

Avis n° 2018-0365
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 12 juin 2018
rendu à la demande du ministre chargé des communications électroniques
portant sur la proposition d'engagements de SFR au titre de l'article L. 33-13

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 106 et 107,

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 »), modifiée par la directive n° 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 (directive « mieux réguler »),

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 »), modifiée par la directive « mieux réguler »,

Vu les lignes directrices de l'UE pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit de 2013 (2013/C 25/01),

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE »), notamment ses articles L. 32-1, L. 33-13, L. 34-8, L. 34-8-3 et L. 36-11,

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 code des postes et des communications électroniques, 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 de régulation des communications électroniques et des postes en date du 14 décembre 2010 précisant 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 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 établie par la décision n° 2009-1106 du 22 décembre 2009,

Vu la décision n° 2015-0776 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 2 juillet 2015 sur les processus techniques et opérationnels de la mutualisation des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique,

Vu la recommandation de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 5 décembre 2015, relative à la mise en œuvre de l'obligation de complétude des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné en dehors des zones très denses,

Vu l'avis n° 2017-1293 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 23 octobre 2017 rendu à la demande du Sénat et portant sur la couverture numérique des territoires,

Vu le projet de recommandation de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes relative à la cohérence des déploiements en fibre optique jusqu'à l'abonné, mis en consultation publique le 30 mars 2018,

Vu les courriers d'Orange, en date du 20 février 2018, et de SFR, en date du 15 mars 2018, annexés au courrier de M^{me} Delphine Gény-Stephann, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances en charge des communications électroniques et des postes, en date du 4 avril 2018, qui saisit l'Arcep d'une demande d'avis sur les engagements proposés par les opérateurs Orange et SFR au titre de l'article L. 33-13 du CPCE,

Vu les courriers d'Orange, en date du 31 mai 2018, et de SFR, en date du 28 mai 2018 annexés au courrier de M^{me} Delphine Gény-Stephann, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances en charge des communications électroniques et des postes, en date du 11 juin 2018, qui saisit l'Arcep d'une demande d'avis sur les engagements proposés par les opérateurs Orange et SFR au titre de l'article L. 33-13 du CPCE,

Après en avoir délibéré le 12 juin 2018,

1 Contexte

L'article 78 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a introduit un article L. 33-13 dans le CPCE permettant au ministre chargé des communications électroniques d'« *accepter, après avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, les engagements, souscrits auprès de lui par les opérateurs, de nature à contribuer à l'aménagement et à la couverture des zones peu denses du territoire par les réseaux de communications électroniques et à favoriser l'accès des opérateurs à ces réseaux* ». Dans ce cadre, l'Arcep doit ainsi rendre un avis sur la proposition d'engagements d'un opérateur à la suite de la saisine du ministre. Après acceptation des engagements par le ministre, l'Autorité en contrôle le respect et sanctionne les manquements constatés dans les conditions prévues à l'article L. 36-11 du CPCE. L'Arcep veille ainsi à la bonne application des engagements.

Par ailleurs, l'Autorité a souligné, dans son avis n° 2017-1293 en date du 23 octobre 2017 rendu à la demande du Sénat et portant sur la couverture numérique des territoires, l'utilité d'engagements fondés sur l'article L. 33-13 du CPCE pour le déploiement des réseaux à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné, tant en zone d'initiative privée qu'en zone d'initiative publique.

La ministre en charge des communications électroniques a saisi l'Arcep d'une demande d'avis, datée du 4 avril 2018, sur la proposition d'engagements adressée au Gouvernement par la société Altice/SFR, via un courrier adressé au Premier Ministre en date du 15 mars 2018, relatif à ses déploiements de réseaux à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné.

Depuis, SFR et Orange ont fait évoluer leurs propositions respectives d'engagements. Ces évolutions se sont traduites par deux nouveaux courriers en date du 28 mai 2018 (SFR) et du 31 mai 2018 (Orange). C'est donc sur la proposition d'engagement contenue dans ce second courrier de SFR en date du 28 mai 2018, venue remplacer la proposition contenue dans le courrier du 15 mars 2018, que l'Autorité est amenée à rendre le présent avis.

Cette saisine étant la première saisine de l'Autorité d'une demande d'avis sur des engagements qui seraient pris sur le fondement de l'article L. 33-13 du CPCE, il sera précisé que l'Autorité se prononce au premier chef sur le caractère matériel et contrôlable des engagements et qu'il appartient au Gouvernement de décider d'accepter les engagements vis-à-vis des objectifs qu'il poursuit.

Ainsi, après un rappel du cadre législatif et réglementaire s'appliquant au déploiement de réseaux à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné, le présent avis de l'Arcep décrit les principales caractéristiques des engagements proposés par SFR (l'étendue de leur périmètre, le recouvrement avec les engagements proposés simultanément par Orange, les échéances fermes proposées, le rythme des déploiements sous-jacents aux engagements) avant de formuler des observations sur quatre points : l'articulation avec les déploiements tiers, la clause de sortie des engagements, le suivi de la réalisation des déploiements et enfin la déclinaison locale des engagements.

2 Rappel du cadre juridique pour les réseaux à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné

En France, le législateur a décidé d'encadrer les déploiements de réseaux à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné. Ils sont ainsi soumis aux dispositions de l'article L. 34-8-3 du CPCE. Ce même article a confié à l'Arcep le soin de préciser les modalités d'accès au réseau et la possibilité de trancher les différends qui s'y rapportent. En application de cet article, l'Autorité a adopté plusieurs décisions, et notamment les décisions n° 2009-1106, n° 2010-1312, n° 2013-1475 et n° 2015-0776 susvisées. Ces décisions imposent notamment une obligation de fournir une offre d'accès passive à la partie terminale des réseaux déployés (offre de « mutualisation »), et pour les zones moins denses une obligation de donner accès plus en amont du réseau (au niveau d'un point regroupant au moins 1 000 lignes), combinée à l'obligation de complétude des déploiements sur chaque zone arrière.

