

CONSULTATION PUBLIQUE

*Projet de recommandation sur la mise en œuvre de l'obligation de complétude des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné
(ci-après la Recommandation)*

Contribution - Investissement dans la fibre de territoires (IFT)

Janvier 2025

Avant-propos

L'objet de la Recommandation est d'apporter des précisions sur les exceptions au principe de complétude posé par l'article 3 de la décision de l'Autorité n° 2010-1312, ne remettant pas en cause l'attribution du caractère « complet » au réseau déployé par l'opérateur d'infrastructure (ci-après « l'OI »).

L'Autorité précise en effet que « *le cadre symétrique prévoit qu'un réseau FttH peut être complet bien que tous les logements ou locaux à usage professionnel ne soient pas raccordables au réseau FttH* ».

Les locaux non raccordables ne faisant pas obstacle à l'obligation de complétude de l'OI sont identifiés comme les locaux raccordables à la demande (RAD) (1), les RAD à tarifs spécifiques, les locaux n'ayant pas fait l'objet d'un déploiement suite au refus des propriétaires ou copropriétaires, les immeubles en cours de construction ou récemment livrés, et dont le délai pour le raccordement au FttH n'est pas encore échu.

IFT identifie une autre exception à la complétude d'une zone de déploiement d'un OI : ce sont les gels (2), dont la responsabilité est imputable ou non à l'OI, mais qui peuvent venir en réalité réduire artificiellement le parc FttH disponible à la commercialisation à destination des clients finaux.

Au-delà des problématiques de complétude, IFT souhaite également mettre en lumière l'importance des considérations relatives à l'exploitation du réseau (3).

1.1 L'utilisation abusive de la notion de RAD et les dérives y étant associées

En 2013 déjà le consensus entre opérateurs sur la notion de complétude était complexe et l'Autorité n'avait pas réussi à aboutir lors de sa consultation publique « *Mise en œuvre de l'obligation de complétude des déploiements des réseaux FttH mutualisés pour l'habitat isolé* » du 13 avril 2012 au 11 février 2013 à mettre en place un aménagement économique et opérationnel optimal de l'obligation de complétude d'un réseau FttH, elle s'exprimait en ces termes :

« Certes, il semble in fine nécessaire de prévoir, de manière ciblée, que le délai raisonnable pour traiter les situations extrêmes ou les difficultés exceptionnelles (sites très difficiles d'accès, par exemple en montagne, besoins de travaux lourds de génie civil, de moyens logistiques particuliers, etc.) puisse être adapté au cas par cas. Toutefois, à ce stade, l'ARCEP considère qu'il n'est ni pertinent, ni possible de modifier la règle de complétude des zones arrière de points de mutualisation, et maintient cette règle telle qu'énoncée dans la décision n° 2010-1312 avec un délai raisonnable de 2 à 5 ans pour chaque zone arrière ».

Deux ans plus tard, dans sa recommandation du 7 décembre 2015 « *Mise en œuvre de l'obligation de complétude des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné en dehors des zones très denses* » l'Autorité reprenait le principe selon lequel dans des cas spécifiques¹ la pose différée du PBO pour une zone de déploiement dont le délai de complétude initial est échoué (2 à 5ans) était envisageable.

Néanmoins, l'Autorité avait émis les réserves suivantes dans cette recommandation :

« Il convient de souligner que le fait de différer la pose du PBO peut générer de réelles inefficacités si ce choix n'est pas fondé sur une estimation de la demande potentielle à court et moyen terme. En effet, s'il s'avère qu'une demande importante existe, le fait de devoir intervenir de manière répétée pour poser les PBO générera des coûts supplémentaires. En outre, cette pratique pourrait être susceptible de freiner inutilement la commercialisation des services sur le marché de détail, en raison des délais supplémentaires induits. »

