

Consultation publique de l'ARCEP
relative au projet de décision portant sur l'accès aux lignes de
communications électroniques à très haut débit en fibre optique en
dehors des zones très denses.

13 juillet 2010

1. Préambule

De manière générale, le Sipperec tient à rappeler les réserves qu'il a eu l'occasion d'émettre dans le cadre de ses réponses aux consultations relatives à la réglementation mise en place par l'Autorité dans le cadre de la législation sur les modalités d'accès aux lignes fibre optique sur le segment terminal.

Le Sipperec a, en effet, alerté à plusieurs reprises l'ARCEP sur la situation créée par un découpage du territoire entre, d'une part, 148 communes qualifiées de zones très denses et, d'autre part, l'ensemble des autres communes, qui se situeraient hors de ces zones très denses et le caractère inapproprié de cette distinction. Le territoire du Syndicat compte 68 communes¹ ainsi classées en zones très denses et 39 communes² en zones non denses. Ce découpage ne correspond pas à la réalité économique et urbaine de ces communes. Plusieurs des villes classées en zones très denses, l'ont été, semble-t-il, simplement en raison du fait de la présence d'un réseau d'initiative publique FTTH sur leur territoire, en l'occurrence, ici, le réseau Opalys. Or, ces communes ont une structure d'habitat qui se caractérise principalement par la présence de zones pavillonnaires importantes et l'existence d'un faible nombre d'immeubles de plus de 12 logements. Pour autant, compte tenu de leur qualification en zones très denses, le point de mutualisation du segment terminal fibre optique est défini dans ces communes par l'ARCEP comme pouvant se situer à l'intérieur de la propriété privée. Cette disposition exclut en fait toute possibilité d'un maillage homogène du territoire, aucune obligation de fibrage des immeubles de moins de 12 logements ne pesant sur ces opérateurs.

² Soit 107 communes adhérentes à la compétence télécoms du Sipperec.

Le Sipperec se retrouve donc dans une situation paradoxale, avec :

- des communes classées en zones très denses, alors même que la structure de leur habitat, pavillonnaire, justifierait une localisation du point de mutualisation en dehors de la propriété privée,
- des communes classées en zones non denses, dont à l'inverse, l'habitat se caractérise par une forte proportion d'immeubles de plus de 12 logements et qui devront faire l'objet, à minima, dans le cadre du projet de décision soumis à la présente consultation, et à l'inverse des communes en zones très denses, d'une consultation des communes sur la partition des zones arrières des points de mutualisation.

Les dispositions prévues dans le cadre du présent projet de décision relatif aux zones non très denses confortent ce découpage. Elles dupliquent les modalités prévues en zones très denses (mutualisation sur la seule couche passive de la fibre optique, consultation préalable des opérateurs sur le co-investissement ab initio et à posteriori...) et, dans le même temps créent des règles spécifiques aux zones non très denses : localisation du PM en cohérence avec l'architecture de la boucle locale de France Telecom, localisation du PM sur le domaine public, partition de la zone arrière du PM sur le domaine public opposable aux tiers, nécessité d'accès à un réseau de collecte en amont du NRO...

Le caractère hétérogène de cet ensemble réglementaire rend complexe la responsabilité de l'aménagement numérique qui incombe aux collectivités territoriales.

Cette situation interdit notamment au Sipperec, une approche homogène et péréquée de son territoire et pourrait conduire le Syndicat à devoir combler les trous de câblage qui ne manquent déjà pas de se profiler dans les zones très denses, les opérateurs ayant annoncé leur intention de limiter leurs déploiements, dans ces zones, aux seuls immeubles de plus de 12 logements³.

Compte tenu de cette situation, le Sipperec, à plusieurs reprises, dans le cadre de ses réponses aux consultations publiques de l'ARCEP sur ce sujet, a contesté le découpage mis en œuvre par l'Autorité de Régulation. Le Syndicat a fait part de cette même analyse à la Commission européenne, dans le cadre des contributions aux consultations que celle-ci publiait à cette même période⁴, d'autant que les principes de réglementation du segment terminal adoptés par la Commission vont à l'encontre de ceux de l'ARCEP, avec la prise en compte des zones blanches du très haut débit, y compris dans des zones très denses⁵.

