

Sainte-Clotilde, le

15 MAI 2018



**AUTORITÉ RÉGULATION DES COMMUNICATIONS  
ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES**

**7 SQUARE MAX HYMANS  
75730 PARIS CEDEX 15**

D2018008871

Votre identifiant Région : 68599  
(A rappeler dans toutes vos correspondances)

Affaire suivie par : Denis FABREGUE  
Direction : DIRECTION DES SYSTÈMES D'INFORMATION  
Service : DIS POLE TIC  
Tél : 0262922935 - Mél : denis.fabregue@cr-reunion.fr

N/REF : N° D2018008871

OBJET : Projet de recommandation relative à la cohérence des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné – Contribution de la Région Réunion

Monsieur le Président,

L'ARCEP prend l'initiative de clarifier et de compléter les règles permettant de garantir la cohérence des déploiements des réseaux très haut débit. Comme vous le savez, La Réunion a été le premier territoire français massivement concerné par les investissements privés non coordonnés, incohérents et inefficaces. Cette situation rend incertaine la complétude des déploiements privés, notamment pour les zones les plus coûteuses, elle introduit des doutes sur les calendriers annoncés et empêche la Collectivité de définir un périmètre d'intervention publique clair et ferme.

J'accueille donc favorablement le projet de recommandation relative à la cohérence des déploiements en fibre optique jusqu'à l'abonné qui est mis en consultation.

Je regrette toutefois le caractère tardif de cette publication.

En effet, dès 2015, les opérateurs envisageant de déployer de la fibre optique à La Réunion ont effectué des consultations préalables contraires aux objectifs de cohérence affichés dans la décision n°2010-1312 du 14 décembre 2010. Ces incohérences sont d'ailleurs rappelées dans le projet de recommandation mis en consultation. Entre 2015 et 2018, la Région Réunion et les communes concernées ont dû gérer ces situations avec des outils juridiques et un soutien des instances nationales très limités.

Je souhaite faire bénéficier le territoire national de l'expérience développée à La Réunion dans le suivi des déploiements privés très haut débit en fibre optique, notamment dans les zones où plusieurs opérateurs sont en situation de superposition de réseau. A cet effet, je vous prie de bien vouloir trouver ci-jointe la contribution de la Région Réunion à la consultation publique.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président  
Pour le Président par le Directeur Général des Services  
Philippe GUILLON

**LA RÉUNION!**  
**positive!**

## Projet de recommandation relative à la cohérence des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné

### --- Contribution de la Région Réunion

#### Le contexte

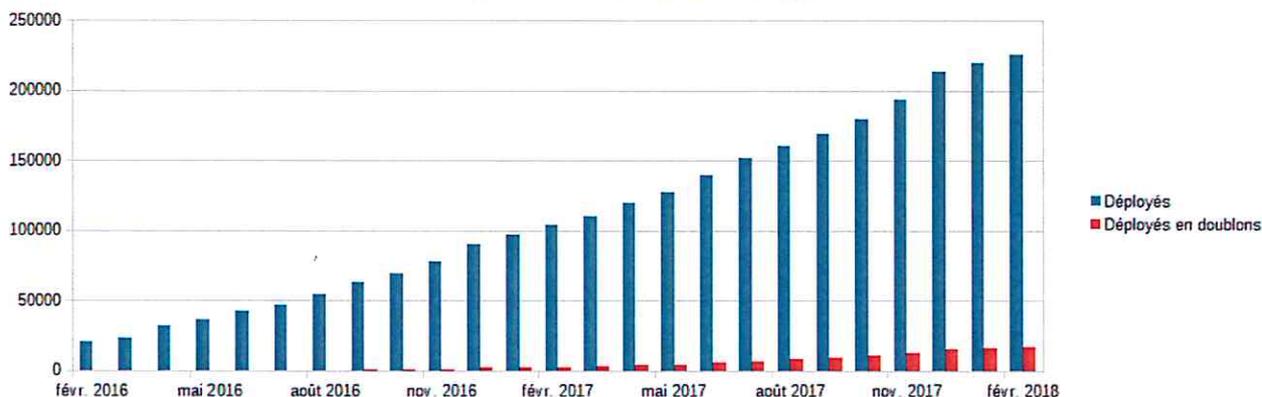
La Région Réunion est en accord avec l'analyse du contexte réalisée par l'Autorité.

