



## Consultation publique de l'Arcep portant sur la régulation des marchés du haut et du très haut débit pour la période 2023-2028

(3 avril 2022)

### Transparence de la complétude et complétude de la transparence

Les marchés et l'accès au génie civil reste, à l'aube de ce nouveau cycle de régulation, toujours insuffisamment concurrentiel. Et les seuls espaces vraiment pleinement concurrentiels restent toujours, à date, ceux des RIP 1G et des RIP 2G activés. Or ces actions, toujours limitées géographiquement du seul fait de l'action volontaire de collectivités, ne sauraient suffire à changer la donne au niveau national, et encore moins de prétexte pour déréguler ces marchés. C'est en effet, de remèdes nationaux dont nous avons besoin, remèdes que seule l'Autorité est en mesure d'apporter. Le nouveau cycle de régulation doit donc, durant ces 5 prochaines années, rendre possible une évolution positive réellement perceptible. Au regard de la durée de ce nouveau cycle, les mesures prises ne sauraient être des demies-mesures.

La régulation de la boucle locale cuivre doit se penser sous le prisme essentiel de son extinction programmée, sans toutefois négliger le fait qu'elle est encore massivement utilisée. La remise en cause de la couverture fibre des zones AMII par Orange, l'opérateur d'infrastructure du cuivre, ainsi que la faiblesse des déploiements en Zone très dense, envoient un signal nouveau qui doit impérativement être pris en compte. La persistance éventuelle de cette situation de blocage de la couverture fibre devrait impérativement ouvrir une révision du cadre, afin d'en tenir compte. En effet, le mitage de la ZTD et de la zone AMII résultant du déploiement sur les locaux les plus faciles à raccorder économiquement créerait une situation nouvelle.

Les associations d'élus avaient exprimé la nécessité d'une excellente couverture fibre assortie de la possibilité effective de s'y raccorder, en détaillant six mesures concernant le régulateur et le gouvernement :

- le respect des engagements L.33-13 dans la zone AMII et les zone AMEL
- le respect des obligations de complétude
- la modification du périmètre ou des règles de la ZTD
- le financement adéquat et la réalisation dans les règles de l'art du raccordement de l'utilisateur final
- le déblocage de fonds supplémentaires pour traiter les raccordements des raccordements complexes et des aides ciblées sur terrain privatif en zone RIP
- la fixation d'un service universel qui compense les inégalités structurelles

Les associations d'élus se félicitent que l'Arcep ait avancé sur le premier point avec sa mise en demeure précise et ferme concernant la zone AMII. Toutefois, il est très inquiétant de constater que cette mise en demeure est contestée, et que même le pouvoir de sanction de l'autorité est mis en cause. L'Avicca et Départements de France soutiennent fermement l'Arcep dans son rôle de régulateur fixé par la législation. Concernant les autres points soulevés ci-dessus pour la couverture fibre, l'Avicca et Départements de France ne constatent aucune mesure effective nouvelle, alors que la phase d'expérimentation d'extinction fait maintenant place au lancement de lots massifs. Il est encore temps d'agir, mais sans mesures rapides il est certain que d'importantes difficultés ne manqueront pas de surgir, au risque d'enrayer gravement le processus. Les maires ne se transformeront pas en VRP des solutions hertziennes pour leurs administrés.

Les présents projets de décisions apportent des précisions sur les conditions de fermeture du cuivre en rapport avec la couverture fibre. L'Avicca et Départements de France contestent formellement plusieurs points, qui en l'état ne permettent pas de s'assurer du préalable d'une couverture fibre adéquate, et pourraient conduire une fraction non négligeable d'administrés d'une commune à se voir supprimer leur liaison filaire et se faire proposer des solutions hertziennes non pas transitoires mais potentiellement définitives. Ainsi il ne saurait être question d'affirmer que les conditions d'une couverture « complète » sont remplies, alors que certains PM d'une commune ne sont pas établis, et ce dans un délai avant fermeture compatible avec les obligations de complétude.

De surcroît, l'Avicca et Départements de France s'inquiètent des dispositions limitatives qui pourraient être prises pour les cinq années suivantes, c'est-à-dire pendant la phase essentielle de fermeture du cuivre, alors qu'une seule expérimentation a été menée à date, la deuxième étant en cours au moment des présentes, sans avoir pu en tirer encore les enseignements. Les moyens qu'ont pu consacrer les opérateurs, l'Arcep et les collectivités sur des expérimentations limitées ne sont pas reproductibles à grande échelle.

Cette situation est d'autant plus dangereuse qu'un allègement, voir une levée des obligations tarifaires sur le cuivre est par ailleurs envisagée au cours du cycle. **Aussi l'Arcep devrait fixer une clause de revoyure à un horizon intermédiaire à l'intérieur du présent cycle en cas de difficultés significatives, et notamment de persistance d'absence de perspective de couverture fibre sur un nombre conséquent de locaux sur la ZTD, la zone AMII et la zone AMEL (qui pourrait aussi connaître une contestation d'engagements contraignants).**

Par ailleurs, pour son « bilan et perspectives », l'Arcep avait mis en avant 4 grands enjeux. Dans leur réponse, les associations d'élus en avaient ajouté un cinquième, **jeter les bases pour assurer sur le long terme** :

- **une qualité de service élevée, au même niveau dans les zones rurales, de montagne ou ultramarines que dans les zones denses ;**
- **un bon équilibre d'exploitation en zone RIP ;**
- **le réinvestissement en zone RIP malgré les particularités (fatigue des câbles en aérien, longueur par ligne etc.) ;**
- **une forte résilience, en finançant les investissements nécessaires (enfouissement des artères de transport, des lignes desservant des sites stratégiques...) ;**
- **un génie civil géré d'un bout à l'autre, dans des conditions d'exploitation permettant d'assurer la qualité de service.**

Si les projets de décisions comportent des améliorations sur ce dernier point, encore à préciser, les autres doivent impérativement être traités en régulation symétrique.

Dans le projet de décision concernant le marché 1, l'Avicca et Départements de France s'alarment de ce que l'Autorité paraisse se satisfaire d'une qualité dégradée concernant le cuivre en zone rurale et de montagne. En effet, l'Autorité accepte une dégradation progressive des indicateurs de qualité de service d'Orange, au motif que le parc de lignes résiduel se modifie avec une transition plus rapide en zone urbaine où le QoS est plus facile à maintenir que dans les autres territoires. Ainsi l'Autorité précise que *« Ces territoires se caractérisent notamment par un nombre de NRA sans présence de techniciens sur site plus important qu'en zone urbaine et des interventions organisées sur un mode de tournées, conduisant à la programmation différée de certaines interventions ; par des lignes aériennes proportionnellement plus répandues qu'en zone urbaine, dont la maintenance nécessite des matériels de travail en hauteur et des autorisations d'intervention ; et par des longueurs de lignes plus importantes entre le NRA et le client, avec des enjeux accrus de localisation. Ces caractéristiques sont susceptibles d'induire des délais plus importants. (...) Ce mécanisme s'appuie sur quatre zones du territoire, de densités décroissantes. »*

Il est trop tard pour rectifier la donne pour le réseau cuivre, mais **l'Avicca et Départements de France renouvellent leur demande que l'Arcep se prononce clairement sur l'objectif d'une capacité de résilience et d'une qualité de service élevées sur les réseaux fibre, au même niveau dans les zones rurales, de montagne ou ultramarines que dans les zones rentables privées, et que ses décisions de régulation tiennent compte des coûts spécifiques qui permettront de les assurer.**

Dans leur réponse à la précédente consultation de l'Arcep sur le nouveau cycle de régulation, les associations d'élus avait indiqué être presque aveugles sur trop de sujets, faute de données disponibles ou, lorsqu'elles le sont, sur des échelles territoriales bien trop larges pour être analysées et sans distinction entre opérateurs.