2.1 Obligation d'accès mutualisé

La décision n° 2009-1106 de l'Autorité impose aux opérateurs d'infrastructure d'offrir l'accès au point de mutualisation dans des conditions raisonnables et non discriminatoires. L'accès doit être fourni sous forme passive, dans des conditions raisonnables, objectives, transparentes, et non discriminatoires, dans le cadre d'une offre publiée. La décision n° 2010-1312 précise que l'opérateur d'infrastructure a l'obligation de publier, avant l'installation du point de mutualisation (PM), une offre d'accès comprenant des offres de cofinancement *ab initio* et *a posteriori*, ainsi qu'une offre de location passive à la ligne. Ces deux décisions prévoient que les conditions tarifaires doivent être raisonnables et respecter les principes de non-discrimination, d'objectivité, de pertinence et d'efficacité.

2.2 Obligation de complétude des déploiements

La décision n° 2010-1312 de l'Autorité impose aux opérateurs d'infrastructure de déployer un réseau horizontal à proximité immédiate de l'ensemble des logements et locaux à usage professionnel de la zone arrière de chaque PM, permettant de raccorder l'ensemble de ces locaux¹, et ce dans un délai raisonnable à la suite de la déclaration de la zone arrière de son point de mutualisation. Les motifs de la décision indiquent qu'« *un délai de déploiement, au plus de deux à cinq ans, en fonction des caractéristiques locales, semble, à cet égard, raisonnable* ».

La recommandation de l'Autorité en date du 7 décembre 2015, portant sur la mise en œuvre de l'obligation de complétude des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné en

¹ Dans l'ensemble du présent avis, le terme « locaux » désigne les logements et locaux à usage professionnel.

dehors des zones très denses, précise que déployer un réseau « à proximité immédiate » d'un local implique d'avoir installé le PM, le point de branchement optique (PBO) et établi la continuité optique entre ces deux éléments.

Néanmoins, elle a introduit la possibilité pour l'opérateur d'infrastructure de différer au-delà du délai de complétude (donc au-delà de l'échéance précitée de deux à cinq ans) la pose du PBO pour certains locaux situés en zones d'habitat dispersé. Cette possibilité doit être exercée de manière ciblée, pour des locaux bien identifiés au moment de la consultation préalable aux déploiements, notamment au regard du coût à la ligne des lignes concernées et d'une attente de commercialisation faible à court et moyen termes. Enfin, la mise en service du PBO devrait dans ce cas être effectuée conformément aux modalités définies par le cadre réglementaire en vigueur, a priori dans un délai de 6 mois après la commande d'un opérateur commercial. Les logements et locaux à usage professionnel identifiés desservis par des lignes dont la pose du PBO a été différée sont dits « raccordables sur demande ».

Cette obligation de complétude s'impose à tout opérateur qui déploie un réseau à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné. Ainsi, les engagements opposables qui seraient souscrits par un opérateur ne sauraient lui permettre de méconnaître le cadre réglementaire, en particulier l'obligation de complétude. De tels engagements ne sont susceptibles que de venir *s'y ajouter*, le respect cumulé des obligations issues du cadre réglementaire et des obligations issues des engagements devenant alors nécessaire.

3 Les engagements proposés par SFR

Dans son courrier en date du 28 mai 2018, SFR propose de s'engager, sur un périmètre géographique défini par une liste de 642 « codes communes » de l'Insee situés en dehors des zones très denses, à rendre « raccordables » ou « raccordables sur demande », d'ici fin 2020, les « *logements et locaux à usage professionnels* » dont « a minima 92 % *raccordables* (les 8 % restants seront « *raccordables à la demande* », c'est-à-dire *pouvant bénéficier d'un raccordement dans un délai de 6 mois* »).

Dans son courrier en date du 31 mai 2018, Orange indique le retrait de l'engagement qu'il avait proposé le 20 février 2018 d'un périmètre géographique défini par une liste de communes annexées à son courrier, composée de 236 « codes communes »² de l'Insee situés en dehors des zones très denses, qui faisait l'objet de recouvrement avec la proposition d'engagement de SFR.

L'Arcep constate que les propositions d'engagements de Orange et de SFR, tels que ressortant de leurs courriers respectifs des 28 mai et 31 mai 2018, se complètent et s'inscrivent désormais dans une logique de cohérence entre réseaux mutualisés. L'Autorité s'en félicite, en notant les progrès réalisés sur ce plan par rapport aux courriers du 20 février et 15 mars 2018.

Les principaux aspects des engagements proposés par SFR sont examinés ci-après.

² Pour 8 de ces communes, Orange retire ses engagements sur une partie seulement du territoire de ces communes : il s'agit de Vitry-sur-Seine (94081), Saint-Jean-de-Braye (45284), Le Perreux-sur-Marne (94058), Dugny (93030), La Courneuve (93027), Bruay-la-Buissière (62178), Villetaneuse (93079), Carpentras (84031).

3.1 Périmètre géographique des engagements

Le périmètre géographique sur lequel SFR propose de s'engager à déployer un réseau à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné est constitué de 642 « codes communes » du code officiel géographique publié par l'Insee. Chacun de ces codes ne correspond pas nécessairement à une commune au sens de la géographie administrative française au 1^{er} janvier 2018. En effet, lorsque certaines communes pour lesquelles SFR avait manifesté une intention d'investissement en 2011 ont fusionné avec d'autres communes³, SFR fournit les « codes communes » de l'Insee correspondant à la géographie administrative au 1^{er} janvier 2011. L'Autorité précise qu'elle a effectué l'essentiel de son analyse sur la base de la géographie administrative au 1^{er} janvier 2017, qui permet de disposer de l'ensemble des statistiques à jour produites par l'Insee. À cette aune, la proposition d'engagements de SFR concerne 641 communes⁴ totalisant environ 2,55 millions de locaux⁵.