« [...] l'Autorité estime raisonnable que l'opérateur d'immeuble ait la possibilité de décider de manière ciblée, pour certains logements, de différer la pose des PBO au regard du coût à la ligne des lignes concernées et des informations remontées par les collectivités ou les clients potentiels. Néanmoins, au regard de l'obligation de complétude, qui garantit à tout utilisateur final présent dans la zone arrière du point de mutualisation la possibilité d'être raccordé rapidement au réseau déployé par l'opérateur d'immeuble, il semble indispensable que l'opérateur d'immeuble s'engage à procéder, dans des délais courts, à la pose du PBO dès lors qu'un opérateur commercial effectue une commande en vue de desservir un utilisateur final. »

Le groupe Iliad, actionnaire d'IFT, avait également émis des réserves² à la mise en place d'un tel processus en anticipant les dérives et l'utilisation par les OI de manière abusive de cette notion pour dissimuler, notamment, des retards de déploiements et la difficulté liée à la commercialisation de ce type d'offres.

« Nous considérons que la notion de logement raccordable sur demande ne doit pas exister dans les relations entre l'opérateur commercial et l'opérateur d'immeuble. Soit un logement est raccordable et l'opérateur peut commercialiser de la fibre à l'occupant du logement en quelques jours, ou au maximum quelques semaines, soit le logement n'est pas raccordable et l'opérateur ne peut pas commercialiser son offre fibre »

¹ Soit relevant notamment d'un risque trop important d'absence d'appétence d'un consommateur final pour desservir le logement en FttH ou du fait d'un coût incrémental de première établissement bien trop élevé au regard des recettes que la ligne serait susceptible de générer (supérieur à 5 000 €)

² Contribution Free à la consultation publique du projet de recommandation « *Mise en œuvre de l'obligation de complétude des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné en dehors des zones très denses* » 29 juin – 18 septembre 2015

« Il nous paraît peu réaliste d’imaginer que des abonnements à des offres fibre puissent être commercialisés par des opérateurs commerciaux avec l’annonce d’un délai indicatif de livraison de plusieurs mois. Les ménages ne vont pas rester plusieurs mois sans Internet en emménageant dans un logement. La politique générale des pouvoirs publics et des associations de consommateurs est justement de lutter contre l’absence d’information lors de la souscription ».

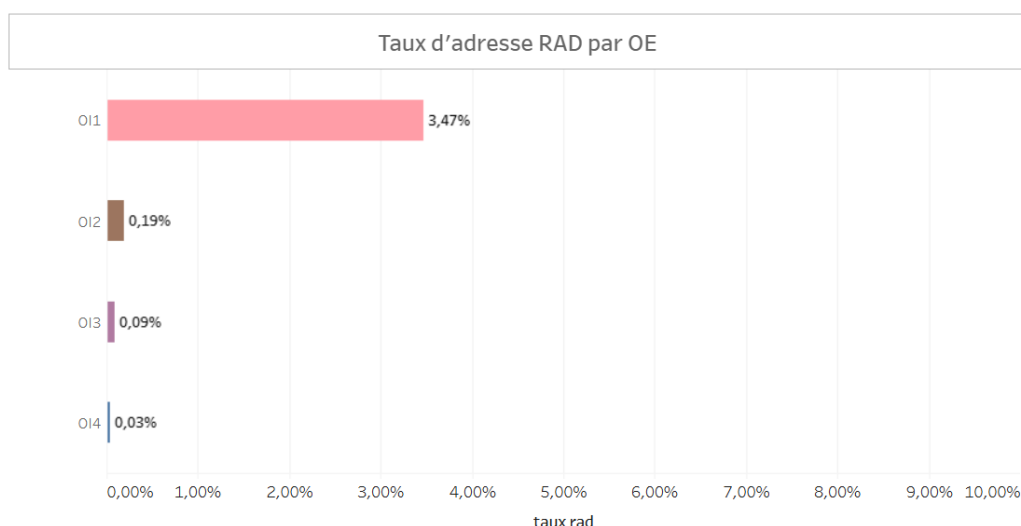
Dix ans plus tard, ces propos sont toujours d’actualité.