Dans sa proposition d'orientations pour le nouveau cycle de régulation, l'Arcep propose bien des avancées, mais qui ne permettront pas d'avoir une totale transparence sur les différents marchés et sujets d'actualité, notamment s'agissant de la fermeture du réseau cuivre.

Sans lister à nouveau les demandes des associations d'élus, celles-ci attirent l'attention du Régulateur sur la nécessité d'avoir les informations complètes et à une échelle de précision géographique suffisante pour suivre le processus d'extinction (information géolocalisée sur les exceptions à la complétude FttH préalable à la fermeture du cuivre en open data selon un format spécifique imposé par l'Arcep à chaque OI / mise en place de plateforme de suivi/contestation des refus de tiers et des exceptions à la complétude / évolution de la souscription à la fibre à l'échelle communale et en fonction du temps écoulé depuis l'ouverture commerciale des ZAPM / nombre de lignes cuivre restantes dont nombre d'abonnements au téléphone fixe uniquement / etc.). L'IPE disponible en open data doit également être communiquée sans « censure » d'informations prétendument confidentielles, mais dont disposent de fait l'ensemble des OI et des OC. Les collectivités, qui sont de facto en première ligne de la fermeture du réseau cuivre, doivent disposer de l'ensemble de ces données pour accompagner au mieux ce grand projet d'Orange.

S'agissant du marché professionnel, les associations d'élus demandent la création d'un observatoire trimestriel sur les parts de marché de détail et de gros des entreprises, à l'échelle des zones réglementaires afin d'apprécier la pertinence des mesures prises.

S'agissant des raccordements FttH, les associations demandent que les données agrégées par l'Arcep au niveau national par OI et par OC soient disponibles en open data à des échelles au maximum départementales et qu'elles ne traitent pas uniquement des échecs raccordements et des pannes, mais également de l'état des réseaux à proprement parler.

Dit de manière plus synthétique, il convient que les collectivités locales aient la pleine transparence sur l'ensemble des données permettant de comprendre comment, à quel rythme et avec quelles alertes (nationales ou locales) la transformation numérique de leur territoire s'opère dans le temps.

Afin de faciliter la lecture, les questions sur lesquelles les associations d'élus ne formulent pas d'observation et partagent les analyses de l'Autorité ne seront pas reprises.

## MARCHE DU GENIE CIVIL

Sur le fond, l'Avicca et Départements de France estiment nécessaire la mise en place d'une structure nationale pertinente pour exploiter durablement le génie civil, grâce à la mobilisation d'investisseurs privés ou publics, avec pour objectif de compléter l'infrastructure actuelle, de la rendre plus facilement exploitable et davantage résiliente. L'exemple consternant du refus d'Orange de prendre en charge le GC au droit du terrain quand il n'est pas existant ou praticable est une source de complexité pour les opérateurs, les collectivités et les usagers et sera source de conflits entre OC et OI sur les répercussions de la charge financière induite si le cadre proposé par l'Arcep est maintenu. Il est aussi impératif de diminuer les inégalités de qualité qui pèsent sur les zones rurales et de tenir compte du changement climatique. L'Avicca et Départements de France comprennent que la question de la propriété du génie civil n'est pas du ressort de l'Autorité, mais demande que la régulation se donne comme objectif de corriger au maximum de ses pouvoirs la situation existante.

L'Avicca et Départements de France se félicitent ainsi que l'Arcep prenne en considération non seulement la phase de déploiement des réseaux, mais aussi les contraintes spécifiques au raccordement et aux réparations. Toutefois, pour compléter ces principes, il convient de fixer rapidement des objectifs en adéquation avec les besoins. Concernant par exemple les raccordements, dont la problématique a été clairement soulevée depuis plusieurs années, une mise en œuvre efficace et rapide est impérative compte-tenu des volumes en jeu. Sur l'aspect entretien, il convient dans la décision définitive d'affirmer le principe de la nécessaire résilience du génie civil, et d'en tirer les conséquences.

L'Avicca et Départements de France réitèrent enfin leur demande d'une obligation stricte de non-discrimination géographique de gestion du génie civil entre les zones où Orange est l'OI et celles où il ne l'est pas, statistiques de qualité à l'appui. Des indicateurs fiables sur les délais de traitement, d'intervention et de résolution des problèmes doivent être établis. Il est nécessaire également de pouvoir identifier clairement un interlocuteur sur chaque dossier et de renforcer significativement les pénalités pour qu'elles deviennent réellement dissuasives<sup>1</sup>. Les possibilités d'intervention en autonomie doivent devenir la règle, et les travaux rémunérés à leur valeur.

<sup>1</sup> Les associations d'élus avaient donné des exemples dans leur précédente réponse à la consultation de l'Arcep sur le bilan du cycle de régulation. Le Régulateur peut à nouveau les solliciter pour avoir d'autres exemples. Les associations d'élus indiquent également que les contrats de DSP passés par les collectivités peuvent être une source d'inspiration ou de référence pour déterminer le bon niveau de pénalités, de délais d'exécution, etc. De même, les marchés publics de travaux FttH peuvent être une bonne référence pour la valorisation des travaux d'intervention réalisés en autonomie.

### **Question 3.**

***Dans le contexte de fermeture du réseau cuivre d'Orange, identifiez-vous un besoin de maintien de la prestation NRA-SR dans le périmètre des demandes auxquels Orange doit faire droit dans le cadre de son obligation d'accès ?***

L'Avicca et Départements de France estiment que tout réaménagement du réseau cuivre dans un contexte de fermeture est une aberration technique et économique.

### **Question 5.**

***Quelles observations avez-vous à formuler concernant les modalités opérationnelles spécifiques des prestations liées au génie civil mobilisable à des fins de raccordement final ?***

***Quelles propositions avez-vous à soumettre concernant les délais d'instruction et de réalisation des travaux spécifiques aux prestations liées au génie civil mobilisé à des fins de raccordement final ?***

L'Avicca et Départements de France estiment que le délai d'instruction ne pourra excéder 14 jours et le délai de réalisation des travaux ne pourra lui excéder 3 mois.

