



**Projet de recommandation de l'Arcep sur  
la mise en œuvre de l'obligation de complétude des déploiements des  
réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné.**

**Réponse commune de l'AMF, l'AMRF, l'Avicca, Départements de France,  
la FNCCR, France Urbaine, les Interconnectés, Régions de France et  
Villes Internet**

# PREAMBULE

## La complétude, une notion publique par essence

Les associations de collectivités signataires remercient l'Arcep de ce projet de recommandation, vu l'importance des problèmes constatés depuis plusieurs années, plus précisément depuis le choix fait par le régulateur (ZTD) puis par l'État (zones AMII, AMEL, CPSD...) de confier une part importante des déploiements à la seule initiative privée, initiative privée qui cherche depuis le début à se départir puis à se défaire de toute obligation de complétude, contrairement à l'initiative publique.

Cette exigence naturelle d'une parfaite complétude qui ne serait que d'essence publique n'est pas une vue de l'esprit, comme en attestent les statistiques que votre Autorité délivre trimestre après trimestre. Ainsi, fin septembre 2024, 45 zones départementales publiques contre 20 zones départementales privées étaient terminées ou quasi terminées. Pour donner un autre chiffre, 46% des communes de la zone RIP sont raccordables à plus de 99%, contre moins de 19% en zone AMII et moins de 4% en ZTD.

A contrario, les batailles autour de cette exigence de complétude – y compris les attaques faites au Régulateur – ne proviennent que de la sphère des acteurs de la zone d'initiative privée. Les associations d'élus se désolent à ce titre que ce sujet de la complétude ne soit toujours pas réglé et que les retards de déploiements FttH en zone d'initiative privée soient traités de manière aussi indulgente : même lorsque l'Arcep finit par sanctionner Orange pour non-respect de ses engagements L33-13, elle le fait deux ans après l'échéance (et pourtant, Orange attaquera cette mise en demeure puis la sanction qui y est attachée). Dans le contexte de la fermeture du cuivre, laisser des utilisateurs finals sans connectivité à un réseau fixe, ou ne pas les déployer dans des quartiers nouveaux serait intolérable.

Dans son avis sur le programme national THD, l'Autorité de la concurrence indiquait en 2010 « *Compte tenu des interrogations sur l'intérêt pour l'opérateur historique à déployer la fibre, celui-ci pourrait en effet réaliser dans un délai rapproché la partie horizontale du réseau dans le centre des principales agglomérations de la zone II, mais ne procéder que marginalement ou lentement au raccordement des immeubles et à l'installation de la fibre dans les habitations des zones concernées, en dehors des quelques immeubles les plus rentables.* ».

Le Régulateur s'est également inquiété de ce risque dans sa décision de décembre 2010 ; pour autant, les mesures prises alors pour éviter l'existence de trous de couverture durable n'ont visiblement pas suffi, d'où la présente consultation qui se devrait, au regard de ce passif, être particulièrement ferme et directive, ce qui est loin d'être le cas. Or on ne peut que s'étonner de la rédaction, page 27, de la mention « *L'Autorité estime également souhaitable que ces informations soient mises à jour dans les délais prévus à l'article 14 de la décision n° 2015-0776.* » : s'agissant de délais fixés par une décision, en quoi est-il pertinent de seulement les estimer souhaitables et non pas de les exiger ?

Aussi les collectivités représentées autour de cette réponse ne disent pas « estimer éventuellement souhaitable dans la mesure du possible et sous couvert d'omissions ou oublis involontaires ne figurant pas dans cette réponse » et regrettent que pour la mise en œuvre d'une recommandation dont il est attendu une exigence tant sur le fond que sur la forme, avec des objectifs, des délais, des seuils clairs et précis, que l'on utilise des conditionnels, des terminologies aussi imprécises que « les meilleurs délais », « les meilleurs efforts », « des tarifs raisonnables » etc. Non, les collectivités ne l'estiment pas souhaitable, mais elles l'exigent.

## Compléter le projet de décision

Les associations d'élus répondent en détail après ce préambule aux différents points du projet de recommandation. Toutefois, plus globalement, le projet pour être pleinement opérationnel doit impérativement être précisé et complété par des mesures additionnelles suivant quatre axes :

- **mobiliser l'ensemble parties prenantes pour être efficace, via l'open data ;**
- **compléter le cadre réglementaire ;**
- **lever les ambiguïtés sur les « refus de tiers » ;**
- **rattraper rapidement le passé.**

Les associations signataires espèrent fermement que ces considérations seront prises en compte par le régulateur.

- **Mobiliser l'ensemble des acteurs pour être efficace, via l'open data**

### ***Le constat :***

Le projet de recommandation clarifie les trop nombreux cas qui aboutissent à l'impossibilité pour un utilisateur final de bénéficier de la fibre optique. Refus de tiers (réels ou prétextés), immeubles neufs « oubliés », classements hâtifs en « raccordables à la demande » ... Le texte tente de prendre en compte dans le détail des situations trop souvent nébuleuses, liées à la faible appétence des opérateurs constatée depuis plusieurs années.

Cependant clarifier n'est pas résoudre. L'inappétence des opérateurs à construire les prises FttH les plus « complexes », terme utilisé le plus souvent pour éviter de dire « les prises les plus chères », est avérée. Qu'il s'agisse des chiffres déclinant de construction, des constats des collectivités concernées et des usagers, des recours contre les sanctions pour non-respect des obligations de couverture, ou encore des pressions fortes et réitérées de certains délégataires pour ne pas aller vers le 100% et ceux malgré des menaces de sanctions et des contentieux parfois lourds financièrement, les collectivités font face à des tirs parfois groupés d'acteurs pour lesquels la complétude est un objectif à fuir à tout prix plutôt qu'à atteindre quel qu'en soit le prix.

Les processus évoqués dans le projet souffrent en ce sens d'un défaut majeur : ils restent cantonnés à la sphère des opérateurs, en excluant les tiers supposés « bloqueurs » ainsi que l'utilisateur final. Une recommandation trace la ligne de conduite du Régulateur s'il est saisi d'un litige entre opérateurs, et elle ne constitue pas une obligation stricto sensu. En dehors des litiges entre opérateurs, rien ne pourra être entrepris par un acteur tiers. Or comment escompter qu'un opérateur privé exerce un recours devant l'Arcep pour des cas isolés, qu'il pourrait traiter via d'autres solutions techniques (radio, satellite, etc.) ? Sachant que, de plus, il prendrait le risque, si l'Arcep lui donne raison, que ce raccordement se fasse dans des difficultés opérationnelles telles et pour un coût financier non recouvrable avec le prix d'un abonnement standard.