Le présent projet de décision de l'ARCEP qui régit l'accès au segment terminal fibre optique hors des zones très denses montre aujourd'hui les limites de l'exercice imposé par l'Autorité et confirme le caractère inopérant du dispositif.

2. Sur la notion d'opérateur d'immeuble appliquée hors des zones très denses :

L'ARCEP, dans le présent projet de décision, applique et prolonge le principe de l'opérateur d'immeuble comme organisateur et concepteur du point de mutualisation, situé, cette fois, dans le domaine public. L'opérateur d'immeuble, dans ce contexte, définit la localisation géographique du PM dans le domaine public, fait le choix de son

³ Présentation des offres de référence par les opérateurs – multilatérale GRACO du 01 juillet 2010 ?

⁴ Recommandations et lignes directrices de la Commission européenne relatives aux aides d'Etat dans le domaine des réseaux NGA du 17 septembre 2009.

⁵ Commission européenne, avis 30 septembre 2009 relatif au réseau THD Seine

dimensionnement, détermine la partition de la zone arrière de ce point et spécifie le réseau horizontal en aval du PM. La notion d'opérateur d'immeuble est ici reprise de la réglementation des zones très denses qui indiquait : « *On entend par « opérateur d'immeuble » toute personne chargée de l'établissement ou de la gestion d'une ou plusieurs lignes dans un immeuble bâti, notamment dans le cadre d'une convention d'installation, d'entretien, de remplacement ou de gestion des lignes signée avec le propriétaire ou le syndicat de copropriétaires, en application de l'article L. 33-6 du code des postes et des communications électroniques.* »

Cette définition est la traduction par l'ARCEP des dispositions de l'article L.34-8-3 du code des postes et des communications électroniques : « *Toute personne établissant ou ayant établi dans un immeuble bâti ou exploitant une ligne de communications électroniques à très haut débit en fibre optique permettant de desservir un utilisateur final fait droit aux demandes raisonnables d'accès à ladite ligne et aux moyens qui y sont associés émanant d'opérateurs, en vue de fournir des services de communications électroniques à cet utilisateur final.* »

On peut se poser la question de savoir sur quel fondement juridique l'opérateur d'immeuble, hors des zones très denses, serait habilité à intervenir, selon les modalités prévues par l'ARCEP dans son projet de décision, très en amont des immeubles, sachant que certaines zones pourront être composées exclusivement de maisons particulières. L'opérateur d'immeuble, dans ce cas, n'aura donc pas conventionné avec un gestionnaire ou propriétaire d'immeubles collectifs, mais devraient conclure avec chacun des propriétaires de pavillon situés dans les poches FTTH, selon la partition de la commune et les points de mutualisation, dont il aura pris l'initiative et qui, ensuite, s'imposeront à des tiers. L'article 3 du projet de décision de l'ARCEP indique « *il déploie, dans un délai raisonnable suivant la **déclaration de la zone arrière du point de mutualisation** (...)* ». Il n'est pas précisé dans quel cadre se fait cette déclaration, ni auprès de qui. En fait, on a du mal à comprendre selon quel mécanisme d'auto-saisine ou d'auto-détermination, l'opérateur d'immeuble pourrait s'instituer, seul, « mutualisateur » sur le segment terminal fibre optique, sur une zone ou sur une autre, dès lors que les conditions qui encadraient son intervention en zones très denses n'existent plus. Or, la quasi-totalité du projet de décision de l'ARCEP est adossé à ce statut d'opérateur d'immeuble. Ce point paraît donc comporter une réelle fragilité.

⇒ En conséquence, le Sipperrec demande que l'ARCEP explicite le statut juridique de l'opérateur d'immeuble en dehors des zones très denses, dans les conditions et sur le périmètre envisagés par le projet de décision de l'ARCEP, et en justifie le fondement.

