



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25.11.2020
C(2020) 8476 final

Autorité de régulation des
communications électroniques et
des postes (ARCEP)

rue Gerty Archimède 14
75012 Paris
France

À l'attention de
M. Sébastien Soriano
Président

**Objet: Affaire FR/2020/2281: Modalités relatives à l'accès symétrique aux
lignes de communications électroniques très rapides en fibre optique
sur le territoire de la France**

**Observations de la Commission conformément à l'article 7,
paragraphe 3, de la directive 2002/21/CE**

Monsieur,

1. PROCEDURE

Le 26 octobre 2020, la Commission a enregistré une notification de l'autorité de régulation nationale (ARN) française, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)¹, au sujet des spécifications des modalités relatives à l'accès symétrique aux lignes de communications électroniques très rapides en fibre optique sur le territoire de la France.

La consultation nationale² s'est déroulée du 6 février 2020 au 17 mars 2020. Une seconde consultation nationale a eu lieu du 7 juillet 2020 au 14 septembre 2020.

¹ Au titre de l'article 7 de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive «cadre») (JO L 108 du 24.4.2002, p. 33), telle que modifiée.

² Conformément à l'article 6 de la directive «cadre».

La Commission a envoyé une demande d'informations³ à l'ARCEP le 30 octobre 2020 et a reçu une réponse le 6 novembre 2020.

En vertu de l'article 7, paragraphe 3, de la directive «cadre», les ARN, l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) et la Commission peuvent formuler, à l'adresse de l'ARN concernée, des observations sur les projets de mesures notifiés.

2. DESCRIPTION DU PROJET DE MESURE

Le projet de décision de l'ARCEP contient plusieurs précisions sur les modalités relatives aux obligations d'accès établies par les décisions de 2009, 2010 et 2015⁴, compte tenu, notamment, i) du déploiement massif des réseaux FttH en France par divers opérateurs et ii) de la fermeture prochaine du réseau historique en cuivre à l'échelle nationale, devant commencer en 2023 et être achevée d'ici à 2030. Étant donné que les réseaux FttH deviendront l'infrastructure de référence de la boucle locale fixe, l'ARCEP a pour objectif de faire en sorte que les réseaux FttH continuent à être déployés pour atteindre l'objectif de couverture de 100 % fixé par le gouvernement français et que l'accès à ces réseaux se fasse à des conditions non discriminatoires. Ce projet de décision est accompagné d'une recommandation (transmise à la Commission pour information) qui précise la portée et les modalités d'application concrètes des obligations en vigueur en matière d'accès aux réseaux en fibre optique.

2.1. Contexte

Le cadre symétrique, qui fixe les conditions de l'accès (passif) au segment terminal des réseaux FttH en France, avait été préalablement notifié à la Commission et évalué par celle-ci dans le cadre des affaires FR/2009/993⁵ et FR/2010/1144⁶.

En août 2008, la France a adopté la loi de modernisation de l'économie (LME). La LME a eu pour effet d'ajouter à la législation française sur les télécommunications («code des postes et des communications électroniques», CPCE) l'article L. 34-8-3, qui prévoit l'obligation de partager le câblage interne des immeubles, à des conditions économiques et techniques raisonnables, transparentes et non discriminatoires, en un point de raccordement local (point de mutualisation) situé hors de la propriété privée, sauf si l'autorité réglementaire en décide autrement. En outre, la LME confère à l'ARCEP les compétences juridiques nécessaires pour fixer les conditions techniques et tarifaires de cet accès.

En 2009, l'ARCEP a défini la portée et les modalités de l'obligation d'offrir l'accès aux lignes de fibre optique⁷ et aux ressources associées. Certaines de ces obligations

³ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la directive «cadre».

⁴ Évaluées par la Commission dans le cadre, respectivement, des affaires FR/2009/993 [SG-Greffe (2009) D/8543]; FR/2010/1144 [C(2010) 8623] et FR/2015/1736 [C(2015) 4261].

⁵ Voir SG-Greffe (2009) D/8543.