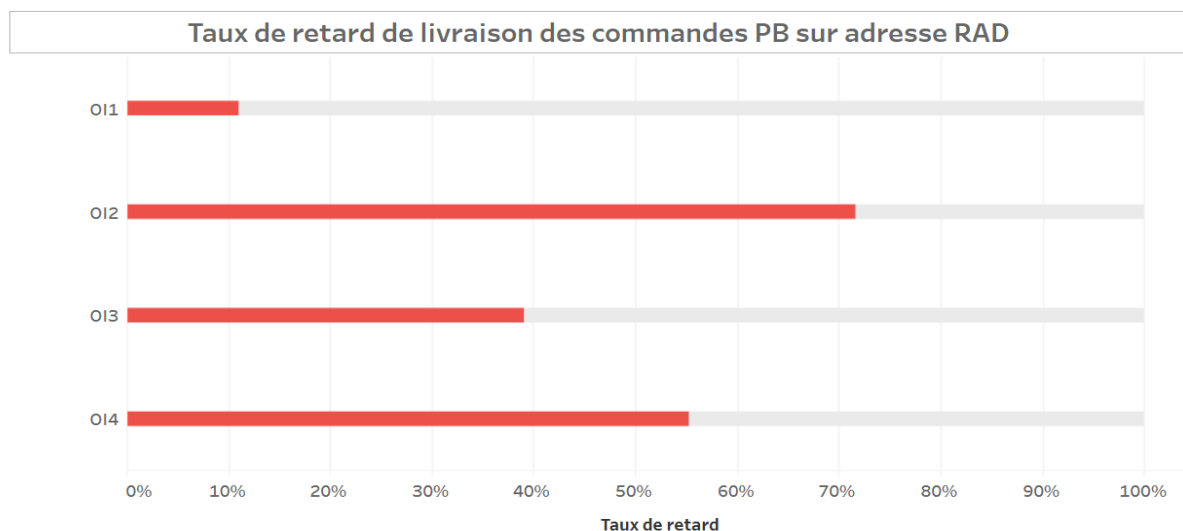
En ce qu’elle constitue un risque d’utilisation abusive par les OI, IFT considère la notion de RAD dangereuse et devant faire l’objet d’une surveillance accrue de l’Autorité, notamment à l’approche des fermetures techniques et commerciales du réseau cuivre. Il ne faudrait pas subir à l’approche de ces fermetures une inflation subite dans les IPE de cette catégorisation des adresses par les OI.

Suite à son nouvel engagement au titre de l’article L33-13 du CPCE, l’OI Orange est passé pour la Zone Amii de 3 000 logements tagués RAD dans son IPE début 2024 à 460 000 le 17 juin 2024. Il est important d’éviter un effet de contagion d’une telle pratique.

L’état des adresses RAD et de leurs délais de livraison avait notamment fait l’objet d’une présentation par IFT en multilatérale le 24 mai 2024, IFT notifiait déjà à cette date à l’Autorité et aux opérateurs que « *le taux de commandes livrées hors délai [était] important pour l’ensemble des OI* ».

La présentation actualisée de cette vision coté IFT se trouve ci-après :





Taux des commandes PB sur adresse RAD (MAD/en cours) par intervalle de temps					
Etat		OI1	OI2	OI3	OI4
Commandes en cours	entre 0 et 6 mois	63,38%	28,26%	52,17%	2,91%
	entre 6 et 12 mois	9,32%	67,39%	21,74%	0,97%
	Entre 1 et 2 ans	0,14%	0,00%	4,35%	3,88%
	Plus de 2 ans	0,11%	0,00%	0,00%	0,00%
	TOTAL	72,95%	95,65%	78,26%	7,77%
MAD	entre 0 et 6 mois	25,50%	0,00%	8,70%	30,10%
	entre 6 et 12 mois	1,21%	4,35%	13,04%	37,86%
	Entre 1 et 2 ans	0,25%	0,00%	0,00%	12,62%
	Plus de 2 ans	0,06%	0,00%	0,00%	0,00%
	TOTAL	27,05%	4,35%	21,74%	92,23%

Pour l’OI 2 et l’OI 4, plus de 50% des commandes RAD sont livrées hors délais (deuxième graphe).