Il est donc impératif que les autres acteurs concernés (occupants des locaux d'habitation et professionnels, propriétaires, copropriétés et syndicats de lotissements...), ainsi que les collectivités en charge de l'aménagement général et de l'aménagement numérique soient parties prenantes au processus. Ces parties prenantes doivent pouvoir prendre connaissance de toutes les situations de blocages, d'une part pour en vérifier la réalité ou les oublis, d'autre part pour participer à la résolution de ce qui relève de leurs compétences respectives, de leurs capacités de médiation et de leur mobilisation pour modifier le cadre général si nécessaire. C'est le rôle qu'elles ont joué dès les débuts du passage à la fibre optique, depuis la facilitation des travaux jusqu'aux évolutions

législatives (dispositions dans la loi ELAN...), en passant bien sûr par les déploiements de réseaux d'initiative publique.

Il s'agit aujourd'hui de s'attaquer à une problématique qui va être massive, nécessitant de surcroît un traitement dans un délai court compte-tenu du processus d'extinction du cuivre et de la faible appétence des opérateurs à traiter des cas complexes et/ou coûteux. Pendant de trop longues années, les problèmes, bien qu'identifiés, non pas été résolus. Le processus des « raccordements à la demande » est ainsi resté en grande partie inopérant, une « triste pantalonnade », sans offre ni demande de la part des opérateurs commerciaux. Encore aujourd'hui, des particuliers voire des entreprises sont classées en raccordables à la demande dans l'IPE, mais aucun FAI ne leur propose d'entrer dans un processus de commercialisation même différent du processus classique. De fait, ces raccordables à la demande restent des non-raccordables effectifs.

Imaginer que la seule transparence entre OC et OI va déclencher des actions à la hauteur du problème à traiter n'est aucunement crédible. Les enjeux stratégiques des opérateurs ne résident pas dans la résolution des difficultés qui leur apparaissent comme résiduelles par rapport à la taille du marché grand public ou professionnel.

Cependant, in fine, les OI comme les OC ont aussi des intérêts à l'extension du réseau fixe, sans parler des utilisateurs finals et les acteurs de l'aménagement du territoire.

***La demande des associations d'élus :***

Aussi, il est nécessaire qu'un maximum des informations décrites dans ce projet de décision soient accessibles à toutes les parties prenantes, en open data, tant pour traiter de cas individuels que pour saisir les récurrences, locales ou nationales, qui nécessitent un traitement global.

Faute d'une telle ouverture, l'Arcep se trouverait nécessairement en porte-à-faux entre ces parties prenantes et les opérateurs, en étant saisie d'une multitude de cas. Le succès global du cadre de régulation français (ouverture du génie civil, régulation symétrique etc.) risquerait d'être vite oublié si des centaines de milliers d'utilisateurs du fixe, voire des millions, se voyaient contraints de migrer vers des solutions moins performantes que celles vantées, à juste titre, par la fibre.

○ **Compléter le cadre réglementaire**

***Le constat :***

Les associations de collectivités ne souscrivent pas aux propos trop peu volontaires de la consultation concernant la zone très dense, qui ne comporte pas d'obligation de complétude. La seule arme brandie par le Régulateur est celle de sa capacité à encadrer l'extinction du cuivre. Mais, d'une part cela ne permet pas aux particuliers et aux petits et moyens professionnels de bénéficier de la fibre, qui est devenue un standard, et d'autre part, le Régulateur ne peut s'opposer à l'extinction que pendant la durée très limitée de deux années au maximum, cette durée étant occultée dans le texte de la consultation.

Le projet de décision fait part d'un certain optimisme sur plusieurs points non pris en compte dans le cadre symétrique actuel (nouveaux lotissements et ZAC hors ZAPM, poches de basse densité...) via des formulations de complétude qui ne constituent en rien des obligations comme « il serait de bonne pratique » ou « il est souhaitable ». Les enjeux financiers du marché des communications électroniques sont tels que le « gentleman agreement » n'a jamais été la règle dans le secteur.

**La demande des associations d'élus :**

Aussi, pour ces cas comme pour la ZTD, non seulement une documentation en open data est indispensable, mais une voiture-balai réglementaire est nécessaire. Gouvernement, législateur et Régulateur doivent se saisir de cette question. Il ne s'agit pas de bouleverser les fondements économiques sur lesquels les opérateurs se sont engagés, mais de finaliser un cadre global pour les décennies à venir. Ce qui est marginal pour un opérateur peut être essentiel pour les usagers d'une portion du territoire.

○ **Lever l'ambiguïté sur les « refus de tiers »**

**Le constat :**

Lorsqu'un usager arrive à disposer d'informations sur l'échec de son raccordement, la réponse est régulièrement la même « c'est la faute à un autre ». Ceci a encore été rappelé lors d'une table-ronde au TRIP d'automne 2024 de l'Avicca.

L'annexe 1 de la consultation (Lexique) ne pose pas une définition explicite pour la notion de refus de tiers. *Locaux concernés par des blocages et refus ne relevant pas de l'opérateur d'infrastructure (« refus tiers ») : locaux n'ayant pas fait l'objet d'un déploiement du PBO du fait de blocages et refus dûment justifiés et ne relevant pas de la responsabilité de l'opérateur d'infrastructure.*

Pour éviter que certains OI ne dissimulent leur inappétence à remplir leur obligation, il convient d'une part de préciser cette notion, et d'autre part de pouvoir la contrôler.

