

Consultation publique de la DGE sur le Service universel

Réponse de l'Avicca

(12 novembre 2021)

Préambule général :

d'un service pseudo universel de l'accès à un aménagement numérique universel du territoire

Héritée d'une situation où des opérateurs historiques couvraient la quasi-totalité du territoire avec leur réseau téléphonique, la notion de service universel, dans sa composante d'accès au réseau, est totalement à revoir, non pas pour la raison de concerner désormais internet, mais du fait de son inefficacité.

Malgré sa belle dénomination universaliste, ce service « universel » **n'a résolu aucun problème structurel, et son fonctionnement a engendré concrètement un volume d'insatisfaction massif.** Il n'a contribué en rien à l'internet, ni haut, ni bas débit, sans parler du très haut débit. Il n'a même pas permis de doter un département français comme Mayotte d'un simple réseau téléphonique en cuivre¹. Il a connu des problèmes de qualité de service majeurs, malgré des indicateurs qui camouflaient la réalité dans les territoires ruraux².

À l'heure d'investissements massifs dans la fibre, mais aussi d'évolutions rapides sur les technologies hertziennes, le service universel paraît à côté des problématiques réelles, d'où des débats surréalistes : faut-il 8 ou 30 Mbit/s ? Sachant qu'on parle d'un débit maximum, et que les questions majeures sont celles d'une voie de retour permettant le télétravail, d'une qualité de service indispensable à l'heure du tout numérique, d'un volume d'échange maximal à fixer alors que ces mêmes échanges croissent à une vitesse vertigineuse dans les usages communs, et de « neutralité technologique » alors qu'on connaît parfaitement les limites de partage de bande passante avec les solutions hertziennes. On ne sait pas plus qui pourrait assurer d'un service universel rénové (qui aujourd'hui est en quelque sorte « suspendu » jusqu'au moins 2023 vu l'absence d'appétence d'un opérateur), sur quelle base géographique il serait attribué etc. Quel opérateur privé serait légitime et efficace pour intervenir à la fois dans la zone très dense de la métropole centre et dans le fin fond de l'espace rural d'une région ou d'un département, dans des zones d'investissement privés où l'obligation de complétude est absente dans certains cas, relative dans d'autres, sans parler d'un échelon national, collectivités ultramarines comprises ? Avec quel barème de coût ? Contrôlé comment ?

¹ Mayotte est un département français depuis 1976. En 2021, Mayotte ne compte que 18 000 lignes cuivre pour 50 000 logements.

² Voir le rapport de Mme la Députée Célia de Lavergne : <https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/328893/3212880/version/1/file/GT+SUT+-+Communication.pdf>

Poursuivre la mécanique du service universel tel qu'il existe, même en l'étendant à l'accès à internet, c'est la certitude d'augmenter encore les insatisfactions. Car au fond, la solution est toujours la même pour permettre un accès véritablement universel de qualité : étendre le réseau fibre le plus loin et le plus vite possible, traiter provisoirement les urgences en aidant l'accès aux technologies par différents moyens (octroi de fréquences, obligations liées aux licences, aides éventuelles à l'installation...), et ce dans une gestion au plus près des territoires. Et étendre le réseau fibre, cela signifie la pause d'un nouveau Point de Branchement Optique près du local concerné par une demande de SU, mais peut-être aussi un Point de Mutualisation en aval, de fibrer au passage un point haut ou une entreprise en FttE, et amener ainsi le service d'une manière cohérente, globale et pérenne, bref, d'avoir une vision d'aménagement du territoire.

Il y a par contre une chose essentielle à sauver dans le service universel d'accès au réseau, c'est une ressource basée sur le montant des abonnements, qui permet d'assurer une solidarité et une stabilité. Et ceci doit venir maintenant poursuivre l'effort budgétaire colossal consenti par les collectivités et l'État, avec l'aide de l'Europe. Car **il n'y aura ni universalité, ni qualité de service dans les territoires ruraux et de montagne sans une action continue de sécurisation, bouclage, enfouissement, extension, modernisation, à l'image de tous les autres réseaux**. En France, le choix structurel a été fait de traiter à part les zones non rentables et non rentables contrairement à d'autres pays européens. C'est un choix contre-intuitif, absurde et regrettable, dont les conséquences sont et resteront multiples, mais il convient que ceux qui l'ont décidé assument pleinement la mise en œuvre des actions correctives, sans imaginer faire à nouveau retomber à nouveau la charge sur les collectivités. **Il faut en tirer des conséquences de long terme en abondant un fonds national de péréquation pour l'aménagement numérique du territoire (FANT ou autre), et en confiant les ressources dégagées à chacune des collectivités en charge de l'aménagement numérique sur une échelle au moins départementale³ en fonction de critères objectifs.**