### **Question 6.**

***Quelle est votre appréciation de la pertinence d'une rémunération forfaitaire justifiée et proportionnée spécifique des opérateurs pour leurs prises en charge des opérations de réparations réalisées en tant que sous-traitant d'Orange ?***

L'Avicca et Départements de France partagent la nécessité d'un tel principe de rémunération compte-tenu des spécificités des raccordements par rapport au déploiement. Ces spécificités sont accentuées en zone rurale du fait de la dispersion des sites. Il convient également de prendre en considération les spécificités des situations insulaires qui souvent ne permettent pas de bénéficier des mêmes tarifs de prestation.

**Maintenance préventive et résilience : pas de question dans la consultation, mais une lourde interrogation**

L'Avicca et Départements de France se félicitent de l'analyse de l'Arcep suivante : « *En plus des opérations de rénovation ou de réparation décrites précédemment, il convient qu'Orange maintienne le rythme et le périmètre des contrôles et des études préventifs qu'il réalise sur son patrimoine. En particulier, au vu de l'état général du parc des appuis aériens, qui constitue une part importante du génie civil d'Orange, il est raisonnable qu'une attention particulière lui soit portée et que, par exemple, des poteaux puissent continuer à être changés de manière active* ».

Le passé a en effet prouvé qu'en l'absence d'obligations, le patrimoine de génie civil d'Orange n'avait pas fait l'objet d'un investissement suffisant de maintien en état, alors même qu'Orange en était le seul utilisateur. Ces obligations paraissent d'autant plus nécessaires que

sur de nombreux territoires, Orange n'aura plus de réseaux sur son génie civil, qui sera utilisé par d'autres OI.

Ce point, décrit par l'Autorité, ouvre une problématique fondamentale : l'Avicca et Départements de France demandent à l'Arcep de clairement énoncer l'obligation de principe d'assurer une forte résilience du génie civil, dans un contexte où d'un côté les usages du Très haut débit ne cessent d'augmenter, et d'un autre les risques d'endommagement augmentent également (changement climatique, malveillance, conflits...). Cela comporte des mesures à prendre aussi bien sur la configuration adéquate des moyens en cas de crise que sur la planification des investissements de maintenance et de sécurisation du génie civil.

Par comparaison, ENEDIS s'est fixé comme engagement de rétablir 90% des clients en moins de 48h en cas d'incident climatique majeur, et vient de publier un document préliminaire à son Plan de développement du réseau<sup>2</sup>, qui comprend une dimension « résilience ». L'objectif de rétablissement rapide est assuré par des moyens organisationnels, humains et matériels (tels que des plateformes de stockage pour disposer régionalement de ressources mobilisables etc.). Le plan de développement du réseau est une nouvelle obligation réglementaire européenne qui oblige les gestionnaires de réseau de distribution d'électricité à décrire leurs investissements sur les cinq à dix ans.

Sur la question des interventions en cas de crise, Orange dispose d'un grand savoir-faire sur ces questions. Il convient qu'avec la nouvelle organisation des télécommunications fixes il ne se perde pas, mais plutôt se renforce en fonction de la montée des aléas et des usages du fixe. Côté investissements, alors que le génie civil d'Orange est essentiel à la continuité des services de télécoms, et partant, à tous les secteurs d'activités, il n'existe pas à notre connaissance de planification globale, qui tienne compte des fragilités constatées (accidentologie...), des évolutions d'aléas (submersion, ruissellement, feux de forêts, malveillance...) et des importances d'impact potentiels des fragilités sur les réseaux. Et si cette planification existe, elle n'a en tout cas pas fait l'objet d'une consultation publique, en l'absence de réglementation en ce sens.

Le principe de forte résilience pourrait se décliner en mesures concrètes, tant sur la gestion de crise que sur l'investissement.

Sur le traitement des crises, des simulations et exercices pourraient utilement être menés avec les différents OI, afin de préciser les mécanismes en situation de crise (gouvernance, informations réciproques, articulation entre la réparation du génie civil et la réparation des lignes<sup>3</sup>). Classiquement, la régulation fonctionne en séquence longue (analyse de marché, imposition d'obligations, formulation d'une offre répondant peu ou prou aux obligations, mise en œuvre de l'offre et multilatérales pour vérifier l'adéquation aux obligations et améliorer les process, règlements de différents etc.). Bien évidemment, concernant les crises majeures, il conviendrait d'agir plus vite et autant que possible ex-ante.

<sup>2</sup> <https://www.enedis.fr/sites/default/files/documents/pdf/plan-de-developpement-de-reseau-document-preliminaire-2023.pdf>

<sup>3</sup> Un des points à examiner serait celui de l'opportunité ou non, modulable selon les OI le cas échéant, de permettre aux OI d'intervenir directement sur le génie civil en cas de crise, dans des délais et conditions tarifaires adéquats.

Sur l'investissement, il serait possible de préciser les obligations évoquées sur les poteaux devant continuer « à être *changés de manière active* », dans le contexte du changement climatique. Orange pourrait ainsi être invité à examiner périodiquement les prévisions de montées d'aléas pouvant affecter localement son génie civil dans les zones exposées, et planifier en conséquence les renforcements ou enfouissements de lignes menacées, ainsi que les déplacements d'ouvrages si nécessaire (recul du trait de côte, risques de submersion...). De cette manière, le mécanisme de péréquation nationale du génie civil pourrait jouer encore mieux son rôle. Si Orange avait clairement sous-investi dans la maintenance préventive de son réseau aérien, il ne s'agit pas non plus de maximiser les investissements, qui pourraient induire un effet d'aubaine en incitant Orange à créer une structure ad hoc pour réaliser les travaux. De même que les investissements d'ENEDIS ont des conséquences sur le TURPE, ceux sur le génie civil ont un impact sur le coût des réseaux, et, in fine, sur les consommateurs. Il s'agit donc que les risques soient évalués de manière transparente, proportionnée et objective, et que les travaux soient réalisés de manière efficace.

En complément de ce principe de forte résilience à édicter par l'autorité, l'Avicca et Départements de France demandent l'imposition d'un principe de non-discrimination géographique, tant dans les investissements que dans les réparations en cas d'endommagement courant ou de crise majeure. Il est à craindre que sans cela, Orange ne soit tenté de privilégier les zones où il est OI.

