

Contribution du Sipperec à la consultation publique de l'ARCEP sur les

***“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”***

4 mai 2011

**1. Sur le constat de l'ARCEP concernant la nécessité de traiter, spécifiquement, les zones de basse densité au sein des zones très denses :**

L'ARCEP au travers de la présente consultation publique fait le constat d'un cadre réglementaire d'accès au segment terminal fibre optique qui ne permet pas de satisfaire à des objectifs de couverture, complète et homogène du territoire, y compris sur les zones très denses. Elle indique : *“L'hétérogénéité des zones très denses conduit à y distinguer des poches de basse densité, constituées essentiellement de petits immeubles et de pavillons. Dans ces poches, une remontée du point de mutualisation en amont dans le réseau semble souhaitable afin de garantir le caractère raisonnable des conditions techniques et économiques de l'accès ainsi que la cohérence et la complétude des déploiements, dans un schéma proche de celui retenu pour le reste du territoire situé hors des zones très denses.”*

Le SIPPEREC se félicite de cette position de l'ARCEP. Toutefois, il voit ici un certain paradoxe à vouloir rajouter un niveau réglementaire (dont on va voir qu'il se subdivise en fait en deux strates) à un dispositif existant qui n'a pas fait ses preuves, plutôt que de remettre à plat intégralement le dispositif lui-même. D'autant que l'on peut s'étonner de ce bilan tardif, la segmentation retenue par l'ARCEP entre Zones Très Denses/hors Zones Très Denses, comme socle de la régulation du FTTH, a suscité, depuis ses prémices, les plus grandes réserves. L'ARCEP remarque : *“Les premiers retours d'expérience sur ces petits immeubles font, de plus, apparaître une grande hétérogénéité de situations, conduisant localement à des coûts de raccordement par prise pouvant varier dans un rapport de 1 à 10, faisant peser un risque sur la viabilité économique des déploiements pour ces immeubles. Or, il apparaît souhaitable que les opérateurs déploient dès à présent des réseaux en fibre optique dans l'ensemble des immeubles, quelle que soit leur taille, et sur l'ensemble du territoire des communes concernées”*.

L'ARCEP note sur ce point que *“les opérateurs n'ont pas convergé sur des solutions opérationnelles pour fournir l'accès aux lignes de ces petits immeubles en un point de mutualisation”*. Le SIPPEREC, tout comme nombre de collectivités territoriales, a attiré l'attention de l'ARCEP, dès la première consultation publique, sur des choix réglementaires qui paraissaient peu efficaces et susceptibles d'avoir des effets négatifs au regard de la politique visée.

Plus d'un an après, force est de constater que les craintes émises par le Syndicat à cette occasion étaient fondées.

Le territoire du Syndicat compte 68 communes ainsi classées, selon la décision de l'ARCEP, en zones très denses et 39 communes 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 les opérateurs.

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 font l'objet d'une régulation différente (taille des points de mutualisation de 1000 lignes à minima, sur le domaine public, mutualisation sur la base d'une seule fibre optique, absence d'obligation de fibre dédiée etc.).

Cette situation interdit au Sipperec, une approche homogène et péréquée de son territoire et pourrait conduire le Syndicat, d'une part, 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 aux seuls immeubles de plus de 12 logements comme l'ARCEP en fait ici le constat, et, d'autre part, à rattraper les déséquilibres avec les communes situées hors des zones très denses.

Le retour d'expérience de ces 12 derniers mois confirme cette situation qui a pour effet de renchérir inutilement le coût de déploiement des réseaux fibre à l'abonné. Les études de modélisation conduites par le Sipperec, relatives à la couverture très haut débit de son territoire, et les déploiements FTTH qu'il a déjà mis en œuvre, montrent les points suivants :