Pour l'Avicca, que ce soit avec le service universel ou ce fonds de péréquation national, il faut absolument **éviter que chaque opérateur soit tenté de faire peser la charge qui lui incombe sur la communauté des opérateurs**. Cela signifie clairement que le Gouvernement et l'ARCEP doivent **faire rapidement respecter les engagements pris** pour assurer la complétude des zones sur lesquelles ces opérateurs se sont engagés, ainsi que la réglementation. Un effet affichage d'un SU à 30 Mbit/s en 2023 alors qu'il subsisterait des locaux non raccordables en zone AMII serait dramatique. Le régulateur (par un changement de règle ou de zonage) et/ou le gouvernement (AMEL effectif ou RIP subventionné) doivent également régler le scandale d'une Zone Tellement Dense que plusieurs opérateurs ont la capacité d'y intervenir mais aucun ne le fait jusqu'au bout.

Au niveau technologique, l'Avicca relève l'amélioration des solutions hertziennes. Bien qu'incapables de rivaliser avec la fibre, et souvent en peine pour suivre la croissance des usages, elles peuvent constituer des réponses transitoires sur quasiment la totalité du territoire, hors certains départements d'outre-mer et quelques immeubles où la réception satellitaire n'est pas possible. **La problématique des solutions hertziennes est celle du surcoût, tant pour l'équipement qu'en comparaison avec les solutions filaires pour les abonnements**. Aussi

³ C'est à dire au pavage du Plan France THD, sauf si les collectivités concernées ont confié entretemps les phases ultérieures à une autre collectivité ou groupement.

conviendrait-il de se focaliser **sur une réelle tarification sociale pour permettre un accès universel** lorsque les technologies hertziennes sont indispensables (mauvais débit cuivre et absence de fibre à court terme). **L'Avicca regrette que la présente consultation n'aborde pas le sujet à ce stade, alors qu'il y est intimement lié.**

L'Avicca regrette également que la question du raccordement des immeubles neufs ne soit pas abordée par la présente consultation. Jusqu'à présent, les promoteurs immobiliers se rapprochaient d'Orange pour raccorder au réseau téléphonique cuivre leurs nouveaux logements. Orange a annoncé l'arrêt dès 2022 de ce raccordement systématique, du fait de l'extinction programmée de ce réseau à l'horizon 2030. Sans méconnaître les difficultés opérationnelles pour les opérateurs FttH tiers (yc les RIP), l'Avicca reconnaît le fondement de la décision de l'opérateur historique. En revanche, cette décision a une autre conséquence, cette fois, mais pour les promoteurs qui vont devoir s'adresser à une multitude d'acteurs du fait de l'empilement des zonages définis par l'État et le Régulateur au fil des années. L'Avicca se demande d'ailleurs vers quel opérateur un promoteur construisant en ZTD devra s'adresser demain... En vue de cette échéance, l'Avicca demande à l'État ou à l'Arcep de prévoir un serveur d'information à destination des promoteurs immobiliers.

Enfin, dans la transition du cuivre vers la fibre, qui concerne les déploiements puis les raccordements, l'Avicca soutient fermement la position de l'ARCEP sur **l'indispensable qualité des offres de gros sur cuivre et sur fibre.**

En résumé, **l'Avicca appelle à un changement de paradigme, pour passer d'un traitement ponctuel inefficace d'un service qui n'a d'universel que le nom, à une solidarité permettant un aménagement structurel de l'accès aux réseaux de communication électronique, via l'abondement d'un fonds de péréquation national pour l'aménagement numérique de la France.**