3. Sur les règles relatives au point de mutualisation :

✓ Caractère accessible des points de mutualisation :

L'ARCEP indique, qu'en ce qui concerne les zones moins denses, « *il est essentiel que le point de mutualisation établi soit raccordé à des infrastructures de génie civil permettant aux opérateurs tiers d'y accéder en déployant leurs propres câbles fibre optique (...)* » sans risque de saturation pour l'opérateur.

On note, à ce sujet, avec intérêt, le constat de l'ARCEP selon lequel, à l'issue des *« premières études ou déploiement menés, il apparaît que la remontée d'un réseau en point-à-point multi-fibres jusqu'à un point de mutualisation de quelques centaines à quelques milliers de lignes est susceptible d'engendrer des problèmes de saturation dans l'infrastructure de génie civil »* et a *« également un impact sur la volume du point de mutualisation »* susceptible de créer *« des contraintes supplémentaires sur l'implantation locale de ces équipements »*. L'ARCEP précise également : *« la remontée du point de mutualisation implique une augmentation de la portion de réseau déployée en point-à-point en aval et diminue les avantages liés, avec la technologie PON, à une taille de câbles réduite sur la partie située en amont du point de mutualisation »*. En conséquence de quoi le projet de décision n'impose pas à l'opérateur d'immeuble, en zones moins denses, de faire droit à des demandes émanant d'opérateurs tiers de bénéficier d'une fibre dédiée.

Outre le fait que ce même constat a été fait de longue date par nombre de pays, on sait qu'il est tout à fait possible, dans le même temps, de mettre en place une ingénierie d'infrastructure-support de réseaux FTTH qui soit polyvalente et permettent les deux architectures, dans des conditions économiques et techniques optimales.

Au-delà, on peut s'interroger sur le fait que l'ARCEP, hors des zones très denses, maintienne sa position d'une réglementation axée sur la concurrence par les seules infrastructures, compte tenu des barrières à l'entrée qu'elle comporte, notamment pour des opérateurs ne souhaitant pas déployer leurs propres infrastructures, dans le domaine résidentiel, ou dans le domaine entreprises.

⇒ Le Sipperec ne peut que réitérer ici sa demande d'une réglementation fondée non seulement sur la concurrence par les infrastructures mais aussi par les services, sur la couche active de la fibre optique, dans une perspective de diversification des acteurs et des offres, au bénéfice des consommateurs. Au moment où plusieurs pays infléchissent fortement leur politique réglementaire et leur doctrine concurrentielle en remettant les consommateurs au centre de leur approche⁶, il semble que la France s'entienne à une organisation centrée sur les seuls acteurs de l'offre, dont on sait par ailleurs, qu'ils sont réduits à un faible nombre, sans prise en compte des intérêts des utilisateurs finals.

S'agissant de la topologie des réseaux FTTH en zones moins denses et de la localisation des Points de Mutualisation, l'ARCEP indique que *« la localisation du point de mutualisation »* sur le segment de transport du réseau d'infrastructures de génie civil de France Telecom constitue *« une première garantie d'un raccordement effectif d'opérateur tiers à des conditions techniques et d'accessibilité raisonnables »*. Plus loin, dans la consultation, l'ARCEP indique *« (...) afin de garantir une couverture cohérente, la maille à privilégier serait la zone arrière de NRA, dans la mesure où la structure du réseau d'infrastructures de génie civil de France Telecom offre une cohérence technique permettant une couverture potentielle totale du territoire »*.

⁶ Doctrine du Président Obama aux Etats-Unis avec impacts sur la réglementation par la FCC, intégration par l'OFCOM (G-B) d'avis favorable au principe « Active Line Access (ALA) » dans le cadre de la mutualisation des réseaux FTTH sur la couche active.

Or, pour des raisons techniques et économiques, l'ingénierie d'un réseau FTTH nécessite la modélisation de zones d'habitat fortement homogènes, à la différence de l'architecture de la boucle cuivre, pour laquelle il ne s'agit pas d'un élément structurant. Cette démarche peut conduire ainsi à des topologies d'infrastructures radicalement différentes et non compatibles. On ne peut donc asseoir le caractère accessible des PM, ou la partition des zones arrière des PM, sur la convergence avec l'architecture de la boucle locale cuivre de France Telecom et la localisation des NRA ou des sous-répartiteurs, qui sont la résultante du déploiement progressif, et au fil du temps, de la boucle locale cuivre. Celle-ci s'est constituée au fur et à mesure de l'occupation du foncier et ne recouvre pas le résultat d'une ingénierie globale, à la date d'aujourd'hui, tel qu'elle doit être menée dans le cadre du déploiement d'une nouvelle boucle locale.