- l'infrastructure de collecte et de distribution (horizontal) d'un réseau FTTH comme celui d'Opalys<sup>1</sup> doit non seulement supporter le poids financier du raccordement, en pied de bâtiments, de 3 421 immeubles collectifs de plus de 12 logements, mais également celui du raccordement de 2 678 immeubles de moins de 12 logements et de 59 746 maisons individuelles sur le territoire des 13 communes. Sur ce modèle, seuls 5% des logements, soit 28 unités de réalisation, ont un coût à la prise (SRO-PBO) inférieur à 300 €. Pour les 95% restants, qui représentent 800 unités de réalisation, le coût est évalué entre 300 € et 2000 € et plus. Dans ces conditions, certaines zones sont durablement déficitaires. Or, les offres de référence en mutualisation active n'étant pas prévues en Zones Très Denses, les unités de réalisation, non rentables pour les opérateurs, le resteront longtemps.
- l'absence de péréquation entre zones très denses et zones moins denses, à l'échelle d'un territoire mixte, entraîne un surcoût du déploiement de 25%. Le coût moyen à la prise (i.e investissements fixes de premier établissement/ nb de prises) passe de 508 € à 633 € soit une progression de 25%.
- 5 communes sur les 13 communes de la DSP Opalys présentent un nombre de logements en immeubles de plus de 12 logements inférieur à 50% (cf. détail cartes en annexe). Il s'agit des communes suivantes :

49% Le Blanc Mesnil  
 48% Drancy  
 49% Livry -Gargan  
 47% Villeneuve le Roi  
 36% Villemomble

L'ARCEP, en proposant aujourd'hui de mettre en place un régime spécifique aux immeubles de moins de 12 logements, au sein des zones très denses, reconnaît donc cette situation. Dans la présente consultation, l'Autorité met d'ailleurs en évidence le fait que les *"petits immeubles rassemblent une part importante des logements situés en zones très denses"*. Elle note *"les zones très denses regroupent un peu plus de 6 millions de logements ou locaux à usage professionnel, dont 3,5 millions sont situés dans des immeubles de plus de 12 logements (soit 58 %) et 2,5 millions dans des immeubles de moins de 12 logements. Parmi ces 2,5 millions, 750 000 sont des logements situés dans des immeubles individuels, c'est-à-dire des pavillons. Les zones très denses regroupant 1,2 million d'immeubles dont 1 million d'immeubles de moins de 12 logements, les immeubles individuels représentent donc 75 % des immeubles de moins de 12 logements"*.

Le Sipperec se félicite de voir que l'ARCEP revient aujourd'hui à un principe de réalité, mais la question est de savoir si les nouveaux choix réglementaires envisagés ne risquent pas de complexifier encore plus une construction réglementaire déjà bien lourde.

## **2. Sur la pertinence du nouveau dispositif réglementaire proposé pour les zones de basse densité :**

---

<sup>1</sup> 36 000 prises FTTH construites aujourd'hui

Celui-ci s'articule autour des deux catégories de modalités suivantes :

a) pour les immeubles de moins de 12 logements dans les zones de basse densité :

- détermination d'une maille infra-communale de délimitation des zones de basse densité, au sein des zones très denses, sur la base d'un découpage de la commune, de préférence, à l'IRIS<sup>2</sup>,
- caractérisation de la zone de basse densité au travers d'un critère constitué par « *le ratio entre le nombre d'immeubles individuels (immeuble d'un seul logement) et le nombre total d'immeubles* » de la zone concernée. L'Autorité propose que *“les IRIS comportant plus de [60-70] % d'immeubles individuels soient qualifiés de poches de basse densité. Au terme d'une étude d'impact et de sensibilité”*. Selon l'ARCEP “ *Avec ce seuil, [25-30]% des logements situés dans l'ensemble des communes des zones très denses seraient classés en poches de basse densité.* ”
- recommandation d'une taille des points de mutualisation de 300 logements avec alignement des immeubles de plus de 12 logements subsistant dans le quartier moins dense sur cette réglementation.
- suppression de l'obligation de proposition d'une fibre dédiée.
- intégration d'une offre de raccordement du réseau vertical de l'immeuble au point de mutualisation.

b) pour les immeubles de moins de 12 logements situés en dehors des zones de basse densité :

- point de mutualisation situé en amont de la zone de desserte mais « *il devrait être majoritairement situé à proximité des immeubles* » (4 solutions sont étudiées).
- recommandation d'une architecture multi-fibres.
- aucune taille du point de mutualisation n'est préconisée : celle-ci étant « *très variable* ».