Ces 641 communes, situées en-dehors des zones très denses, peuvent être réparties en plusieurs catégories correspondant aux subdivisions de la zone « AMII » explicitées en annexe de l'avis n° 2017-1293 du 23 octobre 2017, rendu par l'Autorité à la demande du Sénat :

- 351 communes totalisant environ 1,53 millions de locaux font l'objet d'un contrat d'exclusivité (et de cofinancement) pour Orange vis-à-vis de SFR depuis 2011. À la connaissance de l'Autorité, elles couvrent intégralement les zones moins denses sur lesquelles SFR avait antérieurement indiqué qu'il entendait déployer un réseau en fibre optique jusqu'à l'abonné dans le cadre de l'appel à manifestations d'intentions d'investissement (AMII), à l'exception de 34 communes⁶ où au moins un autre opérateur d'infrastructure a entrepris de déployer un tel réseau ;
- 172 communes totalisant environ 0,58 million de locaux ont fait l'objet d'une déclaration d'intérêt d'Orange, sans conclusion d'un accord d'exclusivité avec SFR⁷ ;
- 14 communes totalisant environ 0,18 million de locaux faisaient initialement partie des zones très denses mais ont été reclassées en zones moins denses par l'Arcep en 2013 ;
- 51 communes totalisant environ 0,22 million de locaux relevaient initialement de l'exclusivité de SFR vis-à-vis d'Orange, exclusivité levée en 2015 à la suite du rachat de SFR par Numericable ;
- 53 communes du département du Rhône représentant environ 40 000 locaux.

³ Selon les cas, SFR avait ou n'avait pas manifesté une intention d'investir pour chacune des communes se regroupant pour en former une nouvelle

⁴ La proposition d'engagements est partielle pour 11 communes totalisant environ 122 800 locaux. Il s'agit des communes de Val-d'Oingt (69024) (communes déléguées : Le Bois-d'Oingt (69024), Oingt (69146), Saint-Laurent-d'Oingt (69222)), de Porte des Pierres Dorées (69159) (communes déléguées : Liergues et Pouilly-le-Monial), – d'Auneuil (commune déléguée Auneuil (60029)), et des 8 communes partielles où SFR et Orange ont proposé chacun de s'engager sur une partie de la commune : Vitry-sur-Seine (94081), Saint-Jean-de-Braye (45284), Le Perreux-sur-Marne (94058), Dugny (93030), La Courneuve (93027), Bruay-la-Buissière (62178), Villetaneuse (93079), Carpentras (84031).

⁵ L'Autorité se fonde sur les chiffres les plus récents disponibles : ainsi, elle additionne pour chaque commune les logements 2014 de l'Insee et une estimation du nombre de locaux à usage professionnels fondée sur les établissements déclarant un nombre strictement positif de salariés (chiffres Insee de 2015)

⁶ Ces communes sont : Courmes (06049) dans les Alpes-Maritimes, treize communes de la vallée de la Lys dans le Nord (59), Cesson (77067), Réau (77384) et Vert-Saint-Denis (77495) en Seine-et-Marne, quatre communes de l'Essonne (91), six communes de Seine-Saint-Denis (93) et sept communes du Val-d'Oise (95)

⁷ Pour ces communes, Orange a systématiquement manifesté son intérêt entre 2011 et 2015.

Sur 8 de ces communes, SFR propose de s'engager sur une partie de la commune ; ces 8 communes font également l'objet d'une proposition d'engagement d'Orange toujours sur une partie de la commune. Il convient que SFR, de même qu'Orange, précise au Gouvernement et à l'Arcep dans les meilleurs délais, et si possible avant que celui-ci ne décide d'accepter la proposition d'engagements, les parties desdites communes sur lesquelles porte l'engagement pour en permettre le contrôle.

Les 641 communes susvisées représentent environ 7,4 % de la population, 1,4 % du territoire et 6,9 % du nombre de locaux en France.

L'Autorité note enfin que ces communes sont exclusivement situées en métropole, et que les engagements proposés ne comportent pas de communes dans les territoires d'outre-mer, où d'autres filiales du groupe Altice déploient des réseaux FttH.

3.2 Un engagement à l'échéance de fin 2020

SFR s'engage, de façon ferme, pour l'ensemble du périmètre géographique de sa proposition d'engagements (cf. section 3.1) : fin 2020, SFR s'engage à avoir rendu « raccordables »⁸ au minimum 92 % des logements et locaux à usage professionnel des communes précisées ci-avant, les 8 % restant étant « *raccordables à la demande, c'est-à-dire pouvant bénéficier d'un raccordement dans un délai de 6 mois* ».

Pour que cette éligibilité soit effective, il importe que SFR respecte le délai de 6 mois annoncé pour rendre « raccordable » un local « raccordable à la demande » après commande d'un opérateur. À cet égard, au vu du rythme annuel de déploiements nécessaires pour que SFR obtienne un taux de 92 % de locaux raccordables sur le périmètre géographique considéré, le taux maximal de 8 % de raccordables à la demande sur l'ensemble du périmètre des engagements semble conduire à un nombre de locaux raccordables à la demande globalement compatible avec le délai de 6 mois annoncé pour effectuer la pose des points de branchements optiques.

Ce taux de 8 % de locaux raccordables à la demande s'appréciera à l'échelle du périmètre géographique global des engagements. Apprécié au niveau de la commune, il paraît acceptable que le taux de « raccordables à la demande » puisse varier d'une commune à l'autre, pour permettre une certaine flexibilité à SFR. Toutefois, il importera que SFR veille à ce que pour chaque commune, il ne s'écarte pas trop de la moyenne de 8 % , autant dans un souci d'équité territoriale que pour des questions opérationnelles, afin de garantir sa capacité à effectivement rendre raccordables les locaux « raccordables à la demande » dans un délai de 6 mois. De manière similaire, il importe également que les locaux à usage professionnel ne soient pas surreprésentés dans les locaux « raccordables à la demande ».

⁸ Au sens de la décision n° 2015-0776 de l'Autorité, c'est-à-dire que la ligne de communications électroniques à très haut débit en fibre optique devant desservir ce logement ou local à usage professionnel présente une continuité optique entre le point de mutualisation et le point de branchement optique (PBO), ou entre le point de mutualisation et le dispositif de terminaison intérieur optique si le point de branchement optique est absent.