**La demande des associations d'élus :**

Elles demandent, en premier lieu, que l'Arcep précise que l'OI ne peut méconnaître les lois et règlements en vigueur et ce, de manière ex ante et non pas ex post comme décrit au 3.2.2 et au renvoi 32. Les respecter relève bien, en effet, de sa responsabilité. À titre d'exemples<sup>1</sup>, si un règlement de voirie indique que les déploiements et/ou les raccordements doivent se faire en souterrain sur une zone, l'opérateur ne saurait déposer une demande en aérien et invoquer un refus pour s'exonérer de ses obligations. Ou encore si un OI demande l'autorisation à une collectivité d'implanter des d'infrastructures d'accueil sur des parcelles privées et que ladite collectivité refuse de donner l'autorisation parce que cela ne relève donc pas de sa compétence et violerait le principe constitutionnel de droit de la propriété, l'opérateur ne saurait qualifier cela de refus de tiers. Avec une définition stricte de ce qui ne pourra pas être entendu comme « refus de tiers », leur nombre devrait être limité. Ainsi, les juristes consultés par l'association d'élus Avicca estiment que les refus de tiers relevant de problématiques de servitudes devraient être exceptionnelles depuis la loi ELAN. Encadrer ses sous-traitants et ne pas les laisser déployer sans prévenance et sans respect esthétique des façades voisines est bien de la responsabilité de l'opérateur.

En second lieu, aucun process strictement interne aux OI et OC ne pourrait documenter exactement, contrôler et encore moins résoudre ces cas litigieux, concernant justement des tiers. Il convient donc que les locaux concernés et la cause des refus puissent être portés par l'Arcep à connaissance des occupants, des propriétaires et des élus, afin de pouvoir les vérifier, aider à leur résolution ou le cas échéant de pouvoir s'impliquer dans leur résolution (médiation, évolution des règles...).

<sup>1</sup>Les exemples cités ci-après sont issus réels cas considérés par des OI comme étant des « refus de tiers », cas qui ont ensuite été remontés par les collectivités locales à leurs associations nationales

- **Rattraper rapidement le passé**

***Le constat :***

L'Arcep indique un processus de rattrapage que les associations d'élus attendaient depuis longtemps au regard des dérives constatées sur le terrain. Elles accueillent donc positivement les options proposées par le Régulateur, même si elles sont insuffisamment complètes.

Le mode de raccordement choisi par la communauté des opérateurs jusqu'à présent, malgré ses « errements », a abouti à un volume considérable de non-raccordables. La sous-traitance en cascade, avec son mode de rémunération et l'insuffisance (voire l'absence) des contrôles par les OC du raccordement réalisé, ne permet aucunement de documenter les gels commerciaux aussi finement et exactement que demandé dans la recommandation.

***La demande des associations d'élus :***

Face à ce constat il devient indispensable que l'Arcep donne un délai maximal après l'adoption de la recommandation pour que les prises gelées commercialement soient dégelées ou dûment renseignées.

De même, les OI devraient avoir un délai maximal pour renseigner précisément les refus de tiers. Les associations de collectivités demandent que ce délai ne dépasse pas 6 mois. Chaque OI devrait décrire à l'Arcep son mode opératoire pour rattraper les insuffisances ou approximations du passé, permettant ainsi de repartir sur des bases plus solides.

Les conditions relatives à la complétude qui seront issues de la présente recommandation devraient pouvoir faire l'objet d'une révision et de compléments en cas de mise en œuvre effective du service universel souhaité par les associations d'élus.

# Réponses détaillées sur les termes<sup>2</sup> de la consultation

## Notion de logement ou de local à usage professionnel (point 2 de la consultation)

La définition donnée à un logement pourrait être considérée comme suffisante à une exception près : l'existence préalable d'un multi accès en lignes cuivre. Dit autrement, il suffirait de rajouter à la définition proposée par l'Autorité, après l'avoir nettoyé des « estime souhaitable » et autres vocables inutilement prudents : « **sauf à ce que les locaux utilisés pour l'habitation par les personnes qui résident au sein d'une communauté ou dans une habitation mobile disposent de plus d'une ligne cuivre active, ceux-ci ne sont pas considérés comme logements ordinaires. En effet, un logement en résidence offre en principe des services spécifiques, et généralement des services de communication électronique dont une connexion internet (résidences pour personnes âgées, pour étudiants, de tourisme, à vocation sociale, pour personnes handicapées...).** Il est à noter que la résidence elle-même devra en tout état de cause être rendue raccordable au FttH.

*Les logements de fonction ainsi que les autres locaux équipés d'une ligne cuivre active situés dans l'enceinte des communautés seront néanmoins des logements ordinaires. »*

Par ailleurs, s'agissant des locaux professionnels, la définition minimaliste de l'Arcep interroge. Qu'est-il entendu par « habituel » ? Un château d'eau qui reçoit en moyenne 4 visites annuelles d'inspection est-il un lieu de travail habituel d'une ou plusieurs personnes ? Si ce château d'eau sert de support pour des antennes mobiles, FM, TNT ou autre, devient-il un lieu plus habituel que sans ces autres fonctions ou est-ce un site technique ?

A ce sujet, les associations constatent qu'est évacuée la question du traitement des sites techniques, appellation désignant<sup>3</sup> un site qui n'est pas un logement ni un local à usage professionnel, pouvant être raccordé à la boucle locale en fibre optique mutualisée, par exemple une antenne mobile.

Les associations d'élus proposent que soient définis quelques exemples précis de ce qui doit être et de ce qui ne doit pas être considérés comme local à usage professionnel. Bien évidemment, une telle approche ne pouvant prétendre à l'exhaustivité, la définition en fin de point 2 servirait uniquement pour les cas non cités dans les exemples.

Dès lors, il conviendrait de prendre une précaution rédactionnelle s'agissant de la définition de logement ou de local à usage professionnel, en précisant qu'elle ne s'applique pas de manière rétroactive à des contrats de délégation de service publique antérieure à la présente recommandation. Des définitions différentes d'une collectivités délégantes à l'autre peuvent avoir été successivement apportées dans des contrats de DSP, définitions qui garantissent un équilibre contractuel qu'il ne faudrait pas bouleverser par la présente recommandation.

---

<sup>2</sup> Les rajouts sont indiqués en gras et en italique ci-dessous.

<sup>3</sup> Définition issue du Recueil de spécifications fonctionnelles et techniques sur les réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné en dehors des zones très denses.

### **Notions de refus et blocages ne relevant pas de la responsabilité de l'opérateur d'infrastructure et de gel commercial (point 3 de la consultation)**

Comme indiqué en préambule, les associations d'élus ne partagent pas l'approche de l'Autorité en considérant qu'il appartient à l'OI de qualifier le refus ou le blocage comme refus de tiers alors que nativement, l'OI peut avoir fait une demande qu'il savait impossible à obtenir par rapport à sa demande. L'OI qui demanderait à pouvoir implanter des poteaux dans une zone protégée où la réglementation interdit toute pose de poteau sait pertinemment à quoi s'attendre et ne devrait donc même pas effectuer une telle demande. L'Arcep, par la présente recommandation, accepte pourtant que ce soit considéré comme un refus de tiers et ensuite seulement, propose de voir si ce refus est justifié ou non. Une telle approche ex post entraînera bien plus de volume d'informations à contrôler et de probables contestations à traiter qu'une approche ex ante.