⁶ C(2010) 8623.

ont été imposées sur l'ensemble du territoire français⁸ et d'autres⁹ uniquement dans les «zones très denses»¹⁰. La Commission a formulé des observations concernant l'utilisation par l'ARCEP de l'article 5 de la directive «accès» comme base juridique pour imposer des obligations réglementaires. Tout en approuvant l'approche adoptée par l'ARCEP en ce qui concerne la décision en question, la Commission a signalé que l'article 5 ne devait être utilisé qu'avec prudence et dans des circonstances exceptionnelles. Elle a invité l'ARCEP à suivre attentivement l'évolution du marché et à envisager d'imposer d'autres mesures correctrices (telles que des formes asymétriques d'accès aux infrastructures en fibre optique) et à ne pas prolonger inutilement l'imposition de la mesure proposée de régulation ex ante symétrique, si les mesures proposées n'avaient pas pour effet la concurrence par les infrastructures escomptée. Par ailleurs, la Commission a estimé que le fait que les offres d'accès des opérateurs d'immeuble ne soient pas officiellement approuvées par l'ARCEP avant leur publication pouvait donner lieu à un manque regrettable de sécurité juridique. Elle a donc invité l'ARCEP à prévoir des conditions de tarification plus détaillées dans sa mesure finale, ou à exiger des opérateurs qu'ils lui soumettent leurs offres d'accès pour approbation avant leur publication.

En octobre 2010, l'ARCEP a notifié à la Commission les modalités relatives à l'accès symétrique aux lignes de communications électroniques en fibre optique déployées en France en dehors des «zones très denses». Cette mesure notifiée visait à promouvoir l'efficacité des investissements dans les infrastructures et l'innovation et à assurer un déploiement cohérent et une couverture homogène des réseaux FttH sur l'ensemble du territoire national. Dans sa notification, l'ARCEP établissait les règles relatives: i) à l'accès au point de mutualisation; ii) à la taille du point de mutualisation et à l'offre de collecte mutualisée; iii) à la complétude et à la cohérence des déploiements FttH¹¹ et iv) aux co-investissements et aux modalités d'accès.

⁷ La ligne y est définie comme une liaison passive d'un réseau de boucle locale à très haut débit constituée d'un ou de plusieurs chemins continus en fibre optique et permettant de desservir un utilisateur final pour la fourniture de services à très haut débit.

⁸ Par exemple, l'ARCEP a prévu que l'opérateur d'infrastructure doit faire droit aux demandes raisonnables d'accès sous forme passive à ses lignes en fibre optique en un point de mutualisation, ainsi qu'aux ressources associées, dans des conditions raisonnables et non discriminatoires selon lesquelles l'opérateur d'infrastructure fournit les prestations nécessaires à la gestion et la maintenance des accès.

⁹ Dans les «zones très denses», l'opérateur d'infrastructure est obligé, sur demande raisonnable et pour autant que cette demande soit formulée préalablement au déploiement des lignes, i) d'installer une fibre supplémentaire jusqu'à chaque logement si l'opérateur demandeur est prêt à partager ab initio le coût total d'installation et ii) de garantir l'installation d'un dispositif de brassage au niveau ou à proximité du point de mutualisation. Selon l'ARCEP, ces dispositions permettent aux opérateurs de choisir une architecture de réseau point-à-multipoints (PON) ou point-à-point (P2P).

¹⁰ Communes pour lesquelles, sur une partie significative de leur territoire, la concurrence est susceptible de s'exercer entre infrastructures, c'est-à-dire où il est économiquement viable pour plusieurs opérateurs de déployer leur propre réseau d'accès en fibre optique au plus près des logements. Selon l'ARCEP, les principaux critères justifiant le déploiement de réseau dans ces zones sont la densité de population, la demande potentielle de services à très haut débit et des facteurs locaux comme la disponibilité de fourreaux d'adduction.

¹¹ Afin d'éviter que l'opérateur d'immeuble limite le déploiement des lignes FttH à une partie seulement des ressources dans une zone donnée, l'ARCEP a obligé tous les opérateurs d'infrastructure à

La Commission a formulé des observations concernant l'absence de certitude juridique relativement aux modalités d'accès aux lignes FttH car certains aspects essentiels de la mesure proposée n'avaient pas été définis de manière suffisamment détaillée (approche utilisée afin de fixer la prime de risque pour les déploiements de réseau en fibre et les remises sur quantité, par exemple). Elle a donc invité l'ARCEP à préciser davantage, dans sa mesure finale, les conditions relatives à la tarification et à l'accès. En outre, elle a demandé à l'ARCEP de revoir la taille des points de mutualisation proposés afin de déterminer si elle est suffisante pour garantir un co-investissement dans les zones moins denses. Enfin, la Commission a invité l'ARCEP à suivre attentivement l'évolution des NGA et à déterminer si les mesures de régulation symétriques étaient encore suffisantes pour garantir la concurrence ou si d'autres formes asymétriques d'accès seraient plus appropriées.