Enfin, l'Autorité note que SFR ne propose pas d'échéance ferme pour la finalisation de ses déploiements. Néanmoins, ces engagements, dès lors qu'ils seraient acceptés et rendus opposables, viendraient s'ajouter à l'obligation de complétude qui s'applique à tout opérateur déployant des lignes à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné et rappelée en section 2.2. Ainsi, en considérant les engagements à fin 2020 de SFR :

- pour une zone arrière de point de mutualisation déclarée en 2013, l'obligation de complétude au terme de 2 à 5 ans selon les circonstances locales interviendra et produira ses effets en tout état de cause avant l'échéance de 2020 ; cette échéance, moins exigeante que l'obligation de complétude, ne produirait pas d'effet ;
- pour une zone arrière de point de mutualisation qui ne serait déclarée qu'en 2019, l'échéance de 2020 interviendra et s'imposera avant l'obligation de complétude ; l'obligation réglementaire de complétude interviendra ensuite (au terme de 2 à 5 ans, selon les circonstances locales, après sa déclaration) et produira ses effets, imposant notamment à SFR de rendre raccordables tous les locaux qui n'auraient pas été identifiés de manière ciblée et objective comme « raccordables sur demande » lors de la consultation préalable aux déploiements.

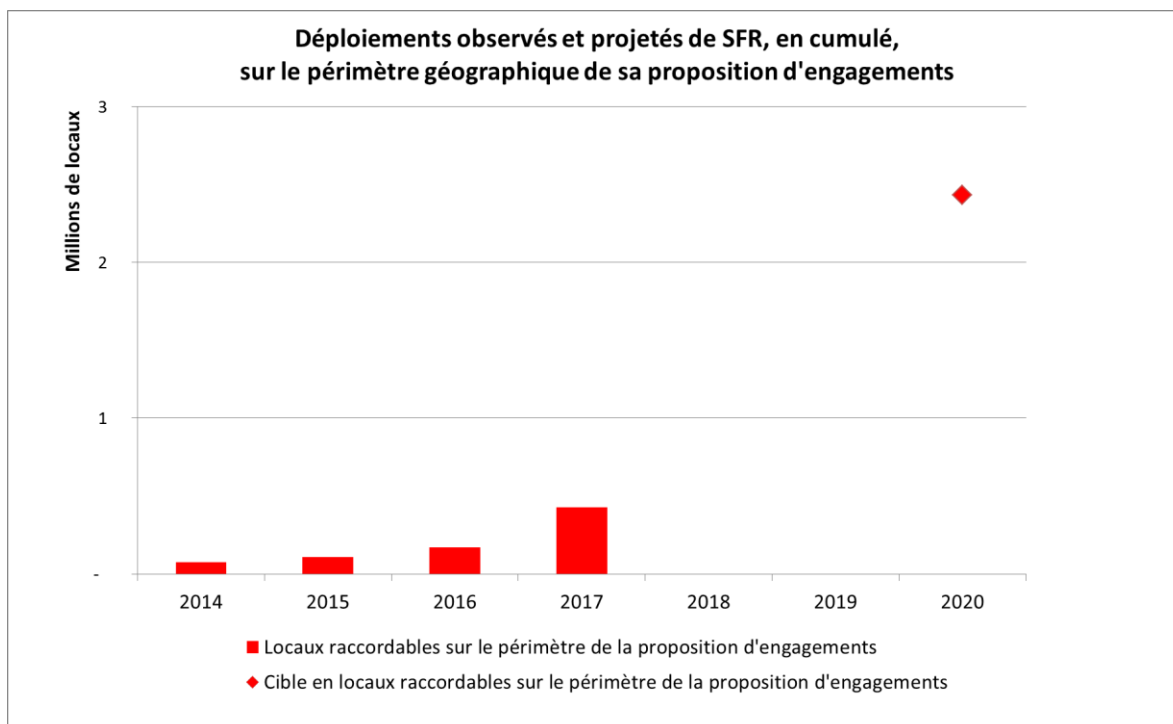
3.3 Le rythme des déploiements sous-jacents aux engagements

L'Arcep note que SFR ne communique aucun rythme indicatif de déploiement. Or, il serait utile qu'un nombre de locaux rendus raccordables et raccordables à la demande chaque année soit précisé à au Gouvernement et à l'Arcep, pour l'ensemble des communes de la proposition d'engagements de SFR.

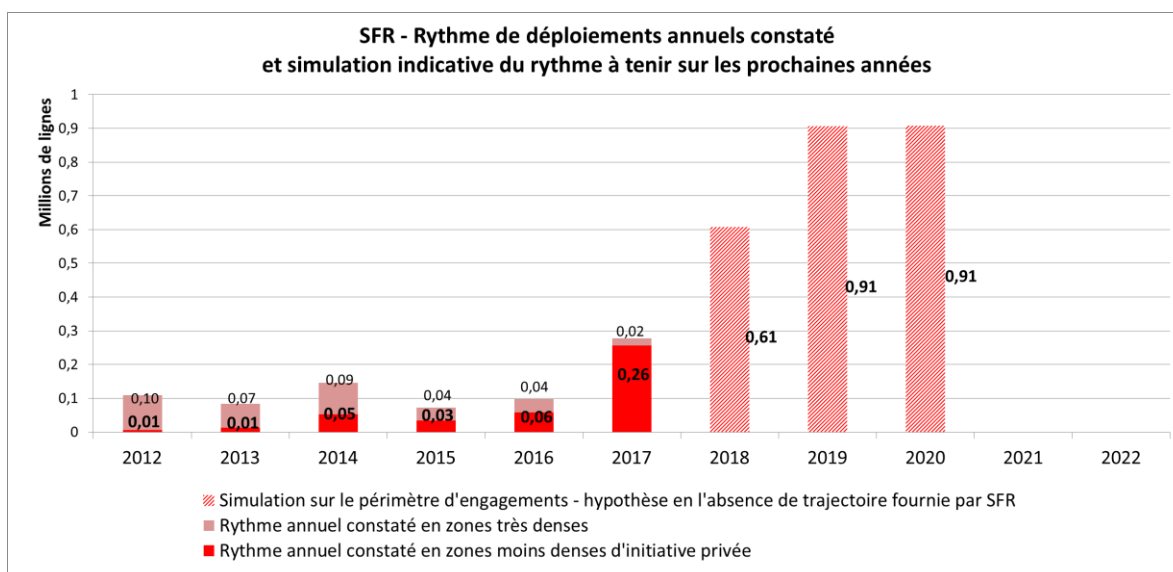
Comme elle l'avait souligné dans son avis rendu au Sénat, l'Autorité confirme que l'objectif de déploiement indiqué par SFR suppose une accélération très notable par rapport au rythme actuel (0,098 et 0,277 million de locaux rendus raccordables sur toute la zone d'initiative privée en 2016 et 2017 respectivement) de ses déploiements, à savoir plus de 600 000 locaux [en moyenne] à rendre raccordables chaque année de 2018 à 2020 inclus, soit un doublement du rythme de ses déploiements pour la seule zone moins dense d'initiative privée.

