

FICHE 1

L'Arcep, en charge de contrôler le respect des engagements de déploiements FttH des opérateurs

Dans une perspective d'aménagement numérique du territoire, l'article L. 33-13 du Code des postes et des communications électroniques (CPCE) permet aux opérateurs d'infrastructure de s'engager à déployer sur leurs fonds propres des réseaux de fibre optique dans les zones peu denses. Ces engagements, opposables juridiquement après acceptation par le Ministre chargé des Communications électroniques, sont suivis et contrôlés par l'Arcep.

LES ENGAGEMENTS DE DÉPLOIEMENT EN ZONE D'APPEL À MANIFESTATION D'INTENTION D'INVESTISSEMENT (ZONE AMII)

Les engagements d'Orange et SFR en 2018

À côté des zones très denses définies réglementairement (voir encadré dédié dans la présente fiche), la zone moins dense relevant de l'initiative privée est communément appelée « zone AMII »¹. Elle a en effet été initialement définie à la suite d'un appel à manifestation d'intention d'investissement (AMII) organisé par le Gouvernement, visant à révéler les projets de déploiement de réseaux en fibre optique, sur fonds propres des opérateurs en dehors des zones très denses. Orange et SFR ont répondu en janvier 2011 et ont indiqué au Gouvernement leur intention de couvrir environ 3600 communes sur fonds propres. Ces intentions se sont, en 2018, concrétisées par des engagements de déploiement des deux opérateurs sur des périmètres distincts, sur ces communes et dans le cadre de l'article L. 33-13 du CPCE. Ils ont été acceptés par le Gouvernement par deux arrêtés² le 26 juillet 2018, à la suite de deux avis³ de l'Autorité le 12 juin 2018.

Les opérateurs se sont ainsi engagés à rendre 100 % des logements et locaux à usage professionnel sur le territoire de ces communes « raccordables »⁴ ou « raccordables sur demande »⁵ à fin 2020 (avec moins de 8 % de « raccordables sur demande »). Orange s'était aussi engagé à rendre 100 % des logements et locaux à usage professionnel « raccordables » à fin 2022.

En tant que régulateur du secteur des communications électroniques, l'Arcep a, parmi ses différentes missions, le rôle de contrôler que les opérateurs respectent les règles et obligations qui leur incombent et donc le rôle de contrôler le respect de ces engagements.

Les nouveaux engagements d'Orange en 2024

En janvier 2024, le Ministre en charge des Communications électroniques a saisi l'Arcep d'une demande d'avis, sur une nouvelle proposition d'engagements formulée au Gouvernement par la société Orange, relatif à ses déploiements FttH dans sa zone AMII.

Dans le cadre de cette proposition, Orange prévoit notamment :

- « entre le 1^{er} juillet 2023 et le 31 décembre 2025, de rendre raccordables au moins 1 200 000 locaux (logements et locaux professionnels) sur l'ensemble de la zone AMII » ;
- « entre le 1^{er} juillet 2023 et le 31 décembre 2024, de rendre raccordables au moins 140 000 locaux sur un périmètre constitué des 55 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) les moins couverts en FttH à date ».

En complément de ces engagements en volume de locaux raccordables à fin 2024 et fin 2025, l'opérateur propose de déclarer raccordable sur demande tout local non encore raccordable, au plus tard trois mois après la publication de l'arrêté acceptant sa proposition d'engagements.

L'Autorité a étudié cette nouvelle proposition d'engagements d'Orange et a émis l'avis n° 2024-0070 le 23 janvier 2024⁶. La Secrétaire d'État chargée du numérique, M^{me} Marina Ferrari, a accepté, par arrêté du 14 mars 2024, ces engagements pris par la société Orange par le courrier du 11 janvier 2024.

1 La zone moins dense relevant de l'initiative privée compte aussi des zones de déploiements privés hors engagements L. 33-13. Ces zones représentent néanmoins des volumes de communes et de locaux moindre.