En 2015¹², l'ARCEP a précisé davantage les obligations réglementaires et recommandations concernant ce qui suit: i) les principes régissant l'échange d'informations; ii) les obligations de non-discrimination¹³; iii) les conditions des offres d'accès¹⁴; iv) l'échange d'informations relatives aux réseaux mutualisés et v) les procédures relatives aux commandes d'accès et le rôle de l'opérateur d'infrastructure (ou d'immeuble)¹⁵. La Commission n'avait pas formulé d'observations.

2.2. Le projet de mesure notifié

Comme pour les mesures précédentes de 2009, 2010 et 2015, les mesures correctrices réglementaires que l'ARCEP propose d'imposer ont pour base juridique l'article 12 de la directive «cadre», relatif à l'obligation de partage des infrastructures utilisées pour la fourniture de communications électroniques, et l'article 5 de la directive «accès», relatif à l'imposition d'obligations en matière d'accès, d'interconnexion et d'interopérabilité des services. Dans sa réponse à la

i) déployer un réseau d'une capacité appropriée entre le point de mutualisation et les logements sur l'ensemble de la zone couverte par le point de mutualisation dans un délai de 2 à 5 ans, en fonction des caractéristiques locales, et à ii) fournir aux opérateurs tiers un raccordement à ce réseau et à l'équipement vertical de la colonne montante à l'intérieur des immeubles (c'est-à-dire le câblage interne des immeubles).

¹² Affaire FR/2015/1736, C(2015) 4261.

¹³ L'ARCEP a imposé aux opérateurs d'infrastructure une obligation d'équivalence des extrants (EoO). L'Autorité a précisé qu'elle estimait que les obligations étaient suffisamment détaillées pour que leur mise en œuvre se traduise concrètement par une approche similaire à l'équivalence des intrants (EoI). L'obligation d'EoO assortie de mesures supplémentaires (comme les indicateurs de performance clés - IPC) permettrait de garantir la non-discrimination. Enfin, l'ARCEP a fait observer que les réseaux d'initiative publique (qui devraient représenter une part significative de l'ensemble des déploiements de réseaux en fibre) seraient, dans la pratique, soumis à l'obligation d'EoI puisqu'ils ne sont pas présents sur les marchés de détail.

¹⁴ L'opérateur d'infrastructure définit les seuils de performance qu'il s'engage à respecter et les pénalités dues aux opérateurs commerciaux signataires en cas de non-respect de ces engagements. L'ARCEP a établi un ensemble d'indicateurs de performance minimale.

¹⁵ L'opérateur d'infrastructure inclut dans son offre d'accès une prestation de construction du raccordement final à la demande d'un opérateur commercial. Les modalités tarifaires de cette offre sont raisonnables et elle est accompagnée d'un outil permettant à l'opérateur commercial de visualiser le plan de charge. L'offre d'accès aux lignes inclut également une prestation de maintenance des lignes actives.

demande d'informations de la Commission, l'ARCEP indique qu'elle a été attentive à la compatibilité de ce projet de mesure, ainsi que du cadre symétrique dans son ensemble, avec le code des communications électroniques européen (ci-après le «code»), qui n'a pas encore été transposé en droit français¹⁶.

Le projet de décision en question complète les décisions antérieures, qui restent en vigueur.

Dans ce projet de mesure, l'ARCEP propose d'imposer aux opérateurs d'infrastructure ayant déployé ou devant déployer des réseaux en fibre optique des obligations spécifiques a) pour le déploiement du FttH dans les zones moins denses et dans les poches de basse densité des zones très denses; b) garantissant un niveau suffisant de non-discrimination dans les aspects techniques et opérationnels de l'accès aux réseaux FttH; c) assurant la disponibilité de produits de gros pour les entreprises reposant sur la boucle locale optique avec deux niveaux de qualité de service renforcée; d) assurant que les réseaux FttH offrent une qualité de service suffisante, étant donné qu'ils vont devenir l'infrastructure fixe de référence; et e) précisant les obligations comptables destinées à assurer un contrôle pertinent et efficace de leurs obligations en matière de tarifs de gros.