En outre, les estimations de SFR concernant les locaux FttH rendus « raccordables » et « raccordables sur demande » sont établies sur la base des données de l'Insee de l'année 2014. L'estimation de l'Arcep est que le nombre de locaux à rendre raccordables pour assurer la complétude d'une commune donnée sera généralement plus élevé que le nombre de locaux 2014 estimés par l'Insee pour cette même commune.

Le graphique ci-après présente les déploiements observés de SFR sur la zone d'initiative privée, ainsi que les projections établies par l'Autorité en utilisant le périmètre géographique défini par SFR et une estimation des nombres de locaux cibles établie à partir des données de logements et d'établissements professionnels les plus récents fournis par l'Insee. On observe que l'accélération devra être significative ; SFR doit en effet désormais intensifier significativement son effort (pratiquement tripler son effort en 2018) pour atteindre les objectifs fixés.



Sur cette base, l'Arcep expose ci-dessous une simulation indicative du rythme annuel à tenir sur les prochaines années :



4 Les observations de l'Arcep sur la proposition d'engagements de SFR

Comme vu précédemment, SFR propose de prendre des engagements opposables qui témoignent de ses ambitions de couverture FttH, avec 100 % des locaux raccordables ou raccordables à la demande au FttH à fin 2020 pour 641 communes des zones moins denses, et qui sont de nature à contribuer à l'aménagement et à la couverture des zones peu denses du territoire par les réseaux de communications électroniques et à favoriser l'accès des opérateurs à ces réseaux.

L'Arcep salue cette proposition d'engagements qui rend juridiquement opposables le périmètre et le calendrier du déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné dans les zones concernées, permettant à l'Autorité de sanctionner les éventuels manquements qui seraient constatés, dans les conditions prévues à l'article L. 36-11 du CPCE.

La proposition d'engagements de SFR appelle les observations suivantes de la part de l'Autorité.

4.1 Articulation avec des déploiements tiers

L'Autorité tient à souligner que le risque de superposition inefficace des déploiements de SFR, qui existait à l'origine des propositions et qui a été largement réduit, n'est pas complètement épuisé par l'absence de superposition avec la proposition d'engagement d'Orange puisqu'il concerne également des déploiements d'autres opérateurs. Ainsi, une commune, Sarcelles (95585), dans le Val-d'Oise, totalisant environ 21 000 locaux, fait l'objet de déploiements initiés par Free qui ont rendu raccordables plus de 50 % des locaux de la commune. L'Autorité décompte également 14 communes totalisant environ 0,12 million de locaux faisant l'objet de déploiements d'initiative publique, notamment en Île-de-France. Il sera important que ces différents opérateurs articulent leurs déploiements entre eux afin de pouvoir aboutir à une complétude d'ensemble des déploiements tout en évitant l'apparition de zones de superposition inefficace des réseaux. L'ensemble des communes pour lesquelles l'Autorité a identifié des risques locaux de superposition inefficace sont listées en annexe.

Dès lors, la possibilité d'articulation avec des déploiements tiers sans remettre en cause les engagements pris est un besoin indispensable.

Or, la proposition d'engagements de SFR indique :

« Par ailleurs, si un opérateur tiers venait à déployer sur une zone concernée par nos engagements L33-13, l'Arcep devrait nous libérer de nos dits engagements sur cette zone et veiller au respect des règles de complétude par cet opérateur. »

S'il apparaîtrait justifié que, dans l'hypothèse où un opérateur tiers déploierait en superposition avec les intentions de SFR, l'Arcep réexamine les engagements de SFR sur la zone concernée, elle ne saurait libérer SFR de ses engagements que si les déploiements de cet opérateur sont significatifs sur la zone.

Il sera indispensable, en tout état de cause, que SFR tienne l'Arcep informée, concernant les territoires où une articulation des déploiements est nécessaire, de l'état de ses discussions locales avec les autres opérateurs présents et *in fine* de la solution trouvée pour éviter une superposition inefficace des réseaux.

4.2 La clause de sortie des engagements

SFR introduit dans sa proposition d'engagements une clause prévoyant une possibilité pour lui de se voir délier de ses engagements en cas de modification substantielle du cadre législatif et réglementaire ayant un impact substantiel sur son plan d'affaires :

« Je tiens enfin à préciser que les engagements de déploiements de Altice/SFR susvisés sur fondement de l'article L33-13 du CPCE s'entendent en l'absence de modification substantielle du cadre législatif et réglementaire et Altice/SFR se réserve le droit de reconsidérer tout ou partie de ses engagements dès lors qu'il serait en mesure d'en démontrer l'impact substantiel sur son plan d'affaires.

