

*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*

**Consultation publique de l'ARCEP
Réponse du Conseil Général de l'Oise**

1. Le champ d'application de la décision proposée par l'ARCEP :

Le projet de décision, proposé en consultation publique par l'ARCEP, définit les modalités techniques et financières de l'accès aux lignes de communications électroniques en fibre optique, hors des zones déclarées très denses par l'Autorité (148 communes en France). La totalité des communes du département de l'Oise sont classées en zones moins denses et feront donc l'objet d'une application de ces dispositions réglementaires, une fois la présente décision homologuée. Aussi, le Conseil Général de l'Oise attache-t-il une importance toute particulière à leur portée et aux modalités retenues.

Le Conseil Général de l'Oise souhaite, tout d'abord, attirer l'attention de l'ARCEP sur la situation créée par la double réglementation mise en œuvre: celle appliquée aux zones très denses et celle portant sur les zones moins denses. En effet, en instituant un traitement différencié des territoires, l'ARCEP prend le risque de voir émerger une situation doublement discriminante :

- à l'intérieur des communes classées en zones très denses : certaines zones se caractérisent par la présence de petits collectifs et d'un habitat pavillonnaire qui ne seront pas forcément couverts par les opérateurs en réseaux fibre à l'abonné. La possibilité pour les opérateurs, en zones très denses, de positionner leur point de mutualisation (PM) dans le domaine privé, en pied de bâtiment, risque de conduire ces derniers à privilégier les investissements les plus rémunérateurs et ceux à moindre coût que représentent les grands ensembles immobiliers et à délaisser les zones à l'habitat les moins concentrées. Les réseaux de collecte ou les infrastructures mobilisables, vers ces zones, existent généralement et favorisent cette politique. Un point de mutualisation, positionné dans le domaine public et

plus en amont dans le réseau, aurait conduit à une couverture plus homogène de ces territoires.

- entre les communes classées en zones très denses et celles relevant des zones moins denses : les modalités de mutualisation de la fibre sur le segment terminal, en pied d'immeuble et dans le domaine privé pour les premières, dans le domaine public et plus en amont du réseau pour les secondes, conduiront les opérateurs à investir en priorité, dans les zones très denses, avec un risque fort de décalage entre les territoires dans leur aménagement numérique et une couverture FTTH à double vitesse.

Il eût été préférable, nous semble-t-il, de mettre en place une réglementation plus respectueuse des principes d'équité territoriale en renonçant à ce double traitement pour privilégier une approche fondée sur la péréquation de la couverture FTTH entre zones rentables et moins rentables, zones denses et moins denses. Les dispositions proposées dans ce deuxième volet de la réglementation, relatif aux zones moins denses, montrent une tentative de limiter les effets pervers de ce découpage par la réintroduction du rôle des collectivités territoriales (sollicitation de leur avis sur la localisation du point de mutualisation, information sur la partition de la zone arrière du point de mutualisation...) et des modalités techniques insistant, cette fois, sur la nécessaire cohérence des couvertures géographiques par les opérateurs. Cependant, cette démarche ne convainc pas. Elle n'empêchera pas en effet une politique de mitage du territoire. Plutôt qu'un découpage, fait à la main des principaux acteurs du marché, il eût été plus judicieux, nous semble-t-il, pour l'Autorité, de s'appuyer sur la présence des réseaux d'initiative publique et de mettre ces derniers au centre des procédures, en leur attribuant **un véritable statut dans le processus de mutualisation** des réseaux fibre l'abonné. Le RIP est un acteur de la mutualisation de manière « native » et garant en même temps d'un service public local. Les dispositions proposées par l'ARCEP en font, à tort selon nous, un acteur parmi d'autres.

On ne peut que s'étonner de ces dispositions dans la mesure où l'ARCEP, en 2008, constatait elle-même les effets positifs du rôle des collectivités territoriales dans le dégroupage en France et le caractère de facilitateur des réseaux d'initiative publique pour les opérateurs¹. Faudra-t-il à nouveau que les collectivités soient amenées à devoir résorber les trous de câblage FTTH des opérateurs et à se substituer à des interventions trop sélectives pour que leur soit reconnu un rôle spécifique et déterminant ? Il sera sans doute alors trop tard car les moyens financiers des collectivités territoriales, aujourd'hui, ne sont pas ceux d'hier. Rétablir un équilibre de la couverture très haut débit sur les zones blanches du

¹ « *L'intervention des collectivités territoriales dans le secteur des communications électroniques – Premier bilan* » - ARCEP-Décembre 2008.