Pour les OI 2, 3 et 4 les adresses RAD sont plus livrées entre 6 et 12 mois que dans les 6 mois (Troisième graphe : Colonnes OI 2, OI3, OI4 /ligne MAD entre 6 et 12 mois).

Pour l’OI 4 12% des commandes RAD ont été livrées au-delà d’un délai d’un an (Troisième graphe : Colonne OI 4 / ligne MAD entre 1 et 2ans). Pour l’OI 1 certaines commandes sont encore en cours depuis plus de deux ans (Troisième graphe : Colone OI 1/ ligne commandes en cours plus de 2ans).

IFT dresse aujourd’hui le même constat que celui présenté lors de la multilatérale susvisée et souhaite mettre en visibilité auprès de l’Autorité que les délais réglementaires prévus ne sont majoritairement pas respectés, ce qui rend encore plus problématique la fourniture du service au client final sur ce type d’adresse alors que ces clients sont déjà initialement dans une situation précaire puisque soumis à un délai d’attente minimum de 6mois.

IFT considère qu’un local RAD peut être, lorsqu’il ne respecte pas le cadre réglementaire, considéré comme un obstacle volontaire au déploiement du réseau de l’OI et donc un manquement caractérisé à son obligation de complétude.

1.2 Les sanctions et réparations demandées

IFT demande la mise en place d’un mécanisme de contrôle spécifique sur les RAD pouvant prendre par exemple, la forme d’un KPI évaluant la légitimité de la qualification d’une adresse en RAD avec le critère selon lequel les

logements ou locaux disposant d'une ligne active cuivre ou inactive depuis moins de 24 mois ne doivent pas pouvoir être tagués comme RAD³.

Concernant les délais de livraison réglementaires, IFT remercie l'Autorité d'avoir mis en place un suivi spécifique de ce délai lors des réunions multilatérales FttH et d'avoir assorti le respect de ce délai à la mise en place d'une pénalité contractuelle.

IFT constate cependant que certains OI n'ont ajouté ces pénalités que dans des nouvelles versions de contrat d'accès imposant des conditions nouvelles sans lien avec les pénalités forçant ainsi les opérateurs commerciaux à accepter des conditions qu'ils n'auraient pas acceptées s'ils n'avaient pas souhaité bénéficier de ces pénalités.

2 – LES GELS TECHNIQUES ET COMMERCIAUX DES ADRESSES

2.1 L'utilisation abusive de la notion de gel et les dérives y étant associées

L'Autorité a souligné dans sa consultation publique « Accès fixe à haut et très haut débit : bilan du cycle en cours et les perspectives pour le prochain cycle d'analyse des marchés » du 13 juillet 2022 que :

« dans le contexte du déploiement d'une nouvelle infrastructure et de dépendance croissante de la population au numérique, une résilience accrue des réseaux FttH devra permettre d'éviter que des interruptions de service prolongées ne viennent perturber la vie économique et sociale sur une partie ou l'ensemble du territoire national ».

Depuis l'origine, IFT défend l'idée selon laquelle les gels techniques et commerciaux doivent être une exception à l'exploitation nominale du réseau. L'entretien et le maintien du réseau ne peuvent pas se faire en bloquant des lignes pendant des semaines sans aucune possibilité d'interventions en SAV des OC, aucune possibilité de passer de nouvelles commandes ou de fournir l'accès sur celles en cours (actives ou en attente d'activation) et tout cela sans aucune visibilité de la date de rétablissement du service.