« Ces engagements sont ainsi proposés sous réserve de la pérennité du cadre général actuel du déploiement du FttH. Toute modification de ce cadre général ouvre droit pour Altice/SFR de demander, dans un délai de 15 jours suivant la modification ou son annonce, la tenue d'une réunion au cours de laquelle Altice/SFR présenterait à des représentants du Gouvernement et de l'Arcep les raisons qui le conduisent à envisager de reconsidérer tout ou partie des engagements ici proposés à l'aune de l'impact sur son plan d'affaires de cette modification. Cette réunion devra se tenir au plus tard un mois suivant la formulation de la demande par Altice/SFR.

« Au plus tard dans le mois suivant ladite réunion, Altice/SFR se réserve le droit de reconsidérer tout ou partie des susdits engagements dès lors qu'il aura démontré l'impact substantiel sur son plan d'affaires des dites modifications du cadre. »

Il semble naturel que dans le cadre de ses engagements SFR souhaite se prémunir d'aléas imprévisibles. Dans ces conditions, il appartiendra au Gouvernement et à l'Arcep d'apprécier l'existence de conséquences substantiellement négatives sur le plan d'affaires de SFR avant toute modification éventuelle des engagements.

En tout état de cause, il est utile de noter que le cadre législatif et réglementaire a vocation à se préciser et pourra donc évoluer, notamment à la suite de la transposition en droit français du cadre juridique européen dont le réexamen est en cours. Par ailleurs, l'Arcep peut être amenée à préciser l'application du cadre réglementaire en vigueur, notamment par des recommandations ou à se prononcer, lorsqu'elle est saisie, dans le cadre de décisions de règlement de différend au titre de l'article L. 36-8 du CPCE.

4.3 Les mentions relatives à l'adoption par l'État de « nombreuses mesures qui doivent concourir à la modernisation, la simplification et la fluidité des déploiements »

Dans son courrier en date du 28 mai 2018, SFR appelle de ses vœux « l'adoption de nombreuses mesures qui doivent concourir à la modernisation, la simplification et la fluidité des déploiements sur l'ensemble de nos réseaux très haut débit ». SFR fait référence à plusieurs propositions formulées à l'attention des pouvoirs publics au cours des douze derniers mois dans différentes missives à l'adresse du Gouvernement, en date des 28 juillet 2017, 14 décembre 2017 et 5 mars 2018.

L'Autorité comprend que l'adoption d'éventuelles mesures n'est pas et ne saurait être une condition suspensive des engagements de SFR mais constitue un souhait de SFR d'accompagnement de la dynamique de déploiement de la fibre optique.

Dans leur principe tout d'abord, de même que dans leur formulation, l'Autorité considère que ces mentions et l'adoption ou non de mesures – *a fortiori* lorsqu'elles nécessitent l'intervention du législateur – telles qu'esquissées par SFR ne sauraient constituer des conditions de validité des engagements proposés dans le courrier.

Sur le fond, SFR évoque tour à tour dans ces courriers le projet de « permettre la modernisation de la partie terminale en fibre optique du réseau câble existant »⁹ dans le prolongement de son projet de « fibrer la France » d'ici 2025. Dans ce même contexte, SFR indiquait dès le 11 juillet 2017– dans un courrier annexé à celui du 28 juillet 2017, à propos de la mutualisation dans les zones très denses,

⁹ SFR (28 juillet 2017)

que « *Cette mutualisation ne doit pas pour autant empêcher notre Groupe de moderniser ses colonnes montantes existantes en fibre optique sans avoir à réutiliser les colonnes en fibre déjà posées [...]* » et proposait de « *Permettre à tout propriétaire de réseau existant (réseau téléphonique ou réseau câblé) de moderniser sa partie terminale en fibre optique à son gré sans empêcher de mutualiser la terminaison fibre optique existante.* »

Compte tenu de l'impérieuse nécessité d'accélération du déploiement du très haut débit, l'Arcep est naturellement favorable à l'examen de toutes les mesures permettant de faciliter le déploiement des infrastructures de communications électroniques à très haut débit en France. C'est ainsi qu'elle a notamment récemment rendu un avis favorable sur les mesures contenues dans le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique qui lui avait été soumis par le Gouvernement.

S'agissant spécifiquement de la question de la modernisation des réseaux câblés en réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné, les demandes exprimées par SFR dans les courriers précités appellent néanmoins plusieurs observations de la part de l'Autorité.

L'Autorité note tout d'abord que les demandes de SFR ont pour objet central de s'affranchir de l'accord du propriétaire ou des copropriétaires pour le déploiement de la fibre optique dans les parties communes des immeubles, et à titre incident de la convention qui traduit cet accord. L'Autorité souligne le risque de perturbation d'une telle approche. La mesure peut être regardée dans un premier mouvement comme une mesure de simplification facilitatrice des déploiements mais elle risque en pratique de venir ébranler la confiance établie avec l'ensemble des parties prenantes et de freiner *in fine* la dynamique de déploiement de la fibre optique. Il doit, à cet égard, être rappelé que, par le passé, l'intervention non coordonnée d'opérateurs dans les parties communes privatives des immeubles a pu être source de crispations de la part des acteurs de l'immobilier (propriétaires, copropriétaires, conseil syndical, syndic...), alors que ces derniers sont un maillon essentiel de l'équipement du pays en fibre optique et de la réponse aux attentes des utilisateurs finals. Par ailleurs, le contournement de l'accord du propriétaire ou des copropriétaires et du conventionnement priverait ces derniers, en droit et en pratique, de l'exercice d'une faculté jouant un rôle central dans l'équilibre trouvé par la loi de modernisation de l'économie en 2008, à savoir la capacité du propriétaire ou des copropriétaires à refuser l'installation d'un second réseau dès lors que le premier réseau est mutualisable et permet de satisfaire aux besoins de l'opérateur souhaitant installer un réseau supplémentaire.

En outre, la facilité de déploiement demandée par SFR, – et *a fortiori* si cette facilité était étendue à tous les réseaux, reviendrait à favoriser le déploiement de réseaux FttH en doublons et remettrait en pratique en question la mutualisation des réseaux dans leur partie terminale, ce qui est source d'inefficacité économique.

