

Décision de l'ARCEP modifiant la liste des
communes des zones très denses
établie par la décision n°2009-1106
du 22 décembre 2009

Décision n° 2013-1475 de l'Autorité du 10 décembre 2013

Synthèse

La décision n° 2009-1106 du 22 décembre 2009¹ a prévu que la liste des communes composant les zones très denses, qui lui est annexée, pourrait être ajustée pour tenir compte d'un certain nombre d'évolutions. C'est dans ce cadre que, par la présente décision, l'ARCEP modifie la liste des communes des zones très denses pour répondre à un double objectif d'aménagement des territoires et de concurrence. L'Autorité estime nécessaire de renforcer la mutualisation sur 43 communes initialement désignées comme faisant partie des zones très denses, comprenant 547 000 logements. Cette modification permettra aux territoires concernés de bénéficier d'une mutualisation accrue des réseaux FttH, afin de renforcer leur attractivité pour les déploiements et d'accroître les perspectives de concurrence en termes de services proposés aux particuliers et aux entreprises. La présente décision prévoit également l'ajout d'une commune à la liste des zones très denses afin de tenir compte de la nature et de l'ampleur des déploiements déjà effectués dans la commune en question.

Rappels sur la définition des zones très denses pour le déploiement des réseaux FttH

Les conditions générales de la mutualisation des réseaux FttH, sur l'ensemble du territoire, sont définies par la décision n° 2009-1106 de l'Autorité en date du 22 décembre 2009. Cette décision définit également les zones très denses comme les communes à forte concentration de population, pour lesquelles la concurrence par les infrastructures est possible jusqu'au plus près des logements. C'est pourquoi, dans ces zones et, notamment, selon la taille de l'immeuble considéré, une dérogation est prévue par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 (LME), afin de réduire la mutualisation au seul réseau déployé à l'intérieur de l'immeuble. Sur tout le reste du territoire national, le réseau mutualisé recouvre en général plusieurs quartiers, et le point de mutualisation regroupe, sauf exception, au minimum un millier de logements.

En 2009, afin de préciser les conditions réglementaires de déploiement de réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné et de libérer l'investissement et le déploiement de ces réseaux, de manière mutualisée, à grande échelle, l'ARCEP s'est appuyée sur un modèle utilisant les données de l'INSEE relatives à la population et la topologie de l'habitat de l'ensemble des communes françaises pour déterminer la liste des communes des zones très denses.

L'Autorité a décidé de prendre en compte les retours d'expérience accumulés depuis 2009 et d'ajuster, comme cela a été prévu par la décision de 2009, la liste des communes des zones très denses afin d'affiner les contours de la zone de concurrence par les infrastructures en tenant compte de la réalité actuelle des déploiements et des conditions techniques et financières de raccordement des opérateurs.

Ajustement du périmètre des zones très denses

La présente décision de l'Autorité a pour objet de retirer de la liste des zones très denses les communes qui sont les moins denses et dans lesquelles les déploiements n'ont pas encore commencé.

¹ Décision n° 2009-1106 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 22 décembre 2009 précisant, en application des articles L. 34-8 et L. 34-8-3 du CPCE, les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique et les cas dans lesquels le point de mutualisation peut se situer dans les limites de la propriété privée

Le même principe de réalité des déploiements a conduit l’Autorité à ajouter la commune de Poitiers à la liste des zones très denses. En effet, il s’avère que cette commune avait fait l’objet de déploiements significatifs antérieurs à la décision selon une architecture permettant une mutualisation au plus près des immeubles. En évitant un réaménagement du réseau long et coûteux, cet ajustement facilitera la reprise rapide des déploiements sur le territoire de la commune, tout en maintenant un degré approprié de concurrence.

La liste des communes des zones très denses passe ainsi de 148 communes (soit environ 6,0 millions de logements) à 106 communes (soit environ 5,5 millions de logements). La présente décision de l’Autorité tient compte de manière pragmatique des déploiements réalisés par les opérateurs depuis 2009 afin de simplifier le cadre réglementaire et d’accélérer ces déploiements.

Décision n° 2013-1475
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 10 décembre 2013
modifiant la liste des communes des zones très denses définie
par la décision n° 2009-1106 en date du 22 décembre 2009

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après « Autorité ») ;

Vu la directive n° 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 »), notamment ses articles 6, 7 et 12, modifiée par la directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 ;

Vu la directive n° 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive « accès »), notamment son article 5, modifiée par la directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 ;

Vu la recommandation de la Commission européenne du 20 septembre 2010 sur l'accès réglementé aux réseaux d'accès de nouvelle génération (ci-après « recommandation NGA ») ;

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE »), notamment ses articles L. 32-1, L. 33-6, L. 34-8-3, L. 36-6 et R. 9-2 à R. 9-4 ;

Vu la décision n° 2009-1106 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 22 décembre 2009 précisant, en application des articles L. 34-8 et L. 34-8-3 du CPCE, les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique et les cas dans lesquels le point de mutualisation peut se situer dans les limites de la propriété privée ;

Vu la décision n° 2010-1312 de l'Autorité en date du 14 décembre 2010 précisant, en application des articles L. 34-8 et L. 34-8-3 du CPCE, les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique sur l'ensemble du territoire à l'exception des zones très denses ;

Vu la recommandation de l'Autorité en date du 23 décembre 2009 relative aux modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique ;

Vu la recommandation de l'Autorité en date du 14 juin 2011 relative aux modalités de l'accès aux lignes à très haut débit en fibre optique pour certains immeubles des zones très denses, notamment ceux de moins de douze logements ;

