

Quatrième cycle d'analyse des marchés 4, 5 et 6

Marchés pertinents du haut et du très haut débit

Bilan et perspectives

Consultation publique de l'ARCEP

Réponse de la Régie d'Exploitation de la Fibre Optique de Saint-Quentin-en-Yvelines / QUENTIO

Question 31 : Ajustement de la liste des communes des zones très denses

1. Pertinence de l'analyse et des propositions de l'Autorité

Dans la partie « *IV.c.1.i. Ajuster les frontières des zones très denses pour simplifier le cadre symétrique relatif au FttH* » (pages 185 à 187 du document de consultation), et à l'issue d'une analyse d'impact spécifique et circonstanciée, l'Autorité envisage une modification de l'Annexe II de la décision n°2009-1106, qui établit la liste des communes des zones très denses, afin, en particulier, que les 37 communes intégralement constituées de poches de basse densité soient « basculées en zones moins denses ».

Quentio se réjouit que soit publiquement engagée une telle réflexion relativement à ce point particulier qui a engendré de telles distorsions sur deux communes intégralement poche de basse densité relevant de son territoire d'intervention qu'elle a dû se résoudre à saisir l'Autorité d'un règlement de différend¹. Un bref rappel de la situation sur les communes concernées (Elancourt et Guyancourt), sur lesquelles aucune ligne FttH n'est commercialisée à ce jour, illustrera par la suite ce propos.

Sur Saint-Quentin-en-Yvelines, Quentio propose une Offre d'accès applicable tant en zones moins denses qu'en poches de basse densité des zones très denses, avec notamment un cofinancement « par Tranche » dans les deux cas. Ceci démontre que le cadre réglementaire applicable aux poches de basse densité, tel qu'il a évolué depuis sa mise en place, ne constitue pas nécessairement – en lui-même – un obstacle pour proposer une offre d'accès adaptée à la diversité des possibilités d'investissement des opérateurs potentiellement cofinanceurs.

Cette démarche volontariste de la part de Quentio ne peut néanmoins pas porter ses fruits, en engageant un cycle vertueux de déploiements – éventuellement conjoints, si les autres opérateurs potentiellement primo-constructeurs conservent le seul mode de financement en zones très denses (« 1/n ») dans ces poches de basse densité.

Il est donc vertueux que ces territoires bénéficient d'un seul modèle de cofinancement, par « Tranche » sur l'intégralité de la commune, pour permettre des cofinancements réciproques, ainsi que d'une garantie de cohérence et de complétude des déploiements. Ce que malheureusement le cadre réglementaire actuel des poches de basse densité ne permet pas d'imposer.

¹ Décision n° 2013-0720 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 28 mai 2013 se prononçant sur une demande de règlement de différend opposant la Régie d'exploitation de la fibre optique de Saint-Quentin-en-Yvelines à la société France Télécom »

Quentioop souscrit par ailleurs aux analyses de l'Autorité et est favorable à l'ensemble de ses propositions au titre de la Question 31, puisque la difficulté de modification de la liste de l'Annexe II, argument souvent avancé depuis plusieurs années face aux demandes des Collectivités et opérateurs publics, notamment par les autorités gouvernementales, semble ne plus être insurmontable.

Ce « re-classement » permettra de clarifier le dispositif général et le positionnement des opérateurs, et surtout permettre aux administrés des poches de basse densité de bénéficier enfin de déploiements et d'offres conformes à ce qu'ils peuvent légitimement espérer.

2. Nécessité d'accompagner et d'encadrer cette modification de la classification

L'Autorité ne précise pas à ce stade les modalités opérationnelles qui découleraient de ce déclassement. Il n'en reste pas moins que ces évolutions envisagées mettront du temps pour être applicables et devront éventuellement concilier les situations où une ou plusieurs intentions sérieuses de déploiements existent sur une commune.

Les éléments développés ci-après se fondent sur notre expérience à Saint-Quentin-en-Yvelines et seraient sans doute constatés pour d'autres villes entièrement constituées de Poches de basse densité.

a) Appliquer un même régime contractuel sur les poches de basse densité

Jusqu'à ce que la réglementation (en l'occurrence la liste de l'Annexe II) évolue effectivement, Quentioop, comme tous les autres opérateurs susceptibles d'intervenir en communes intégralement poches de basse densité, doit pouvoir bénéficier de garanties quant aux conditions posées par Orange, seul opérateur national à avoir initié des déploiements dans certaines des communes concernées.