2 https://www.arcep.fr/fileadmin/cru-1539874638/reprise/textes/arretes/2018/arr-26_juillet_2018_L-33-13-Orange.pdf

3 https://www.arcep.fr/fileadmin/cru-1539874638/reprise/textes/arretes/2018/arr_26_juillet_2018_L-33-13-SFR.pdf

4 https://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/18-0364.pdf

5 https://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/18-0365.pdf

6 C'est-à-dire éligibles commercialement à une offre FttH et pouvant bénéficier d'un raccordement.

7 Cette qualification indique que, pour les locaux concernés, tout client peut être rendu éligible dans un délai de moins de six mois dès lors que ce dernier en fait la demande auprès de son FAI. Pour que le mécanisme soit effectif, il faut que les opérateurs commerciaux proposent des offres qui soient disponibles sur ces locaux qualifiés de « RAD ».

8 https://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/24-0070.pdf



LE RÔLE DE CONTRÔLE DE L'ARCEP DANS LES AMII

L'Arcep échange régulièrement avec les autorités publiques concernées, que ce soit en bilatéral ou dans le cadre des rencontres Territoires connectés, du comité de concertation France Très Haut Débit, des commissions régionales de stratégie numérique ou encore d'événements dédiés organisés par les associations de collectivités. Elle participe également, sur sollicitation des autorités concernées, aux comités locaux que celles-ci organisent pour suivre l'avancement des déploiements des opérateurs engagés en application de l'article L. 33-13 du CPCE. Ces échanges permettent aux autorités publiques de partager avec l'Autorité leurs attentes et leurs questions, et aussi de remonter des éléments concrets sur l'avancée des déploiements, voire des points de blocage ou des disparités territoriales.

L'Arcep est à l'écoute et en soutien des autorités publiques devant qui ont été pris les engagements. Ces dernières bénéficient notamment des éléments publiés par l'Arcep qui leur permettent de suivre les déploiements. Le cas échéant, les autorités publiques peuvent saisir l'Arcep afin qu'elle mobilise ses prérogatives relevant de l'article L. 36-11 du Code des postes et communications électroniques (CPCE).

L'Arcep a été saisie en novembre 2021 par le Gouvernement, concernant les déploiements d'Orange réalisés dans le cadre de ses engagements L. 33-13 en zone AMII.

L'instruction a conduit la formation RDPI¹ de l'Arcep à mettre en demeure Orange de s'assurer que 100 % des logements ou locaux à usage professionnel existants au

31 décembre 2020 (hors cas de refus des propriétaires) dans les zones concernées par ses engagements soient rendus raccordables ou raccordables sur demande, au plus tard au 30 septembre 2022, avec au plus 8 % de ces logements et locaux raccordables sur demande.

L'opérateur Orange a introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État contre la décision de mise en demeure n° 2022-0573-RDPI² et a également déposé une question prioritaire de constitutionnalité relative notamment au mécanisme, prévu à l'article L. 33-13 du CPCE, d'engagements volontaires des opérateurs en matière de déploiements de réseaux FttH assortis d'un régime de sanction administrative.

Par sa décision du 21 avril 2023³, le Conseil d'État a décidé de ne pas transmettre la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel et a rejeté également le recours de la société Orange contre la décision de mise en demeure. À la suite de la décision du Conseil d'État, la formation RDPI de l'Autorité a constaté le 6 juillet 2023 le non-respect par Orange de la décision de mise en demeure. Elle a donc notifié les griefs à l'opérateur et a transmis en conséquence le dossier à la formation restreinte de l'Autorité en charge des sanctions.

Constatant le non-respect de la première échéance de ses engagements de déploiement en fibre optique en zone AMII, l'Arcep dans sa formation restreinte (dite « de sanction ») a prononcé une sanction financière de 26 millions d'euros à l'encontre d'Orange par la décision n° 2023-2371-FR en date du 7 novembre 2023⁴.