Premièrement, en ce qui concerne les bâtiments qui n'ont pas encore fait l'objet d'un raccordement à la fin de la période de déploiement dans les zones moins denses, l'ARCEP propose que, sur la base d'une demande d'accès introduite par un opérateur commercial, les opérateurs d'infrastructure offrent l'accès dans un délai raisonnable, à savoir six mois, en établissant le point de branchement optique (PBO) et en raccordant les locaux¹⁷. L'ARCEP prévoit aussi la possibilité de demander des redevances spécifiques dans le cas où les coûts s'écarteraient sensiblement de la redevance (pour co-investissement) proposée initialement dans l'offre d'accès. L'ARCEP régleme également, dans les zones moins denses, les modalités de raccordement des lignes FttH pour les bâtiments neufs dans un délai raisonnable. Enfin, l'ARCEP oblige les opérateurs d'infrastructure à mettre en place un processus de signalement et de correction des informations manquantes ou erronées ainsi qu'un processus de commande spécifique pour les lignes d'accès en fibre dont la durée ne peut excéder trois mois dans le cas des nouvelles lignes.

Deuxièmement, l'ARCEP propose d'imposer à tous les opérateurs d'infrastructure que leur branche de détail – lorsqu'ils sont intégrés verticalement – ait recours à des outils communs fournissant les mêmes systèmes d'information et processus techniques et opérationnels que ceux proposés aux opérateurs commerciaux. Cette obligation devrait entrer en vigueur dans un délai de six mois à compter de la publication de la décision de l'ARCEP. Une exception est prévue pour les cas où des difficultés techniques, le temps de développement ou les réorganisations internes requises entraîneraient des coûts excessifs, et donc disproportionnés, au regard du bénéfice attendu. Dans ces cas, il convient néanmoins de garantir l'équivalence de traitement. Les opérateurs d'infrastructure proposant une offre de

¹⁶ Directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen, qui doit être transposée et pleinement applicable dans tous les États membres au plus tard le 21 décembre 2020.

¹⁷ L'ARCEP estime qu'il est justifié et proportionné d'étendre cette obligation aux poches de basse densité des zones très denses.

lignes point-à-point en fibre avec qualité de service renforcée et incluant un délai de rétablissement des pannes en 4 heures devront toutefois pouvoir bénéficier d'une équivalence des intrants (EoI) lorsqu'il s'agit de réseaux FttH spécifiquement adaptés pour offrir ce service. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que des outils communs pourraient être utilisés pour ces offres de haute qualité. Les opérateurs d'infrastructure sont tenus de justifier, à la demande de l'ARCEP, les mesures prises pour instaurer un système de «muraille de Chine» entre leurs branches de détail et de gros.

Troisièmement, tous les opérateurs d'infrastructure doivent proposer des offres d'accès passif à leurs boucles locales de FttH incluant un délai garanti de rétablissement de service en 10 heures ouvrées pour l'ensemble des lignes et en différents points du réseau¹⁸ (premier niveau de qualité de service), et un délai garanti de rétablissement des pannes en 4 heures maximum, à proposer en plusieurs points du réseau¹⁹ (second niveau de qualité de service). À moins que des exceptions justifiées ne s'appliquent, des pénalités devraient être prévues en cas de non-respect des délais. En particulier, si aucune adaptation du réseau FttH n'est nécessaire (mais uniquement une adaptation de l'organisation des opérations), le délai de mise en œuvre est de trois mois à compter de la publication de la décision. S'il faut procéder à des travaux sur les réseaux FttH, les délais peuvent être proportionnels à l'ampleur de l'adaptation à effectuer [par exemple, le redéploiement du lien entre le point de présence de l'opérateur commercial et le point de mutualisation (nœud de raccordement optique - point de mutualisation - NRO-PM) ou l'établissement d'un PBO spécifique]. Les offres incluant un second niveau de qualité de service dans les zones très denses (en dehors des poches de basse densité) peuvent être disponibles sur demande, dans un délai de six mois.

Quatrièmement, l'ARCEP propose d'imposer aux opérateurs d'infrastructure que, dans un délai de trois mois à compter de la publication de la décision réglementaire, ils définissent les seuils de performance qu'ils s'engagent à respecter ainsi que les pénalités dues aux opérateurs commerciaux contractants en cas de non-respect de ces seuils. Après deux ans, les opérateurs d'infrastructure seront tenus de respecter des indicateurs communs et un ensemble spécifique d'indicateurs de performance minimaux définis par l'ARCEP. Les opérateurs devront transmettre périodiquement ces données à l'ARCEP.