On voit donc que ces recommandations conduiront à la coexistence de trois régimes différents au sein des communes qualifiées en Zones Très Denses :

- celui des immeubles de plus de 12 logements situés dans les zones de haute densité.
- celui des immeubles de moins de 12 logements dans les zones de basse densité.
- celui des immeubles de moins de 12 logements situés en dehors des zones de basse densité.

A cela, vient se rajouter, pour les établissements intercommunaux, comme celui du Sipperec, le régime des communes qui sont situées en dehors des zones très denses. Ce ne sont donc pas trois régimes qu'il va devoir faire coexister mais quatre.

L'ARCEP indique, que son projet de recommandation vise à “*offrir à l'ensemble des opérateurs une visibilité suffisante sur le cadre réglementaire en vigueur afin de leur permettre d'engager des déploiements économiquement viables, cohérents et homogènes sur les communes des zones très denses.*” Le SIPPAREC, au vu des propositions de l'ARCEP n'est pas véritablement convaincu que la “*visibilité*” souhaitée soit au rendez-vous. La multiplication des régimes différents, leur complexité de mise en œuvre, les contraintes qu'ils induisent au regard d'une démarche de péréquation, en font un dispositif inapplicable.

---

<sup>2</sup> L'ARCEP reconnaît toutefois que « *pour éviter certaines incohérences locales manifestes de ce découpage [à l'IRIS], notamment par rapport à l'emprise du génie civil déployé ou à la typologie du bâti, certains ajustements devraient être admis, après consultation des acteurs concernés.* »

L'Autorité est-elle si loin de ce même constat dans la mesure où elle indique elle-même que : *“Après un bilan, fin 2012, de la mise en œuvre de la présente recommandation, l'opportunité d'une modification de la décision du 22 décembre 2009, qui nécessiterait alors un processus de révision plus lourd, sera étudiée”*? L'Autorité de la Concurrence avait déjà demandé ce rendez-vous au vu des résultats du cadre réglementaire national.

Les faibles résultats qui résultent des décisions prises jusqu'à présent témoignent de réelles difficultés. On peut douter, dans ces conditions, que la présente recommandation soit davantage mise en œuvre, et notamment d'ici le délai de 12 à 18 mois, prévu pour une révision éventuelle du cadre réglementaire. Aussi, plutôt que de multiplier les couches réglementaires, le SIPPAREC souhaite que l'ARCEP procède à la refonte des deux dispositions prises jusqu'à présent dans le domaine de la fibre à l'abonné.

### **3. Sur l'adéquation aux dispositions communautaires du cadre réglementaire français en matière de mutualisation du segment terminal fibre optique s'agissant du régime des SIEG et des aides d'État :**

Le Sipperec a déjà eu l'occasion de l'indiquer au cours de ses différentes contributions aux consultations publiques de l'ARCEP sur le sujet : la segmentation mise en œuvre par l'Autorité entre Zones Très Denses et hors de ces zones ne recouvre pas l'analyse concurrentielle faite par la Commission.

Les recommandations et lignes directrices de la Commission Européenne relatives aux aides d'État dans le domaine des réseaux NGA<sup>3</sup>, qui s'est notamment traduite par la décision de la Commission reconnaissant le caractère de SIEG du réseau THD Seine<sup>4</sup>, démontre le caractère non opératoire de la définition des zones très denses retenue par l'ARCEP. En effet, contrairement à ce que l'Autorité indiquait en septembre 2009, la définition des « zones très denses » ne constitue pas « *un élément de référence pour l'appréciation des « zones noires » du très haut débit au sens des aides d'État* »<sup>5</sup>. Le réseau THD Seine se situe intégralement, selon les critères établis par l'ARCEP, en « zones très denses » et, pour autant, la Commission retient le principe de zones blanches du très haut débit au sein même de ce périmètre. La segmentation établie par l'ARCEP n'apparaît donc pas conforme aux règles européennes.