Elle souhaite insister sur le fait que les « double déploiements » sont effectifs sur le territoire réunionnais et ne font qu'augmenter.

Ainsi, en février 2018 selon nos observations, 17 380 locaux sont déployés en doublons sur les 225 582 locaux raccordables. Soit près de 8 % des locaux.

Si l'on ne prend en compte que les 8 communes sur lesquelles il existe des doublons, le taux de doublons dépasse les 10 % et représente plus de 16 % à Saint Paul et Saint Benoît, 22 % à La Possession.

Historique des déploiements FttH à La Réunion



Pourcentage des lignes FttH en doublons



LA RÉUNION!  
positive!

Le projet de recommandation doit permettre l'encadrement et la limitation de ces doublons.

Ces doublons démontrent que la réalité économique seule ne permet pas d'éviter les investissements inefficaces. C'est pourquoi la Région Réunion souhaite que le projet soit étoffé pour encadrer de manière ferme les déploiements non cohérents et inefficaces.

### Les risques de préemption

L'autorité identifie à juste titre un risque de préemption d'une zone par un opérateur qui réalise une consultation préalable susceptible de ralentir les déploiements des autres opérateurs ou au contraire favorise en réaction les déploiements en superposition.

Le second volet des conséquences semble devoir être complété.

A La Réunion, en avril 2015, 3 opérateurs ont effectué des consultations préalables sur une grande partie du département à une semaine d'intervalle sans prendre en compte les déclarations des deux autres (dans l'ordre chronologique : Réunicable, Orange, SFR).

Le projet de recommandation part du principe que le 1<sup>er</sup> opérateur est le plus légitime et que sa consultation préalable doit servir de référence aux suivants. La Région Réunion s'interroge sur la pertinence d'un tel raisonnement si ce premier acteur a réalisé une consultation sans que son projet ne soit crédible (relevé de boîte aux lettres non réalisé, périmètre trop large pour que les travaux puissent être réalisés dans un délai raisonnable, etc.).

De plus, sur certaines communes de l'île, des opérateurs ont installé des points de mutualisation sans pour autant démarrer la desserte des zones arrières dans les mois qui ont suivi. Cette forme de tentative de préemption devrait être développée dans le projet de recommandation.

Enfin, une conséquence importante impactant les collectivités devrait être développée : les incertitudes générées par des consultations publiques destinées à préempter un territoire empêchent la collectivité d'arrêter un périmètre d'intervention publique clair.

D'une part, les superpositions d'intentions conduisent à s'interroger sur la pertinence des annonces dès lors qu'elles ne tiennent pas compte de celles des autres opérateurs.

D'autre part, la réglementation actuelle ne permet pas de qualifier simplement une « intention privée » au sens des 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<sup>1</sup>.

Dès lors que le projet public doit se définir différemment en fonction de l'existence ou non d'intentions privées, il serait souhaitable que le projet de recommandation clarifie ce qu'est une « intention privée » au sens des lignes directrices européennes.

- Est-ce qu'une simple déclaration préalable constitue une « intention privée » ?
- Est-ce que seules les ZAPM cible constituent une zone d'« intention privée » ?
- Les déclarations qui portent sur des durées supérieures à 3 ans doivent-elles être considérées comme des « intentions privées » ?

Dans le cas de superpositions inefficaces, et lorsqu'un opérateur décide de renoncer à une zone, il serait souhaitable de mettre en place un mécanisme permettant de faire cesser une « intention privée », dès lors que ce renoncement n'a pas d'impact sur la couverture FttH du territoire concerné (par exemple lorsqu'un autre opérateur a commencé à déployer).