Cinquièmement, l'ARCEP a l'intention de préciser les obligations comptables, comme les informations que les opérateurs devront tenir à jour. Néanmoins, des adaptations spécifiques de ces obligations sont prévues pour les réseaux d'initiative publique et les réseaux de petite taille comptant moins de 50 000 lignes.

¹⁸ Point de mutualisation – PM – et point de raccordement distant mutualisé – PRDM. Aucune adaptation du réseau n'est requise pour ce type d'offre.

¹⁹ Point-à-point, point de mutualisation et point de raccordement distant mutualisé.

3. OBSERVATIONS

Ayant examiné la notification et les informations supplémentaires fournies par l'ARCEP, la Commission souhaite formuler les observations suivantes²⁰:

3.1. Application prospective d'une régulation symétrique

Le projet de mesure de l'ARCEP complète les mesures précédemment notifiées et évaluées, datant respectivement de 2009, 2010 et 2015. Ce projet est fondé sur l'article 12 de la directive «cadre», lu en combinaison avec l'article 5 de la directive «accès». Dans sa réponse à la demande d'informations de la Commission, l'ARCEP indique cependant qu'elle a été attentive à la compatibilité de ce projet de mesure, ainsi que du cadre symétrique dans son ensemble, avec le code. La Commission constate que les dispositions du code ne sont pas encore applicables et qu'elles n'ont pas encore été transposées en droit français. Elle ne peut donc évaluer la notification en question que sur la base du cadre juridique actuellement applicable.

Toutefois, étant donné que le code doit être transposé et pleinement applicable dans tous les États membres au plus tard le 21 décembre 2020 et que le cadre symétrique actuel est en place depuis 2010 et demeurera en principe inchangé, et alors que la situation concurrentielle et réglementaire qui prévaut en France a changé depuis lors et continuera à évoluer avec les mesures notifiées qui sont en cours d'évaluation²¹, la Commission demande instamment à l'ARCEP de veiller à ce que son cadre symétrique se fonde sur une analyse suffisante des éléments probants disponibles quant à ses effets probables sur les incitations à investir dans la fibre et sur la concurrence, compte tenu aussi du code et des futures lignes directrices de l'ORECE relatives à l'article 61, paragraphe 3, en particulier à la lumière du deuxième alinéa de cette disposition.

Par conséquent, la Commission invite l'ARCEP à contrôler en détail l'application et l'incidence des obligations symétriques sur le marché, parallèlement, en particulier, aux nouvelles obligations proposées en matière de PSM et compte tenu de l'entrée en vigueur imminente du code. À cet égard, l'ARCEP devrait trouver un juste équilibre entre l'objectif consistant à permettre un accès passif à l'infrastructure des opérateurs d'immeuble et le principe selon lequel il convient de ne pas étendre les obligations symétriques au-delà de ce qui est strictement nécessaire, notamment en évaluant dans quelle mesure les obstacles économiques et physiques importants et non transitoires à la duplication limitent sensiblement les résultats concurrentiels pour les utilisateurs finaux.

En application de l'article 7, paragraphe 7, de la directive «cadre», l'ARCEP doit tenir le plus grand compte des observations formulées par les autres ARN, par l'ORECE et par la Commission et peut adopter le projet de mesure qui en découle, auquel cas elle en informe la Commission.

La position de la Commission sur cette notification particulière est sans préjudice de toute position qu'elle pourrait prendre concernant d'autres projets de mesure notifiés.

²⁰ Conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive «cadre».

²¹ Notifiées à la Commission et évaluées par cette dernière sous le numéro d'affaire FR/2020/2277-2280.

Conformément au point 15 de la recommandation 2008/850/CE²², la Commission publiera ce document sur son site web. Si l'ARCEP considère que, selon la réglementation de l'UE et la réglementation nationale en matière de secret des affaires, le présent document contient des informations confidentielles que vous souhaitez voir supprimées avant toute publication, vous êtes invité à en informer la Commission²³ dans un délai de trois jours ouvrables suivant la réception de la présente²⁴. Dans ce cas, vous devez motiver votre demande.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.



Pour la Commission
Roberto Viola
Directeur général

²² Recommandation 2008/850/CE de la Commission du 15 octobre 2008 concernant les notifications, délais et consultations prévus par l'article 7 de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (JO L 301 du 12.11.2008, p. 23).

²³ Par courrier électronique: CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu

²⁴ La Commission peut informer le public des résultats de son évaluation avant la fin de cette période de trois jours.