Les associations d'élus rappellent au Régulateur la note publiée par l'Avicca dès 2022 (cf. annexe 2) qui précisait déjà cette hiérarchie du process conduisant à l'établissement d'un refus de tiers recevable. La recommandation doit donc exiger que l'OI ait attesté, préalablement à toute qualification comme refus de tiers, avoir fait une demande :

- conforme à l'ensemble des réglementations en vigueur,
- manifestement non disproportionnée (par exemple pas de demande d'une pose de goulotte en plastique blanc dans les parties privatives d'un immeuble où tous les autres réseaux ont, eux, été dissimulés),
- effectuée dans des délais et/ou avec des manques de précisions ne permettant pas une décision éclairée dudit tiers.

Dit autrement, la recommandation ne doit aucunement faciliter l'atteinte artificielle de l'exigence de complétude par un OI qui « fabriquerait » du refus de tiers illégitime pour a minima gagner du temps et au pire de s'exonérer durablement artificiellement de ses obligations de complétude.

Au 3.2.2, le Régulateur propose un process uniquement ex post et dépendant uniquement de l'OI, sans que le tiers ne puisse attester directement auprès du Régulateur que la demande de l'OI ne pouvait être recevable. Comme indiqué en préambule, l'Arcep ne doit en aucune manière se baser sur la seule information donnée par l'OI. Aussi le Régulateur doit-il mettre en place, *a minima*, un outil de contestation en ligne d'un refus de tiers et s'assurer que l'OI a bien communiqué au dit tiers le process à suivre pour contester.

De même, outre le vocable et le rédactionnel prudentiel du style « il paraît souhaitable », les associations d'élus s'inquiètent des ambiguïtés rajoutées par le Régulateur qui pourraient confortait l'OI dans son inaction. C'est en effet à l'OI de fournir la preuve de recherche de « *solutions alternatives viables* ». Viable signifiant pour l'opérateur « *pas cher* », et celui-ci construisant par défaut – ce qui est tout à fait normal bien évidemment – au moins cher son réseau FttH, il lui sera aisé de dire qu'il n'avait aucune solution alternative viable, les autres étant par essence toutes plus coûteuses, donc non viables.

En conclusion, le process proposé par l'Arcep dans la présente recommandation nous paraît inapproprié à un établissement puis à un traitement dans la durée des refus de tiers. Les associations d'élus renvoient à l'annexe 2 de cette réponse à la consultation de l'Arcep qui décrit un process incluant la seule démarche entendable, à savoir celle permettant au tiers de pouvoir directement réfuter la légitimité d'un refus signalé par l'OI ou revenir sur un refus qu'il aurait effectivement prononcé. Rien d'opérationnel ne pourra sortir d'un process autre que celui déjà décrit depuis deux ans maintenant dans l'annexe 2.



### **Diligences attendues pour les gels commerciaux relevant de la responsabilité de l'opérateur d'infrastructure (point 3.3)**

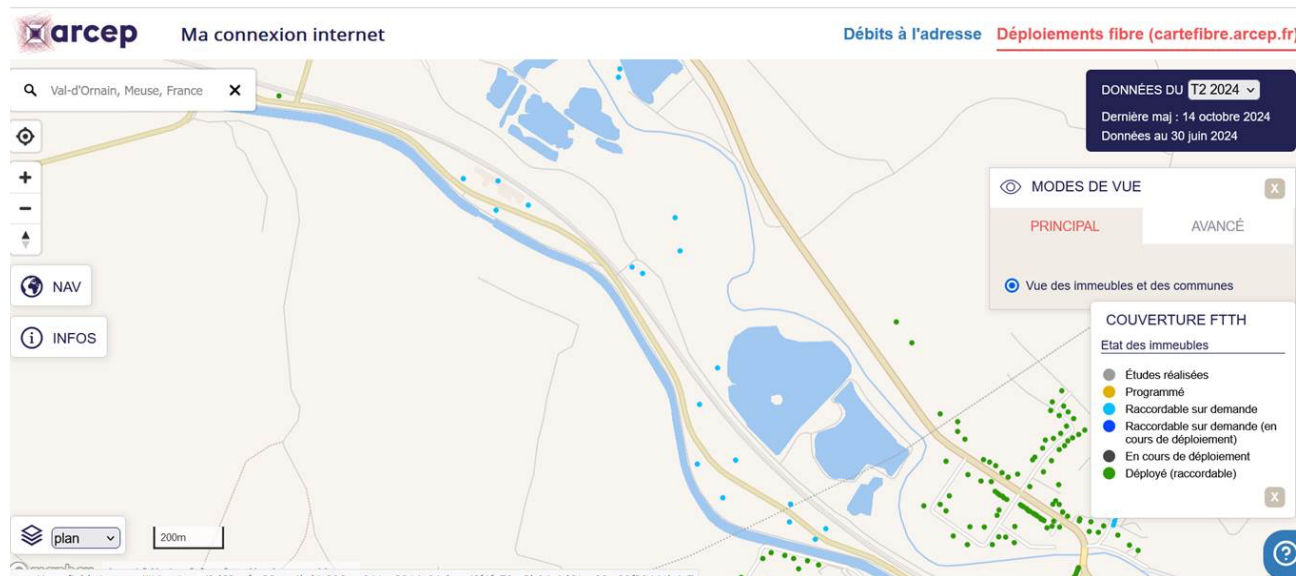
Outre les différents points déjà mentionnés, les associations d'élus voient dans le process proposé par l'Arcep une faille supplémentaire. En effet, l'Autorité indique que l'OI doit préciser une date prévisionnelle de dégel. Soit. Mais l'Autorité demande aussi à l'OI de mettre à jour ce champ. Dès lors, l'OI pourra toujours repousser sine die la date de dégel. Quel intérêt sinon gagner du temps et ce, de manière potentiellement infinie ?