FTTH, sans possibilité de péréquation entre zones rentables et non rentables, risque de ne plus être à leur portée. A l'occasion de son rapport de 2008 sur le bilan des RIP, l'ARCEP diagnostiquait pourtant : « *Ainsi, les projets de collectivités qui se bornent à la mise en place de solutions d'accès, typiquement pour résorber les zones blanches du haut débit, sans traiter la question de la collecte du trafic, sont confrontés à des coûts de rapatriement du trafic plus élevés, ce qui appelle un subventionnement souvent plus important et durable pour couvrir les zones les moins rentables.* » On peut légitimement se demander en quoi un mécanisme de péréquation, dont les effets sont reconnus en 2008, ne serait plus justifié en 2010. D'autant plus que dans le cadre de ce même rapport, l'ARCEP précise : « *La question de la solidarité territoriale se pose dans le contexte plus global de l'aménagement numérique du territoire. En particulier, les dépenses nécessaires à la densification des réseaux de collecte, qui permettront la montée en débit tout en préparant le très haut débit fixe ou mobile, seront conséquentes. Ces déploiements pourront se faire en partie en associant initiative publique et investissements privés, par exemple dans le prolongement des RIP déjà mis en place.* » Que l'ARCEP ne s'est-elle souvenue de son diagnostic et de ses préconisations de 2008 dans le présent projet de décision ! Les propositions de 2010 ne sont pas en phase avec ces conclusions. Les collectivités sont placées, ici, dans le meilleur des cas, en situation d'observateurs et, dans le moins favorable, en simple contributeur financier des zones blanches FTTH de leur territoire.

Le Conseil Général de l'Oise souhaite, de manière générale, que l'ARCEP revoie le rôle qu'elle donne aux collectivités territoriales dans le dispositif mis en œuvre en leur affectant une véritable fonction d'arbitre dans la couverture très haut débit de leur territoire. Il demande, en outre, que l'Autorité accorde un statut spécifique aux Réseaux d'initiative publique au sein de la réglementation des zones très denses comme des zones moins denses. Ces derniers doivent pouvoir être considérés comme un vecteur privilégié de la mutualisation des réseaux très haut débit.

2. Les dispositions réglementaires retenues par l'ARCEP hors des zones très denses :

Ces dispositions appellent de notre part les observations principales suivantes, développées ici de manière synthétique :

✓ Les procédures préalables à la mutualisation :

Le projet de décision prévoit que les opérateurs consultent, entre autres acteurs, les communes desservies par la zone arrière du point de mutualisation, au moment du choix de la maille pertinente sur laquelle se fera la partition. Le Département s'en félicite. On note toutefois, que cette consultation n'est encadrée

par aucune disposition particulière : délai de consultation pour l'opérateur, délai de réponse pour la commune, communication des résultats sur un même territoire... Or, à défaut de réponse des acteurs concernés et « *afin de garantir une couverture cohérente* », l'ARCEP indique que « *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 du territoire* ». Le Conseil Général de l'Oise ne partage pas ce choix de la zone arrière des NRA comme maille de référence, par défaut. En effet, celle-ci offre peu de cohérence technique avec la topologie d'un réseau FTTH qui regroupe les poches de prises par type d'habitat homogène, sans référence aucune avec la boucle locale cuivre.

En outre, dès lors qu'un Réseau d'initiative publique est présent sur un territoire, celui-ci devrait rentrer en ligne de compte dans la fixation de ces zones de partition. Le texte de l'ARCEP n'en fait pas mention, ce que le Département de l'Oise regrette. Nombre de réseaux d'initiative publique, en France, recouvrent plusieurs centaines de kilomètres, 1050 km pour TélOise, et sont présents dans la majorité des communes de leur périmètre. La localisation des PM et la partition des zones arrière, à la maille communale, sont ainsi susceptibles de s'adosser au réseau d'initiative publique existant, qui en facilitera fortement l'accessibilité. Les RIP devraient donc être considérés, là où ils existent, comme un élément de référence pour les opérateurs d'immeuble dans le découpage de leur zone arrière et être directement associés à cette démarche. L'ARCEP serait ainsi assurée d'une cohérence de la couverture et d'une non redondance des zones de déploiement.

Le Conseil Général de l'Oise demande à l'ARCEP que le présent projet de décision impose, dès lors qu'un RIP existe sur un territoire, que l'exploitant public soit obligatoirement associé et impliqué dans les choix de la localisation des points de mutualisation par les opérateurs et la définition de la partition de la zone arrière, sur une maille communale ou intercommunale.