Réponses détaillées au questionnaire

- *Le cadre en vigueur prévoit que les caractéristiques, notamment en termes de débit et de qualité de service, de la composante Internet à haut débit du service universel doivent être précisées par arrêté du ministre chargé des communications électroniques.*
 - *Compte-tenu des délais nécessaires pour la mise en œuvre de ce nouveau cadre, le gouvernement envisage de fixer le débit descendant du service adéquat d'accès à Internet à un minimum de 30 Mbits/s à partir du 1^{er} janvier 2023. Qu'en pensez-vous ?*

Ainsi que le constatent les collectivités comme l'ARCEP, la progression de l'accessibilité au débit par voie filaire concerne presque exclusivement le FttH ; les réseaux câblés comme la montée en débit sur cuivre y contribuent marginalement (à ce titre, l'Avicca regrette une nouvelle fois que l'offre PRM MED soit toujours commercialisable par Orange voire promue auprès de certaines collectivités). En ce sens, les technologies filaires FttH en cours de déploiement ne font pas plus passer à 8 qu'à 30 Mbit/s, mais bien au Gigabit/s. Relevons également que les services réellement disponibles à 8 ou à 30 Mbit/s de débit max vont surtout dépendre du taux de contention dans le cas de partage de bande passante, mais aussi du débit montant et du volume max d'échanges de données, voire dans certains cas de la latence⁴. **Il est illusoire de fixer un chiffre magique à 30 Mbit/s sans exigences fortes sur les autres caractéristiques.**

- *Quelle est votre appréciation de la carence de marché et de l'insuffisance éventuelle des mécanismes d'intervention publique actuellement mis en œuvre en matière de disponibilité, à un tarif abordable, du service en position déterminée d'accès à Internet correspondant à l'ambition précisée ci-dessus (30Mbit/s) et aux communications vocales ? Y a-t-il des zones du territoire plus spécifiquement concernées ? Quelle est votre appréciation quant à l'évolution de cette situation dans les trois prochaines années ?*
- *Considérez-vous que ces situations d'insuffisance dans la fourniture du service universel puissent être résorbées par un renforcement des mécanismes d'intervention publique ? De quels types ?*
- *Dans l'hypothèse où une carence de marché venait à être identifiée sur la base de ces caractéristiques dans l'accès à la composante Internet à haut débit en plusieurs lieux du territoire, quelle serait selon vous l'approche à retenir pour la mise en œuvre d'obligations de service universel :*
 - *la désignation d'un unique opérateur au niveau national chargé de résorber ces carences et de fournir le service au moyen de la technologie la plus appropriée ?*
 - *la désignation d'un opérateur, au niveau départemental ou régional (opérateur qui pourrait différer en fonction des territoires), chargé de résorber ces carences localement et fournir le service au moyen de la technologie la plus appropriée ?*

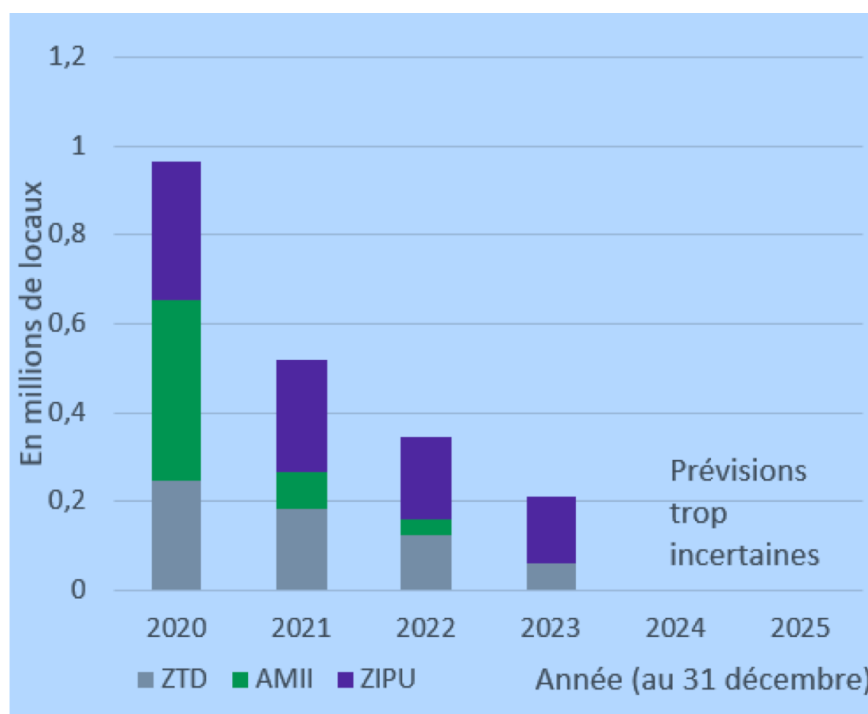
⁴ Ainsi que le développe l'ARCEP dans son avis, la qualité de service est bien évidemment une exigence essentielle, comme le passé l'a cruellement montré.