Vu la consultation publique menée du 3 décembre 2012 au 4 janvier 2013 sur le bilan intermédiaire s'inscrivant dans le cadre de la « clause de rendez-vous » prévue dans les décisions de l'Autorité n° 2011-0668 et n° 2011-0669 du 14 juin 2011 et évaluant la nécessité d'imposer des remèdes asymétriques supplémentaires sur les segments de marché du très haut débit en fibre optique ;

Vu les réponses à cette consultation publique ;

Vu la consultation publique de l'Autorité relative au document de bilan et perspectives du quatrième cycle d'analyse des marchés pertinents du haut et du très haut débit menée du 4 juillet au 15 septembre 2013 ;

Vu les réponses à cette consultation publique ;

Vu la consultation publique de l’Autorité relative au projet de décision modifiant la liste des communes des zones très denses menée du 21 octobre au 18 novembre 2013 ;

Vu les réponses à cette consultation publique ;

Après en avoir délibéré le 10 décembre 2013 ;

Introduction

1. Contexte et enjeux de la décision de 2009

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a fixé le cadre juridique de la régulation de la partie terminale des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné. Cette loi a instauré le principe de mutualisation entre opérateurs de la partie terminale de ces réseaux, et en a confié la mise en œuvre à l'ARCEP.

À la suite de l'adoption de cette loi, les opérateurs ont appelé à une clarification du cadre réglementaire, afin de disposer, en ce qui concerne les conditions financières et juridiques, d'une visibilité suffisante pour investir. Des travaux d'expérimentation et d'évaluation ont ainsi été lancés par l'ARCEP dès le début de l'année 2009. Des groupes de travail réunissant les opérateurs sous l'égide de l'ARCEP ont permis d'étudier les aspects opérationnels, techniques et les conditions de partage de coûts de la mutualisation. Ces travaux ont abouti à la présentation d'orientations en avril 2009, puis à la rédaction d'un projet de décision et d'un projet de recommandation, publiés en juin. Ces projets ont fait l'objet de nombreuses consultations et ont abouti à l'adoption de la décision de l'Autorité n° 2009-1106 et d'une recommandation le 22 décembre 2009.

Cette décision précise les conditions de la mutualisation sur l'ensemble du territoire et définit les zones très denses comme les communes à forte concentration de population, pour lesquelles, sur une partie significative de leur territoire, il est économiquement viable pour plusieurs opérateurs de déployer leurs propres infrastructures, en l'occurrence leurs réseaux de fibre optique, au plus près des logements. C'est pourquoi, dans ces zones et, notamment selon la taille de l'immeuble considéré, une dérogation est prévue pour permettre aux opérateurs de déployer le point de mutualisation à l'intérieur des limites de la propriété privée.

Il était important que l'Autorité précise, dès 2009, les conditions réglementaires de déploiement de réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné afin de libérer l'investissement et permettre le déploiement de ces réseaux, de manière mutualisée, à grande échelle. Les choix techniques des opérateurs n'étaient alors pas tous connus, et peu de déploiements dépassaient la phase expérimentale. Les estimations des coûts de déploiements ne pouvaient donc être pleinement prises en compte dans les analyses de l'Autorité, du fait de leur incertitude. En effet, l'Autorité ne disposait alors que de retours partiels de la part des opérateurs ayant engagé leurs déploiements de réseaux en fibre optique et l'effet de l'industrialisation des processus et de la production des équipements sur les coûts de déploiement était difficile à prévoir.

L'Autorité a donc appuyé ses analyses sur un modèle quantitatif fondé sur les données de l'INSEE relatives à la population et la topologie de l'habitat de l'ensemble des communes françaises pour déterminer la liste des communes des zones très denses.

2. La recommandation du 14 juin 2011

La décision n° 2009-1106 précise que le point de mutualisation peut se trouver à l'intérieur des immeubles situés en zones très denses, si ces derniers sont accessibles par une galerie visitable d'un réseau d'assainissement visitable ou s'ils comportent au moins douze logements ou locaux à usage professionnel. La décision ne fixe pas, pour les immeubles de moins de douze logements ou locaux à usage professionnel, d'autres règles que celle de placer le point de mutualisation à l'extérieur des immeubles.

Les opérateurs n'ayant pas convergé début 2011 vers des solutions opérationnelles communes, l'Autorité a considéré qu'il était nécessaire de préciser, au travers d'une recommandation publiée le 14 juin 2011, les conditions de mutualisation pour les réseaux en fibre optique déployés dans les petits immeubles collectifs et les pavillons situés en zones très denses afin que les opérateurs puissent investir dans le déploiement de réseaux sur l'ensemble du territoire des communes concernées.

La prise en compte de l'hétérogénéité de l'habitat dans les zones très denses a permis de constater qu'il était nécessaire d'appréhender la problématique des immeubles de moins de douze logements en fonction des poches dans lesquelles ils se trouvent, inscrivant ainsi le cadre règlementaire non plus dans une logique d'immeubles mais dans une logique de poches.

L'analyse des données statistiques de l'INSEE relatives à la distribution géographique des logements a permis d'identifier, au sein des zones très denses, des poches moins densément peuplées regroupant notamment un grand nombre de petits immeubles, dans lesquelles une mutualisation importante du réseau semble nécessaire afin d'assurer des conditions techniques et économiques d'accessibilité raisonnables. Ces poches sont appelées « poches de basse densité » et la maille infra-communale retenue pour la définition de ces poches est l'IRIS².

