

Consultation de l'ARCEP

sur le modèle générique de tarification de l'accès aux réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné en dehors des zones très denses

Réponse de l'AVICCA (juillet 2014)

L'AVICCA comprend la nécessité de clarifier les principes qui s'appliquent à la tarification du FTTH, de manière à réduire les incertitudes pour l'ensemble des acteurs.

L'optimisation de la tarification ne signifie en rien un alignement pur et simple sur les offres privées existantes, qui ne peuvent servir que de références utiles dans le jeu d'acteurs actuel. En effet ces offres n'ont pas encore prouvé leur pertinence et ne tiennent pas compte des coûts de déploiement élevés (et de ré-investissements) aux quels les collectivités sont confrontées.

L'optimisation de la tarification est nécessaire

L'optimisation de la tarification vise à concilier plusieurs objectifs, notamment :

- une commercialisation dynamique
- la juste rémunération des investissements de la collectivité
- l'identité des prix de détail sur le territoire national.

La commercialisation dynamique signifie l'arrivée rapide, et si possible immédiate, des FAI grand public actuels et futurs, ainsi que des opérateurs de toute taille pour les professionnels (BLOM).

La juste rémunération vise à minimiser les besoins de subvention publique, ce qui permettra également de poursuivre l'extension du FTTH.

L'AVICCA partage l'avis de l'ARCEP sur l'intérêt d'aboutir à des tarifs de détails semblables sur le territoire français. C'est d'ailleurs pourquoi elle réclame (en vain à ce jour) des analyses de marché spécifiques aux DROM afin de voir quels sont les remèdes, de régulation ou d'investissement public, qui permettraient d'éviter une différence qui ne s'estompe pas, en termes de tarifs et de services. L'identité des prix pour le FTTH répond à une demande d'égalité des citoyens, déjà mise à mal par la nécessité de faire appel aux impôts locaux dans certaines parties du territoire et non dans d'autres du fait de mécanismes nationaux insuffisants pour une complète péréquation.

L'AVICCA tient à souligner que cet objectif sur les prix de détail peut passer par des prix de gros différenciés, dans une certaine mesure. Pour déployer leurs réseaux, les opérateurs ont des prix de gros différents : points hauts, NRA suivant leur éloignement, leur taille ou l'espace disponible etc.

L'étendue de la consultation est limitée à une partie de l'équation financière

La présente modélisation soumise à consultation ne comprend que le segment PM-PBO. Cependant les coûts de collecte et de raccordement de l'utilisateur final peuvent être supérieurs à ceux de ce segment, en particulier pour l'habitat peu dense. L'économie des FAI, comme celle des opérateurs de gros, porte bien sur l'ensemble de ces trois segments.

Il convient également d'être prudent quant aux coûts d'utilisation du génie civil. Les projets qui démarreront tard vont devoir rémunérer l'utilisation du génie civil sur la base d'un taux de pénétration moyen du FTTH à ce moment, et ce dès la construction du réseau. En réalité, ils mettront plusieurs années à atteindre cette moyenne nationale, et ne récupéreront donc pas leurs coûts pendant cette durée.

En tout état de cause il serait utile que l'ARCEP explicite des hypothèses d'évolution de ces coûts. Il serait opportun examen d'examiner les conséquences éventuelles de la reprise de SFR par Numericable, avec un transfert probable d'abonnés du cuivre vers le câble qui va enchérir l'utilisation du génie civil partagé.

L'existence d'un tarif de marché n'est pas avérée

L'esprit de la consultation vise à aligner les tarifs des RIP de collectivités sur ceux des opérateurs privés en zone rentable. Cependant de nombreux faits montrent qu'il n'y a pas encore un « marché de gros » (comprenant bien entendu le co-investissement) sur le FTTH, qui fonctionne correctement.