Les associations d'élus reconnaissent bien évidemment que les échanges Interop et le fichier IPE relèvent d'un dialogue nécessaire entre OI et OC. Mais ce dialogue ne permet ni à l'utilisateur final ni à un potentiel tiers supposé être « bloqueur » d'être informé sur la situation d'une adresse. Les qualifications proposées pour les motifs de Refus Tiers du renvoi N°36 devraient être portées à connaissance des tiers, a minima via le site d'éligibilité à l'adresse de l'OI, à défaut d'un outil national à la main du Régulateur, un tel outil devrait disposer d'un lexique pour les rendre plus compréhensibles et offrir une possibilité d'interrogation de l'OI par l'utilisateur final résidant à l'adresse et/ou par le tiers bloqueur concerné.

#### Précisions sur la notion d'appétence dans le cadre des locaux raccordables sur demande (point 4)

Si les associations d'élus soutiennent la précision apportée par le Régulateur s'agissant de la notion d'appétence devant disqualifier de facto la classification en raccordables sur demande de logements ou locaux professionnels, elles constatent que le Régulateur ne revient nullement sur le dévoiement constaté de cette notion définie de manière pourtant très restrictive par le Régulateur en 2015. La consultation le rappelle d'ailleurs dans la note de bas de page 38, en disant que cette « *proportion de logements raccordables sur demande devrait rester faible* » (le souligné est ici rajouté). Elle devrait même être marginale en zone AMII et inexistante en zone très dense !

Or ce n'est pas le cas, et l'on trouve régulièrement des locaux qui ne devraient tout simplement jamais avoir été mis en Raccordables sur demande. Ainsi, les immeubles en bleu dans l'extrait de l'outil « ma connexion internet » de l'Arcep ci-dessous sont uniquement des entreprises regroupant 120 salariés au total. Comment imaginer que celles-ci n'aient pas besoin de fibre optique ?



Un autre exemple d'utilisation clairement abusive de la notion de raccordables sur demande est donné par une collectivité qui a audité les locaux classés de cette manière sur son territoire. 22,5 % sont des commerces ou des établissements tertiaires et 10 % sont des équipements publics. Comment imaginer que ces locaux n'aient pas besoin de fibre ? D'autant que la collectivité a audité le GC pour ces locaux raccordables sur demande et constaté que 70 % au moins d'entre eux avait du GC mobilisable pour les raccorder. De fait, il s'agit bien de locaux qui n'auraient jamais dû être classifiés comme raccordables sur demande.

Il serait donc bienvenu que le Régulateur rappelle, dans sa recommandation, ce que peut être et ce que ne peut pas être un raccordable sur demande. On rappellera ici les principaux points de la recommandation Arcep du 7 décembre 2015 qui ne semblent toujours pas, à date, respectés :

- les locaux raccordables sur demande devraient se trouver en zone d'habitats **dispersés** (points 3 et 3.1)
- la liste des raccordables sur demande devrait être établie **en amont** dans le projet de déploiement (3.2.3),
- **l'opérateur doit justifier du bien-fondé de son choix** auprès de l'Arcep (3.2.4),
- **les collectivités devraient pouvoir faire part de leurs commentaires** quant au choix de l'opérateur d'immeuble dans l'identification des logements « raccordables sur demande » (3.2.4),

- « *il convient de souligner qu'un opérateur d'immeuble qui déciderait de déclarer, pour chaque zone arrière de PM, une proportion prédéfinie de logements raccordables sur demande sans analyse in concreto, ne serait pas en mesure de démontrer le bien-fondé de son choix auprès de l'Autorité* » (3.2.4).

De même, les associations d'élus s'étonnent que le régulateur ne fasse pas mention du processus entourant les raccordables sur demande. Or aujourd'hui, les cas se multiplient de locaux classés raccordables sur demande dans l'IPE, mais pour autant, les particuliers sont déclarés non raccordables sur les sites d'éligibilité des opérateurs et ne disposent d'aucun processus pour corriger ce classement. Pour éviter qu'un OI puisse déclarer une ZAPM couverte à 100% de raccordables et raccordables sur demandes alors que cette seconde catégorie ne pourrait jamais entrer dans un processus de raccordables sur demande, la présente recommandation doit prévoir un cas similaire à celui du gel commercial : si au bout de 3 mois, aucun OC ne propose à un local raccordable sur demande un processus pour être raccordé, alors ce local passe en non raccordable car factuellement, il est non raccordable.

## Précisions sur le raccordement des immeubles neufs (point 5)

Les associations d'élus estiment que la qualification de conditions qui soient « raisonnables » est insuffisante. Elles s'interrogent également sur l'origine du signalement d'un immeuble livré avant la mise à disposition du PM mais oublié par l'OI. Si ce signalement n'est possible que par l'OC, comme pourrait le laisser penser la procédure décrite par l'Arcep, alors au regard des pratiques en cours remontées aux élus locaux, les difficultés vont persister durablement.

Il convient *a minima* que l'Arcep précise dans sa recommandation la manière dont un maître d'ouvrage ou son représentant pourrait effectuer un tel signalement sans passer par l'OC (et encore moins par l'OI).

S'agissant de la fourniture des prestations spécifiques associées au raccordement des immeubles neufs, l'Arcep rappelle que la facturation de la fourniture du PAR (point d'accès au réseau cuivre, qui permet de percuter le GC d'Orange pour raccorder un nouveau local ou un groupe de nouveaux locaux) sans prestation d'accompagnement aux bureaux d'études pour le réseau cuivre s'élève à 15€ HT depuis 2007. Ce que le Régulateur ne rappelle pas, c'est que pour la fibre optique, c'est beaucoup plus cher : 648€ pour Orange par exemple, ou 660 € chez SFR/XpFibre. Rien ne permet de justifier qu'une telle prestation soit aussi coûteuse (il s'agit d'adresser sur un plan l'emplacement où se raccorder au GC existant, information qui se communique à distance, facilement automatisable voire possiblement déjà confiée à des IA ; de plus, les sites des opérateurs demandent au pétitionnaire de fournir tout un dossier avec des éléments photographiques des lignes, chambres et abords).

Cette situation est encore plus problématique lorsque c'est la puissance publique qui est propriétaire du génie civil. Ainsi, par exemple, La collectivité Grand Paris Sud fournit le PAR gratuitement et en open data : <https://data.grandparissud.fr/pages/reseau-telecom-gps/PAR>. Mais si cette information est délivrée gratuitement, encore faut-il que le pétitionnaire se tourne vers cet open data. Or le plus souvent, il demande à l'opérateur d'infrastructures lequel lui revendra plus de 600 € cette information qu'il n'aura même pas eu à constituer.