En outre, on s'expliquerait mal cette recommandation de la part de l'ARCEP, là où la montée en débit par le dégroupage à la sous-boucle n'est pas préconisée en termes d'ouverture du THD à la concurrence.

⇒ Le Sipperec considère comme inadéquate l'analogie faite par l'ARCEP entre la topologie de la boucle cuivre de France Telecom et celle d'une boucle optique dans le cadre d'un réseau FTTH.

✓ **Zones arrière des points de mutualisation :**

- Les coûts d'accès aux points de mutualisation :

Le Sipperec partage l'avis de l'ARCEP selon lequel les coûts du réseau FTTH se décomposent en « *un coût de déploiement mutualisé sur le réseau situé en aval du point de mutualisation et un coût de raccordement de chaque opérateur tiers au point de mutualisation, avec un déploiement parallèle en amont du point de mutualisation* » qui intègre un rapport distance à parcourir/potential de prises FTTH éligibles, derrière le PM.

En revanche il peut paraître restrictif de considérer « *le nombre de mètre linéaires de voirie par foyer* » comme seule « *mesure pertinente du déploiement* ». Cette mesure se réfère essentiellement aux déploiements en conduite souterraine et ne considère pas la pose de câble en aérien, qui, aujourd'hui, s'effectue sur des appuis communs du réseau d'électricité basse tension, et demain, peut-être, sur les 450 000 km de réseau aérien de France Telecom, en parallèle du câble cuivre. Les calculs de linéaire sont en effet ici différents, dans la mesure où un même câble aérien peut desservir en FTTH les deux côtés de la rue, là où un déploiement en souterrain nécessitera un aller-retour du câble de part et d'autre de la chaussée. En outre, le réseau aérien basse tension n'emprunte pas forcément le parcours de la voie routière. On regrette donc que, dans le cadre des conditions de mutualisation de la fibre optique dans les zones non denses, l'ARCEP n'ait pas pris en considération les modalités techniques de déploiement en aérien parmi les paramètres financiers d'analyse de coûts et les modalités de mutualisation.

Par ailleurs, l'ARCEP indique que l'existence d'une offre de collecte en amont du point de mutualisation est un facteur favorisant le déploiement FTTH des opérateurs en zone non dense et permettrait « *pour des points de mutualisation éloignés de petite taille* » de « *rendre l'équation économique de son raccordement possible* ».

Les collectivités territoriales, depuis 10 ans, dans le cadre des réseaux d'initiative publique, ne disent pas autre chose que cela. Elles constatent que cette équation vaut non seulement pour les zones non denses mais aussi, au sein des zones qualifiées de très denses par l'ARCEP, sur les périmètres ne présentant pas une concentration de logements suffisante (zones de petits collectifs ou pavillonnaires), que les opérateurs délaissent, car dépassant le seuil plafond d'investissement à la prise retenu. Dans ces conditions, on s'explique mal la dichotomie créée par la réglementation entre les deux types de zones, alors que le constat des modes de calcul des coûts est le même dans l'un et l'autre des cas.

En outre, l'ARCEP en retenant le seul principe de la mutualisation passive sur le segment terminal, y compris en zones non denses, crée une contrainte économique forte pour de nouveaux entrants. La « *mise à disposition de fibre noire* » préconisée par l'ARCEP sur la collecte n'est pas en mesure, seule, de rendre des zones arrière accessibles dans toutes les communes en zone non dense. Il nous semble qu'il aurait été judicieux, ici, de considérer positivement la livraison de services, en actif, sur un NRO, ou en un point unique du territoire concerné, de manière à répondre aux besoins d'opérateurs non intégrés ou non FAI. Quelle est en effet la capacité, ou la volonté, des opérateurs d'aller chercher des PM de moins de 1000 lignes ? A l'inverse, une offre de services activés, livrés au NRO, permettrait aux utilisateurs finals de bénéficier d'offres effectives et diversifiées, sur un périmètre géographique forcément élargi.