En première analyse, la recommandation fixe des seuils de densité et de pourcentage de logements en immeubles individuels afin de caractériser des IRIS en poches de basse densité. Cette approche théorique a été combinée avec une approche plus pragmatique permettant de prendre en compte les déploiements verticaux ou horizontaux réalisés avant la publication de la recommandation et depuis l'entrée en vigueur de la décision n° 2009-1106, l'Autorité ne souhaitant pas remettre en cause ces déploiements. L'Autorité a pour cela mis en place un comité technique de concertation regroupant les opérateurs, des représentants des collectivités concernés et des services de l'Etat afin d'arrêter le contour des poches de basse densité.

Les travaux du comité se sont achevés fin 2011 par la publication des contours des poches de basse densité³ classant les IRIS selon deux types d'architectures retenus :

- d'une part, les IRIS couverts selon une architecture comportant des points de mutualisation proches des immeubles, voire en pied d'immeuble ; la présence, à ce jour, des réseaux des opérateurs dans ces IRIS témoigne de l'existence d'une équation économique justifiant la possibilité pour ces derniers d'avoir recours à un degré plus faible de mutualisation dans ces IRIS, qui sont désignés sous le terme d'IRIS hors des poches de basse densité ;
- d'autre part, les IRIS couverts selon une architecture similaire à celle des zones moins denses, en points de mutualisation avec des zones arrière complètes et cohérentes rassemblant au minimum 300 logements ou locaux à usage professionnel ; conformément à la recommandation, ces IRIS sont qualifiés de poches de basse densité.

Par conséquent, les communes des zones très denses sont désormais réparties entre certaines communes entièrement constituées de poches de basse densité, d'autres communes entièrement constituées d'IRIS hors des poches de basse densité, et enfin, les communes mixtes, constituées partiellement de poches de basse densité et partiellement d'IRIS hors poches de basse densité.

² « Ilots Regroupés pour l'Information Statistique », voir la définition à l'adresse suivante : <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/iris.htm> « Ilots Regroupés pour l'Information Statistique »

³ Liste des IRIS disponible sur le site de l'Autorité à l'adresse suivante : <http://www.arcep.fr/?id=11126>

I. Objet de la décision

1. Cadre juridique applicable

La décision n° 2009-1106 du 22 décembre 2009 a prévu que la liste des communes composant les zones très denses, qui lui est annexée, pourrait être ajustée pour tenir compte d'un certain nombre d'évolutions.

L'objet de la présente décision est de modifier cette liste afin de favoriser le déploiement de réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné dans les communes concernées et de renforcer la cohérence du cadre juridique mis en place au regard notamment des déploiements intervenus depuis l'adoption de cette décision. Les définitions figurant à l'article 1^{er} de la décision n° 2009-1106 sont applicables dans le cadre de la présente décision.

En application du III de l'article L. 32-1 du CPCE, la présente décision a fait l'objet d'une consultation publique du 21 octobre au 18 novembre 2013.

Conformément à l'article L. 36-6 du CPCE, la décision adoptée par l'Autorité sera transmise au ministre chargé des communications électroniques en vue de son homologation sous la forme d'un arrêté.

2. Travaux menés par l'Autorité

Consultation publique dans le cadre de la clause de rendez-vous des analyses de marché

Lors de la consultation publique menée du 3 décembre 2012 au 4 janvier 2013 dans le cadre de la « clause de rendez-vous » fixée par l'Autorité dans ses décisions n° 2011-0668 et n° 2011-0669 du 14 juin 2011, décisions dites d'analyse des marchés 4 et 5, l'ensemble des acteurs du secteur étaient invités à s'exprimer sur la nécessité d'imposer, 18 mois après l'entrée en vigueur de ces décisions (soit fin 2012) et de manière anticipée par rapport au cycle d'analyse des marchés suivant, des remèdes asymétriques supplémentaires sur la fibre optique.

À cette occasion, plusieurs acteurs ont attiré l'attention de l'Autorité sur les conditions techniques et tarifaires de l'accès aux lignes dans les poches de basse densité et ont souligné que celles-ci pourraient conduire à un problème concurrentiel. Ces acteurs ont ainsi indiqué que, selon eux, l'absence d'offre de raccordement entre les nœuds de raccordement optique (NRO) et les points de mutualisation (PM) regroupant 300 lignes, ainsi que le mode de cofinancement avec un partage des coûts au prorata du nombre d'opérateurs, ne permet pas aux opérateurs ayant des capacités d'investissement limitées de suivre le rythme imprimé par les primo-investisseurs. Pour rétablir des conditions équitables, ces opérateurs ont par conséquent proposé un alignement des conditions techniques et tarifaires de l'accès aux lignes dans les poches de basse densité sur le régime des zones moins denses, avec notamment un cofinancement progressif par tranches, en ajoutant qu'un tel mouvement permettrait une simplification du cadre réglementaire symétrique.

Consultation publique sur le document bilan et perspectives des analyses de marché

L'ARCEP a engagé la révision des analyses des marchés du haut et du très haut débit fixe en soumettant à consultation publique, du 4 juillet au 16 septembre 2013, un document dressant le bilan de la régulation actuelle et proposant des pistes d'évolution pour la période mi-2014 - mi-2017. Ce bilan couvre l'ensemble des offres de gros régulées (dégroupeage de la boucle

locale en cuivre, accès au génie civil, accès aux boucles locales en fibre optique, montée en débit, offres activées, offres de collecte, services de capacités, etc.). Il dresse par ailleurs le bilan du cadre de régulation symétrique applicable aux réseaux en fibre jusqu'à l'abonné, et examine des propositions d'ajustement.