L'objectif commun du secteur est que le réseau FttH déployé soit accessible et en capacité de fournir des services de communications électroniques de manière continue aux utilisateurs finals avec le moins d'interruption de service. Dans le contexte particulier d'arrêt du cuivre, la disponibilité du réseau FttH et sa capacité à démontrer qu'il s'agit d'un réseau fiable et robuste dans le temps est un impératif pour donner confiance aux utilisateurs finals afin qu'ils basculent du cuivre vers la fibre. Le réseau cuivre ne connaissait de période de gel interdisant la mise en service de lignes ou de SAV. La comparaison entre le cuivre et la fibre sera inévitable, la multiplication des gels et la permanence du gel d'un nombre significatifs de lignes FttH seront au détriment du FttH.

De plus cette comparaison entre le cuivre et la fibre se fait au détriment des opérateurs commerciaux. Les utilisateurs finals n'ont généralement pas connaissance de la différence de rôle entre l'opérateur d'infrastructure et l'opérateur commercial et cette différence ne les intéresse pas. Si le réseau FttH ne fonctionne pas, cela relève exclusivement de la responsabilité de l'opérateur commercial qui n'est pas en mesure de leur fournir un service. Une récente proposition de loi relative à la pérennité des réseaux très haut débit ne cherchait pas elle-même à distinguer la différence de responsabilité entre l'opérateur d'infrastructure et l'opérateur commercial en proposant de sanctionner l'opérateur commercial au-delà d'un délai de 5 jours consécutif de coupure d'un service d'accès à internet et jusqu'au rétablissement continu du service d'accès à internet sur au moins sept jours ou jusqu'à la résiliation dudit service par le consommateur.

Le traitement des gels réseaux et leur durée devraient s'apprécier du point de vue de l'accès et de l'usage des lignes FttH par les utilisateurs finals.

Or, aujourd'hui, dans l'ensemble des discussions et travaux menés entre les opérateurs d'infrastructure et les opérateurs commerciaux, le traitement des gels réseau et leur durée tiennent encore essentiellement compte des contraintes soulevées par les opérateurs d'infrastructure (SI, travaux, organisation) au détriment de la finalité

³ Pour qu'un réseau soit complet, des logements ou locaux à usage professionnel disposant d'une ligne cuivre active (ou inactive depuis moins de 24 mois) ne devraient pas, en principe, rester raccordables sur demande – Projet de recommandation, page 21

du réseau FttH, fournir des services de communications électroniques, et sans tenir compte des conséquences pour les utilisateurs finals.

IFT soutient les travaux mis en place par l'Autorité au cours des derniers mois : présentation régulière par les opérateurs d'infrastructure de l'état des gels réseaux, des adresses RAD, l'harmonisation de l'identification des causes de gels entre les opérateurs d'infrastructure et des actions menées pour fiabiliser leurs référentiels adresses. Les objectifs sont d'amener de la transparence sur les causes de gel et de la visibilité pour les opérateurs commerciaux.

IFT soutient également l'Autorité dans sa volonté d'implémentation rapide d'une nouvelle nomenclature des motifs de gels existante et d'identification des responsabilités (tierces ou OI) des gels.

IFT demande que ces travaux soient maintenus pour assurer la plus grande transparence possible et la meilleure information possible pour notamment s'assurer que le gel de réseau ne soit pas un moyen détourné pour compenser des défauts, absence ou retard de déploiement, un défaut ou une absence de d'entretien des réseaux. Si le gel réseau est compréhensible pour remettre en état des PM anciens ou dégradés, le gel de réseaux ne doit pas être un moyen pour les opérateurs d'infrastructure de limiter la surveillance et la maintenance régulière des PM.