Cette analyse tend à se confirmer à la lecture de la réflexion, entamée actuellement par la Commission, sur ces mêmes règles. Le document : « Révision des *lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit* »<sup>6</sup> rappelle que « *pour définir les zones pouvant faire l'objet d'une intervention publique, les lignes directrices font la distinction entre les zones « blanches », « grises » et « noires », selon la présence ou non d'infrastructures privées adéquates déjà en place* ».

---

<sup>3</sup> JO C 235 du 30.9.2009.

<sup>4</sup> 30 septembre 2009

<sup>5</sup> ARCEP, « *L'intervention des collectivités territoriales dans les communications électroniques* » Septembre 2009.

<sup>6</sup> Avril 2011

Les lignes directrices font en outre référence à la « distinction entre différents types de «zones NGA blanches» selon les infrastructures classiques à haut débit existantes (NGA blanche/classique blanche au point 79, NGA blanche/classique grise au point 73 et NGA blanche/classique noire à la section 3.4.4. des lignes directrices) ». La Commission ne retient pas d'autres classifications pour apprécier l'application des règles relatives aux aides d'État dans le domaine des communications électroniques que celle-ci.

En outre, la Commission, dans son processus de révision pose explicitement la question du rôle des Autorités Nationales de Régulation (ARN) nationales. Elle s'interroge pour savoir « comment les ARN pourraient-elles aider les pouvoirs publics (nationaux ou locaux) dans le cadre de leurs aides d'État portant sur le haut débit? » Elle pose notamment les questions suivantes : « Est-il judicieux, selon vous, que les conditions d'accès soient toujours approuvées par les ARN ? Si vous avez participé directement à des projets d'aide, avez-vous constaté des différences entre des conditions d'accès imposées en tant que mesure réglementaire et une obligation d'accès découlant des règles en matière d'aides d'État ? » Il est clair que, si le dispositif envisagé par l'ARCEP était adopté, il constituerait encore un nouveau zonage sans rapport avec « les obligations d'accès découlant des règles en matière d'aides d'État ».

Compte tenu du caractère inapproprié du cadre réglementaire actuel en matière d'accès au segment terminal fibre optique, le SIPPAREC souhaite une remise à plat complète de l'ensemble des décisions et recommandations prises par l'Autorité dans ce domaine. Le Syndicat attend de l'ARCEP qu'elle s'engage, sans attendre le rendez-vous envisagé pour fin 2012, dans la révision du cadre actuel, selon une approche cohérente et globale.

A cette occasion, et au-delà de la nécessaire mise en cohérence des différentes dispositions prises, le Sipperec réitère sa demande d'une réglementation fondée non seulement sur la concurrence par les infrastructures mais aussi par les services, dans une perspective de diversification des acteurs, et des offres, au bénéfice des consommateurs.

Dans ce cadre, le Sipperec attend de la régulation de l'accès au segment terminal fibre optique, indépendamment de la nature des zones couvertes, qu'elle prenne en compte les dispositions suivantes :

- intégration, de la possibilité d'une mutualisation de l'accès aux lignes de communication électronique fibre optique, non seulement en mode passif mais aussi en mode actif,

- maintien d'un modèle multifibres dans toutes les zones : une modularité dans les modalités d'accès doit perdurer, et, au-delà de l'accès passif, il doit être possible de mettre en œuvre un accès actif qui nécessite la mise en place de deux fibres optiques, à minima, sur l'infrastructure FTTH de desserte,

- mise en adéquation de la réglementation française avec le cadre d'analyse concurrentielle de la CE en matière de règles relatives aux aides d'État et aux SIEG,

- exigence de complétude de couverture pour les opérateurs leader du co-investissement avec un contrôle effectif des engagements,

- introduction de dispositions spécifiques aux opérateurs d'opérateurs, n'intervenant pas sur le marché de détail des services, dans le Code des postes et communications électroniques (CPCE) pour favoriser et sécuriser les investissements dans les réseaux fibre à l'abonné.