La synthèse du « Bilan et perspectives » se concluait par : « *l'accès effectif aux infrastructures physiques pouvant accueillir les réseaux du très haut débit demeure un préalable essentiel à la réussite des dernières étapes des déploiements des réseaux fibrés et à leur résilience. Il convient dès lors de s'assurer que les conditions d'accès aux infrastructures de génie civil et aux ressources qui leur sont associées soient conformes à ces besoins.* »

**Compte-tenu des enjeux collectifs, l'Avicca et Départements de France demandent donc instamment à l'Arcep de préciser dès à présent le principe et les obligations de forte résilience du génie civil pour le présent cycle, d'autant plus que sa durée est de cinq ans.**



## MARCHE 1 - FOURNITURE EN GROS D'ACCES LOCAL EN POSITION DETERMINEE

### Question 4.

***A l'horizon du 7<sup>ème</sup> cycle d'analyse de marché, estimez-vous nécessaire de maintenir l'ensemble des obligations relatives au réaménagement de la boucle et sous-boucle locale cuivre ?***

### Question 5.

***En particulier, estimez-vous nécessaire ou utile de maintenir les obligations concernant l'offre PRM ?***

L'Avicca et Départements de France estiment que le réaménagement de la boucle locale cuivre est devenue une aberration technique et économique avec la perspective de son extinction, et en rapport avec les coûts de déploiement de la fibre. Plus aucun PRM MED ne devrait pouvoir être mis en service et Orange devrait avoir l'obligation, pour les quelques projets encore dans les tuyaux, d'informer les collectivités concernées du caractère superflu de cet investissement à l'aune de ladite extinction du réseau cuivre.

Par ailleurs, l'Avicca et Départements de France relèvent que les engagements pris en zone AMII ne sont pas tenus, et que leur principe même est remis en cause. La pire situation serait que la seule option, déplorable, devienne ce réaménagement de boucle cuivre dans certains endroits pour monter un tant soit peu en débit. Dans ces cas extrêmes, le remplacement d'une offre régulée par une offre non régulée d'Orange constituerait une série de catastrophes en chaîne.

### Question 6.

***Que pensez-vous du dispositif relatif aux mailles de fermeture proposé ? Quelle est votre position concernant un découpage adapté au traitement des communes les plus peuplées ? Faudrait-il selon vous prévoir une maille de fermeture infra communale et, le cas échéant, laquelle et pour quelle raison ?***

La maille de fermeture à la commune a été privilégiée par Orange afin de bénéficier de l'appui des maires. Cette approche n'a pas encore pu être réellement validée pour plusieurs raisons :

- les expérimentations ont reposé sur un nombre très limité de communes et de prises, permettant à l'ensemble des opérateurs (OC et les deux OI), d'affecter des moyens dédiés qu'ils ne pourront pas reproduire à l'échelle de grands lots ;
- les maires concernés par les expérimentations ont pu bénéficier directement d'explications et conseils d'institutions, ce qui ne sera pas reproductible à grande échelle. Il manque en particulier un centre d'appel neutre qui puisse répondre à leurs interrogations et à celles des usagers ;
- les expérimentations n'ont semble-t-il pas montré d'impact significatif des actions de communication locale, en regard de celles des opérateurs commerciaux ;

- les trous de couverture en zone AMII, s'ils persistaient, engendreraient non pas un appui, mais une opposition des maires quand une proportion significative de leurs administrés se feront proposer des solutions techniques dégradées.

Les élus par leur proximité avec les administrés, peuvent effectivement être utiles au processus, mais sous réserve notamment qu'ils soient assurés de la couverture fibre et que des outils de communication nationaux neutres, à commencer par un centre d'appels et un site ministériel ad hoc, soient en place.

Concernant le découpage de la maille communale, l'Avicca appuie la proposition de l'Arcep de ne considérer que l'arrondissement pour les communes qui en sont dotées. En effet, tout autre découpage (canton, IRIS...) est parfaitement inconnu de la population et ne constitue pas une maille d'action ou de communication pour une commune.

Enfin la maille communale n'est pas pertinente si la commune ne fait pas l'objet d'un maillage effectif en ZAPM (voir ci-dessous).

#### **Question 7.**

***Pour permettre le recours à un délai de prévenance réduit à 18 mois entre l'annonce de la fermeture commerciale et la fermeture commerciale effective, l'Arcep souhaiterait retenir des critères relatifs à des taux minimaux de déploiement FttH, de mutualisation à la maille des PM concernés et de migration des abonnés des réseaux cuivre vers les réseaux FttH. Ces critères vous apparaissent-ils pertinents ? Quelle devrait être la valeur des taux retenus ? D'autres critères doivent-ils être envisagés notamment pour rendre compte des enjeux spécifiques au marché entreprise, ou la spécificité de certains territoires (par exemple la présence de NRA-ZO ou de NRA-MED) ?***

L'Avicca et Départements de France estiment que les taux de déploiement FttH, ainsi que ceux de mutualisation, sont en théorie pertinents pour ramener le délai de prévenance de fermeture commerciale par zone de 36 à 18 mois, mais qu'il est impératif :

- d'y rajouter la nécessité que l'ensemble des PM soit établis,
- que le mécanisme retenu par l'Arcep ne privilégie pas, une nouvelle fois, la ZIPRI aux dépens de la ZIPU puisque les OC rechignent à mutualiser dans cette dernière.

En effet, sans PM établi, il ne saurait y avoir de perspective de complétude, et encore moins de mutualisation.

Par ailleurs, et quand bien même l'évolution récente de la mutualisation sur les RIP tend enfin à se rapprocher de la zone d'initiative privée, les OC qui se battent pour mutualiser sur la zone d'initiative privée sont tous venus à reculons sur celle d'initiative publique, entraînant une discrimination qui, même si elle s'efface très (trop) progressivement, ne peut être ignorée par le Régulateur dans la définition de ses règles pour les 5 prochaines années. Il convient au cas d'espèce d'opter pour une régulation asymétrique afin de rétablir une équité de traitement qui, sinon, n'existerait simplement pas.

Il apparaît enfin nécessaire de tenir compte du marché entreprise, en ne permettant pas une fermeture commerciale par zone avec délai de prévenance réduit dans les cas où un ou plusieurs locaux professionnels ne seraient pas raccordable.

#### **Question 8.**

**Que pensez-vous de la faculté introduite d'une fermeture technique à l'adresse et des délais associés envisagés par l'Autorité ?**

Les associations d'élus avaient formulé l'intérêt d'une fermeture technique à l'adresse dont les modalités sont différentes de celles proposées par l'autorité. Dans le but de limiter le recours à la fermeture par zone, afin de limiter les problèmes à gérer par les élus, il était suggéré que cette fermeture se fasse systématiquement dans un délai après la FCA (par exemple 2 ans). Dans le projet de décision, c'est Orange qui a non pas l'obligation, mais la faculté d'utiliser ce mode de fermeture. Dans cette hypothèse, il y a un risque que ce dispositif soit utilisé selon les intérêts exclusifs de cet opérateur. Il conviendrait donc a minima d'assortir ce dispositif d'une obligation de non-discrimination géographique, pour qu'elle ne soit pas utilisée uniquement dans certaines zones, comme la ZTD, ou selon le fait que Orange est l'OI ou non.

D'autre part elles avaient relevé que le critère de la nécessité de présence de 4 OC au PM pénalisait, de fait, les zones RIP, où les opérateurs accusent un important retard d'accès (voir réponse à la question précédente). En maintenant le critère à 4 dans le présent projet, l'Autorité entérine ainsi une fermeture commerciale et technique plus longue dans certains RIP (quand bien même la situation s'améliore progressivement) qu'en zone privée, au détriment de l'économie de ces réseaux. Cette différence de traitement n'est simplement pas acceptable, et le Régulateur doit réguler en priorité en vue de supprimer cette inégalité de traitement.