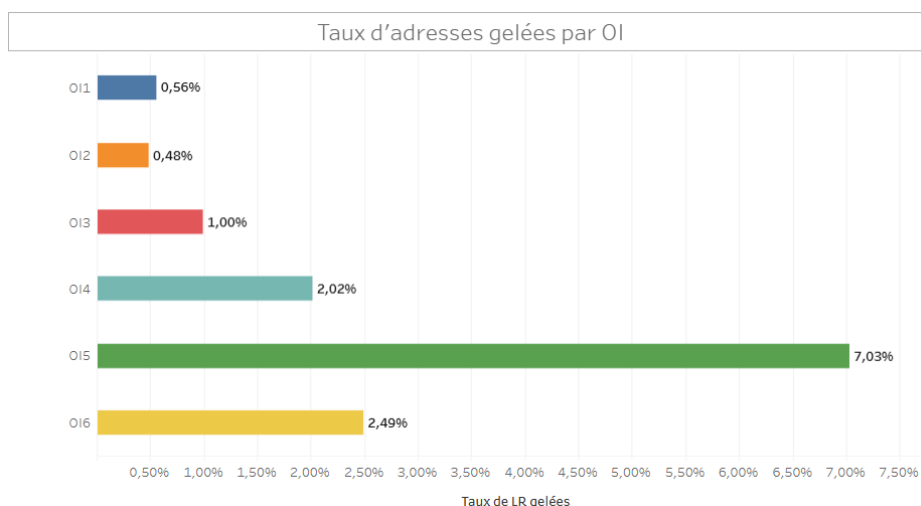
2.1.1 Les délais de gels

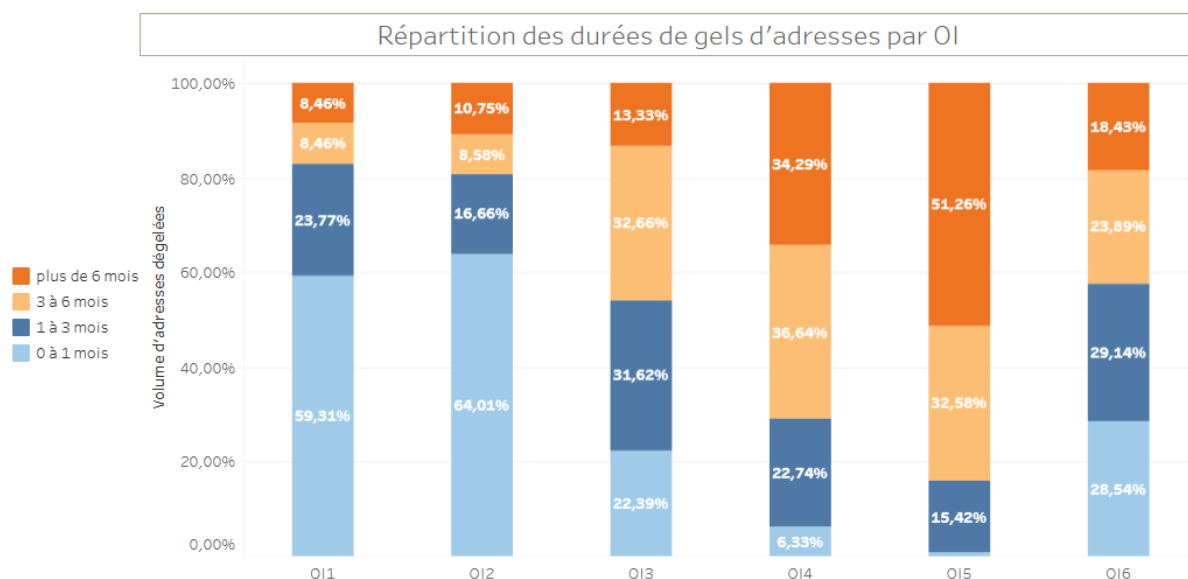
IFT regrette que les travaux sur l'identification des gels réseaux ne soient pas complétés par un travail sur les volumes de lignes pouvant faire l'objet d'un gel et les délais de gels.

En effet, concernant la durée des gels, IFT constate une dérive dans les analyses mises en place dans le cadre des travaux entre opérateurs. Les gels ayant une durée supérieure à 6 mois commencent à être considérés comme problématique alors que les gels ayant une durée inférieure à 3 mois sont considérés comme normaux. Ce n'est pas envisageable.

Pour un utilisateur final, être coupé plus de 3 à 5 jours est inacceptable. De la même manière, attendre plusieurs semaines le raccordement à la fibre encore plus lorsque le local est déjà équipé d'une prise FttH est incompréhensible.