- la désignation de plusieurs opérateurs au niveau national et la mise en place d'un guichet/ d'une plateforme d'orientation des utilisateurs chargé, dans une situation de carence avérée, d'orienter celui-ci vers l'opérateur désigné capable de répondre le plus efficacement à sa demande (c'est-à-dire en minimisant la compensation à la charge du fonds de service universel) ?
- Identifiez-vous une autre approche, qui vous paraîtrait préférable à celles mentionnées ci-dessus ?

Pour l'Avicca, une autre approche est non seulement préférable à celles mentionnées ci-dessus, mais nécessaire. Au niveau géographique, il convient de distinguer d'un côté la zone d'initiative privée⁵, de l'autre la zone d'initiative publique.

Le cas de la zone d'initiative privée

Le niveau de 30 Mbit/s en 2023 apparaît comme cohérent avec les objectifs fixés dans le plan France THD initial, mais le ralentissement constaté dans les constructions de prises en zone privée, ainsi que l'évident blocage sur les « raccordements sur demande » et les nombreuses dérogations exotiques qui ont assortis les « engagements » L33-13 des AMEL laissent présager d'un nombre considérable de locaux non effectivement raccordables à la fibre sur la ZTD et la ZMD, et ne bénéficiant même pas de 8 Mbit/s. En effet, dans l'avis de l'ARCEP de décembre 2020 sur le SU, figurait la projection suivante, concernant le nombre de locaux dépendant exclusivement de solutions hertziennes pour atteindre le 8 Mbit/s :



⁵ Zone d'initiative privée au sens du Plan France THD, puisque les collectivités peuvent intervenir sur tout le territoire national sur le fondement de l'article L.1425-1 du CGCT. Par zone d'initiative privée, l'Avicca entend la ZTD, la zone AMII, la zone AMEL, les zones CPSD hors AMII et AMEL ainsi que les quelques communes câblées où le RIP a été interdit de déploiement FttH par le Plan France THD.

Cependant, l'ARCEP précisait dans cet avis que ces projections avaient vocation à être actualisées au premier semestre 2021, ce qui n'a pas été le cas à notre connaissance. Or les chiffres du T2 2021 confirment l'arrêt progressif de l'outil de production de prises FttH en ZTD et zone AMII par Orange et SFR. Déjà divisé par deux au premier trimestre, le rythme de construction de nouvelles prises en zone AMII baisse encore de 20%, retrouvant son niveau du T3 2018. Cette chute est d'autant plus critique que les 474 000 prises rendues raccordables au second trimestre sont à rapprocher des 370 000 nouveaux locaux à rendre raccordables. Au premier semestre 2021, seules 239 000 nouvelles prises FttH ont été construites en ZTD. Sur la même période, l'Arcep a décompté 201 000 nouveaux locaux à rendre raccordables. Ainsi, au 1^{er} janvier 2023, ce ne serait pas 350 000 locaux concernés par un SU à 8 Mbit/s, comme projeté, ce qui est déjà considérable, mais beaucoup plus si la tendance se confirme, voire plusieurs millions si les raccordables sur demande sont encore des raccordables virtuels. La fixation d'un SU à 30 Mbit/s aggraverait encore la situation.