#### **Question 9.**

**Que pensez-vous des dispositions envisagées visant à adapter le critère de l'actuel cycle s'agissant de la couverture préalable de la totalité des locaux en FttH, en particulier pour le traitement des refus tiers, des locaux « raccordables sur demande », des locaux « raccordables sur demande à tarif spécifique » et des locaux non raccordés au réseau cuivre ou ne disposant pas lignes cuivre actives depuis plus de 24 mois ?**

L'Avicca et Départements de France tiennent tout d'abord à alerter sur une disposition à encadrer concernant l'emploi des technologies alternatives. Sur la substituabilité entre les offres filaires et hertziennes, dans son analyse du marché 3b, l'autorité relève que *« la qualité de service offerte pour l'utilisateur final par ces offres est aussi, dans certains cas, dégradée par rapport à celle offerte par les offres fondées sur un accès filaire pour des raisons propres à la technologie hertzienne employée (du point de vue, par exemple, de la stabilité de la connexion, de la latence, inévitable pour les offres satellitaires géostationnaires, ou de la quantité de données parfois limitée et de la variation du débit disponible) »*. L'autorité ajoute également que *« l'utilisation d'offres d'accès fondées sur ces technologies afin de répondre aux usages fixes d'un large nombre d'utilisateurs finaux peut se heurter à des problèmes de saturation des »*

*ressources hertziennes mises en œuvre. Ainsi, pour augmenter la capacité de ces solutions, il serait nécessaire soit de déployer un large nombre d'antennes sur l'ensemble du territoire pour ce qui concerne les offres hertziennes terrestres, soit de mettre en orbite un grand nombre de satellites pour ce qui concerne les offres satellitaires, ce qui rendrait les solutions peu rentables économiquement. ».*

Les associations d'élus partagent l'analyse de l'Autorité sur ces points. Il est important d'en tirer les conséquences, à savoir que ce n'est que très marginalement que le recours à des solutions hertziennes peut se justifier pour éteindre le réseau cuivre.

Ensuite, elles notent que le Régulateur semble mettre au même niveau des situations pourtant très différentes et qui ne peuvent prétendre être traitées de manière uniforme :

- s'agissant des refus tiers, les associations renvoient à l'annexe à la présente réponse qui explicite les seuls cas entendables de refus de tiers et la manière de les traiter, ainsi que les niveaux de ces refus tiers (voir aussi ci-après) ;
- s'agissant des locaux raccordables sur demande et des locaux raccordables sur demande à tarif spécifique, ceux-ci ne peuvent être acceptés dans le processus de fermeture du cuivre que sur les zones – et exclusivement sur ces zones et nulle part ailleurs – où des tels raccordements ont été prévus en amont dans le cadre de DSP ou d'engagements L33-13. Aucune généralisation de ces exceptions ne devrait être acceptée ailleurs que sur ces zones. De plus, le Régulateur devra s'assurer que les niveaux prévus contractuellement ou via des engagements L33-13 sont bien respectés ;
- s'agissant des locaux non raccordés au cuivre, l'Avicca et Départements de France s'opposent formellement à ce qu'ils soient pris en compte d'une manière ou d'une autre étant entendu :
  - que de nombreux logements neufs restent souvent plus de deux ans sans cuivre ni fibre depuis des années et que depuis l'arrêt systématique du raccordement en cuivre des locaux neufs au 1<sup>er</sup> janvier 2022, ces situations hier très ponctuelles vont devenir massives dans les mois qui viennent ; comment dès lors imaginer fermer le cuivre sur la commune alors même que l'OI n'aura pas fait l'effort de fibrer ces logements neufs ? La solution proposée par le Régulateur de les rendre raccordables sur demande est le strict minimum entendable, mais une solution plus contraignante devrait être mise en œuvre.
  - que certains logements par le passé n'ont pas pris de ligne cuivre parce que l'ADSL n'était au moment de la construction pas disponible / la ligne aurait été, vu sa longueur inéligible, inéligible à l'ADSL / l'ADSL était tellement faible qu'il était plus intéressant de prendre un abonnement 4G fixe ou satellite. La solution proposée par le Régulateur de les rendre raccordables sur demande est le strict minimum entendable, mais une solution plus contraignante devrait être mise en œuvre.
- s'agissant enfin des locaux ne disposant pas de ligne active depuis plus de 24 mois, l'Avicca et Départements de France s'opposent à l'automatisme de leur prise en compte pour pouvoir fermer une commune donnée, étant entendu que les particuliers ou les professionnels concernés peuvent avoir abandonné une ligne fixe inéligible à l'ADSL ou présentant un débit ADSL trop faible au bénéfice d'une technologie transitoire (4G fixe, satellite, autre solution radio, câble modernisé...). La raccordabilité en fibre est la seule à pouvoir, dans ces situations, changer la donne pour les locaux concernés. Dans le cas contraire, le Régulateur entérinerait la perpétuation d'une technologie transitoire. L'Avicca et Départements de France soutiennent la position du Régulateur d'imposer de les rendre raccordables sur demande avec une offre de détail effective et efficace.

Dès lors, et nonobstant le cas particulier des RàD et RàD sur devis qui ne sauraient être englobés dans une comptabilisation des exceptions à la raccordabilité, si le taux de non éligibilité à la fibre dépassait une certaine valeur, les conditions d'extinction du cuivre ne devraient pas être considérées comme atteintes. L'Avicca et Départements de France proposent de fixer ce taux maximal à 1% par commune<sup>4</sup>, étant précisé que ce seuil concerne une des conditions de fermeture du cuivre et ne se substitue en aucune manière aux autres conditions d'extinction et aux obligations de couverture en fibre (règles de complétude, respect des contrats de RIP et engagements volontaires).

### **1) *Présence d'un réseau FttH complet sur la zone concernée par le programme de fermeture en dehors des zones très denses***

L'Autorité évoque la notion de réseau « complet » comme critère permettant la fermeture. Cette notion se réfère, semble-t-il, aux obligations de complétude, à partir du PM. Cependant, dans le projet de décision, un réseau peut être qualifié de « complet » alors même qu'une commune n'est pas complètement pavée en zones arrière de PM effectivement construits. Le 1 du g) est titré « *Présence d'un réseau FttH complet sur la zone (souligné par nous) concernée par le programme de fermeture* » alors que la zone effective de fermeture choisie jusqu'ici par Orange est la commune. Peut-être s'agit-il d'une incompréhension de notre part du rédactionnel de l'Arcep dans le cadre de la présente consultation, mais la terminologie choisie comporte une confusion certaine pour les élus, entre un réseau dit complet et une commune qui ne l'est pas de manière significative. Dès lors, une première clarification possible est que la fermeture commerciale de zone doit correspondre à celle du réseau « complet » et non au territoire de la commune. Alternativement, pour être cohérent avec une zone correspondant à la commune actée dans des décisions précédentes, si l'analyse du pavage en ZAPM montre que des PM n'ont pas encore été installés, l'incomplétude à l'échelle de la commune est démontrable. Il convient donc dans ce cas de repousser la fermeture commerciale à un délai qui permette d'une part la construction des PM manquants, et d'autre part la complétude de ces PM. Un délai de cinq ans semble raisonnable, avec la possibilité de le repousser deux fois d'une année conformément au dispositif envisagé par ailleurs.