Ces pratiques sont au détriment direct de la réputation et de l'image de la fibre.





Sur les 6 OI analysés, 4 des OI ont des durées de gels dans 70% des cas supérieurs à 1 mois (deuxième graphe).

L'OI 5 sur un parc gelé à 7% (premier graphe) ne dégel ses adresses que dans 0.7% des cas en moins d'un mois et dans 51% des cas en plus de 6 mois (deuxième graphe).

L'OI 4 sur un parc d'adresses gelées à 2.02% (premier graphe) dégel dans 34,3% des cas ces adresses en plus de 6 mois (deuxième graphe).

Ces délais ne sont pas rassurants et doivent être diminués.

IFT souhaite réinsister sur le fait que la durée d'un gel, d'un point de vue client final ne peut pas dépasser 10 jours ouvrés, au maximum. Tout ce qui va au-delà doit être regardé comme problématique et doit concentrer les efforts des OI pour une résolution urgente.

Sur le réseau cuivre de tels gel d'adresses n'étaient pas pratiqués. Un tel changement entre les deux technologies est surprenant et difficilement compréhensible.

Aujourd'hui les opérateurs cofinanceurs ont dépensés des milliards d'euros dans les réseaux FttH, il est anormal, qu'ils se retrouvent partiellement privés de leurs droits sur des parcs qu'ils ont cofinancés et ce durant des périodes longues et parfois sans aucune visibilité de la date de rétablissement de leur accès, et donc sans aucune possibilité de donner de la visibilité aux clients finals.

La notion d'un délai de « gel raisonnable » proposé par l'Autorité dans son présent projet de recommandation laisse les OI dans une position discrétionnaire pour déterminer ce qui, selon eux, peut être considéré comme étant raisonnable. Mais ce qui est raisonnable pour un OI, ne l'est pas pour un OC, et encore moins pour un client final, sans explications, ni de visibilité sur le rétablissement de sa connexion internet.

A cet égard, si les opérateurs d'infrastructure sont libres de pouvoir geler des lignes FttH, la contrepartie de cette capacité doit être un encadrement strict de la durée de gel et une obligation pour les opérateurs d'infrastructure de rétablir dans un délai minimum l'accès aux lignes FttH ainsi que leur entretien.

Concernant le cas particulier des migrations de réseau pour un changement d'opérateur d'infrastructure, IFT demande, de manière similaire à ce qu'elle avait formulée dans sa réponse à la consultation publique « Accès fixe à haut et très haut débit : bilan du cycle en cours et les perspectives pour le prochain cycle d'analyse des marchés » du 13 juillet 2022 :

- à ce que les délais de gels commerciaux soient maîtrisés (pas plus de 5 jours ouvrés) ;
- à ce qu'il n'y ait pas de gel technique interdisant les prestations SAV des abonnés du réseau ;

- à ce que les processus opératoires associés aux opérations de migrations soient harmonisés entre tous les opérateurs d'infrastructure (on peut comprendre que pour des raisons techniques liées à certaines migrations complexes que des délais puissent être distinct : à condition que ces complexités techniques soient légitimes et irrésistibles. Mais on n'admettra pas que pour des migrations identiques les délais soient variables d'un opérateur d'infrastructure à un autre : rien ne le justifie).

Lors d'une migration récente de réseau, un OI nous a notifié un délai de plus d'un mois de gel technique et commercial sur le réseau, en précisant qu'il ne serait plus possible ni de raccorder, ni de passer de nouvelles commandes sur le réseau, une telle durée est inacceptable et inexplicable auprès des clients finals.

L'Autorité avait mis en place lors de l'été 2021 un Groupe de Travail permettant aux opérateurs d'établir un guide de bonnes pratiques, non contraignant, afin que les différents acteurs s'accordent sur des étapes à suivre lors des migrations.