1 Formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction

2 https://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/22-0573-RDPI.pdf

3 <https://www.arcep.fr/actualites/actualites-et-communiqués/detail/n/question-prioritaire-constitutionnalite-orange-240423.html>

4 <https://www.arcep.fr/actualites/actualites-et-communiqués/detail/n/fibre-optique-081123.html>

Ces nouveaux engagements d'Orange se substituent à la deuxième échéance de l'engagement accepté par le Gouvernement en 2018, qui prévoyait que fin 2022, 100 % des logements et locaux à usage professionnel – hors logements et locaux à usage professionnel faisant l'objet d'un refus des copropriétés et propriétaires concernés – soient rendus raccordables sur l'ensemble des communes faisant l'objet de cet engagement.

L'Autorité souligne qu'Orange devra donner de la visibilité aux opérateurs alternatifs ainsi qu'aux collectivités concernées sur le calendrier de la fermeture de son réseau cuivre en indiquant au plus tôt les communes qui pourraient, le cas échéant, faire l'objet d'un report de fermeture commerciale par rapport à la date actuellement prévue du 31 janvier 2026 et en précisant pour chacune d'elles à quelle date la fermeture commerciale serait reportée.

LES ENGAGEMENTS DE DÉPLOIEMENT EN ZONE AMEL⁷

Plusieurs territoires ont fait l'objet d'un appel à manifestation d'engagement local (AMEL), où un opérateur privé, après accord de la collectivité concernée, s'est engagé auprès du Gouvernement au titre de l'article L. 33-13 du CPCE à réaliser la couverture de tout ou partie de la zone d'initiative publique. Entre 2019 et 2020, le Gouvernement a accepté par arrêté, après que l'Autorité ait émis des avis⁸, 10 engagements d'opérateurs privés, portant sur des territoires dans 13 départements.

7 Appel à manifestation d'engagements locaux

8 Plus d'informations sur le site de l'Arcep : <https://www.arcep.fr>

En tant que régulateur du secteur des communications électroniques, l'Arcep a, parmi ses différentes missions, le rôle de contrôler que les opérateurs respectent les règles et obligations qui leur incombent et donc le rôle de contrôler le respect de ces engagements.

Ces engagements comportent parfois des jalons intermédiaires ou des engagements de taux maximum en termes de raccordements « sur demande », de raccordements longs, etc.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DIFFÉRENTS AMEL

Départements	Opérateur porteur de l'engagement L. 33-13	Arrêté ministériel d'acceptation	Échéances juridiquement opposables ⁹	Taux maximal de locaux RAD ¹⁰ à échéance dont lignes RAD à tarif spécifique ¹¹	Taux maximal de « raccordements longs » ¹² à échéance (et maille)	Longueur des raccordements longs
Côte-d'Or (21)	Altitude Infrastructure THD (Altitude Fibre 21)	20/05/2019	Fin 2022 (~100 %)	4 %	4 %	8 % (départementale) 20 % (PM)	> 100 m
Lot-et-Garonne (47)	Orange	20/05/2019	Fin juin 2024 (~100 %)	8 %	/	/	/
Région Sud (04, 05 et 13)	SFR (XpFibre)	20/05/2019	2019 (56 k) 2020 (143 k) 2021 (231 k) 2022 (100 %)	/	/	04-05-13 : 8 % (SRO) 13 : 4 % (départementale)	> 150 m
Saône-et-Loire (71)	Saône-et-Loire THD (XpFibre)	25/07/2019	Fin juillet 2023 ¹³ (~100 %)	8 %	8 %	3 % (départementale)	> 100 m
Savoie (73)	Savoie Connectée (XpFibre)	25/07/2019	Fin juillet 2022 (50 %) Fin juillet 2024 ¹⁴ (~100 %)	8 %	5 %	1 % (départementale)	> 100 m
Eure-et-Loir (28)	SFR (XpFibre)	10/10/2019	2020 (27 k) 2021 (100 %)	8 % (communale)	/	8 % (départementale) 20 % (communale, en incluant les RAD)	> 300 m ou « tout raccordement dont le tarif est différent de celui d'un raccordement standard »
Haute-Vienne (87)	Orange	04/02/2020	Fin 2024 (~100 %)	8 %	4 %	/	/
Landes (40)	Altitude Infrastructure THD (Altitude Fibre 40)	19/12/2019	2020 (10,4 %) 2021 (65,7 %) 2022 (100 %)	/	/	2 % (départementale)	> 100 m
Nièvre (58)	SFR (XpFibre)	19/12/2019	2020 (5 k) 2021 (58 k) 2022 (100 %)	/	/	8 % (départementale) 20 % (communale)	> 300 m ou « tout raccordement ne répondant pas à une base forfaitaire dépendante de la typologie du raccordement telle que définie dans le cadre des accords interopérateurs »
Vienne (86) et Deux-Sèvres (79)	Orange	17/08/2020	Fin septembre 2025 (~100 %)	8 %	4 %	/	/