On comprend mal, en effet, que la réglementation française en matière de dégroupage de la boucle cuivre ait éprouvé la nécessité de maintenir, en parallèle, pendant de nombreuses années, et continue à le faire pour une partie d'entre elles, des offres de gros passives (option 1) et des offres actives (bitstream sur cuivre en option 3 et option 5) et refuse cette même disposition sur la boucle optique. La Commission européenne, elle-même, considère le bitstream optique et la mutualisation sur la couche Ethernet comme remplissant tous les critères de différenciation des offres requis, compte tenu des facultés d'authentification et de gestion de la qualité de service que recouvrent les réseaux FTTH.

⇒ Le Sipperec souhaite que le bitstream optique soit intégré dans les modalités de mutualisation de la fibre optique à la fois sur le segment terminal et dans le réseau de collecte amont, de manière à baisser les barrières à l'entrée pour les opérateurs et rendre accessibles en FTTH l'ensemble des zones, y compris pavillonnaires, constituées de petits collectifs, ou éloignées des points de présence des opérateurs.

- Le déploiement sur l'ensemble d'une zone arrière

L'ARCEP, dans le projet de décision proposé, n'apporte aucune garantie sur l'engagement d'un opérateur d'immeuble, auto-désigné, qui choisit la localisation du point de mutualisation et la partition de zones arrière à l'échelle d'une commune ou d'un EPCI, de couvrir la zone, de manière homogène et dans son intégralité. Comme pour les zones très denses, l'opérateur d'immeuble a toute liberté d'écarter les zones les plus rentables, sans contrôle. L'ARCEP demande simplement à l'opérateur de prévoir de déployer « *dans un horizon de temps raisonnable, un réseau horizontal permettant de desservir l'ensemble des logements de la zone arrière du point de mutualisation déclarée* ».

Le délai jugé « *raisonnable* » n'est pas précisé, ni dans l'argumentaire, ni dans la décision proprement dite. Certes, s'agissant de la maille de la partition retenue, il est spécifié que l'opérateur d'immeuble doit consulter les acteurs concernés, dont « *les communes desservies* ». Mais, dans le même temps, on comprend que cet opérateur n'a pas, pour autant, l'obligation de transmettre aux collectivités les résultats de la partition à laquelle il arrive puisque le texte de l'ARCEP, préalable à la décision elle-même, spécifie: « *il apparaît nécessaire que l'opérateur d'immeuble communique cette partition aux opérateurs tiers et la mette à disposition des collectivités concernées en cas de demande* ». Il n'y a donc pas de systématisme dans la démarche. L'opérateur d'immeuble pourrait consulter les collectivités sur un mode purement formel.

Cette analyse se voit confortée par le texte de la décision lui-même qui ne fait plus aucune mention de l'accès des collectivités à ces informations, même à leur demande. L'article 5 indique en effet : « *La définition de la zone arrière du point de mutualisation est précédée d'une consultation des collectivités locales et des opérateurs inscrits sur la liste prévue par la décision de l'Autorité (...)* » mais, s'agissant des résultats, il est simplement spécifié : « *l'opérateur d'immeuble met à disposition des opérateurs inscrits sur la liste prévue par la décision de l'Autorité (...) les informations relatives à la zone arrière du point de mutualisation (...)* » sans aucune référence, cette fois, à une communication des résultats aux collectivités, à leur demande.

⇒ Le Sipperec demande à l'ARCEP :

- d'encadrer plus précisément la définition de la partition des zones arrière des PM par l'opérateur d'immeuble et la procédure de déclaration,
- d'associer explicitement et systématiquement les collectivités au résultat de cette définition,
- d'intégrer des contraintes de délais de déploiement, en fonction du mode de pose,
- de prévoir les conditions de vérification de la réalité des déploiements annoncés par les opérateurs au regard des zones arrière déclarées.