Il est par ailleurs étonnant que le projet de recommandation n'évoque pas l'analyse du caractère crédible des intentions privées (point 65 des lignes directrices, renvoi 80) alors que les collectivités locales, elles, sont soumises à la démonstration de la crédibilité de leurs projets. Soit par les règles relatives aux marchés publics (obligation de rapport d'évaluation préalable), soit pour l'obtention des financements nationaux (règles FSN) ou européens (procédure Grands Projets). Il conviendrait que les opérateurs privés soient soumis à des règles similaires sous le contrôle de l'ARCEP.

<sup>1</sup> Communication 2013/C 25/01 publiée au JOUE le 26 janvier 2013

Les risques liés aux superpositions inefficaces et à l'écrémage

La Région Réunion partage l'analyse de l'ARCEP sur ces deux aspects.

Mesures visant à prévenir les préemptions – Point de départ des délais

La Région Réunion est en accord avec la proposition de l'ARCEP fixant comme point de départ des déploiements la date de fin de la consultation préalable et uniquement pour les ZAPM cibles, ainsi qu'avec un délai de renoncement de 15 jours.

Cependant, en cas de non renonciation, l'expiration du délai conduirait à l'officialisation de plusieurs intentions sur la même zone et une obligation pour chacun à déployer de manière inefficace. Il conviendrait d'explicitier dans la recommandation les conséquences d'une telle situation notamment en termes d'obligation de complétude et de sanctions en cas de non respect des engagements.

Mesures visant à prévenir les préemptions – Contrôle de l'effectivité des déploiements

L'Autorité propose de mettre en place une première échéance à 12 mois permettant de contrôler l'effectivité des déploiements de l'opérateur.

La Région Réunion soutient ce principe et considère qu'un délai de 12 mois est cohérent, mais propose une modalité de contrôle différente.

Dans le projet de recommandation, l'effectivité des déploiements serait vérifiée si l'opérateur a réalisé les premiers PBO sur l'ensemble des ZAPM cible de la consultation préalable.

La Région Réunion craint que cette modalité incite l'opérateur à déployer en priorité sur les zones rentables de chaque ZAPM au lieu de privilégier la complétude des zones amorcées.

La Région Réunion propose une autre modalité permettant non seulement de contrôler l'effectivité des déploiements, mais également de favoriser la complétude des déploiements. Il s'agirait d'exiger de l'opérateur qu'un certain pourcentage des ZAPM soit déployé avec un taux de complétude raisonnable. Par exemple : 1/3 des ZAPM cible de la consultation publique comportant au moins 70 % de complétude après 12 mois.

Une deuxième étape de contrôle serait utile pour s'assurer du maintien du rythme de déploiement par l'opérateur. Cette étape peut, elle, s'apprécier globalement à l'échelle de la « plaque de déploiement » dès lors que cette plaque incorpore l'ensemble des ZAPM cible.

Dans tous les cas, des sanctions devraient être appliquées en cas de non respect des deux échéances.

Par ailleurs, le mécanisme de preuve doit être irréfutable. Sur ce dernier aspect, la réalisation effective des PBO paraît être le seul élément de justification valable. Tous les autres éléments justificatifs qui ont été apportés par les opérateurs sur notre territoire pendant les 2 années écoulées se sont avérés inadaptés à la vérification de l'effectivité des déploiements :

- des linéaires de câble « jusqu'au PA »
- pourcentage de locaux « programmés »
- pourcentage d'investissement
- « pourcentage d'avancement » par ZAPM

Mesures visant à prévenir la superposition inefficace des réseaux

L'Autorité propose d'imposer le découpage en ZAPM de la consultation préalable du 1<sup>er</sup> opérateur à tous les autres opérateurs.

La Région Réunion craint les effets de bord négatifs de ce principe.