L'annonce faite par l'Autorité de la concurrence le 25 juillet 2013 concernant un accord entre Orange et Free, extensible aux autres opérateurs, sur certaines communes est un signe encourageant d'évolution de la position de l'opérateur historique qui avait jusque là une position isolée au sein des opérateurs concernant les poches de basse densité, notamment par le refus d'un co-investissement « par Tranche ».

Pour autant, Elancourt et Guyancourt ne faisant pas partie des communes concernées par ledit accord, Orange persiste à demander de justifier de l'intérêt d'un co-investissement « par Tranche » et ne propose nullement d'entamer une discussion contractuelle sur la base de l'accord du 25 juillet ...

Ceci semble signifier qu'en dehors des 20 communes concernées par l'accord du 25 juillet, Orange n'entend pas modifier son offre d'accès sur les autres territoires, sans qu'aucun critère objectif sur ce choix n'ait été indiqué pour expliquer cette « dérogation ».

L'Autorité, par sa proposition de modification de la classification, cherche à clarifier, simplifier et redynamiser le cadre applicable en poche basse densité.

Il ne serait pas acceptable que le jeu d'un acteur conduise à renforcer l'opacité de la situation et à imposer son propre calendrier, selon des règles du jeu discriminatoires, tant que cette modification n'est pas effectivement adoptée.

Dans une telle situation, Quentioop ne peut bénéficier des informations utiles, lui permettant de faire de manière éclairée ses choix d'investissement sur ces communes.

Il convient en conséquence que l'Autorité mette tout son poids et effectue toutes les démarches nécessaires (en ce y compris une intervention auprès de l'Autorité de la concurrence) pour que, dans cette période transitoire, cet

opérateur propose dans les actuelles poches de basse densité les mêmes conditions de co-investissement à tout autre opérateur intéressé.

b) Clarifier les obligations réglementaires et le niveau de coordination des opérateurs, entre ZTD et ZMD

Quentio et Orange ont tous deux effectué une consultation de pavage et un appel au cofinancement sur les communes d'Elancourt et de Guyancourt, dans le cadre de la réglementation zones très dense – poche de basse densité.

Sans remettre en cause les déploiements en cours (Orange ayant notamment commencé à déployer l'horizontal sur la partie la plus dense d'Elancourt), il convient de régler la situation des quartiers des poches de basse densité déployés ou en cours de déploiement qui, bien que construits sur une architecture technique très proche de celle des zones moins denses, devront être mis en conformité avec les règles de déploiement de la commune quand celle-ci basculera intégralement en zones moins denses (raccordement distant, ...). Les adaptations à effectuer ne semblent pas si importantes pour justifier durablement de l'existence de dérogations dans ces quartiers et pour empêcher une cohérence technique applicable à l'intégralité de la commune.

En tout état de cause, il apparaît aussi nécessaire que l'Autorité et les pouvoirs publics indiquent clairement si de nouvelles consultations (pavage et cofinancement), visant expressément les zones moins denses, sont juridiquement nécessaires suite au passage effectif de ces communes en zones moins dense.

Au regard des obligations de complétude et de cohérence des déploiements tels qu'issus de la Décision 2010-1312 de l'Autorité, et du fait du caractère très partiel – voire inexistants dans la plupart des communes – des déploiements effectués jusqu'ici, chaque opérateur devra *a minima* faire connaître précisément ses engagements de déploiements et de couverture, ainsi qu'un calendrier contraignant, ne serait-ce qu'auprès des Collectivités compétentes.

Passant d'une logique de concurrence par les infrastructures à un environnement plus mutualisé, l'articulation des zones de déploiements entre les opérateurs sur ces anciennes zones très denses doit être sérieusement suivie, ne serait ce que éviter les situations de surinvestissement qui pourraient survenir.

La mise en place d'un comité *ad hoc*, pour régler le plus rapidement possible la plupart des points de tensions entre opérateurs, en liaison avec les Collectivités territoriales concernées, semble indispensable.