Source : Arcep

9 La dernière échéance correspond à celle où l'intégralité des locaux seront raccordables, sauf, le cas échéant, les locaux raccordables sur demande (cf. colonne suivante).

10 Un local « raccordable sur demande » (RAD) est un local pouvant être rendu « raccordable » (pose du PBO associé) sous six mois par l'opérateur d'infrastructure si un opérateur en fait la demande.

11 Un local RAD à tarif spécifique est un local RAD dont la pose du PBO est particulièrement onéreuse (c'est-à-dire supérieure à 5 000 euros par logement ou local à usage professionnel) et conditionnée au paiement d'un tarif spécifique, orienté vers les coûts. À titre informatif, la décision n° 2020-1432 de l'Arcep en date du 8 décembre 2020 a par la suite précisé que « L'Autorité estime qu'il ne serait a priori pas raisonnable que [le seuil pour les RAD +] soit inférieur à un montant d'un ordre de grandeur supérieur au tarif forfaitaire standard proposé par l'opérateur d'infrastructure. Au regard des conditions d'accès aujourd'hui pratiquées par l'ensemble des opérateurs cela représente un seuil de l'ordre de 5 000 euros, à l'instar des engagements contraignants pris par les opérateurs dans le cadre des appels à manifestation d'engagements locaux (dits "AMEL"). »

12 Un « raccordement long » est un type de raccordement final (segment PBO-PTO) pour lequel la distance entre le PBO et la limite de la propriété publique ou privée est supérieure à une certaine longueur définie dans l'AMEL, faisant l'objet d'un tarif spécifique, orienté vers les coûts.

13 48 mois après acceptation des engagements par le Ministre, dont l'arrêté a été publié le 25/07/19.

14 Respectivement 36 et 60 mois après acceptation des engagements par le Ministre, dont l'arrêté a été publié le 25/07/19.