Parmi ces propositions d'ajustement, une modification de la liste des zones très denses a été envisagée. L'Autorité a ainsi interrogé les acteurs sur l'opportunité d'une telle modification et sur le périmètre le plus pertinent. L'Autorité a indiqué que cette modification était susceptible de concerner en premier lieu les communes intégralement constituées de poches de basse densité (soit un peu moins de 450 000 logements), et, en second lieu, certaines communes mixtes dans lesquelles les poches de basse densité sont largement majoritaires.

En réponse à la consultation publique, les opérateurs alternatifs s'accordent sur la nécessité d'ajuster le périmètre des zones très denses afin de permettre un degré de concurrence suffisant sur le marché de détail dans les zones où la concurrence par les infrastructures ne peut s'établir de manière satisfaisante. Ils souhaitent que les modalités techniques et financières de la mutualisation applicables dans les zones moins denses soient aussi mises en œuvre dans les poches de basse densité, avec en particulier l'extension du cofinancement par tranches aux poches de basse densité. L'opérateur historique fait quant à lui état des perturbations du plan d'affaires que causerait un changement du cadre réglementaire.

Les collectivités territoriales se félicitent de la proposition de l'Autorité de clarifier le cadre d'intervention des opérateurs dans les poches de basse densité et l'alignement du régime des communes intégralement ou majoritairement constituées de poches de basse densité sur celui des zones moins denses. Elles invitent cependant l'Autorité à s'assurer que les changements du cadre réglementaire ne génèrent pas des retards dans les déploiements.

Phase de concertation avec les collectivités locales et les opérateurs

Afin de définir le périmètre ajusté des zones très denses tenant compte de l'expérience acquise depuis l'adoption du cadre de régulation symétrique, l'Autorité a lancé, en complément et en parallèle de la consultation publique sur le document « bilan et perspectives », un travail de concertation avec l'ensemble des opérateurs et des collectivités territoriales concernées.

En particulier, l'ensemble des communes et groupements de communes concernés par une éventuelle modification de la limite entre les zones très denses et les zones moins denses ont été invités à rencontrer les services de l'Autorité afin de cerner les enjeux de cette proposition et d'identifier au mieux les déploiements en cours ou les intentions de déploiements des opérateurs manifestées sur ces territoires.

Les opérateurs et les services de l'Etat ont également été consultés.

Consultation publique sur le projet de décision

La consultation publique menée par l'Autorité sur le projet de décision a suscité de nombreuses réponses de la part des acteurs du secteur. En particulier, les principaux opérateurs nationaux (Orange, SFR, Iliad, Bouygues Telecom) ainsi que plusieurs collectivités territoriales ou représentants de collectivités territoriales (AVICCA, SIPPAREC, Commune de Cagnes-sur-Mer, Conseil général de la Vienne, Communauté urbaine de Lille Métropole, Commune de Mons-en-Barœul, Conseil général du Var, Communauté

d'agglomération de Toulon-Provence-Méditerranée) ont fait part de leurs commentaires sur ce projet de décision.

Les réponses de ces acteurs sont publiées sur le site internet de l'Autorité.

Le principe d'une réduction des zones très denses faisant l'objet d'un large consensus, les commentaires ont essentiellement porté sur le périmètre à considérer. Certains acteurs ont en effet suggéré de basculer en zones moins denses davantage de communes que celles prévues par le projet mis en consultation publique, voire de basculer l'ensemble des IRIS des poches de basse densité. A l'opposé, d'autres acteurs ont insisté sur le besoin de stabilité du cadre réglementaire et d'équilibre des conditions d'accès aux réseaux en fibre optique afin de sécuriser les plans d'affaires des opérateurs souhaitant investir.

La prise en compte de ces réponses a amené l'Autorité à retirer de la liste des communes des zones très denses, outre les communes déjà identifiées dans le projet mis en consultation publique, la commune de Saint-Ouen.

II. Retrait de communes de la liste des communes des zones très denses

1. Enjeux

Les analyses menées par l'ARCEP ont montré que les déploiements dans les poches de basse densité sont nettement moins avancés que dans l'ensemble des zones très denses, et même moins avancés que dans certaines communes des zones moins denses. Par exemple, si quelques éléments de réseaux ont commencé à être déployés, aucune ligne n'est à ce stade éligible dans les communes des zones très denses entièrement constituées de poches de basse densité. Par ailleurs, l'Autorité constate que les appels au cofinancement dans les communes des zones très denses entièrement constituées de poches de basse densité sont restés sans réponse à ce stade.

Dans ces conditions, l'Autorité estime qu'il existe un risque concurrentiel à moyen et long termes, en raison d'une faible attractivité des poches de basse densité pour une partie des opérateurs. Or, au vu des intentions de cofinancement et des déploiements encore limités sur ces zones, l'Autorité estime qu'agir dès maintenant permettrait de limiter les contraintes dues à des irréversibilités. Il est en effet toujours complexe et coûteux d'intervenir ultérieurement sur des règles ayant un impact sur l'architecture du réseau ou sur les contrats de cofinancement.

L'objectif de la modification de la liste des communes des zones très denses est donc double. Il s'agit, d'une part, de s'assurer qu'un niveau satisfaisant de concurrence est possible dans les communes des zones très denses, et en particulier de s'assurer que l'opérateur primo-investisseur ne dispose pas d'un avantage concurrentiel à long terme, et, d'autre part, de concilier cet objectif de concurrence avec un objectif d'aménagement du territoire et d'investissement efficace.