- ✓ Les modalités d'intervention de l'opérateur d'immeuble en zones moins denses :

La notion d' « opérateur d'immeuble » figurant dans le cadre de la réglementation des zones très denses est appliquée aux zones moins denses dans le présent projet de décision. La définition proposée reprend celle de la décision de l'ARCEP du 22 décembre 2009, elle-même issue de l'article L 34-8-3 : « *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.” Or, cette définition, si elle pouvait s’avérer pertinente en zones très denses, paraît peu adaptée à un environnement de zones pavillonnaires, voire de fermes isolées... On voit mal l’opérateur d’immeuble signant une convention avec chaque propriétaire terrien ou chaque détenteur de maison particulière d’une zone arrière d’un point de mutualisation avant de lancer sa consultation de co-investissement, ce qui, pourtant, devrait être la norme. Dans ces conditions, on peut se poser la question de savoir si l’ARCEP ne donne pas, ici, un cadre juridique à l’opérateur d’immeuble fondé sur une interprétation quelque peu extensive du périmètre d’intervention de celui-ci. En fait, le fondement juridique d’une application de cette notion aux zones moins denses nous semble encore devoir être trouvé.

Par ailleurs, de manière à éviter qu’un opérateur d’immeuble ne déclare des zones arrière de point de mutualisation de taille importante, tout en limitant, dans les faits, son déploiement au poches de logements les plus rentables, l’ARCEP prévoit l’obligation pour celui-ci de déployer *« dans un délai raisonnable suivant la déclaration de la zone arrière de son point de mutualisation, un réseau permettant que l’ensemble des logements de la zone puisse être raccordé au réseau horizontal déployé au niveau de points situés à proximité immédiate de ces logements »*. Le Département partage la préoccupation de l’ARCEP dans ce domaine, c’est pourquoi il s’inquiète de voir que le caractère « raisonnable » du délai ne soit pas encadré dans le projet de décision, ni que la procédure de « déclaration » elle-même, ne soit pas précisée.

L’Autorité indique, dans le texte préalable au projet de décision: *« (...) dans le cas où l’opérateur d’immeuble n’équipe pas dans un horizon de temps raisonnable certains immeubles de la zone arrière de son point de mutualisation une demande de raccordement par un opérateur tiers est alors justifiée et raisonnable au vu de l’objectif de couverture du territoire. Cette demande pourrait notamment émaner d’une collectivité souhaitant compléter l’équipement de cette zone arrière »*. Cette disposition confirme le fait que la collectivité sera ainsi amenée à corriger les défaillances de l’initiative privée, à un coût qui se révélera, à ce stade, très probablement rédhibitoire, la partie la plus rentable ou la plus facile de la couverture ayant déjà été réalisée par l’opérateur privé.

Le Conseil Général de l’Oise souhaite que le présent projet de décision indique précisément le délai et la procédure auxquels devrait se conformer l’opérateur d’immeuble pour respecter ses engagements.

- ✓ La mise en œuvre du co-investissement *ab initio* ou à posteriori dans le cadre des zones moins denses:

L'article 5 du projet de décision de l'ARCEP indique : « *L'opérateur d'immeuble fait droit aux demandes raisonnables d'accès aux lignes au point de mutualisation formulées dans le cadre de l'article 2 de la décision n°2009-1106 qui incluent une demande de participer à un co-financement des lignes par une prise en charge d'une part équitable des coûts* ». L'Autorité a donc choisi de dupliquer aux zones moins denses la procédure prévue en zones très denses, à savoir le co-investissement. Dans ce cadre, l'opérateur d'immeuble est tenu de communiquer aux opérateurs tiers son projet de partition et de mettre à leur disposition les informations relatives à la zone arrière d'un point de mutualisation. Sur cette base, il consulte les opérateurs tiers, en vue de leur co-investissement éventuel.

Tout comme pour la réglementation de la mutualisation dans les zones très denses, l'ARCEP ne prévoit pas, ici, de situation particulière pour le cas où un RIP existerait sur le territoire concerné. Le réseau d'initiative publique FTTH, qui répond à des obligations de service public, intervient dans le cadre d'une péréquation entre zones très denses et zones moins denses. Or, il sera confronté ici aux offres d'acteurs n'ayant, à l'inverse, aucune de ces contraintes. Une forme de cannibalisation risque ainsi de s'installer vis-à-vis du service public de mutualisation, par les offres de co-investissement de l'opérateur d'immeuble qui intervient sur une base financière totalement différente de celle de l'exploitant du RIP. En outre, ce dernier, en tant qu'opérateur de gros n'est pas en mesure, comme les opérateurs intégrés, de disposer d'un large espace économique avec un marché de détail associé. Le principe du co-investissement, en zones non denses, devrait donc être modulé en fonction de l'existence d'un RIP FTTH.

Le Conseil Général de l'Oise demande à l'ARCEP que la procédure de co-investissement instituée dans les zones moins denses tienne compte de la présence éventuelle d'un RIP et que son exploitant public ait l'initiative de l'offre de mutualisation auprès des opérateurs tiers, dans le cadre d'un statut juridique spécifique.