

Avis n° 2018-0364
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 12 juin 2018
rendu à la demande du ministre chargé des communications électroniques
portant sur la proposition d'engagements d'Orange au titre de l'article L. 33-13

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 106 et 107,

Vu la directive n° 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre »), modifiée par la directive n° 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 (directive « mieux réguler »),

Vu la directive n° 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive « accès »), modifiée par la directive « mieux réguler »,

Vu les lignes directrices de l'UE pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit de 2013 (2013/C 25/01),

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE »), notamment ses articles L. 32-1, L. 33-13, L. 34-8, L. 34-8-3 et L. 36-11,

Vu la décision n° 2009-1106 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 22 décembre 2009 précisant, en application des articles L. 34-8 et L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques, les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique et les cas dans lesquels le point de mutualisation peut se situer dans les limites de la propriété privée,

Vu la décision n° 2010-1312 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 14 décembre 2010 précisant les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique sur l'ensemble du territoire à l'exception des zones très denses,

Vu la décision n° 2013-1475 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 10 décembre 2013 modifiant la liste des communes des zones très denses établie par la décision n° 2009-1106 du 22 décembre 2009,

Vu la décision n° 2015-0776 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 2 juillet 2015 sur les processus techniques et opérationnels de la mutualisation des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique,

Vu la recommandation de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 5 décembre 2015, relative à la 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,

Vu l'avis n° 2017-1293 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 23 octobre 2017 rendu à la demande du Sénat et portant sur la couverture numérique des territoires,

Vu le projet de recommandation de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes relative à la cohérence des déploiements en fibre optique jusqu'à l'abonné, mis en consultation publique le 30 mars 2018,

Vu les courriers d'Orange, en date du 20 février 2018, et de SFR, en date du 15 mars 2018, annexés au courrier de M^{me} Delphine Gény-Stephann, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances en charge des communications électroniques et des postes, en date du 4 avril 2018, qui saisit l'Arcep d'une demande d'avis sur les engagements proposés par les opérateurs Orange et SFR au titre de l'article L. 33-13 du CPCE,

Vu les courriers d'Orange, en date du 31 mai 2018, et de SFR, en date du 28 mai 2018 annexés au courrier de M^{me} Delphine Gény-Stephann, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances en charge des communications électroniques et des postes, en date du 11 juin 2018, qui saisit l'Arcep d'une demande d'avis sur les engagements proposés par les opérateurs Orange et SFR au titre de l'article L. 33-13 du CPCE,

Après en avoir délibéré le 12 juin 2018,

1 Contexte

L'article 78 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a introduit un article L. 33-13 dans le CPCE permettant au ministre chargé des communications électroniques d'« *accepter, après avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, les engagements, souscrits auprès de lui par les opérateurs, de nature à contribuer à l'aménagement et à la couverture des zones peu denses du territoire par les réseaux de communications électroniques et à favoriser l'accès des opérateurs à ces réseaux* ». Dans ce cadre, l'Arcep doit ainsi rendre un avis sur la proposition d'engagements d'un opérateur à la suite de la saisine du ministre. Après acceptation des engagements par le ministre, l'Autorité en contrôle le respect et sanctionne les manquements constatés dans les conditions prévues à l'article L. 36-11 du CPCE. L'Arcep veille ainsi à la bonne application des engagements.

Par ailleurs, l'Autorité a souligné, dans son avis n° 2017-1293 en date du 23 octobre 2017 rendu à la demande du Sénat et portant sur la couverture numérique des territoires, l'utilité d'engagements fondés sur l'article L. 33-13 du CPCE pour le déploiement des réseaux à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné, tant en zone d'initiative privée qu'en zone d'initiative publique.

La ministre en charge des communications électroniques a saisi l'Arcep d'une demande d'avis, datée du 4 avril 2018, sur la proposition d'engagements adressée au Gouvernement par la société Orange, via un courrier adressé au Premier Ministre en date du 20 février 2018, relatif à ses déploiements de réseaux à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné.

Depuis, Orange et SFR ont fait évoluer leurs propositions respectives d'engagements. Ces évolutions se sont traduites par deux nouveaux courriers en date du 28 mai 2018 (SFR) et du 31 mai 2018 (Orange). C'est donc sur la proposition d'engagement contenue dans le courrier du 20 février 2018, telle qu'amendée par le second courrier d'Orange en date du 31 mai 2018, que l'Autorité est amenée à rendre le présent avis.

Cette saisine étant la première saisine de l'Autorité d'une demande d'avis sur des engagements qui seraient pris sur le fondement de l'article L. 33-13 du CPCE, il sera précisé que l'Autorité se prononce au premier chef sur le caractère matériel et contrôlable des engagements et qu'il appartient au Gouvernement de décider d'accepter les engagements vis-à-vis des objectifs qu'il poursuit.

Ainsi, après un rappel du cadre législatif et réglementaire s'appliquant au déploiement de réseaux à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné, le présent avis de l'Arcep décrit les principales caractéristiques des engagements proposés par Orange (l'étendue de leur périmètre, le recouvrement avec les engagements proposés simultanément par SFR, l'articulation avec les déploiements tiers, les échéances fermes proposées, le rythme des déploiements sous-jacents aux engagements) avant de formuler des observations sur quatre points : la clause de sortie des engagements, les conditions opérationnelles des engagements, le suivi de la réalisation des déploiements et enfin la déclinaison locale des engagements.