2. Impact

En termes d'architecture

L'architecture préconisée sur l'ensemble du territoire à l'exception des zones très denses prévoit un niveau de mutualisation assez important, avec un point d'accès passif pour les opérateurs tiers regroupant au minimum un millier de logements ou de locaux à usage

professionnel. La décision n° 2010-1312 de l'Autorité prévoit cependant une exception à cette architecture technique de référence en admettant que l'accès passif soit proposé en un point regroupant au minimum 300 logements, à condition qu'une partie du réseau en amont du point de mutualisation soit également mutualisée jusqu'à un point dont les caractéristiques sont les mêmes que celles d'un point de mutualisation en l'absence d'offre de raccordement distant. En pratique, ce raccordement distant est le plus souvent fourni depuis le NRO.

Dans les zones très denses, la mutualisation concerne généralement une portion moins importante de chacune des lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique. On distingue ainsi l'architecture recommandée dans les poches de basse densité (avec des points de mutualisation de 300 lignes environ, selon la recommandation de l'Autorité du 14 juin 2011) et l'architecture favorisée par les opérateurs d'immeuble en dehors des poches de basse densité, avec notamment des points de mutualisation en pied d'immeuble pour les immeubles d'au moins douze logements ou locaux à usage professionnel ou qui sont desservis par un réseau public d'assainissement visitable par une galerie elle-même visitable (par exemple les égouts de Paris).

Dans les communes constituées de poches de basse densité qui sont retirées des zones très denses, le point d'accès passif au réseau déployé par l'opérateur d'immeuble verra sa taille minimale augmenter de 300 lignes à 1 000, ou, si l'opérateur d'immeuble choisit d'établir de manière dérogatoire un point de mutualisation d'une taille comprise entre 300 et 1 000 lignes, les opérateurs tiers disposeront d'une offre de raccordement distant.

Cela permet, d'une part, aux opérateurs tiers de limiter la part de leurs déploiements à réaliser en capillarité, en parallèle de ceux de l'opérateur d'immeuble et, d'autre part, en renforçant les obligations de mutualisation sur la commune, de réduire l'investissement global sur la commune et par conséquent de renforcer l'attractivité de la commune pour l'ensemble des cofinanceurs. Ainsi, cette modification allège l'équation économique de raccordement des points de mutualisation par les opérateurs souhaitant bénéficier d'un accès, et favorise ainsi la concurrence par les services.

En outre, ces modifications ne font pas peser de contraintes disproportionnées sur les opérateurs d'immeuble ayant engagé des déploiements sur les communes concernées.

D'une part, la modification de la liste n'emporte aucune contrainte de reprise d'architecture. En effet, dans les communes retirées de la liste des communes de zones très denses :

- soit les déploiements sont très limités – il n'existe ainsi à ce stade aucun logement éligible dans les communes entièrement constituées de poches de basse densité ;
- soit l'opérateur d'immeuble ayant initié des déploiements a déjà, dans le cadre d'un accord qu'il a conclu avec des opérateurs tiers, pris l'initiative de s'engager dans un programme de reprise d'architecture revenant à créer des points de mutualisation regroupant 300 logements ou locaux à usage professionnel.

D'autre part, la dérogation prévue en zones moins denses à l'établissement de points de mutualisation rassemblant 1 000 logements ou locaux à usage professionnel permet à l'opérateur primo-investisseur, dans les communes où les études d'ingénierie ont d'ores et déjà été faites, de ne pas avoir à revoir de manière significative les plans déjà établis. En effet, il ne s'agira que d'ajouter quelques fibres sur le segment NRO-PM, qui est souvent surdimensionné notamment du fait de la modularité des câbles.

En termes de plan d'affaires

La décision n° 2010-1312 de l'Autorité prévoit une certaine progressivité dans les tarifs d'accès et précise que « *les offres d'accès en dehors des zones très denses permettent aux opérateurs tiers disposant de capacités d'investissement moindres de prendre en charge une partie des risques liés au déploiement. Ceci se traduit dans ces zones par un droit d'usage pérenne sur un nombre limité de prises accessibles sur la maille d'investissement considérée.* »

En pratique, les opérateurs proposent généralement dans ces zones un cofinancement qui se traduit par un droit d'usage pérenne sur un nombre limité de prises accessibles sur la maille d'investissement considérée (par exemple 5% ou 10%) pour une partie équivalente des coûts d'investissement. En revanche, la pratique des opérateurs dans les zones très denses consiste plutôt en un partage des coûts de déploiement à parts égales en fonction du nombre d'opérateurs.

Dans les communes retirées de la liste des zones très denses, cela signifie que le coût d'entrée pour les opérateurs tiers ayant une capacité d'investissement limitée sera plus faible, et donc moins difficile à rentabiliser qu'avec le système des zones très denses. Cette modification devrait ainsi favoriser l'émergence d'une concurrence pérenne dans ces zones.

En ce qui concerne le plan d'affaires de l'opérateur d'immeuble, cette modification a pour principal effet de réduire à court terme ses recettes de vente de droits d'usage pérennes tout en augmentant ses revenus récurrents sur toute la durée du projet. L'effet principal est donc un déplacement de l'équilibre entre les revenus à court et ceux à moyen terme, sans remettre en cause la rentabilité globale du déploiement sur une commune donnée.

Enfin, dans la mesure où les communes retirées de la liste des zones très denses ne font pas, à ce jour, l'objet d'accord de cofinancement, la modification des conditions financières de l'accès passif aux points de mutualisation permettra d'éviter la coexistence des deux types d'offres, et donc la mise en place de deux systèmes de facturation, au sein d'une même commune.