Le taux de mutualisation effective du FTTH peine à décoller de 50%. L'ARCEP ne publie pas à ce sujet un détail permettant de distinguer ce taux en zone très dense et en zone moins dense. Si l'on considère la mutualisation avec les quatre principaux FAI, elle concerne un taux de prise tout à fait marginal. Quant aux opérateurs professionnels autres, ils sont tout simplement évincés du FTTH d'initiative privée.

La structure des offres en ZTD incite très fortement les opérateurs à souscrire à une offre « ab initio ». On peut donc raisonnablement estimer que le taux de mutualisation effective est bas en zone moins dense. Les RIP FTTH qui ont Orange pour opérateur constatent d'ailleurs que la réplique de l'offre privée d'Orange ne permet pas une souscription des autres FAI ab initio.

Par ailleurs, le montant de 500 € environ qui sert de référence pour les IRU n'est que le reflet d'une prévision de moyenne, dans l'espace et dans le temps, sur l'ensemble de la ZMD d'initiative privée. Il pourrait être revu à la baisse si les opérateurs privés revoyaient à la baisse leurs intentions de déploiement sur les communes et quartiers les moins denses des agglomérations. Inversement il pourrait être revu à la hausse si l'ARPU en THD des FAI générerait des revenus suffisants pour rendre rentable des prises à coût plus élevé.

La structure même des offres d'Orange et de SFR, très similaires, devrait très probablement être revue par ces acteurs suite à la nouvelle physionomie qui se dégagera du rachat de SFR par Numéricable.

Enfin il est notoire que les opérateurs n'ont pas trouvé d'accord concernant le partage des coûts pour les raccordements hors immeubles collectifs. Or cette configuration est très largement majoritaire hors zone d'intention d'investissement privé.

Les spécificités des RIP doivent être prises en compte

Quand bien même un marché privé des infrastructures FTTH serait avéré, il serait nécessaire de tenir compte des spécificités des RIP :

- les RIP ne proposent pas d'offre de détail. Or il n'existe strictement aucun marché FTTH de gros privé qui ne soit mis en œuvre par un opérateur verticalement intégré. Ceci induit un certain nombre de biais. Ainsi, en l'absence d'orientation vers les coûts, un opérateur verticalement intégré se fournit chez lui-même dans des conditions plus avantageuses que ses concurrents.
- les RIP ne proposent pas d'offre nationale ; les 500 000 prises raccordables aujourd'hui sont réparties sur un grand nombre de RIP. Un RIP rural, au démarrage, ne proposera que quelques milliers de prises.
- les coûts d'accès aux RIP ruraux sont plus élevés. La longueur des lignes en distribution peut nécessiter des couplages différents de la zone agglomérée pour une partie d'entre elles, et des coûts de collecte supérieurs. Le coût des réinvestissements, pris en compte dans l'OPEX, n'est pas le même pour les prises à 300€ construites actuellement en ZMD privée, celles à 6 ou 700€ qui y seront peut-être demain, et celles à 1 000€ ou plus des zones les moins rentables laissées au collectivités.

Ces caractéristiques peuvent entraîner des différenciations. Les subventions (nationales et locales) ne « gommant » pas la différence entre les interventions privées et publiques.

La structure des offres privées n'est pas assez dynamique

La référence aux offres privées pour les RIP pose question sur certains points :

- la prime de co-financement paraît trop faible pour être incitative, comme le prouve la faiblesse de leur dynamisme de souscription
- la répercussion de la non-utilisation du réseau sur les premiers utilisateurs du réseau en OPEX est paradoxale. En effet les premiers investisseurs d'un réseau s'acquittent de coûts d'exploitation élevés (environ 2€ sur les 5) pour chaque ligne commercialisée. Si cette disposition permet théoriquement de recouvrer les coûts pour le primo-investisseur, elle n'incite pas les FAI à venir rapidement. On pourrait par exemple tester des correctifs qui tiennent compte de la part souscrite en co-investissement par chaque opérateur présent
- des conditions privilégiées de souscription de lignes activées pourraient être offertes tant qu'un certain niveau d'IRU n'a pas été souscrit. Ceci permet à chaque acteur d'effectuer ses arbitrages (et de faire venir des opérateurs pour le secteur professionnel, cible principale du plan France THD). Les tarifs seraient garantis par une certaine durée pour les lignes effectivement souscrites (par exemple 3 ans), et évolueraient à la hausse ensuite pour respecter un étagement entre l'offre IRU, l'offre à la ligne et l'offre activée, à partir du moment où l'offre d'IRU fonctionne effectivement

C'est bien sûr une balance entre ces trois points qui doit être opérée.