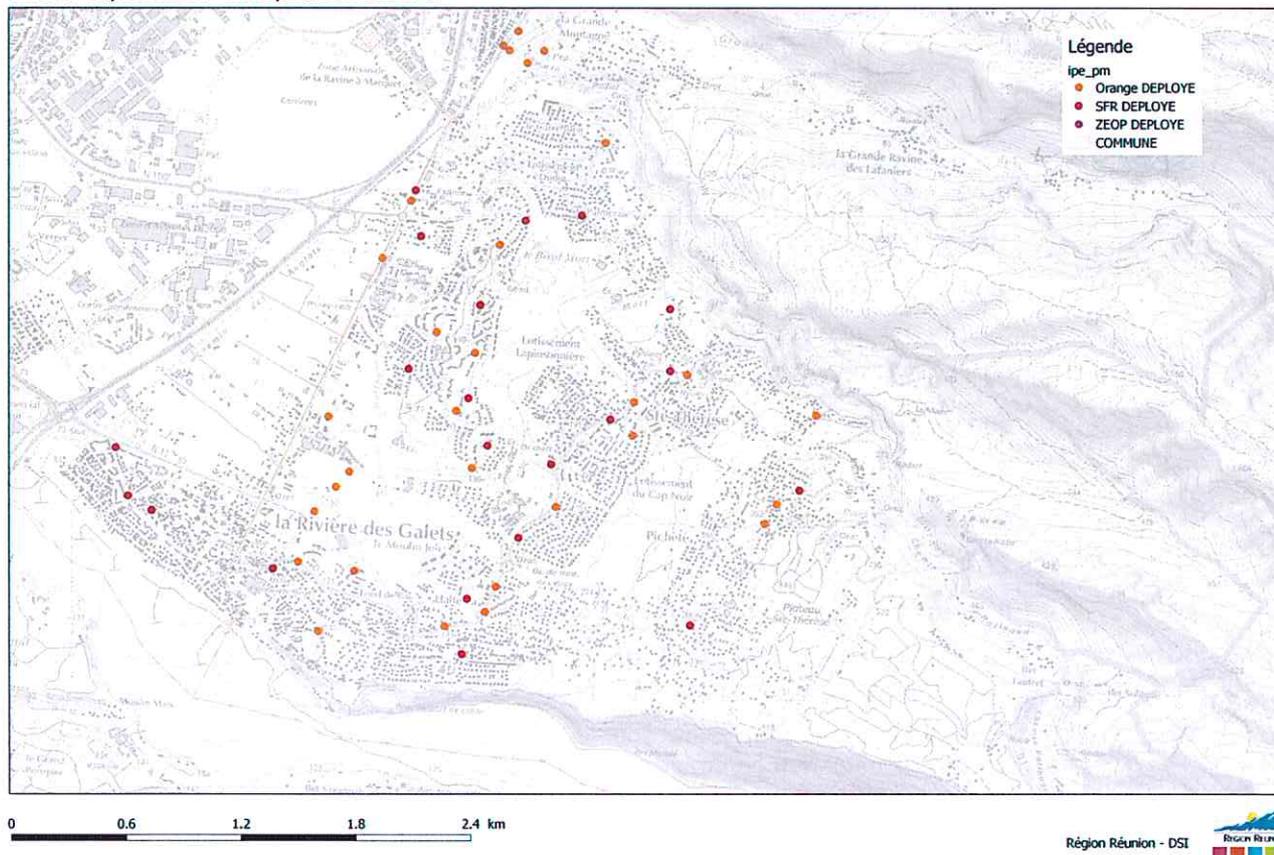
En effet, dès lors qu'une priorité est donnée au primo déclarant, il existe un risque que les

déclarations soient effectuées alors que les études ne sont pas achevées. Ces attitudes ont été constatées à La Réunion alors même qu'aucune priorité au premier arrivé n'était fixée.