3. Pour mémoire : la situation sur Elancourt, commune zone très dense, intégralement poche de basse densité

Comme cela a été précisé précédemment, il nous semble pertinent de rapporter, pour mémoire et dans le cadre de la présente consultation, l'expérience de Quentio concernant les complications issues du cadre réglementaire actuellement applicable aux communes zones très denses – intégralement poche de basse densité de Saint-Quentin-en-Yvelines, et du jeu d'acteurs qu'elle a induit pour partie.

La Régie d'exploitation de la fibre optique de Saint-Quentin-en-Yvelines (Quentio), établissement public local industriel et commercial créé par délibération du conseil communautaire de Saint-Quentin-en-Yvelines n°2009-341 du 22 octobre 2009, opérateur d'opérateurs, déclaré auprès de l'Autorité au titre du régime général (Récépissé n° 10/0071 en date du 29 janvier 2010), a un champ d'intervention correspondant au territoire de ladite Communauté d'agglomération.

Dès le 7 mai 2009, dans sa réponse à la consultation de l'Autorité portant sur les « Orientations de l'ARCEP suite à la première phase des travaux d'expérimentation et d'évaluation relatifs à la mutualisation des réseaux en fibre

optique », la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines avait notamment pris soin d'indiquer que « *sur la base des indications de définition proposées par l'Arcep, en combinant les critères de densité de population élevée, d'un urbanisme très concentré et de la possibilité d'un déploiement d'infrastructures de transport par la totalité des opérateurs, la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines considère que son territoire n'entre pas dans la catégorie de « zone très dense ».* Elle ajoutait que, du fait de son passé de Ville Nouvelle, « *la Communauté d'agglomération apparaît comme le seul échelon administrativement pertinent dans le déploiement du Très Haut Débit.* », car « *une Communauté d'agglomération comme celle de Saint-Quentin-en-Yvelines doit tenir compte d'une réalité combinant et imbriquant, au sein des communes et/ou des quartiers, des zones urbanisées verticales d'une densité variable, des zones pavillonnaires étendues, des zones d'activités insérées ou non dans le tissu urbain mais aussi une part importante de zones rurales ...*

S'il peut être éventuellement possible de définir différents schémas techniques selon les zones, ceci ne doit pas induire de différence entre logements, notamment en termes de couverture, de débits et de variété des offres de services, ce qui serait totalement incompatible avec le projet de solidarité porté par tous les élus de l'agglomération. ».

Or, l'Annexe II de la décision n°2009-1106 a classé deux des sept communes de l'agglomération, Elancourt et Guyancourt dans la liste des communes des zones très denses.

Suite à l'homologation de la décision n°2009-1106, et donc au classement des deux communes en zones très denses, Quentioip indiquait néanmoins à l'Autorité, sans ambiguïté possible, que « *malgré certaines interrogations sur la pertinence de cette césure et la complexité que cela engendre pour son domaine d'intervention, [Quentioip] respectera la classification nationale et ses conséquences dans ses aspects réglementaires, opérationnels et techniques.* » (Réponse de Quentioip du 13 juillet 2010 à la consultation portant sur le « *Projet de décision précisant les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique en dehors des zones très denses* »), tout en soulignant, pour les mêmes raisons que celles développées par la Communauté d'agglomération que « *l'approche territoriale qui apparaît pertinente est celle de la Communauté d'agglomération* ».

Pour autant, ce classement en zones très denses a conduit Quentioip à geler ses projets de déploiements au sein des deux communes concernées : la première phase de déploiement prévue ayant notamment une forte proportion d'habitat pavillonnaire, où le positionnement du point de mutualisation ne faisait pas consensus de la part des opérateurs. L'imprécision de la réglementation alimentant alors ce flou technique et stratégique.

En octobre 2011, suite à la Recommandation du 12 juin 2011 de l'Autorité, le comité ad hoc, mis en place pour classer les communes, ou certains de leurs IRIS, relevant de la « zone très dense » en « poche de basse densité » a classé les communes de Guyancourt et d'Elancourt intégralement en « poche de basse densité », sur le constat d'une absence totale de déploiement sur leurs territoires et au vu des densités calculées selon la méthode posée par la dite Recommandation (décision rendue publique dès le 05 décembre 2011 par un communiqué de presse de l'Autorité).

Fort de toutes ces clarifications, le 18 janvier 2012, Quentioip publiait une Offre de référence unique zones très denses / zones moins denses, au sein de laquelle, du fait de cette décision, pouvait être proposée aux autres opérateurs une architecture technique unique pour tout type de bâtiments, y compris une offre proche du Raccordement distant pour les zones très denses.