Les associations d'élus s'inquiètent de ce que la tarification élevée du PAR Fibre et la facturation de la recette optique puissent être des obstacles au raccordement des nouvelles constructions, d'autant plus que ces montants s'ajoutent à celui parfois très élevé de la création des infrastructures de génie civil au droit du terrain. À l'heure de l'offensive des offres satellitaires des constellations satellite, le risque est grand de voir de plus en plus de propriétaires de logements neufs se détourner d'un raccordement fibre optique.

Aussi les associations d'élus invitent-elles l'Arcep à agir afin que ces prestations soient fournies ou réalisées dans des conditions raisonnables, tant au niveau tarifaire qu'au niveau opérationnel. En ce sens, les associations d'élus partagent en particulier la lecture de l'Arcep sur l'article L.33-6 du CPCE et ses conséquences sur la facturation de la recette optique.

La fourniture de l'information relative à la localisation du PAR doit être également disponible pour les particuliers, et pas seulement pour les bureaux d'études. Certains OI présents en zone RIP le proposent, mais pas les OI des zones privées.

Les associations d'élus renouvellent une demande plus ancienne de mettre en place un service universel de la fibre y compris dans sa composante viabilisation télécom, et idéalement allant jusqu'au raccordement final du local considéré. Dans l'attente de ce SU de la fibre et sous réserve que le législateur lui en confie la responsabilité, l'Arcep devrait pouvoir réguler le prix du PAR fibre

en l'orientant vers les coûts ou a minima vers celui de l'OI le plus efficace, c'est-à-dire le moins cher. Il n'y a aucune justification à ce que le prix de cette information diffère d'un point du territoire à un autre, selon que le pétitionnaire dépend du réseau de tel ou tel OI.

Indépendamment du sujet complétude, il conviendrait que l'Arcep précise qui est propriétaire de la portion de génie civil entre le PAR et le domaine privé, et donc qui est en charge de la RODP et en capacité d'instruire les DT-DICT ou, à défaut, d'indiquer quelle entité est susceptible d'apporter cette réponse.

Les associations d'élus signataires demandent l'appui de l'Autorité pour obtenir une évolution législative et réglementaire visant à affecter ce segment d'infrastructure à l'OI ou, le cas échéant, à la collectivité. Une telle évolution permettrait de clarifier des situations entre-deux qui n'ont que trop duré, des collectivités ayant pris souvent l'initiative, à leur frais, de la construction et de la gestion de ces portions et ce dans l'intérêt général.

### **Cas des poches de basse densité des zones très denses (point 6)**

Les associations d'élus ne comprennent pas ce qu'apporte en droit le point 6 à la problématique de la complétude des ZTD. Comme indiqué en préambule, il est regrettable que l'Arcep ne rappelle pas que sa réglementation s'agissant de la fermeture du cuivre en ZTD ne permet que d'en décaler l'échéance, mais nullement de l'interdire même si la ZTD n'est pas complètement raccordable à la fibre.

Ce point de la consultation qui compte sur les bons sentiments des opérateurs en ZTD ne peut que laisser songeur.

### **Locaux sans adresse dans l'IPE**

Si les associations d'élus ont bien noté qu'à aucun moment il n'est formellement précisé dans la consultation que la complétude sera jugée exclusivement à l'aune de l'IPE, elles se doutent bien que, dans la réalité, c'est ce rapprochement qui sera fait. Le fichier trajectoire d'Orange ne fait d'ailleurs pas autrement. D'ailleurs, toute la rédaction de la troisième partie de la consultation ne laisse pas penser autrement. De ce fait, ce point mérite d'être clairement précisé dans la future recommandation.

Car en effet, des collectivités ont à plusieurs reprises relevé qu'une partie des locaux ne figurait pas dans les IPE des OI privés, dans des proportions non négligeables et ce, dans tous types de zonage. À titre d'exemple, La Réunion constate que le nombre de locaux qui rentrent dans les IPE est près de deux fois supérieur au rythme de construction de logements neufs. La seule explication possible est que les OI, à l'approche de la fin des constructions de prises, entrent des locaux oubliés, volontairement ou pas, au moment du déploiement initial. Si ce rattrapage est bienvenu à La Réunion, où une concurrence entre OI a existé, il est douteux qu'il soit spontané là où les OI traînent déjà les pieds par rapport à leurs engagements et obligations.

Autre exemple à Lyon où, dans le cadre de la fermeture du cuivre, si la complétude par rapport au fichier IPE semble correcte, le croisement entre les fichiers IPE et les bases de bâtis de la collectivité montre des écarts importants et donc possiblement une complétude réelle nettement moins bonne qu'espérée.