Il nous semble également que cette disposition n'empêche pas le déploiement d'un second réseau. Lorsqu'un autre opérateur décide de déployer son réseau, il a la possibilité de poser son PM à proximité immédiate de celui de l'autre opérateur et déploie en parallèle. Les règles d'ingénierie sont suffisamment standardisées pour que le découpage imposé soit acceptable. La conséquence directe de cette organisation est la multiplication des armoires sur le domaine public.

A titre d'illustration, voici la carte des PM effectivement déployés par Orange et SFR sur la commune de La Possession.

Double déploiement - multiplication des PM



Obliger les opérateurs à respecter le découpage et le positionnement des PM d'une même consultation préalable aurait pour conséquence de contraindre la commune à accepter la multiplication des armoires au même endroit, ce qui ne serait pas forcément conforme à ses choix d'aménagement. Cette contrainte viendrait se surajouter au fait de devoir supporter les conséquences négatives des déploiements multiples parfaitement décrites dans le projet de recommandations.

La Région Réunion propose plutôt de revoir l'organisation de la consultation préalable. Il serait envisageable (liste non exhaustive) :

- d'obliger les opérateurs à répondre aux consultations préalables
- éventuellement d'interdire de déployer en cas de non réponse à la consultation préalable (ou autoriser les communes à ne pas délivrer de permission de voirie)
- de prévoir une analyse de la crédibilité des projets par l'ARCEP
- d'organiser une concertation sous l'égide de l'autorité en cas de projets concomitants

LA RÉUNION!  
positive!

### Mesures visant à prévenir l'écrémage

La Région Réunion partage l'approche de l'autorité sur le mécanisme de prévention de l'écrémage. Elle estime toutefois que ces règles ne permettront d'éviter que les mécanismes d'écrémages sur les petites zones.

Il serait souhaitable que le périmètre des ZAPM cohérentes potentielles recouvre à minima une zone arrière de NRA (découpage utilisé par les 3 opérateurs à La Réunion) pour que le mécanisme visant à prévenir l'écrémage soit efficace à grande échelle.

### Cas des consultations déjà lancées

La Région Réunion partage l'approche de l'autorité sur le traitement des consultations antérieures et sur le délai d'un mois permettant aux opérateurs de préciser la catégorisation de leurs ZAPM.

Cependant, les présentes recommandations devraient encadrer tous les cas de figure qui vont se présenter (hypothèses issues des constats effectués à La Réunion) :

- Les ZAPM de 2 opérateurs différents comportent des locaux raccordables et sont donc déclarées « cible » au même endroit avec des découpages différents
  - quelles conséquences sur les ZAPM cible ?
  - quelles conséquences sur la maille plus large cohérente ?
  - quelles obligations pèsent sur les deux opérateurs ?
- La ZAPM d'un opérateur est déclarée cible et pas celle de l'autre
  - quelles conséquences pour le 2ème opérateur ?
  - quelles conséquences sur la maille plus large cohérente ?
  - quelles obligations pèsent sur les deux opérateurs ?
- Les ZAPM des deux opérateurs sont déclarées « cohérente potentielle »
  - quelles conséquences pour les projets ?
  - La collectivité doit-elle considérer qu'il existe encore une « intention privée » au sens des lignes directrices de l'UE précitées ?
- Les ZAPM de deux opérateurs sont déclarées « cohérente potentielle » mais les 2 opérateurs les déclarent comme « cible » dans le délai d'un mois
  - comment s'organise la mise en cohérence, la concertation ?

La Région Réunion demande également qu'une possibilité de renoncement soit rajoutée à la recommandation en cas de superposition d'intentions, en particulier lorsque les intentions n'ont pas été suivies de réalisations effectives. Une telle mesure permettrait de clarifier le périmètre des intentions privées et de faciliter l'intervention publique.

La recommandation doit également prévoir des sanctions en cas de dépassement des délais dans le cas particulier des consultations déjà lancées.