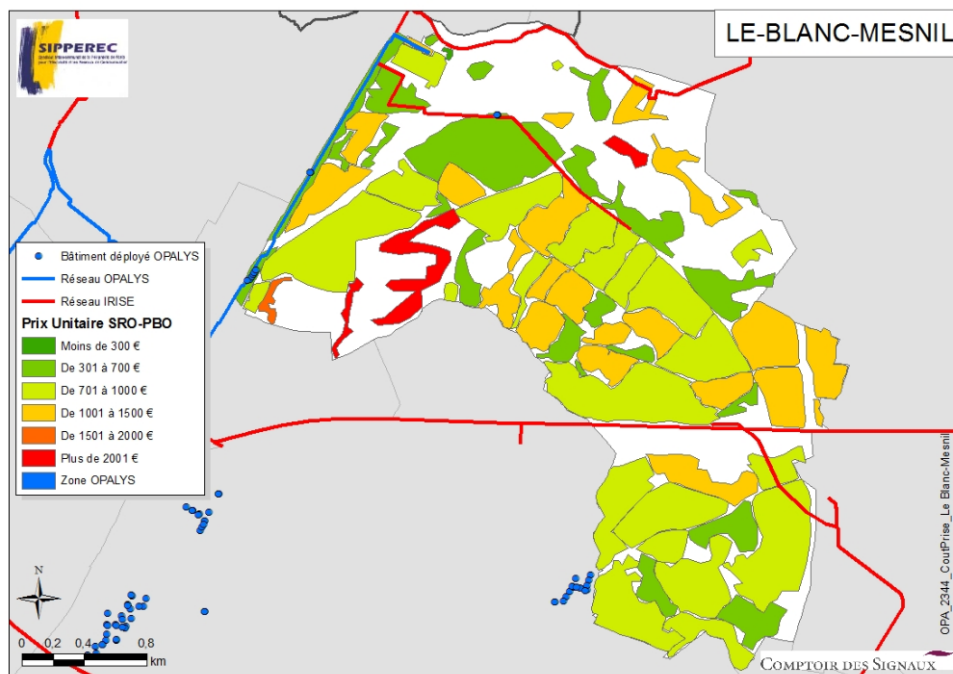
## **ANNEXES**

### **Bilan de la modélisation de la couverture FTTH Opalys au regard du coût à la prise**

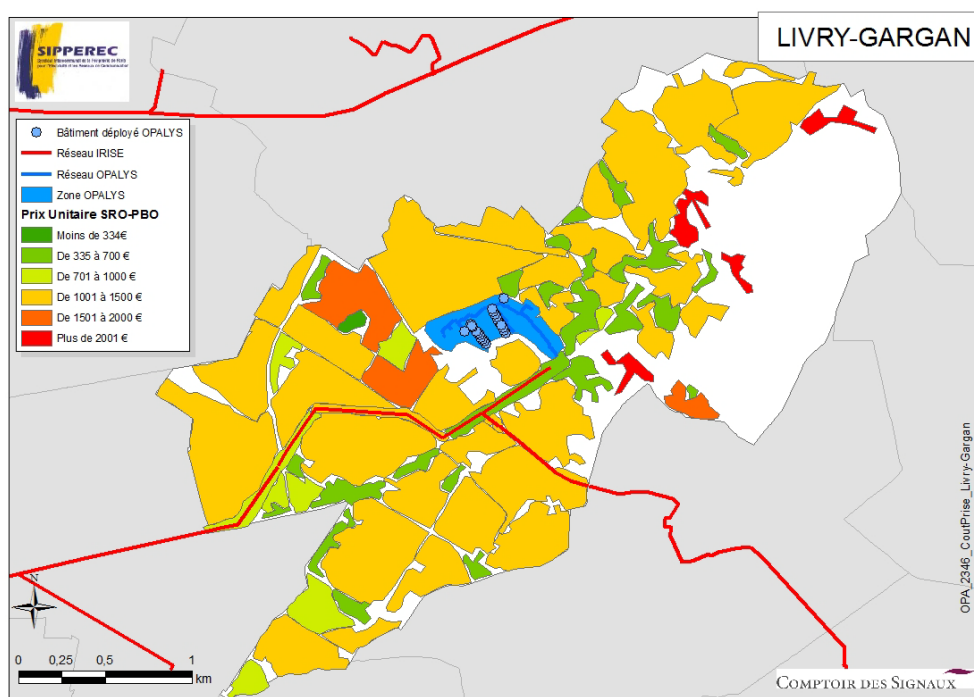
Unités de réalisation dont le coût est :	Nombre d'Unités	% des Logements des 13 Communes
- inférieur à 300 €	28 unités	5%
- compris entre 300 et 700 €	332 unités	55%
- compris entre 700 et 1 000 €	197 unités	21%
- compris entre 1 000 et 1 500 €	206 unités	16%
- compris entre 1 500 et 2 000 €	36 unités	2%
- supérieur à 2 000 €	29 unités	1%