LE RÔLE DE CONTRÔLE DE L'ARCEP DANS LES AMEL

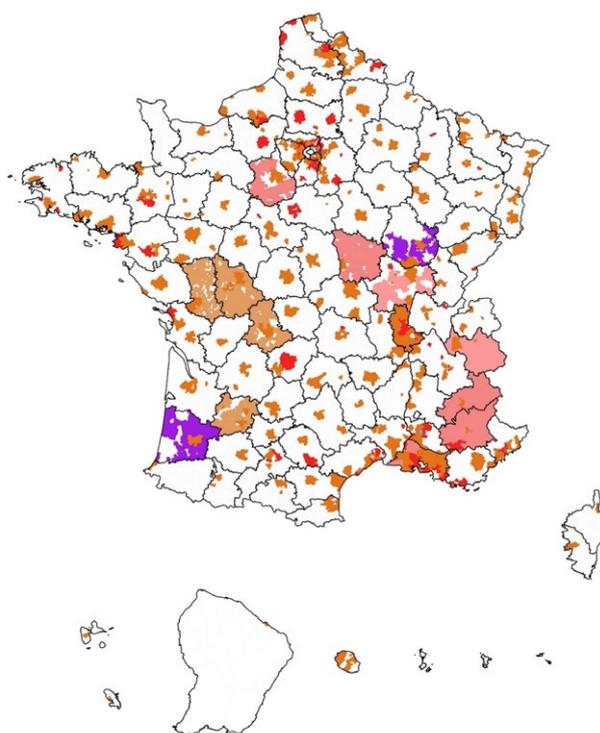
L'Arcep échange régulièrement avec les autorités publiques concernées, que ce soit lors d'échanges bilatéraux ou dans le cadre des rencontres Territoires connectés, du comité de concertation France Très Haut Débit, des commissions régionales de stratégie numérique ou encore d'événements organisés par les associations de collectivités. Elle participe également, sur sollicitation des autorités concernées, aux comités locaux que celles-ci organisent pour suivre l'avancement des déploiements des opérateurs engagés en application de l'article L. 33-13 du CPCE. Ces échanges permettent aux autorités publiques de partager avec l'Autorité leurs attentes et leurs questions, et aussi de remonter des éléments concrets sur l'avancée des déploiements, voire des points de blocage ou des disparités territoriales.

L'Arcep est à l'écoute et en soutien des autorités publiques devant qui ont été pris les engagements. Ces dernières bénéficient notamment des éléments publiés par l'Arcep qui leur permettent de suivre les déploiements. Le cas échéant, les autorités publiques peuvent saisir l'Arcep afin qu'elle mobilise l'article L. 36-11 du code des postes et communications électroniques (CPCE).

En novembre 2021, le Gouvernement et le conseil départemental de la Savoie conjointement ont saisi l'Arcep concernant les déploiements dans le cadre des engagements L. 33-13 de Savoie Connectée. En mars 2022, l'Arcep a aussi été saisie par le Gouvernement et Nièvre numérique concernant les déploiements réalisés dans le cadre des engagements L. 33-13 de SFR.

L'instruction a conduit la formation RDPI de l'Arcep à mettre en demeure les opérateurs concernés.

CARTE PRÉSENTANT LES ENGAGEMENTS L. 33-13 AMII ET AMEL PRIS PAR LES OPÉRATEURS SUR CERTAINES COMMUNES À FIN 2021



Legende

■ Orange AMII	■ Mixte AMII	■ Orange AMEL
■ SFR AMII	■ Altitude Fibre AMEL	■ XP Fibre AMEL

Source : Arcep



L'OBLIGATION DE COMPLÉTUDE DES DÉPLOIEMENTS EN FIBRE OPTIQUE FTTH

Le cadre réglementaire des réseaux FttH prévoit une obligation de complétude des déploiements de ces réseaux, à l'échelle locale de la zone arrière de point de mutualisation, et dans un délai raisonnable d'au plus de deux à cinq ans en fonction des caractéristiques locales. Cette obligation s'applique sur l'intégralité du territoire, à l'exception des « zones très denses » qui correspondent aux 106 communes les plus denses. La complétude est atteinte dès lors que l'ensemble des locaux sont raccordables ou, dans une très faible proportion, « raccordables sur demande », sauf impossibilité dûment justifiée (par exemple, refus des copropriétés ou propriétaires).

Cette obligation est un élément central du cadre réglementaire des réseaux FttH. Elle répond à des enjeux d'aménagement du territoire en garantissant que l'ensemble des locaux puissent disposer d'un raccordement.

