différentes technologies qu'ils proposent, et qu'un dialogue compétitif soit organisé à ce sujet. Pour le candidat retenu, les dispositions arrêtées devraient être publiques et contrôlables, avec un compte-rendu régulier à l'ARCEP.

Cette mise en œuvre encadrée sur la période 2017 – 2020 servirait ainsi utilement à élaborer un cadre adapté pour la suite.

L'AVICCA répondra à la consultation sur le cahier des charges et renouvellera à cette occasion ses demandes :

- l'établissement de statistiques de suivi des défaillances plus fines, en particulier pour les secteurs ruraux, et sur les pannes de longue durée ;
- la nécessité de vérifier que la maintenance préventive et curative de l'infrastructure sous-jacente du réseau délivrant le service universel permet une exploitation de qualité à long terme. A titre d'exemple, les investissements dans le renouvellement des poteaux d'Orange ne correspondent pas à leur durée de vie.

Pour un changement législatif et réglementaire d'ici 2020

Afin que le SU s'articule avec le passage au Très haut débit, il convient d'en réformer le cadre juridique, ainsi que de prendre en compte le découpage géographique qui résulte du Plan France THD.

Le projet de décret traduit la disposition législative en référence à un débit « normalement offert par une ligne téléphonique ». Quel est ce débit ? Celui du re-ADSL en bout de ligne, ou celui du VDSL2 près d'un NRA, ou bien un débit sur la moyenne des lignes ?

Le service universel est encadré par une directive européenne, et des dispositions législatives et réglementaires qui en découlent. Le gouvernement pourrait utilement mener le débat au niveau européen pour que la conception du SU prennent en compte les objectifs européens de généralisation du Très haut débit.

L'article L.35-1 du Code des Postes et Communications Electroniques sur le S.U., qui encadre l'article R.20-30-1 dont la modification est soumise à consultation, est rédigé de manière assez floue et restrictive, avec une référence "à des débits suffisants pour permettre l'accès à Internet ». Cependant les usages en développement sont aussi bien le cloud (qui nécessite des débits montants importants), que les flux télévisuels en HD ou demain 4K etc. La multiplication des usages et des objets connectés derrière une ligne entraîne également des besoins accrus.

Les objectifs nationaux et européens pour 2020/2022 sont clairement d'un minimum de 30 Mbit/s correspondant à la définition actuelle du « Très haut débit », et de cibler des débits supérieur à 100 Mbit/s ; ils pourraient donc servir utilement de référence pour le débit descendant, à compléter pour les débits montants².

En parallèle, il est nécessaire de prendre en compte de la nouvelle réalité géographique qui découle du Plan France THD, à savoir d'une part la zone d'initiative privée, et d'autre part les zones couvertes par les différents réseaux d'initiative publique des collectivités locales, aidées par l'État. Logiquement, le cahier des charges du SU de 2020 devrait fonctionner par lots géographiques correspondants. Il permettrait de faire jouer un mécanisme supplémentaire de péréquation, cette fois provenant de l'ensemble des clients de la boucle locale (via l'ensemble des opérateurs), pour un véritable Service Universel.

² Accessoirement le texte législatif et le texte réglementaire pourrait être purgé de la référence à la télécopie