Quelle que soit l'option choisie par l'autorité (fermeture de zone correspondant à l'empreinte des PM réalisés dans le délai de 3 ans, ou fermeture de zone à l'échelle de la commune dans un délai de cinq ans ou autre disposition similaire assurant la complétude effective), il convient de nommer différemment une commune avec un réseau « complètement complet » et, si l'on peut dire, une commune avec un réseau « incomplètement complet ».

### **2) *Possibilité de fermer les locaux faisant l'objet de refus ou blocage émanant de tiers à l'opérateur d'infrastructure, les locaux « raccordables sur demande » et les locaux « raccordables sur demande à tarif spécifique » en dehors des zones très denses, à condition qu'une offre alternative soit disponible***

L'Avicca et Départements de France approuvent la nécessité de conditionner la fermeture du

<sup>4</sup> En dessous d'une certaine taille de commune, la notion de 1% de ligne n'ayant plus de sens, l'Avicca propose de ne pas fixer de limite individuelle en pourcentage pour les communes comptant moins de 300 lignes, mais de raisonner à l'échelle de l'ensemble des communes traitées par un OI donné sur un département donné, en interdisant toute fermeture du cuivre sur des communes de moins de 300 lignes si l'OI compte plus de 1% de non raccordables à l'échelle de la zone qu'il a à couvrir au niveau départemental.

réseau cuivre à l'existence d'offres de gros et de détail pour les raccordables sur demande, avec ou sans tarification particulière. Ceci ne doit toutefois pas être conditionné à l'existence d'une offre de détail seulement par un OCEN, pour ne pas risquer un blocage si par ailleurs un opérateur de détail alternatif est présent avec une offre effective.

À noter que le mécanisme du « raccordable sur demande » est exclu de la zone AMII par les engagements pris par Orange. S'ils continuaient à ne pas être tenus et contestés, une situation nouvelle serait créée, renforçant ainsi la nécessité de la clause de revoyure demandée par l'Avicca et Départements de France en cours du cycle.

Concernant les refus de tiers, l'Autorité évoque la possibilité de prendre en compte des blocages sur la base de retours d'expériences. L'Avicca et Départements de France estiment que cette position crée une incertitude majeure pour l'ensemble des acteurs (opérateurs, élus, usagers...), alors que les déploiements de réseau permettent déjà de fixer des règles, quitte à les compléter si nécessaire avec les retours d'expériences. Elles demandent l'établissement d'une typologie, et **demande** de se baser sur la position exprimée conjointement par les associations de collectivités, rappelée en annexe.

### **3) *Présence d'un réseau FttH complet sur l'ensemble des logements et locaux à usage professionnel sur la zone concernée par le programme de fermeture en zones très denses***

L'Autorité fixe notamment comme condition préalable la disponibilité d'une offre commerciale à très haut débit. Or, ainsi que l'Autorité l'analyse dans son projet de décision du marché 2, « Des offres de détail entreprises peuvent être proposées par l'intermédiaire des technologies hertziennes terrestres de type Wi-Fi, THD Radio, 4G fixe ou 5G fixe ou par **des technologies satellitaires** notamment pour des besoins de sécurisation. Néanmoins, ces accès sur support hertziens ne remplissent pas les caractéristiques associées aux accès activés de haute qualité : débit garanti et délai maximum garanti de temps de rétablissement de 4 heures (GTR) ».

De plus, ce qui se passe en ZTD a des incidences nationales sur le marché, ainsi que précisé dans le marché 2 : « *Du côté de la demande, pour une offre de gros d'accès activé de haute qualité, une partie structurelle de la demande des opérateurs tiers commercialisant des offres de détail entreprises ou souhaitant raccorder des éléments de réseau est nationale. En effet, pour une entreprise « multi-sites », le niveau de concurrence dépendra généralement du nombre d'opérateurs de détail en mesure de proposer des services de gros (permettant de servir les clients finals) simultanément dans l'ensemble des zones où elle est présente* ».

Il devrait résulter des dispositions combinées sur le marché 1 et 2 qu'il ne serait possible de fermer le cuivre en ZTD qu'en présence d'un réseau filaire alternatif au FttH, sauf à accepter que les offres de haute qualité ne seraient pas disponibles sur une partie des communes, avec les conséquences induites en termes d'aménagement du territoire. Cela renforcerait aussi les deux réseaux les plus capillaires dans la ZTD, à savoir deux d'Orange et ceux de SFR qui peut s'appuyer sur son réseau câblé, un véritable paradoxe, puisque le régulateur n'a pas manqué de constater le poids combiné de ces deux acteurs sur le marché entreprise.

**Aussi l'Avicca et Départements de France demandent à l'autorité de poser comme condition expresse de fermeture du cuivre la présence effective d'un réseau FttH avec QoS sur tous les locaux susceptibles d'héberger des activités.**

#### Question 10.

***Que pensez-vous des mécanismes de contrôle de la mise en œuvre des critères préalables à la fermeture de la boucle locale cuivre envisagés ? Estimez-vous que d'autres mécanismes de contrôle devraient être mis en place ? Si oui, lesquels ?***

L'Autorité considère que le « mécanisme de report de la fermeture devrait être limité dans le temps afin qu'Orange ne soit pas empêché durablement de procéder à la fermeture de son réseau de cuivre du seul fait par exemple que certains locaux de la zone considérée ne soient pas raccordables à un réseau FttH ». Cette position est compréhensible dans les cas où Orange n'est pas l'opérateur d'infrastructure, puisqu'il n'a pas la main sur les déploiements. **Il serait totalement incompréhensible que cette disposition de report soit maintenue dans les communes où Orange est l'opérateur d'infrastructures, dans ses zones d'engagements volontaires (AMEL, AMII, zone RIP où Orange a obtenu le contrat), ou en Zone Très Dense, qui a été instituée à la demande d'Orange qui l'avait analysée comme suffisamment dense pour permettre une concurrence par les infrastructures.**

L'Avicca et Départements de France partagent les précisions apportées sur la trajectoire de fermeture, en particulier sur l'imposition que le principal critère utilisé par Orange dans la sélection des communes soit l'avancement des déploiements et leur caractère complet. A ce sujet, **l'Avicca et Départements de France demandent un ajout à l'annexe 6.2., dont le premier point devrait être le taux de PM établis en rapport du nombre de ZAPM potentielles sur une commune.**

#### Question 11.

***Avez-vous des observations liées à la suppression de ces obligations ?***

L'Autorité considère que le marché entreprise n'est toujours pas concurrentiel, alors que la fibre s'est déployée sur une grande partie du territoire, et que le passage à la fibre avait été pensé comme un levier pour développer la concurrence. Face à ces constats, l'Avicca et Départements de France déplorent que l'Autorité ne propose aucune mesure nouvelle sur le marché 1 (accès passif), mis à part la suppression d'obligations.