L'Autorité note d'ailleurs que les écrits de SFR font justement montre d'une volonté de ne pas utiliser de réseau FttH mutualisé au sein des immeubles mais de pouvoir déployer son propre réseau FttH quand bien même un réseau FttH mutualisé serait déjà présent et installé dans l'immeuble, en particulier lorsqu'il indique vouloir « *moderniser ses colonnes montantes existantes [câble] en fibre optique sans avoir à réutiliser les colonnes en fibre déjà posées* ». Les mesures demandées par SFR concernant la modernisation des réseaux câblés n'apparaissent ainsi pas viser en premier lieu un objectif d'accélération des déploiements. Ce constat est en outre cohérent avec le fait que la proposition de SFR ne concerne que les seuls réseaux câblés.

Au surplus, la proposition de SFR ne porte qu'un potentiel très limité d'accélération des déploiements FttH. En effet, en zones très denses les déploiements en fibre optique jusqu'à l'abonné sont proches de l'achèvement et le nombre de locaux restant à équiper est faible. Et, en zones moins denses, seules 109 communes concernées par les propositions d'engagement de SFR comportent des

locaux câblés représentant 0,36 million de prises câbles et un maximum de 0,23 million de locaux non encore raccordables en FttH.

Ces constats appellent ainsi à la plus grande réserve sur les mesures proposées par SFR concernant la modernisation des réseaux existants dans la mesure où elles remettent en cause l'équilibre entre opérateurs et propriétaires résultant de la loi de modernisation de l'économie de 2008 et seraient également source d'inefficacité économique dans les déploiements. De telles mesures pourraient contrarier la dynamique des déploiements et s'avèreraient ainsi contreproductives au regard de l'objectif d'accélération des déploiements.

4.4 Le suivi de la réalisation des déploiements

Comme détaillé en section 3.3, et bien que SFR n'indique pas de calendrier de déploiement, les engagements proposés ne pourront être tenus qu'avec une accélération renouvelée et prolongée de son effort industriel.

L'Arcep restera très attentive au rythme des déploiements de SFR et à leur cohérence avec l'atteinte des engagements proposés à fin 2020. L'Autorité pourra prendre toutes les mesures nécessaires dès lors que les réalisations ne suivraient pas le rythme nécessaire pour atteindre ces échéances.

4.5 La déclinaison locale des engagements

L'Arcep constate que les engagements proposés par SFR ne sont pas détaillés au niveau local.

Or, déployer des réseaux à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné représente un chantier de travaux longs et complexes ; ces travaux nécessitent une coordination de l'ensemble des acteurs à une maille fine du territoire afin de prendre en compte les circonstances locales et s'assurer notamment de la mobilisation des services de voirie. À cet effet, le Gouvernement a encouragé, *via* le plan France Très Haut Débit, la signature de conventions de programmation et de suivi des déploiements (CPSD) entre opérateurs, collectivités territoriales et l'État. En effet, il est primordial que les collectivités puissent maintenir une relation étroite avec l'opérateur assurant le déploiement et bénéficient de sa part d'une information précise sur l'état d'avancement et les projets de déploiements. Ces conventions, et en particulier les comités de suivi qui permettent de s'assurer de leur bonne exécution, demeurent l'outil adéquat pour répondre aux besoins de concertation, de partage d'information et de facilitation des déploiements nécessaires au bon déroulement des travaux.

Il importe ainsi que les engagements proposés soient traduits dans les conventions de programmation et de suivi des déploiements (CPSD) déjà conclues ou restant à conclure localement.

Ainsi que SFR l'annonce dans son courrier, il conviendra qu'il propose à toutes les communes concernées une CPSD mise à jour, visant à informer les collectivités concernées de leur calendrier prévisionnel pluriannuel de démarrage des déploiements FttH à la maille de la commune ainsi que des volumes prévisionnels annuels de locaux déployés, à la maille du périmètre de la convention, cohérents avec le rythme de déploiement national indiqué dans les engagements. L'Autorité estime souhaitable que la mise à jour intervienne au plus tard 6 mois à compter de l'acceptation des engagements par le ministre chargé des communications électroniques.

Ces calendriers locaux devront être transmis dans leur détail et sans délai au Gouvernement et à l'Autorité.

Ces conventions de programmation et de suivi des déploiements permettront d'informer localement les collectivités et les représentants de l'État du déploiement des réseaux FttH. Le contrôle de l'Arcep, quant à lui, s'effectuera sur le périmètre géographique global des 641 communes pour lequel SFR propose des engagements : c'est-à-dire que l'Autorité appréciera l'atteinte des taux de 100 % de raccordables ou raccordables à la demande et d'au plus 8 % de raccordables à la demande pour le périmètre géographique de ces engagements dans son ensemble.

5 Conclusion

L'Arcep se félicite que SFR propose de prendre des engagements juridiquement opposables relatifs à ses ambitions de couverture FttH, comme l'Autorité y avait invité les opérateurs dans son avis rendu au Sénat. Ces engagements conduiraient SFR, sur un périmètre de 641 communes en dehors des zones très denses, à rendre 100 % des locaux raccordables ou raccordables à la demande en FttH à fin 2020, avec moins de 8 % de locaux raccordables à la demande (devant être rendus raccordables dans un délai de 6 mois après une demande).

À la suite de l'étude des engagements proposés, l'Autorité porte un avis positif sur la proposition d'engagements au titre de l'article L. 33-13 du CPCE de la société SFR.

L'Autorité formule, dans ce cadre, plusieurs observations, portant sur :

- l'articulation avec les déploiements tiers ;
- la formulation de la clause de sortie ;
- le suivi du calendrier de déploiements ;
- la déclinaison locale des engagements.

L'Autorité restera, dans l'hypothèse où le ministre accepterait ces propositions d'engagements, vigilante quant à leur réalisation et en rendra compte régulièrement, y compris dans le cadre de son observatoire trimestriel des déploiements des réseaux à haut et très haut débit fixe.

Par ailleurs, l'Autorité souligne sa très grande réserve sur les mesures proposées par SFR concernant la modernisation des réseaux dès lors qu'elles remettent en cause l'équilibre entre opérateurs et propriétaires résultant de la loi de modernisation de l'économie de 2008 et qu'elles s'avèreraient ainsi contreproductives au regard de l'objectif d'accélération des déploiements.