Dans ce cadre, la formation RDPI de l'Autorité a mis en demeure à plusieurs reprises Orange et XpFibre ainsi que Free Infrastructure de respecter cette obligation pour des points de mutualisation déterminés sur lesquels une part substantielle des locaux n'est pas raccordable.

Les engagements opposables qui seraient souscrits par un opérateur au titre de l'article L. 33-13 viennent s'ajouter au cadre réglementaire, le respect cumulé des obligations issues du cadre réglementaire et des obligations issues des engagements étant alors exigé.

LES OUTILS DE SUIVI MIS À DISPOSITION PAR L'ARCEP

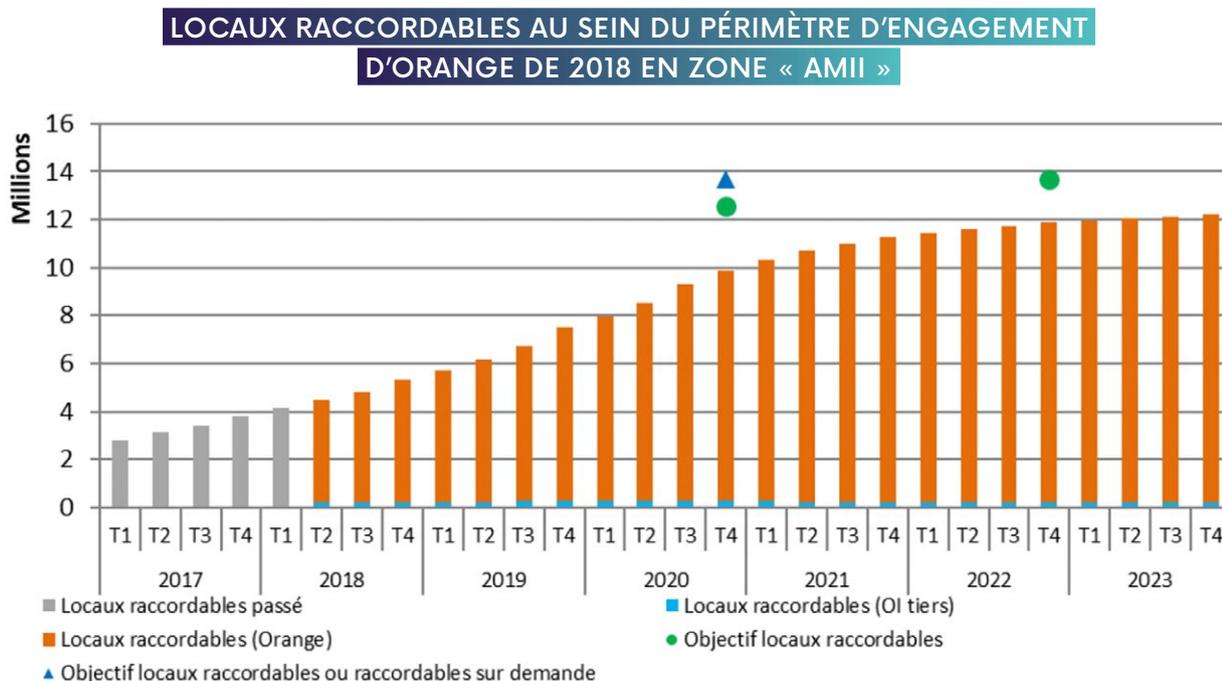
Concernant les engagements des opérateurs pris en application de l'article L. 33-13 du CPCE dans les zones AMII et AMEL, l'Autorité recueille régulièrement des informations sur l'avancée des déploiements (par exemple *via* des questionnaires aux opérateurs, recueil de données, informations d'acteurs de terrain, etc.).