3. Périmètre

Pour mémoire, les motifs de la décision n° 2009-1106 explicitent le mode de détermination de la liste de communes des zones très denses. Il est le suivant :

- *« un premier ensemble est constitué des unités urbaines de France métropolitaine dont la population est de plus de 250 000 habitants ;*
- *un deuxième ensemble est délimité en ne retenant que les unités urbaines du premier ensemble pour lesquelles la proportion de logements en grands immeubles, c'est-à-dire dans les immeubles de plus de 12 logements, est d'au moins 20% ;*
- *un troisième ensemble est délimité en retenant, au sein des unités urbaines constituant le deuxième ensemble :*
 - *les communes centres ;*

- *les communes périphériques pour lesquelles la proportion de logements en grands immeubles, c'est-à-dire dans les immeubles de plus de 12 logements, est d'au moins 50% ;*
- *et les communes périphériques pour lesquelles un projet de déploiement de réseau en fibre optique d'un opérateur privé est annoncé à ce jour.*

La liste des communes formant les zones très denses correspond à ce troisième ensemble. »

Depuis 2009, les déploiements dans les communes des zones très denses ont commencé à s'industrialiser et les déploiements en dehors des zones très denses ont été initiés par les opérateurs.

La réalité des déploiements a conduit l'Autorité à revoir le périmètre des communes sur lesquelles elle estimait qu'une concurrence par les infrastructures était possible jusqu'au plus près des immeubles. La réduction de ce périmètre correspond donc à la prise en compte des retours d'expérience depuis 2009, ce qui conduit à ajouter un critère supplémentaire appliqué au troisième ensemble de communes défini par la décision de 2009 précitée.

En effet, dans les communes dans lesquelles des déploiements significatifs ont été réalisés, il n'existe pas de doute concernant l'attractivité de la commune aussi bien du point de vue des déploiements que du cofinancement. En revanche, dans les communes où les déploiements n'ont pas encore commencé à ce jour, il est souhaitable de modifier dès à présent les conditions d'accès aux lignes qui seront déployées afin d'augmenter le degré de mutualisation de ce futur réseau. L'application de ce principe de réalité permet en outre de limiter les éventuels impacts sur les déploiements existants.

Les communes identifiées comme pouvant être retirées du périmètre des zones très denses seraient, au maximum :

- d'une part, celles intégralement constituées de poches de basse densité ;
- d'autre part, celles majoritairement constituées de poches de basse densité et/ou isolées géographiquement au milieu de communes n'appartenant pas aux zones très denses, pour lesquelles les déploiements sont encore peu significatifs.

Concernant les communes intégralement constituées de poches de basse densité, bien qu'il n'existe à ce stade aucun logement éligible, certaines d'entre elles ont fait l'objet de déploiements significatifs en pied d'immeuble, parfois par plusieurs opérateurs, ou appartiennent à un ensemble géographique plus large devant être traité de manière cohérente du point de vue de l'aménagement numérique du territoire.

C'est notamment le cas des trois communes intégralement constituées de poches de basse densité des Hauts-de-Seine (92), soit Marnes-la-Coquette, Ville-d'Avray et Vaucresson. Ces communes resteront donc dans la liste des communes des zones très denses.

Ainsi, parmi les 37 communes des zones très denses intégralement constituées de poches de basse densité, 3 demeurent en zones très denses et l'ensemble des 34 autres communes sont retirées de la liste des zones très denses.

Concernant les communes majoritairement constituées de poches de basse densité ou isolées géographiquement, le principe de réalité des déploiements a conduit l’Autorité à retenir la liste suivante :

Commune	Code INSEE
Saint-Martin-d’Hères	38421
Ecully	69081
Rillieux-la-Pape	69286
Marly-le-Roi	78372
Le Blanc-Mesnil	93007
Livry-Gargan	93046
Villemomble	93077
Thiais	94073
Villeeneuve-le-Roi	94077

Sur l’ensemble de ces communes, seuls les opérateurs Orange et le réseau d’initiative publique Opalys, délégation de service public du SIPPEREC, avaient initié des déploiements, ce dernier ayant en particulier entamé des déploiements sur les communes du Blanc-Mesnil, de Villeeneuve-le-Roi, de Villemomble, de Livry-Gargan et de Thiais.

Or, en premier lieu, le SIPPEREC a indiqué à l’Autorité dans la réponse à la consultation publique être en faveur du retrait de la liste des zones très denses des 5 communes sur lesquelles Opalys a effectué des premiers déploiements.

En second lieu, Orange s’est engagé volontairement, dans le cadre d’un accord avec l’opérateur Free devant l’Autorité de la concurrence⁴ à reprendre son réseau déployé jusqu’en pied d’immeuble afin de créer des points de mutualisation rassemblant au moins 300 logements ou locaux à usage professionnel. Cet accord porte notamment sur les neuf communes susmentionnées. Ces reprises permettent ainsi d’éviter une future hétérogénéité dans les architectures déployées au sein de la commune.

En conclusion, les déploiements existants dans les communes listées ci-avant ne sont pas de nature à remettre en cause la pertinence et la proportionnalité du retrait de la liste des zones très denses de ces communes.