Il faut se projeter dans le cycle complet de la transition du cuivre vers la fibre

Les RIP aujourd'hui, aidés par l'Etat sont cantonnés dans les zones les plus difficiles du territoire, et qui ont les taux de pénétration d'internet les plus faibles. Ils sont relativement dispersés et ne disposent pas du levier de la fourniture de services à l'utilisateur final. En conséquence ils sont incités à pratiquer des tarifs plus attractifs que la zone d'initiative privée pour attirer les opérateurs, sous peine de générer des frais financiers élevés, voire d'interrompre le processus de construction si les FAI retardent leur pénétration sur les premières tranches. Cette situation pourrait d'ailleurs bénéficier à l'opérateur propriétaire de la boucle locale cuivre.

A terme (dont l'échéance est inconnue car elle résultera d'une dynamique complexe), la boucle locale FTTH a vocation à être dans une situation dominante, avec un réseau cuivre marginalisé, voire éteint, et une concurrence marginale des technologies hertziennes (hors le marché des résidences secondaires). Cette situation pourrait permettre légitimement d'essayer de recouvrer une partie du sur-subventionnement actuel. On peut en effet soutenir que s'il est nécessaire aujourd'hui de subventionner les réseaux, c'est pour éviter un décrochage fatal des territoires en termes d'attractivité, alors même qu'ils sont plus soumis que les métropoles à la « tyrannie de la distance ». Dans 30, 20, peut-être 10 ans, on peut inversement penser qu'un usager pourrait consentir à payer quelques euros supplémentaires chaque mois pour accéder au « bon débit » du moment (1 Gbit/s ?). Il s'agit donc justement de constater que le marché (du gros et du détail) ne fonctionne pas pour atteindre un objectif public. Dès lors, figer la situation sur le « non marché » d'aujourd'hui serait particulièrement critiquable.

Les collectivités qui mettent en place des RIP dans ce contexte réalisent parfaitement qu'elles ne peuvent pas négocier avec leurs partenaires les meilleures conditions financières correspondant à cette transition. Le marché est oligopolistique, en voie de resserrement, et son principal acteur en zone moins dense est propriétaire de la boucle locale concurrente. En conséquence, les propositions des partenaires en réponse aux appels d'offres des collectivités font payer chèrement l'énorme incertitude économique de mise en place d'un opérateur neutre local.

Il est indispensable de tenir compte des spécificités des affermagés

Cette situation amène la plupart des collectivités à opter pour l'affermage et des marchés de construction, qui permettent du « stop and go ». Les durées d'affermage choisies sont inférieures à la durée d'amortissement ou d'emprunt, afin de permettre une renégociation dans une période qui sera plus favorable. C'est donc sur deux cycles d'affermage que l'économie du RIP se précisera.

La consultation opère un raccourci problématique quant aux affermagés, en assimilant peu ou prou les redevances d'affermage avec le coût de déploiement d'un réseau : « les enjeux de la modélisation concerneraient, pour une délégation de service public de type concessif, la détermination du niveau de subvention permettant de ramener les investissements nécessaires à des niveaux supportables par un opérateur privé, ou encore, pour un affermage faisant suite à un marché de travaux, la fixation du niveau de redevance que paiera un opérateur privé et lui permettant de trouver une rentabilité suffisante sur la durée du contrat tout en limitant autant que possible à long terme la charge financière de construction du réseau pour les acteurs publics. »