Concernant les 8 communes où Orange et SFR s'engagent partiellement à déployer, il conviendra que SFR transmette, dans les meilleurs délais, et si possible avant que le Gouvernement ne décide d'accepter la proposition d'engagements, au Gouvernement et à l'Arcep le découpage desdites communes présentant les parties de ces communes sur lesquelles porte l'engagement (cf. partie 3).

Fait à Paris, le 12 juin 2018

Le Président

Sébastien SORIANO

Annexe

Liste des communes dans le périmètre géographique de la proposition d'engagements de SFR où d'autres opérateurs déploient également un réseau à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné

Le tableau ci-dessous donne la liste des communes que SFR souhaite inclure dans ses engagements au titre de l'article L. 33-13 du CPCE et pour lesquelles l'Arcep a identifié des déploiements d'opérateurs tiers, matérialisant ainsi un risque local de superposition inefficace en l'absence d'articulation. La liste des opérateurs d'infrastructure (OI) correspond aux OI (identifiés par leur code dit « L. 33-1 ») ayant au moins une ligne raccordable dans la commune au 31/12/2017.

| Code Insee | Nom | Liste des OI | Nom des OI tiers |
|------------|----------------------------|--------------|---|
| 01283 | Oyonnax | FRTE-SIEA | Orange – Syndicat Intercommunal d'énergie et de e-communication de l'Ain (SIEA) |
| 04112 | Manosque | FRTE | Orange |
| 06027 | Cagnes-sur-Mer | FRTE | Orange |
| 13002 | Allauch | FRTE-SFRO | Orange |
| 13039 | Fos-sur-Mer | FRTE | Orange |
| 13047 | Istres | FRTE | Orange |
| 13077 | Port-de-Bouc | FRTE | Orange |
| 19101 | Laguenne | FRTE | Orange |
| 19146 | Naves | FRTE | Orange |
| 25462 | Pontarlier | DLFE-FRTE | Doubs La Fibre – Orange |
| 29039 | Concarneau | FRTE | Orange |
| 29046 | Douarnenez | FRTE | Orange |
| 29151 | Morlaix | FRTE | Orange |
| 29254 | Saint-Martin-des-Champs | FRTE | Orange |
| 30028 | Bagnols-sur-Cèze | FRTE | Orange |
| 34022 | Baillargues | FRTE | Orange |
| 34145 | Lunel | FRTE | Orange |
| 35047 | Bruz | FRTE | Orange |
| 35066 | Chartres-de-Bretagne | FRTE | Orange |
| 35206 | Noyal-Châtillon-sur-Seiche | FRTE | Orange |
| 35352 | Vern-sur-Seiche | FRTE | Orange |
| 38053 | Bourgoin-Jallieu | FRTE | Orange |
| 38158 | Eybens | FRTE | Orange |
| 38563 | Voiron | FRTE | Orange |
| 41269 | Vendôme | FRTE | Orange |
| 44055 | La Baule-Escoublac | FRTE | Orange |
| 44069 | Guérande | FRTE | Orange |

| | | | |
|-------|---------------------------|-----------|-------------------------------|
| 45284 | Saint-Jean-de-Braye | FRTE-SFR0 | Orange |
| 54329 | Lunéville | FRTE | Orange |
| 55545 | Verdun | FRTE | Orange |
| 60029 | Auneuil | ONUM | Oise Numérique |
| 62108 | Berck | FRTE | Orange |
| 62178 | Bruay-la-Buissière | FRTE | Orange |
| 63300 | Riom | FRTE | Orange |
| 71014 | Autun | FRTE | Orange |
| 76157 | Canteleu | FRTE | Orange |
| 77131 | Coulommiers | FRTE | Orange |
| 77194 | Forges | FRTE | Orange |
| 77279 | Marolles-sur-Seine | FRTE | Orange |
| 77305 | Montereau-Fault-Yonne | FRTE | Orange |
| 77409 | Saint-Germain-Laval | FRTE | Orange |
| 78123 | Carrières-sous-Poissy | FRTE | Orange |
| 78138 | Chanteloup-les-Vignes | FRTE | Orange |
| 78242 | Fontenay-le-Fleury | FRTE | Orange |
| 78423 | Montigny-le-Bretonneux | FRTE | Orange |
| 81065 | Castres | FRTE | Orange |
| 81163 | Mazamet | FRTE | Orange |
| 84031 | Carpentras | FRTE | Orange |
| 91103 | Brétigny-sur-Orge | SETE | Sequantic Telecom |
| 91174 | Corbeil-Essonnes | SETR | Seine Essonne Très Haut Débit |
| 91179 | Le Coudray-Montceaux | SETR | Seine Essonne Très Haut Débit |
| 91225 | Étiolles | SETR | Seine Essonne Très Haut Débit |
| 91235 | Fleury-Mérogis | SETE-SFR0 | Sequantic Telecom |
| 91521 | Ris-Orangis | FRTE | Orange |
| 91549 | Sainte-Geneviève-des-Bois | SETE | Sequantic Telecom |
| 91667 | Villemoisson-sur-Orge | SETE | Sequantic Telecom |
| 93027 | La Courneuve | FRTE | Orange |
| 93030 | Dugny | FRTE-SFR0 | Orange |
| 93047 | Montfermeil | FRTE | Orange |
| 93079 | Villetaneuse | FRTE | Orange |
| 94022 | Choisy-le-Roi | FRTE | Orange |
| 94058 | Le Perreux-sur-Marne | FRTE | Orange |
| 94077 | Villeneuve-le-Roi | OPTE | Opalys Telecom |

| | | | |
|-------|-----------------|-----------|---------------------|
| 94081 | Vitry-sur-Seine | FRTE | Orange |
| 95018 | Argenteuil | FRTE-SFR0 | Orange |
| 95197 | Deuil-la-Barre | FRTE | Orange |
| 95585 | Sarcelles | FREE | Free Infrastructure |