#### Question 17.

***L'Autorité envisage d'imposer à Orange de restituer à l'Arcep chaque mois et chaque trimestre les valeurs des indicateurs de qualité de service à la maille départementale. Cette maille géographique permettrait d'affiner l'appréciation en cas de dégradation des indicateurs des difficultés et des mesures de correction proposées par Orange. Cette maille vous semble-t-elle adaptée ?***

Les associations d'élus approuvent le projet d'obligation d'indicateurs de QoS à la maille départementale. Toutefois, les différences entre les départements (taux de ruralité, de déploiement de la fibre etc.) nécessiteront de mener des analyses fines pour mesurer les écarts. Ainsi qu'évoqué en introduction de la réponse, elles déplorent que l'Autorité entérine des écarts de qualité de service suivant la densité des diverses zones qu'elle définit, alors

qu'Orange devrait organiser une péréquation pour accorder davantage de moyens aux zones qui sont plus difficiles à exploiter. Pour les associations d'élus, le passage à la fibre ne doit pas entériner ces injustices, mais permettre de les réparer, en prenant en compte la diversité des situations dans les coûts d'exploitation, avec de mêmes objectifs de qualité partout sur le territoire.

**Question 19.**

***Que pensez-vous de la proposition de lever le contrôle tarifaire sur une partie du territoire et de la définition de cette dernière ?***

**Question 20.**

***Que pensez-vous de la proposition d'une obligation de non-excessivité s'agissant des accès se trouvant dans une telle situation intermédiaire, ainsi que de la définition des accès concernés ?***

L'Autorité envisage de lever l'obligation de contrôle tarifaire, sous réserve de délais et de tests de reproductibilité des tarifs de détail, dans ces zones, qui d'une manière ou d'une autre, devraient faire l'objet d'une fermeture technique rapprochée, et qui rempliraient aussi de ce fait les obligations spécifiques de fermeture commerciale pour le marché des entreprises. Cette levée pourrait contribuer à envoyer un signal économique en faveur de la migration, ce qui est positif. Cependant la levée du contrôle tarifaire implique que des discriminations géographiques pourraient voir le jour, risque qu'il convient de limiter.

L'obligation de non-excessivité est assortie d'un délai, car ainsi que l'Autorité l'indique, « *la migration d'un client du cuivre vers la fibre nécessite un délai de mise en œuvre* ». Or il est certain que ce temps de migration est plus élevé concernant les entreprises, notamment du fait des services associés à l'accès, de l'importance accordée à la continuité des services nécessaires à l'activité, ainsi que de l'aspect pluriannuel des contrats. Aussi le délai devrait être plus long en ce qui les concerne. Les OC pourraient si nécessaire identifier auprès d'Orange les lignes concernées.



## MARCHE 2 : ACCES DE HAUTE QUALITE

### Question 1.

***Avez-vous des observations sur la définition du marché pertinent de fourniture en gros d'accès de haute qualité ?***

L'Avicca et Départements de France partagent l'analyse de l'Autorité sur les limites des technologies alternatives : « Des offres de détail entreprises peuvent être proposées par l'intermédiaire des technologies hertziennes terrestres de type Wi-Fi, THD Radio, 4G fixe ou 5G fixe ou par **des technologies satellitaires** notamment pour des besoins de sécurisation. Néanmoins, ces accès sur support hertziens ne remplissent pas les caractéristiques associées aux accès activés de haute qualité : débit garanti et délai maximum garanti de temps de rétablissement de 4 heures (GTR) ».

L'Avicca et Départements de France partagent également l'analyse de l'existence d'un marché national, par exemple compte-tenu des besoins des entreprises multisites, ce qui impose des mesures sur le marché 1 concernant l'extinction du cuivre (cf. supra), particulièrement dans les zones d'initiative privée, où la commande publique, soucieuse de la compétitivité des territoires, et donc de la couverture des entreprises, ne s'applique pas.

### Question 4.

***Que pensez-vous du dispositif relatif aux mailles de fermeture proposé ? Quelle est votre position concernant un découpage adapté au traitement des communes les plus peuplées ? Faudrait-il selon vous prévoir une maille de fermeture infra communale et, le cas échéant, laquelle et pour quelle raison ?***

L'Autorité envisage l'arrondissement comme maille éventuelle de fermeture infracommunale, à condition toutefois que la collectivité puisse disposer de données transparentes et validées par le Régulateur à cette échelle-là, afin de pouvoir apprécier les niveaux de complétude, de migration des abonnés du cuivre vers le FttH, du niveau de mutualisation, du nombre et du type de locaux non éligibles ou raccordables sur demandes, de la liste des refus de tiers, etc. L'Avicca et Départements de France estiment que toute autre maille infracommunale (IRIS, canton...) serait peu lisible et aggraverait le risque de défauts de couverture. Les associations rappellent, à titre d'exemple, que le découpage en IRIS peut couper des immeubles de logements ou des locaux professionnels (voir l'exemple ci-dessous) sur plusieurs IRIS. Pourrait-on fermer le cuivre sur une partie de l'immeuble considéré ?



De plus, l'Avicca et Départements de France doutent que France télécom ait à un quelconque moment déployé une maille technique du réseau cuivre à l'échelle d'un IRIS INSEE. Un tel découpage n'a donc aucune espèce de justification et ne pourrait que servir à Orange à fermer le cuivre en mode cherry picking.

#### Question 5.

***Pour permettre le recours à un délai de prévenance réduit à 18 mois entre l'annonce de la fermeture commerciale et la fermeture commerciale effective, l'Arcep souhaiterait retenir des critères relatifs à des taux minimaux de déploiement FttH, de mutualisation à la maille des PM concernés et de migration des abonnés des réseaux cuivre vers les réseaux FttH. Ces critères vous apparaissent-ils pertinents ? Quelle devrait être la valeur des taux retenus ? D'autres critères doivent-ils être envisagés notamment pour rendre compte des enjeux spécifiques au marché entreprises, ou la spécificité de certains territoires (par exemple la présence de NRA-ZO ou de NRA- MED) ?***

L'Avicca et Départements de France demandent que le premier critère retenu soit l'établissement effectif de l'ensemble des PM correspondant au pavage de la commune. Si la

présence de NRA-ZO et de NRA-MED a permis de monter en débits au moment où la perspective d'une couverture intégrale et rapide en fibre était encore incertaine, elle n'a sans doute pas étendu la concurrence, malgré les précautions prises, vu le fractionnement de la boucle locale engendré. Le maintien de ces dispositifs est coûteux pour les collectivités qui ont dû y recourir. Le maintien de tels équipements dans les zones fibrées pose également des questions juridiques, puisque le réseau cuivre y est sous perfusion continue d'argent public alors même qu'il existe un réseau concurrent, le FttH. Il s'agit à notre sens d'une aide d'État illégale. Les acteurs qui empêcheraient la fermeture prioritaire de ces équipements devraient, en toute logique en porter l'entière responsabilité juridique et financière devant les institutions européennes. Les communes concernées par ce genre d'équipements doivent donc être fermées en priorité.