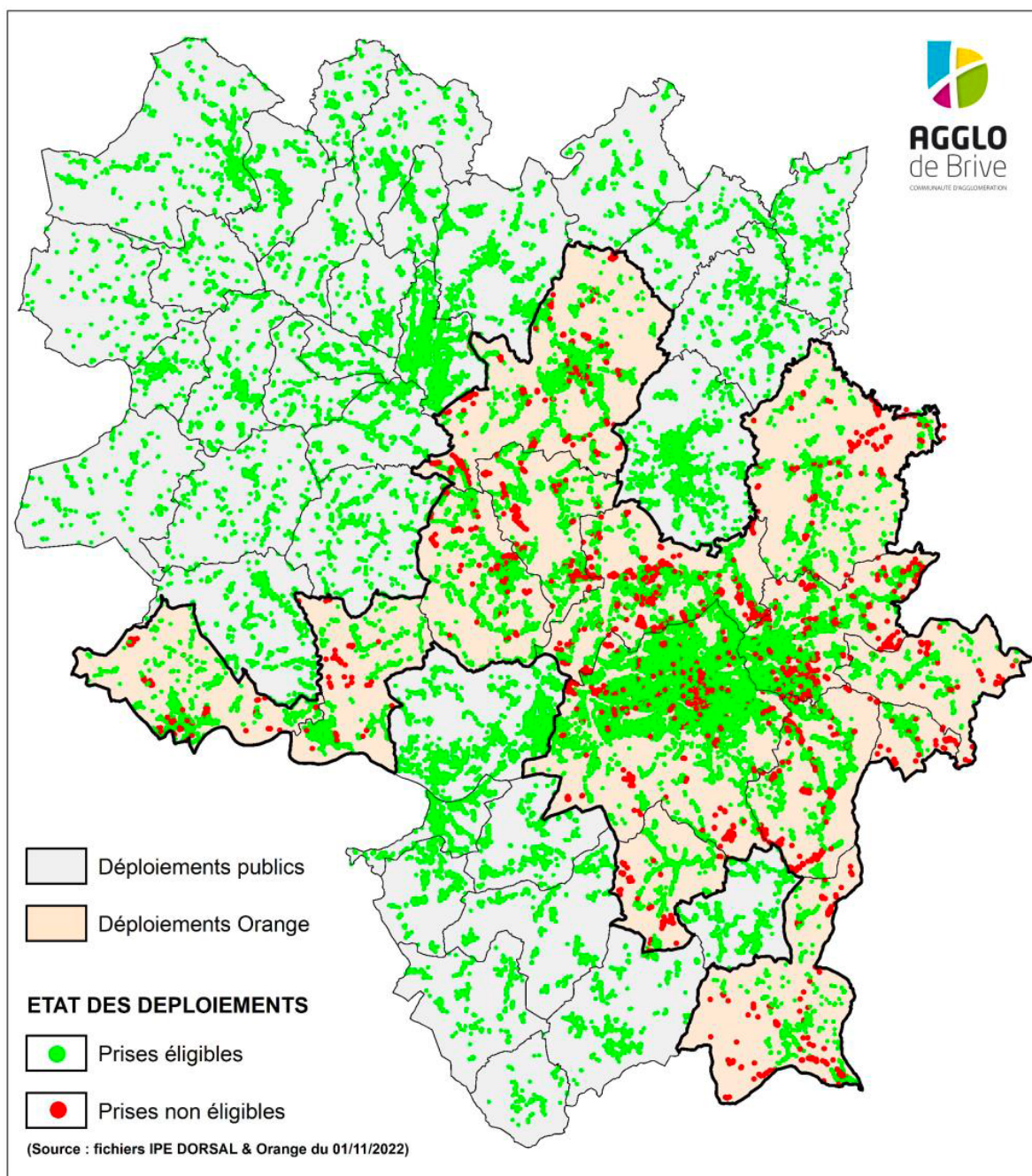
Plusieurs solutions sont envisageables :

- Contrôler que les volumes d'adresses ne soient pas inférieurs aux données de la BAN dans les communes ;
- Contrôler que les volumes d'adresses ne soient pas inférieurs aux volumes d'adresses cuivre ;
- Faire des rapprochements avec la base cadastrale ;
- Vérifier qu'il y a bien un point sur chaque bâtiment ;
- Instaurer avec la commune (qui a en charge la gestion des adresses et la création d'une Base Adresse Locale) une procédure de recherche d'adresses manquantes ;
- Ouvrir le protocole « anomalie adresse » aux collectivités locales (communes principalement) et non pas aux seuls OC.

De manière générale, la recommandation doit être plus explicite en exposant dès le début de la recommandation que la complétude ne doit pas s'apprécier par rapport au fichier IPE, mais par rapport aux locaux existants.

# Annexe 1 :

## Un exemple de travail de déploiement terminé selon Orange fin 2022





## Annexe 2

### Note de l'Avicca sur l'adaptation de la règle de complétude des déploiements FttH préalable à la fermeture du réseau cuivre sur un territoire donné (note du 1<sup>er</sup> février 2023)

#### I) Les exceptions :

- sachant que l'État et les principaux opérateurs ont fait le choix de la déperéquation des déploiements – et donc des investissements - en 2010, que ce choix implique que les opérateurs privés ne déploient qu'en zones rentables à très court, à court et à moyen termes, et que par déduction les collectivités se chargent des zones non rentables ;
- sachant que les opérateurs privés ont librement choisi les zones qu'ils voulaient préempter et qu'ils auront, au final, disposé pour cela d'un délai 4 fois plus long que les exigences fixées par la réglementation européenne ;
- sachant que les collectivités délégantes de RIP FttH ont souvent opté pour le 100% FttH sans exception quand bien même elles savaient qu'elles allaient devoir déployer en zone non rentables ;
- sachant que l'État a promis en 2011 puis à nouveau en 2013 de rétablir la péréquation, mais que celle-ci n'a concerné que le premier investissement (Plan France THD) et qu'à date, aucun dispositif de péréquation d'investissement et de fonctionnement durable n'existe encore pour les réinvestissements et l'exploitation des RIP.

Il ressort de ces points :

- que les zones d'initiatives privées (ZTD et ZMD) ne sauraient souffrir aucune dérogation ni exception au principe de complétude FttH préalable à toute fermeture du cuivre ;
- qu'en l'absence de disposition contraire dans le contrat de délégation de service public<sup>4</sup>, les exceptions dûment validées par le Délégrant à cette règle de complétude en zone d'initiative publique seraient limitées à date<sup>5</sup> aux cas suivants :
  - exception acceptée par la collectivité locale concernée,
  - existence d'une offre de type raccordable sur demande<sup>6</sup> mais où la demande puisse être faite directement soit par le client final soit par l'OC,
  - local ancien et très isolé (en dehors des zones de continuité urbaine telle que définie par l'INSEE) n'ayant jamais été raccordé ni rendu raccordable avec une ligne téléphonique cuivre,
  - local sans adresse (refuge de haute montagne, station de pompage, piézomètre, paillote...).

---

<sup>4</sup> Par exemple, si le contrat de délégation de service public prévoit 100% de raccordables sans exception, il ne saurait donc y avoir d'exception.

<sup>5</sup> Cette liste pourra bien évidemment être complétée suite aux retours d'expérience de la fermeture du cuivre sur les communes des sites pilotes ou du premier lot de fermeture.

<sup>6</sup> Y compris les raccordements à la demande à tarif spécifique

## II) Les refus de tiers :

Bien que la notion de refus de tiers soit absente du cadre réglementaire, l'Avicca et ses membres considèrent que pour réussir la fermeture du cuivre, cette réalité opérationnelle (généralement très faible et proche de 0, avec à date une seule exception relevée au niveau national : 1,5% de refus tiers sur une zone RIP départementale) doit prendre forme. Sous réserve d'être bien encadrée par l'Arcep, elle pourra être introduite dans cadre réglementaire encadrant le plan de décommissionnement du réseau cuivre d'Orange.