Enfin, l’Autorité a estimé inopportun de ne sortir qu’une partie du territoire d’une commune des zones très denses. En effet, la décision n° 2009-1106 expliquait que :

« L’approche retenue, présentée ci-dessous, vise à déterminer, in fine, les zones très denses sous forme d’une liste de communes, au sens administratif du terme. La maille géographique de la commune est en effet dénuée d’ambiguïté et donne la meilleure visibilité aux acteurs (opérateurs, collectivités, gestionnaires d’immeuble). Elle recouvre certes des réalités

⁴ Communiqué de presse de l’Autorité de la concurrence du 25 juillet 2013 disponible à l’adresse suivante : http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=482&id_article=2230

géographiques qui peuvent être hétérogènes (habitat collectif / habitat pavillonnaire) ; néanmoins, la plupart des déploiements des opérateurs privés sont annoncés au niveau de la commune, notamment pour des raisons de taille critique et de lisibilité commerciale. »

III. Ajout de communes à la liste des communes des zones très denses

1. Enjeux

Pour rappel, la décision n° 2009-1106, qui définit la liste des communes des zones très denses, qu'elle explicite dans son annexe I, prévoyait que la liste soit revue en tant que de besoin, par exemple en cas de demande circonstanciée :

« La liste des communes pourra, en tant que de besoin, être étendue par l'adoption de décisions ultérieures de l'Autorité, essentiellement en cas d'évolutions des données relatives à la population ou à la structure de l'habitat de certaines communes, qui seraient portées à la connaissance de l'Autorité. »

Dans ce cadre, il est apparu nécessaire d'examiner le cas spécifique de la commune de Poitiers. Cette commune a en effet fait l'objet de déploiements significatifs par l'opérateur Orange de 2006 à 2008, soit préalablement à l'entrée en vigueur de la décision adoptée par l'Autorité du 22 décembre 2009. A la fin de l'année 2009, Poitiers comptait ainsi environ 18 000 logements éligibles, raccordés par un réseau horizontal selon une architecture point-à-multipoints avec une possibilité de mutualisation en pied d'immeuble. Ce parc représente plus d'un tiers des 48 000 logements de la commune de Poitiers. La taille de la commune est semblable à d'autres communes de la liste des zones très denses.

Cependant, Poitiers n'avait pas été retenue dans la liste initiale des communes des zones très denses car l'unité urbaine de Poitiers ne remplissait pas, en 2009, le premier critère quantitatif utilisé pour la définition de la liste des zones très denses, puisqu'elle compte 120 000 habitants.

A la suite de l'adoption de la décision n° 2009-1106, les déploiements sur la commune de Poitiers ont été arrêtés. L'agglomération de Poitiers fait partie des territoires sur lesquels Orange a manifesté son intention d'investir, mais à ce stade aucun déploiement n'a été engagé depuis 2009 sur l'ensemble de l'agglomération à la connaissance de l'Autorité. En ce qui concerne la commune de Poitiers, si Orange souhaitait reprendre ses déploiements sans contrevenir aux décisions n° 2009-1106 et n° 2010-1312 de l'Autorité, elle devrait :

- soit faire coexister les deux types d'architectures (point de mutualisation en pied d'immeuble et point de mutualisation regroupant un millier de lignes) dans les mêmes quartiers, ce qui peut conduire à des doublons importants et des inefficacités pour l'ensemble des opérateurs cofinanceurs ;
- soit transformer l'architecture du réseau déployé en une architecture de type zones moins denses, avec des points de mutualisation regroupant un millier de lignes (ou 300 si une offre de raccordement distant est proposée), ce qui impliquerait pour Orange des reprises massives, longues et coûteuses.

L'ajout de Poitiers à la liste des communes des zones très denses devrait permettre de compléter la couverture de la commune de Poitiers de manière cohérente avec les déploiements existants. Cet ajout à la liste des communes des zones très denses semble, selon l'analyse de l'Autorité, la solution la plus efficace, tant pour l'opérateur primo-investisseur que pour les éventuels futurs cofinanceurs, afin de permettre la reprise des déploiements,

aussi bien pour la commune de Poitiers que pour l'ensemble de l'agglomération de Poitiers. Par ailleurs, le positionnement de points de mutualisation en pied d'immeuble ou à proximité des immeubles n'exclura pas la possibilité pour les opérateurs, notamment Orange, de conclure, sur une base commerciale et dans la mesure des capacités disponibles, des accords de partage de réseau sur le segment de transport depuis le NRO afin d'optimiser leurs investissements et l'utilisation des infrastructures existantes ou à déployer.

Enfin, pour des raisons de cohérence et de prévisibilité réglementaire, l'Autorité a examiné le cas des autres communes dans lesquelles des déploiements significatifs avaient été réalisés avant 2009. Or, dans tous les cas recensés par l'Autorité, les déploiements ont été réalisés selon des architectures qui apparaissent compatibles avec une mutualisation d'une grande partie du réseau. Les déploiements en architecture pied d'immeuble, tels qu'ils ont été réalisés préalablement à 2009 à Poitiers, sont donc bien à ce jour un cas isolé que la présente décision vise à prendre en compte.

2. Impacts de l'ajout de Poitiers à la liste des communes des zones très denses

L'ajout de la commune de Poitiers à la liste des communes des zones très denses n'a pas d'impact sur d'autres opérateurs d'immeuble qu'Orange. En effet, il ressort des données recueillies par l'Autorité dans le cadre notamment de l'observatoire⁵ que l'ensemble des déploiements existants sur ce territoire ont été initiés par Orange. Au surplus, l'Autorité note que seul cet opérateur a manifesté son intention d'investissement sur Poitiers et son agglomération.

Par ailleurs, dans la mesure où plus d'un tiers des logements fait d'ores et déjà l'objet de déploiements, les coûts de reprise du réseau qui pourraient devoir être partagés avec les cofinanceurs risqueraient d'être très significatifs, et de dépasser les gains liés à une mutualisation plus importante avec des PM de 300 lignes par exemple. Il apparaît donc que l'ajout de Poitiers ne crée pas un fardeau disproportionné pour les futurs cofinanceurs du réseau FttH déployé sur Poitiers et utilisateurs de ce réseau via le marché de gros.