#### **Question 6.**

***Que pensez-vous des dispositions envisagées visant à adapter le critère de l'actuel cycle s'agissant de la couverture préalable de la totalité des locaux en FttH, en particulier pour le traitement des refus tiers, des locaux « raccordables sur demande » des locaux « raccordables sur demande à tarif spécifique » et des locaux non raccordés au réseau cuivre ou ne disposant pas lignes cuivre actives depuis plus de 24 mois ?***

Les associations émettent les mêmes remarques et demandes que sur le marché 1 s'agissant de ces questions.

#### **Question 8.**

***Que pensez-vous du principe d'un encadrement du ou des délais de prévenance en fonction des éventuelles hausses introduites par Orange pour la ZC1 d'une part, et pour les NRA de la ZC3 où l'obligation d'orientation vers les coûts serait levée d'autre part ? Quel serait selon vous le mécanisme idoine qui devrait être retenu par l'Autorité ? Pour quelles raisons ?***

#### **Question 10.**

***Que pensez-vous de l'évolution envisagée de suppression de l'obligation d'orientation coût pour les zones arrière de NRA situés dans une zone fermée commercialement ?***

Ainsi que développé par l'Autorité, la ZC1 représente 80% des accès de gros commercialisés par Orange et la transition vers la fibre est plus complexe pour une entreprise que pour un particulier. L'Avicca et Départements de France s'interrogent donc sur la simple mesure d'encadrement des délais, proportionnés aux hausses envisagées. L'exemple de l'ATM est à relativiser, dans la mesure où le recours à cette technologie était déjà relativement marginal. L'existence même d'une zone concurrentielle sur ce segment de marché est à réinterroger, car un OC devrait hésiter fortement à changer de fournisseur de gros dans la perspective prochaine de la fermeture du cuivre. De plus, le ou les fournisseurs de gros alternatifs pourraient être tentés eux aussi d'augmenter leurs tarifs si Orange le faisait.

De même, il est envisagé une évolution tarifaire annuelle en ZC3, voire une suppression de l'obligation de tarification orientée vers les coûts dans les zones arrière de NRA entièrement

fermées commercialement. Tous ces éléments risquent de perturber très fortement les opérateurs, en particulier ceux qui sont présents exclusivement sur le marché des entreprises.

#### Question 11.

***Avez-vous des observations à formuler sur l'ajout du critère de non-régression ZF2-A vers ZF2-B ?***

#### Question 12.

***Quelles observations avez-vous à formuler sur cette partie 4 ?***

L'Avicca et Départements de France se félicitent que l'action des collectivités et des opérateurs de RIP qu'elles ont mis en place se traduise fortement dans les chiffres en faveur de la concurrence, en étant, de manière cumulée, les plus gros offreurs sur le marché de gros de la fibre « entreprise », en en représentant 45% malgré une empreinte géographique limitée.

Une fois de plus, les associations s'interrogent sur le fait que, malgré le constat d'une insuffisance concurrentielle, les mesures proposées aillent dans le sens d'un assouplissement des contraintes concernant l'opérateur dominant. Soient-elles sont faciales, auquel cas les supprimer n'apportera rien, soit elles sont utiles, auquel cas il faut les conserver. Dans la grande incertitude actuelle sur l'extinction du cuivre, et s'agissant des conséquences des mesures proposées (notamment d'allègement tarifaire), le Régulateur se devrait d'être prudent pour que dans cinq ans le constat d'insuffisance concurrentielle ne soit pas encore dressé sur le marché entreprise.

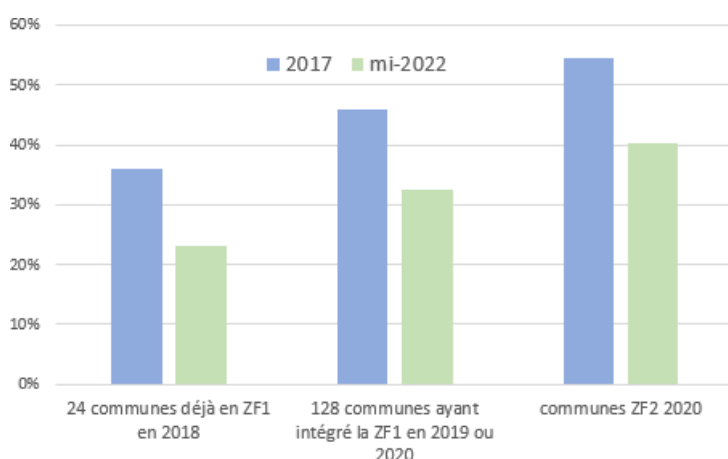


Figure 11 : Estimation de l'évolution de la part d'infrastructure d'Orange en accès BLOD

## MARCHE 3B - FOURNITURE EN GROS D'ACCES CENTRAL EN POSITION DETERMINEE A DESTINATION DU MARCHE DE MASSE

Les données de l'Autorité montrent que le bitstream sur cuivre représente encore 90% des liens commercialisés en accès central, et même davantage encore dans les zones RIP et AMEL (marché 3B.2), où la part de marché d'Orange est presque de 2/3. Même dans la zone AMII (marché 3B.1), dont le déploiement en fibre a été antérieur, la fibre ne représente encore que moins de 15% de ces accès, avec une part de marché d'Orange supérieure à un tiers. Ces chiffres montrent de façon éclatante la viscosité du marché pro et justifient les précautions particulières à prendre concernant l'extinction du cuivre, notamment sur le plan tarifaire.

Concernant les questions relatives à la fermeture du cuivre (maille, délais de prévenance, fermeture à l'adresse, adaptation des critères de couverture...), les associations d'élus renvoient à leurs réponses formulées sur les autres marchés.

## ANNEXE

### **Adaptation de la règle de complétude des déploiements FttH préalable à la fermeture du réseau cuivre sur un territoire donné**

#### **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 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>5</sup>, les exceptions dûment validées par le Délégant à cette règle de complétude en zone d'initiative publique seraient limitées à date<sup>6</sup> aux cas suivants :
  - exception acceptée par la collectivité locale concernée,
  - existence d'une offre de type raccordable sur demande<sup>7</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>5</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>6</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>7</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>8</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 classifier 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 ;

<sup>8</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.



- 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, 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 syndics de copropriété tous les ans,
- régulariser sous un délai maximum de 6 mois<sup>9</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 syndics 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

<sup>9</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

ladite classification en refus de tiers. Si la contestation est recevable, l'Arcep doit déclassifier l'IPE et obliger l'opérateur d'infrastructure à rendre raccordable l'adresse sous un délai qui ne saurait excéder 3 mois ;

- 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.