### II-1 Typologie et limites des refus de tiers pouvant légitimement figurer à l'IPE :

L'Avicca et ses membres n'identifient pas de différences entre zone publique et zone privée s'agissant de la typologie de refus possibles de tiers. Sous réserve que l'OI ait apporté toutes preuves justificatives, ne peuvent être légitimement considérés comme refus de tiers recevables que les cas suivants :

- le refus d'implantation d'équipements indispensable au déploiement du réseau ouvert et mutualisé de transport de communications électroniques en domaine public par le gestionnaire de domaine public alors qu'aucune disposition juridique ou réglementaire n'interdit une telle implantation sur cette domanialité publique<sup>7</sup>,
- le refus d'implantation d'équipements indispensable au déploiement du réseau ouvert et mutualisé de transport de communications électroniques en domaine privé dès lors que ce refus n'est pas motivé par des demandes disproportionnées de l'opérateur d'infrastructures,
- le refus d'implantation d'équipements indispensable au déploiement du réseau ouvert et mutualisé de transport de communications électroniques en façade ou sur poteaux dès lors que le maire a refusé d'utiliser son droit à imposer la servitude d'utilité publique telle que prévue par l'article L.48 du Codes des Postes et communications électroniques (cf. loi ELAN de 2018),
- le refus ou l'absence de réponses aux propositions de l'OI pour la conclusion de conventions d'immeuble dans les conditions fixées par l'article L.33-6 du Code des postes et des communications électroniques.

Il est ici une nouvelle fois rappelé qu'un refus tiers s'entend dans un sens très limité :

- l'OI ne peut classer une ou plusieurs prises en refus tiers si le refus est légitimé par une ou plusieurs dispositions légales applicables à n'importe quel acteur. Par exemple, un OI ne peut qualifier de « refus tiers » le refus par une collectivité de l'implantation d'un ou plusieurs poteau(x) si de telles implantations nouvelles sont interdites par les règles d'urbanisme de ladite collectivité ou si une gêne à la circulation (PMR par exemple) est dûment constatée ;
- de même, il convient que l'OI fibre ait engagé en temps et en heure toutes les démarches d'obtention des autorisations et réalisé tous les recours nécessaires, selon les règles de l'art,

---

<sup>7</sup> A titre d'exemples, si un document d'urbanisme ou une réglementation interdit les poteaux ou si l'implantation de poteaux rend le trottoir inaccessible aux PMR, ce n'est pas un "refus". C'est à l'OI de se plier aux règles existantes. A contrario, si une collectivité refuse les poteaux car elle vient de refaire l'enrobé ou sous pression d'habitants qui se plaignent de l'implantation de nouveaux poteaux, mais que rien – à commencer par le PLU -n'interdit la pose de poteaux, alors le refus peut être qualifié de refus de tiers.

en direction des gestionnaires de domaine public ou privé, des copropriétés ou encore en direction des maires pour ce qui relève de la mise en place de servitudes. Ainsi, depuis la loi ELAN, le refus d'un tiers pour un passage en façade ou sur poteau n'est pas suffisant pour être qualifié de « refus tiers » : il faut que l'OI atteste également d'un refus du maire d'exercer son pouvoir d'imposer une servitude au cas d'espèce ;

- le refus d'un tiers de la solution initiale de desserte proposée par l'OI ne saurait être recevable qu'en l'absence de solution alternative techniquement viable, réalisable sans mise en danger des intervenants de l'OI et dont le coût de réalisation pour l'OI ne saurait être disproportionné et sous réserve que les leviers existants (servitudes) aient échoué.

## **II-2 Suivi par l'Arcep et gestion par l'OI des refus de tiers :**

Si la notion de refus de tiers devait figurer dans le cadre réglementaire pour rendre possible la fermeture du cuivre, l'Avicca et ses membres considèrent que cette nouvelle notion devrait obligatoirement être encadrée à l'aide, outre la réglementation ad hoc, d'un outil de gestion dédié. L'opérateur d'infrastructures doit revenir régulièrement pour les "débloquer", l'objectif étant qu'un « bloqué tiers » ne le reste pas indéfiniment :

- imposer la relance des propriétaires et syndicats de copropriété tous les ans,
- régulariser sous un délai maximum de 6 mois<sup>8</sup> pour un tiers qui reviendrait sur son refus (en cas de classification à tort comme refus de tiers, le délai est de 3 mois).

L'Avicca et ses membres n'excluent pas de faire participer financièrement à leur raccordement des propriétaires ou syndicats de copropriétaires qui auraient refusé dans un premier temps le passage gratuit de la fibre optique, si et seulement si le refus de tiers respecte les conditions fixées au II-1. Cette règle peut être la même quelle que soit la nature du zonage.

Pour pouvoir suivre ces refus de tiers si cette notion était jugée compatible avec le cadre réglementaire, il est nécessaire :

- que le refus de tiers figure dans l'IPE pour l'adresse visée en indiquant de laquelle des 3 classifications susmentionnées il relève ;
- de connaître très finement la réalité de la couverture du réseau (IPE logements et sites techniques, raccordables sur demande, raccordements complexes...) et notamment le périmètre final à 100%, ce qui permettra de rendre publics et opposables les cas de blocages rencontrés – dont les refus des tiers - au travers d'un site internet grand public, cette publication étant effectuée dans le respect des règles du RGPD ;
- qu'en conséquence du point précédent, les données soient toutes publiées en open data par l'Arcep, avec à l'appui un outil en ligne pour que le tiers visé puisse contester ladite classification en refus de tiers. Si la contestation est recevable, l'Arcep doit déclasser l'IPE et obliger l'opérateur d'infrastructure à rendre raccordable l'adresse sous un délai qui ne saurait excéder 3 mois ;

---

<sup>8</sup> Cette règle existe déjà, pour une partie des cas de refus de tiers cités, dans le cadre réglementaire au § 2.2.2 de la décision n°2020-1432 de l'Arcep du 8 décembre 2020

- de faire anticiper le plus possible à l'OI fibre les déploiements à venir concernant les projets d'urbanisation à court et moyen terme de façon à limiter au maximum de nouveaux refus qui interviendraient lors de la phase de fermeture du réseau cuivre.