Pour faciliter son propre suivi mais aussi donner plus de transparence aux autorités publiques concernées, l'Autorité a ainsi mis en place des outils de suivi régulier¹⁵ des déploiements des opérateurs en zones AMII et AMEL :

- Un suivi à la commune : les cartes « Déploiements fibre » du site « Ma connexion internet » (anciennement cartefibre.arcep.fr)¹⁶ permettent de suivre l'avancée des déploiements à l'échelle des communes faisant l'objet d'engagements L. 33-13 ; les contours sont en orange pour Orange, en rouge pour SFR et en vert pour les autres opérateurs.
- Un suivi par zone.

Concernant la zone AMII, l'observatoire du haut et très haut débit publié chaque trimestre inclut un suivi de l'avancée des engagements d'Orange et de SFR en zone AMII au niveau national, ces engagements étant pris à ce niveau.

Le nombre total de locaux des communes sur lesquelles s'est engagé Orange en 2018 est représenté par le triangle bleu sur le graphique. À la fin du quatrième trimestre 2023, environ 90 % de ces locaux ont été rendus raccordables. Moins de 0,1 % de ces locaux sont qualifiés de raccordables sur demande par Orange.



Source : réalisation Arcep à partir des données opérateurs

¹⁵ Observatoire haut et très haut débit : abonnements et déploiements (quatrième trimestre 2023) : <https://www.arcep.fr/actualites/actualites-et-communiques/detail/n/marche-du-haut-et-du-tres-haut-debit-fixe-140324.html>

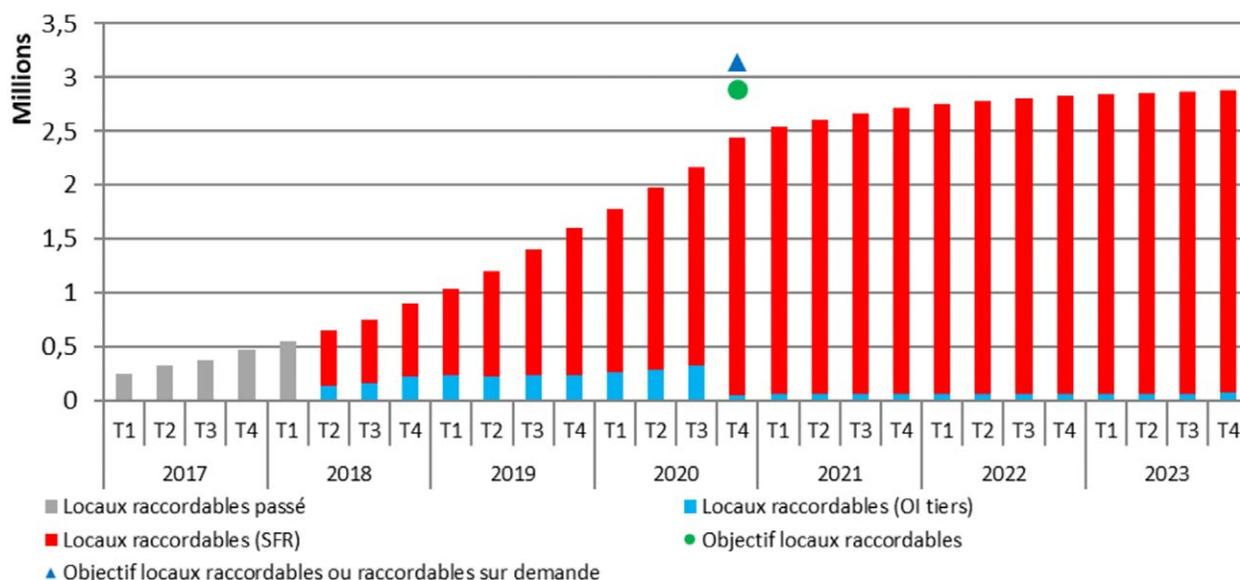
¹⁶ <https://maconnexioninternet.arcep.fr/>



Le nombre total de locaux des communes sur lesquelles s'est engagé SFR en 2018 est représenté par le triangle bleu sur le graphique. À la fin du quatrième trimestre 2023, environ 96 % de ces locaux ont été rendus raccordables. Presque aucun local n'a été qualifié de raccordable sur demande sur les 4 % de locaux résiduels.