3. Répartition, pour la commune de Poitiers, des IRIS entre poches de basse densité et IRIS hors des poches de basse densité

La recommandation de l'Autorité du 14 juin 2011 précise que :

« Afin d'apporter de la prévisibilité, l'ARCEP va ainsi mettre en place un comité technique de concertation regroupant les opérateurs, des représentants de collectivités territoriales, et, le cas échéant, des personnalités qualifiées, afin de recommander pour chacune des 148 communes des zones très denses, une cartographie précise des « poches de basse densité ». [...] Dès que les discussions concernant une commune sont achevées, l'ARCEP publiera sur son site internet la carte de la commune avec la détermination recommandée des frontières des « poches de basse densité ». »

Ces travaux ont été menés, pour chaque commune concernée, en 2011. De la même façon, l'Autorité mènera des travaux en concertation avec les acteurs du secteur afin de prendre en

⁵ Les données recueillies par l'Autorité dans ce cadre couvrent les déploiements effectués jusqu'au 30 septembre 2013.

compte les déploiements existants et de conclure sur le découpage recommandé entre IRIS de haute et de basse densité de la commune de Poitiers. Le découpage retenu à l'issue de ces discussions sera publié sur le site de l'Autorité.

Décide :

Article 1 : L'annexe I de la décision n° 2009-1106 définissant la liste des communes des zones très denses est remplacée par l'annexe de la présente décision.

Article 2 : Le directeur général de l'Autorité est chargé de l'exécution de la présente décision qui sera publiée au *Journal officiel* de la République française, après son homologation par le ministre chargé des communications électroniques.

Fait à Paris, le 10 décembre 2013

Le Président

Jean-Ludovic SILICANI

Annexe : liste des communes des zones très denses

Unité urbaine	Code INSEE	Nom de la commune
Bordeaux	33063	Bordeaux
Clermont-Ferrand	63113	Clermont-Ferrand
Grenoble	38151	Échirolles
	38185	Grenoble
	38229	Meylan
	38317	Le Pont-de-Claix
	38485	Seyssinet-Pariset
Lille	59350	Lille
	59410	Mons-en-Baroeul
Lyon	69029	Bron
	69034	Caluire-et-Cuire
	69123	Lyon
	69142	La Mulatière
	69202	Sainte-Foy-lès-Lyon
	69259	Vénissieux
	69266	Villeurbanne
Marseille	13055	Marseille
Metz	57463	Metz
Montpellier	34172	Montpellier
Nancy	54395	Nancy
Nantes	44109	Nantes
Nice	06004	Antibes
	06029	Cannes
	06030	Le Cannet
	06088	Nice
Orléans	45234	Orléans
Paris	75056	Paris
	77083	Champs-sur-Marne
	78158	Le Chesnay
	91228	Évry
	91345	Longjumeau
	91692	Les Ulis
	92002	Antony
	92004	Asnières-sur-Seine
	92007	Bagneux
	92009	Bois-Colombes
	92012	Boulogne-Billancourt
	92014	Bourg-la-Reine
	92019	Châtenay-Malabry
	92020	Châtillon

Unité urbaine	Code INSEE	Nom de la commune
Paris	92022	Chaville
	92023	Clamart
	92024	Clichy
	92025	Colombes
	92026	Courbevoie
	92032	Fontenay-aux-Roses
	92033	Garches
	92035	La Garenne-Colombes
	92036	Gennevilliers
	92040	Issy-les-Moulineaux
	92044	Levallois-Perret
	92046	Malakoff
	92047	Marnes-la-Coquette
	92048	Meudon
	92049	Montrouge
	92050	Nanterre
	92051	Neuilly-sur-Seine
	92060	Le Plessis-Robinson
	92062	Puteaux
	92063	Rueil-Malmaison
	92064	Saint-Cloud
	92071	Sceaux
	92072	Sèvres
	92073	Suresnes
	92075	Vanves
	92076	Vaucresson
	92077	Ville-d'Avray
	92078	Villeneuve-la-Garenne
	93001	Aubervilliers
	93006	Bagnolet
	93008	Bobigny
	93029	Drancy
	93045	Les Lilas
	93048	Montreuil
	93051	Noisy-le-Grand
	93053	Noisy-le-Sec
	93055	Pantin
	93061	Le Pré-Saint-Gervais
	93063	Romainville
	93064	Rosny-sous-Bois
93066	Saint-Denis	

Unité urbaine	Code INSEE	Nom de la commune
Paris	94002	Alfortville
	94016	Cachan
	94018	Charenton-le-Pont
	94028	Créteil
	94033	Fontenay-sous-Bois
	94037	Gentilly
	94041	Ivry-sur-Seine
	94042	Joinville-le-Pont
	94043	Le Kremlin-Bicêtre
	94046	Maisons-Alfort
	94052	Nogent-sur-Marne
	94067	Saint-Mandé
	94069	Saint-Maurice
	94080	Vincennes
	95127	Cergy
	95268	Garges-lès-Gonesse
95680	Villiers-le-Bel	
Poitiers	86194	Poitiers
Rennes	35238	Rennes
Rouen	76540	Rouen
Saint-Étienne	42218	Saint-Étienne
Strasbourg	67482	Strasbourg
Toulon	83137	Toulon
Toulouse	31555	Toulouse
Tours	37261	Tours