Ceci omet la réalité des affermagés dans le droit français et dans la pratique :

- le fermier n'est pas celui qui occupe les fourreaux d'Orange et les rémunère, puisqu'il n'établit pas le réseau

- le fermier n'est pas l'investisseur, c'est la collectivité qui l'est. En ce sens, les autres opérateurs ne peuvent être réellement « co-investisseurs ».
- les budgets des collectivités présentent des contraintes liées à la législation.. Elles doivent ainsi avoir une comptabilité annexe pour les RIP, les équilibrer en section de fonctionnement, y affecter la dotation aux amortissements, ce qui suppose de l'équilibrer par la redevance
- les redevances d'affermage ne sont pas fixées initialement par la collectivité, mais sont le résultat d'une négociation, à l'issue de laquelle le mieux-disant est retenu. Pour arriver à un partage du risque correct pour les deux parties, la négociation porte sur plusieurs facteurs (durée, redevance fixe, redevance variable, intéressement, investissement dans les raccordements, ré-investissements liés à la vie du réseau et à l'évolution de l'urbanisation)

A titre d'exemple, aucun acteur des marchés publics d'affermage n'affiche une proposition du type : j'assume le risque financier et commercial d'acheter vos prises à 400€ pour un affermage de 20 ans, et de prendre en charge l'exploitation.

Il existe de fait une chaîne entre la collectivité (établissement du réseau), le partenaire privé (exploitation/mise à disposition des opérateurs) et l'opérateur. Si le régulateur fixe pour l'essentiel la structure des tarifs pour les opérateurs, puis leur niveau (pas en-dessous des opérateurs au nom des lignes directrices européennes, pas au-dessus etc), ainsi que la « moulinette » qui transforme les coûts (normalement réels) en tarifs, il en vient à fixer les redevances d'affermage. C'est un risque énorme, alors qu'il n'existe aucune expertise sur les structures de coûts réels.

Aligner et figer les structures tarifaires et les tarifs sur le long terme serait faire prendre le risque aux collectivités d'entrer dans un déficit permanent, sans aide ultérieure de l'Etat ni mécanisme de péréquation aujourd'hui identifié.

Il est nécessaire de concilier le pragmatisme au démarrage et une vision de long terme

Compte-tenu des caractéristiques du marché actuel et de la situation des acteurs principaux, la phase de démarrage dans laquelle nous nous trouvons incite à des solutions pragmatiques pour les premières tranches de prises FTTH livrées par les RIP. Au niveau tarifaire, cela signifie plutôt de considérer les niveaux de tarifs privés comme des plafonds, compte-tenu des spécificités des RIP et de leurs territoires exposés ci-dessus.

Ces spécificités et le fonctionnement insuffisant du marché incitent également à rechercher des structures plus incitatives, par exemple :

Cependant, ce pragmatisme nécessaire au démarrage pour tous les acteurs ne doit pas se figer dans une règle qui non seulement ne permettrait pas d'espérer retrouver une partie de leurs subventions (et sans doute de poursuivre l'extension du FTTH), mais leur ferait porter un risque de déficit permanent.

Il doit rester possible d'essayer de diminuer la dépense publique, par exemple :

- par une possibilité de hausse progressive des tarifs, limitée contractuellement prévisible
- par une hausse des tarifs sur des tranches ultérieures du réseau en fonction de l'appréciation des marchés de gros et de détail
- à l'occasion du renouvellement des IRUs, en jouant sur leur durée, et moyennant des délais de prévenance. En tout état de cause, les conditions de ce renouvellement seraient nécessairement soumises à la régulation et au droit de la concurrence de cette époque, et ses principes fixés ab initio.

Compte-tenu de ces éléments, l'AVICCA souhaite que les réponses à la consultation de l'ARCEP soient publiées et donnent lieu à débat entre acteurs publics et privés, préalablement à des décisions du régulateur.

Une fois les possibilités de marges réglementaires connues, il paraît souhaitable que les acteurs publics convergent sur leur utilisation.