Concernant les AMEL, l'Autorité a mis en place, depuis la publication de l'observatoire du troisième trimestre 2020 (décembre 2020), un indicateur de suivi similaire pour chacun des AMEL, disponible chaque trimestre sur le site internet de l'Arcep¹⁷.

LOCAUX RACCORDABLES AU SEIN DU PÉRIMÈTRE D'ENGAGEMENT DE SFR DE 2018 EN ZONE « AMII »



Source : réalisation Arcep à partir des données opérateurs

¹⁷ Observatoire haut et très haut débit : abonnements et déploiements (quatrième trimestre 2023) : <https://www.arcep.fr/actualites/actualites-et-communiques/detail/n/marche-du-haut-et-du-tres-haut-debit-fixe-140324.html>



ZONES TRÈS DENSES : ABSENCE D'OBLIGATION DE COMPLÉTUDE ET FORTES DISPARITÉS

Les zones très denses comptent 106 communes¹. Ce sont « les communes à forte concentration de population, pour lesquelles, sur une partie significative de leur territoire, il est économiquement viable pour plusieurs opérateurs de déployer [...] leurs réseaux de fibre optique, au plus près des logements ». L'obligation de complétude ne s'applique pas aux zones très denses.

Les dispositions définies par l'Arcep dans les décisions d'analyses de marchés du haut et du très haut débit fixes adoptées le 14 décembre 2023 visent à assurer la bonne coordination des calendriers de fermeture du cuivre et de déploiement de la fibre, et notamment la présence d'un réseau FttH complet conformément aux obligations applicables en matière de déploiement de la fibre, sur la zone de fermeture, avant l'extinction du réseau cuivre. Elles imposent également des délais de préavis qui prennent en compte l'état d'avancement des déploiements des réseaux en fibre optique dans les zones concernées. Il

s'agit de s'assurer que les utilisateurs finals disposeront d'une solution très haut débit après la fermeture du cuivre, et de permettre aux opérateurs alternatifs de préparer les migrations de leurs parcs.

Dans les zones très denses, un rythme insuffisant de déploiement perdure depuis plusieurs années. Il existe aussi une forte disparité dans l'avancement du déploiement dans les zones très denses, qui est illustrée par la comparaison de l'état d'avancement du déploiement de la fibre optique parmi les dix communes de cette zone comportant le plus de locaux.

La proposition adressée au Gouvernement par la société Orange, au travers d'un courrier en date du 11 janvier 2024, comprend aussi des efforts de déploiement dans les zones très denses. Ce volet concernant les zones très denses n'entre néanmoins pas dans le cadre de l'article L. 33-13 et n'est pas juridiquement opposable.

TAUX DE COUVERTURE FTTH À FIN 2023 ET SON ÉVOLUTION EN 2023 PARMI LES DIX COMMUNES DE ZONES TRÈS DENSES COMPTANT LE PLUS DE LOCAUX

Commune	Locaux	Couverture FttH	Évolution de la couverture
Paris	1 740 000	97 %	+ 1 pt
Marseille	526 000	84 %	+ 4 pts
Lyon	383 000	96 %	+ 1 pt
Toulouse	358 000	90 %	+ 2 pts
Nice	275 000	93 %	+ 2 pts
Nantes	226 000	90 %	+ 3 pts
Montpellier	212 000	86 %	+ 3 pts
Bordeaux	208 000	91 %	+ 2 pts
Strasbourg	192 000	89 %	+ 4 pts
Lille	169 000	88 %	+ 5 pts

Source : réalisation Arcep à partir des données opérateurs

¹ Liste des 106 communes : <https://www.arcep.fr/fileadmin/cru-1671101953/reprise/dossiers/fibre/annexes-2013-1475-liste-communes-ztd.pdf>