## EXEMPLES

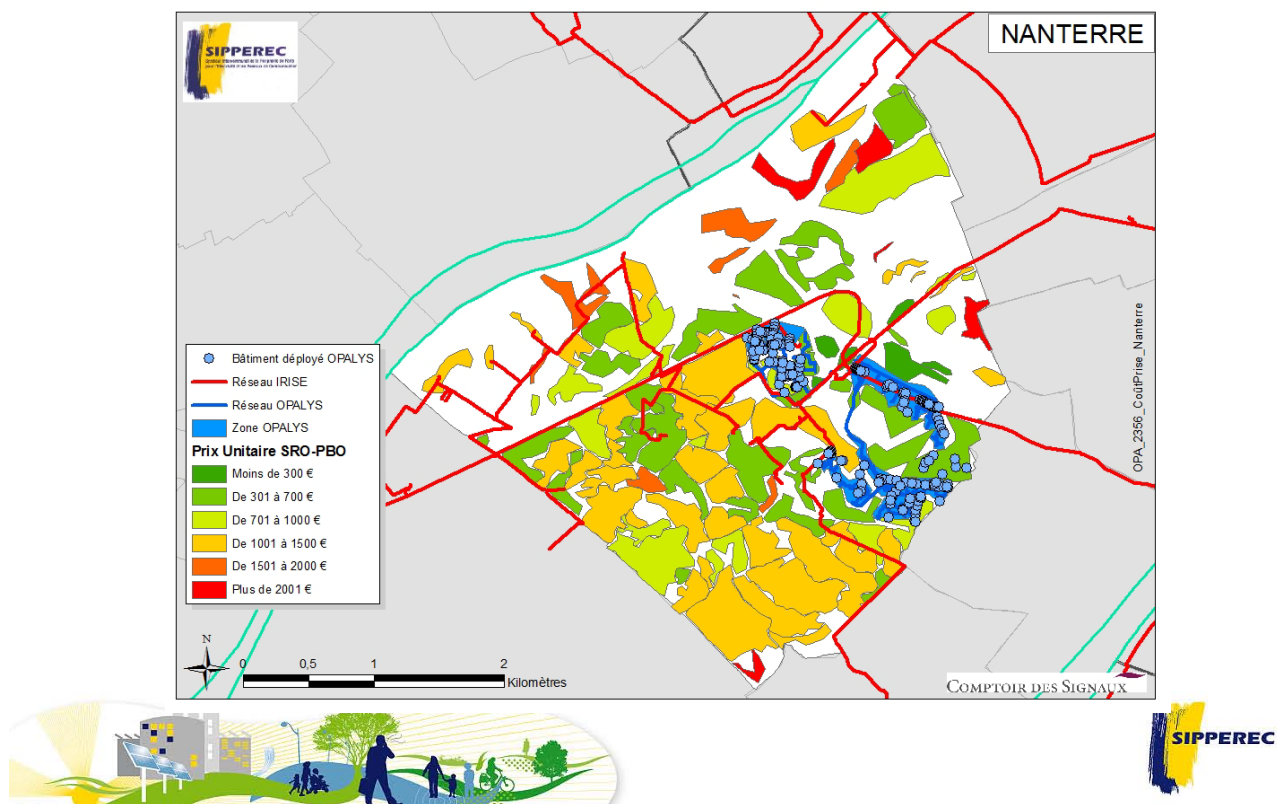


Calcul du coût moyen à la prise par linéaire





## Calcul du coût moyen à la prise par linéaire



Communes OPALYS dont le % de logements en immeuble de plus de 12 logements est inférieur à 50%