Cette feuille de route doit être réadaptée au regard de l'expérience croissante du secteur vis-à-vis des opérations de migrations et de leurs conséquences. IFT demande que ce guide soit actualisé lors d'un GT dédié et qu'il obtienne ensuite une portée contraignante, sanctionnant le non-respect des délais et processus précités.

2.1.2 La date prévisionnelle de dégel

Dans son projet de Recommandation l'Autorité recommande aux OI de compléter et de suivre l'évolution des dates prévisionnelle de dégel des locaux gelés, pour les gels relevant de leurs responsabilités.

Il est primordial pour assortir cette recommandation d'efficacité qu'il existe une surveillance du respect de cette date par l'OI. Si la date prévisionnelle n'est jamais respectée par l'OI en plus de ne servir en rien l'objectif de visibilité qu'elle vise, elle n'est pas du tout incitative à faire mieux pour les OI.

En conséquence, IFT demande la mise en place d'un KPI sur le respect de la date prévisionnelle de dégel lorsque le gel est imputable à l'OI⁴. IFT propose de mettre en place une pénalité journalière applicable à l'OI à partir du jour suivant le dépassement de la date prévisionnelle annoncée.

Enfin, il serait souhaitable que cette recommandation soit également appliquée pour les gels ne relevant pas de la responsabilité de l'OI (même si on comprend que le monitoring de cette date sera pour des raisons intrinsèques au gel lui-même plus souple).

2.2 Les sanctions et réparations demandées

IFT demande la mise en place :

- d'une surveillance de la date prévisionnelle de dégel annoncée et de l'application de pénalités associées ;
- d'un guide contraignant de bonnes pratiques dans le cadre de gels provoqués par des cessions de réseaux et de l'application de pénalités associées ;
- de délais associés à chaque motifs de gel, à date de manière non coercitive.

3- L'EXPLOITATION DES RESEAUX AU CŒUR DE LA PREOCCUPATION DES OC POUR LES RESEAUX DE DEMAIN

⁴ D'autant qu'on a pu voir des OI procéder à des itérations de gels à 24h d'intervalles sur les mêmes locaux afin de garantir le respect d'une date prévisionnelle de dégel fictive

IFT rappelle que les adresses erronées, à zéro (0) ou manquantes posent une réelle difficulté pour la détermination de l'éligibilité et la commercialisation des locaux et qu'il est nécessaire d'en réduire la proportion sur les réseaux FttH⁵.

Une protocole Anomalie Adresse a été défini par le Groupe Interop'Fibre pour permettre un traitement organisé et suivi des demandes de corrections des adresses. La mise en œuvre de ce protocole permettrait également de mesurer la rapidité des opérateurs d'infrastructure pour répondre aux demandes de correction des adresses.

Or, alors même que la qualité des adresses constitue un problème connu, un frein à l'usage du FttH et une cause de difficultés dans le raccordement des locaux FttH, IFT regrette le temps mis par les opérateurs d'infrastructure pour au moins mettre en place le processus Anomalie Adresse. Ce protocole a été validé en février 2022 puis en septembre 2023 après une évolution. Aucun opérateur d'infrastructure n'est prêt à ce jour à l'utiliser.

IFT demande que l'Autorité rappelle l'obligation pour les opérateurs d'infrastructure d'identifier correctement les adresses éligibles à la fibre, de procéder aux corrections des anomalies rencontrées et soutienne la mise en place du protocole permettant de s'assurer du respect de ces obligations.

⁵ L'Autorité avait fait le même constat dans sa décision de 2020 n°2020-1432 en rappelant l'importance des fichiers IPE qui permettent de connaître l'éligibilité sur les réseaux FttH et en imposant aux opérateurs d'infrastructure la mise en place dans un délai raisonnable d'un processus inter-opérateurs afin de permettre aux OC de leur signaler les adresses erronées et en rappelant qu'il convenait également de prévoir par ailleurs que les opérateurs d'infrastructures ajoutent les immeubles manquants ou corrigent les informations erronées dans l'IPE, dans un délai raisonnable après le signalement par l'opérateur commercial, qui peut dépendre de la nature de ce signalement.