Les Appels au cofinancement publiés le 13 mars 2012 et la Consultation de pavage intégrale du territoire du 16 mai 2012 reprenaient le principe d'unicité d'offre et d'intervention sur le territoire de la Communauté d'agglomération, tout en respectant les obligations afférentes respectivement à chaque zone. En particulier, Quentioip proposait, y compris à Guyancourt et à Elancourt, un co-investissement « par tranche » de 5% à la commune, identique à celui en zones moins denses.

Malgré cela, aucun opérateur ne souhaitant répondre à ces propositions, le Conseil d'administration de Quentioip était conduit à « geler » dans un premier temps les déploiements « grand public » de la Régie, puis, après de nombreuses démarches infructueuses, à saisir la Commission européenne.

Cette situation résultait notablement du refus par l'Etat en avril 2011 de donner suite à la réponse de Quentioip à l'A.M.I.I., qui a permis à France Telecom Orange et à SFR de se partager les communes de la zone moins dense à Saint-Quentin-en-Yvelines, et à dénier à Quentioip non seulement la légitimité pour intervenir sur un territoire que ces opérateurs privés préemptaient (au nom d'un « principe de complémentarité des investissements privés et publics » inopérant en l'espèce), mais aussi la qualité d'interlocuteur potentiel primo-constructeur, cofinanceur, voire client prospect.

En septembre 2012, France Telecom Orange lançait une Consultation de pavage sur Elancourt, plusieurs mois après avoir refusé de répondre à la consultation de Quentioip (elle a ensuite suivi le même processus sur Guyancourt). En l'absence d'un dialogue constructif, Quentioip était finalement contrainte de saisir l'Autorité dans le cadre d'une procédure de règlement de différend.

Quentioip contestait la validité de la consultation de France Telecom Orange sur Elancourt, soulignant que ce type de consultation, bien que formellement seulement « recommandée », ne respectait pas le principe de « Cohérence du déploiement », permettant une « *couverture progressive, cohérente et potentiellement complète de la poche en fibre optique* » puisque dans ce cas exceptionnel deux opérateurs déclarant des intentions sur un même territoire, une articulation ou un partage entre leurs zones de déploiement était nécessaire. De plus, Quentioip estimait que la Consultation de pavage était en fait une partie intégrante de l'offre contractuelle des opérateurs, puisqu'elle conditionne fortement l'accès aux lignes de communications électroniques.

Estimant que la demande de Quentioip ne relevait ni de la conclusion, ni de l'exécution d'une convention d'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique de France Télécom Orange, l'Autorité s'est déclaré incompétente et a donc rejeté la demande de Quentioip sans trancher ce débat.

Pour autant, il est clairement ressorti tant de la procédure que de l'audience que les déploiements en poche de basse densité relevaient d'une concurrence par les infrastructures dans le cadre de la régulation symétrique, permettant à chaque opérateur de se positionner comme il l'entend, sous réserve de respect de la réglementation.

Quentioip contestait aussi les modalités de cofinancement proposées par France Telecom Orange en poche de basse densité et en demandait la modification, si elle devait se placer en tant qu'investisseur avisé. En effet, France Telecom Orange ne propose qu'un mode de financement « 1/N » de partage « à parts égales » entre les opérateurs, ainsi qu'une offre de location à la ligne (adapté seulement pour de l'amorçage ou du ponctuel). Le cofinancement « 1/N », selon l'opinion quasi-unanime des opérateurs rapportée par l'Autorité dans la « Synthèse des réponses à la consultation sur la clause de rendez vous » de février 2013 (page 9) « *ne permet pas aux opérateurs ayant des capacités d'investissement limitées de suivre le rythme imprimé par les primo-investisseurs* ». Quentioip demandait l'introduction d'un cofinancement par tranches en poche de basse densité, car les modalités actuelles revenaient, contrairement à la logique concurrentielle initiale, qu'une prise en poche de basse densité coûte plus cher qu'en zones moins denses ...

S'estimant compétente sur ce chef, l'Autorité a néanmoins estimé que les négociations effectivement menées entre Quentioip et France Telecom Orange avaient été insuffisamment poussées pour caractériser un échec de négociation et a donc rejeté la demande Quentioip.

—