Quant à la zone AMEL, nous n'en finissons pas de toucher le fond, et l'État comme le Régulateur se renvoient la balle plutôt que de réellement chercher à agir et encore moins à sévir. Les zones AMEL n'ont aucune dynamique pour l'instant, le volume des déploiements, qui étaient déjà très faible à l'origine, a réussi l'incroyable prouesse d'être divisée par deux en un an, sans que ni l'État, ni l'Arcep n'y trouvent à redire. La dérive s'installe pour le plus grand bénéfice des opérateurs qui ont préempté ces zones avec l'encouragement et le soutien de l'État, aux dépens des habitants de ces territoires. Et quand bien même l'État et le Régulateur, dans un sursaut, se décideraient à sévir et à faire respecter les engagements, rappelons-nous que ces zones AMEL comptent pour la plupart un volume considérable de raccordables sur demande, mais aussi des raccordements « longs », des raccordements sur devis etc... Si jamais le futur SU venait donner des signaux sur un possible financement public, ces raccordements non standards se multiplieraient automatiquement.

Tout ceci augure d'un nombre de locaux à traiter qui ne relève pas d'exceptions ponctuelles, mais de déploiements importants et nécessaires. L'État serait fautif de ne pas faire respecter les « engagements » pris et se bercerait d'illusions en imaginant qu'un service universel à 30 Mbit/s en ZTD ou zone AMII résoudrait les urgences. Bien au contraire, il dédouanerait les opérateurs de leurs « engagements » en renvoyant la patate chaude à un tiers bien incapable de satisfaire la demande. **Les erreurs d'hier ne doivent pas être amplifiées par des décisions d'aujourd'hui qui aboutiraient à les amplifier demain.**

Si le sursaut espéré ne se produisait pas côté opérateurs, mais qu'il se produise côté État et Régulateur, l'Avicca suggère que les pénalités prévues par les « engagements » L.33-13 servent à financer la construction de RIP en zone d'initiative privée orphelines. Ces **ZIPO** devront être rapidement définies : le temps des réseaux étant un temps long, il convient de prendre les devants au plus tôt pour raccorder les habitants, entreprises et administrations qui n'auront que déjà trop souffert de cette carence de l'initiative privée et éteindre ainsi toutes colères aussi légitimes soient-elles.

Le cas de la zone d'initiative publique

Par rapport à l'échéance de 2023, l'Avicca estime que si des mesures spécifiques sont à prendre sur la zone d'initiative publique, ce n'est pas parce que les acteurs publics auraient moins bien fait que les acteurs privés, mais bien parce que les collectivités ont été cantonnées à intervenir sans péréquation possible dans les zones qui cumulent les difficultés : faible densité, linéaires par prise construite 9 fois plus longs pour les supports aériens et près de 3 fois plus long pour le GC souterrain, et donc très forte proportion de l'aérien (ce qui signifie plus d'élagages, plus d'incidents en cas d'intempéries etc.), câbles en pleine terre etc. Ces difficultés particulières font qu'une prise à construire en zone publique vaut pratiquement six prises construites en zone privée, ce qui explique des coûts plus élevés et des délais de déploiement plus longs. En 2023, malgré les excellents chiffres de production, il restera des territoires où des déploiements massifs seront en cours.

Comme expliqué en introduction, l'Avicca estime indispensable qu'un fonds de péréquation pour l'aménagement numérique de la France soit abondé dès 2022 pour compléter le FSN. Il s'agit de donner des réponses structurelles autant que possible, et ponctuelles autant que nécessaire. Les collectivités en charge sont les seules à avoir les éléments en main pour arbitrer entre les diverses solutions par rapport aux plannings de déploiement.

- *Les précédentes désignations pour le service universel téléphonique ont eu une durée de trois ans. Cette durée vous semble-t-elle être appropriée concernant le service universel à haut débit ?*

Pour l'Avicca, le service universel doit muer pour devenir une contribution à l'aménagement numérique du territoire, **permanente** et adaptée aux besoins afin de permettre une égalité de traitement entre les zones denses et peu denses, ainsi qu'entre la métropole et les territoires ultramarins.

Question à destination des opérateurs de communications électroniques :

- *Sans que votre réponse ne constitue un engagement, nous vous saurions gré de bien vouloir indiquer si votre société envisage d'être candidate à un éventuel appel à candidatures pour la fourniture d'un service universel haut débit, sur tout ou partie du territoire, seule ou en groupement. Préciser, le cas échéant, le contenu de la prestation envisagée.*

Sans objet, l'Avicca n'étant pas un opérateur de communications électroniques, et surtout demandant un changement de paradigme.