2 Rappel du cadre juridique pour les réseaux à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné

En France, le législateur a décidé d'encadrer les déploiements de réseaux à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné. Ils sont ainsi soumis aux dispositions de l'article L. 34-8-3 du CPCE. Ce même article a confié à l'Arcep le soin de préciser les modalités d'accès au réseau et la possibilité de trancher les différends qui s'y rapportent. En application de cet article, l'Autorité a adopté plusieurs décisions, et notamment les décisions n° 2009-1106, n° 2010-1312, n° 2013-1475 et n° 2015-0776 susvisées. Ces décisions imposent notamment une obligation de fournir une offre d'accès passive à la partie terminale des réseaux déployés (offre de « mutualisation »), et pour les zones moins denses une obligation de donner accès plus en amont du réseau (au niveau d'un point regroupant au moins 1 000 lignes), combinée à l'obligation de complétude des déploiements sur chaque zone arrière.

2.1 Obligation d'accès mutualisé

La décision n° 2009-1106 de l'Autorité impose aux opérateurs d'infrastructure d'offrir l'accès au point de mutualisation dans des conditions raisonnables et non discriminatoires. L'accès doit être fourni sous forme passive, dans des conditions raisonnables, objectives, transparentes, et non discriminatoires, dans le cadre d'une offre publiée. La décision n° 2010-1312 précise que l'opérateur d'infrastructure a l'obligation de publier, avant l'installation du point de mutualisation (PM), une offre d'accès comprenant des offres de cofinancement *ab initio* et *a posteriori*, ainsi qu'une offre de location passive à la ligne. Ces deux décisions prévoient que les conditions tarifaires doivent être raisonnables et respecter les principes de non-discrimination, d'objectivité, de pertinence et d'efficacité.

2.2 Obligation de complétude des déploiements

La décision n° 2010-1312 de l'Autorité impose aux opérateurs d'infrastructure de déployer un réseau horizontal à proximité immédiate de l'ensemble des logements et locaux à usage professionnel de la zone arrière de chaque PM, permettant de raccorder l'ensemble de ces locaux¹, et ce dans un délai raisonnable à la suite de la déclaration de la zone arrière de son point de mutualisation. Les motifs de la décision indiquent qu'*« un délai de déploiement, au plus de deux à cinq ans, en fonction des caractéristiques locales, semble, à cet égard, raisonnable »*.

¹ Dans l'ensemble du présent avis, le terme « locaux » désigne les logements et locaux à usage professionnel.

La recommandation de l’Autorité en date du 7 décembre 2015, portant sur la 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, précise que déployer un réseau « à proximité immédiate » d’un local implique d’avoir installé le PM, le point de branchement optique (PBO) et établi la continuité optique entre ces deux éléments.

Néanmoins, elle a introduit la possibilité pour l’opérateur d’infrastructure de différer au-delà du délai de complétude (donc au-delà de l’échéance précitée de deux à cinq ans) la pose du PBO pour certains locaux situés en zones d’habitat dispersé. Cette possibilité doit être exercée de manière ciblée, pour des locaux bien identifiés au moment de la consultation préalable aux déploiements, notamment au regard du coût à la ligne des lignes concernées et d’une attente de commercialisation faible à court et moyen termes. Enfin, la mise en service du PBO devrait dans ce cas être effectuée conformément aux modalités définies par le cadre réglementaire en vigueur, a priori dans un délai de 6 mois après la commande d’un opérateur commercial. Les logements et locaux à usage professionnel identifiés desservis par des lignes dont la pose du PBO a été différée sont dits « raccordables sur demande ».

Cette obligation de complétude s’impose à tout opérateur qui déploie un réseau à très haut débit en fibre optique jusqu’à l’abonné. Ainsi, les engagements opposables qui seraient souscrits par un opérateur ne sauraient lui permettre de méconnaître le cadre réglementaire, en particulier l’obligation de complétude. De tels engagements ne sont susceptibles que de venir *s’y ajouter*, le respect cumulé des obligations issues du cadre réglementaire et des obligations issues des engagements devenant alors nécessaire.

3 Les engagements proposés par Orange

Dans son courrier en date du 31 mai 2018, Orange indique le retrait de l’engagement qu’il avait proposé le 20 février 2018 d’un périmètre géographique défini par une liste de communes annexées à son courrier, composée de 236 « codes communes »² de l’Insee situés en dehors des zones très denses, qui faisait l’objet de recouvrement avec la proposition d’engagement de SFR. Ainsi, Orange propose de s’engager, sur un périmètre géographique défini par une liste de 3 016 « codes communes » de l’Insee situés en dehors des zones très denses, à rendre 100 % des locaux « raccordables » ou « raccordables à la demande » à la fibre jusqu’à l’abonné (FttH – *Fibre to the Home*) d’ici fin 2020 (avec moins de 8 % de « raccordables à la demande »), et à rendre 100% des locaux « raccordables » à fin 2022.

Dans son courrier en date du 28 mai 2018, SFR propose de s’engager sur un périmètre géographique désormais défini par une liste de 642 « codes communes » de l’Insee situés en dehors des zones très denses.

L’Arcep constate que les propositions d’engagements de Orange et de SFR, tels que ressortant de leurs courriers respectifs des 28 mai et 31 mai 2018, se complètent et s’inscrivent désormais dans une logique de cohérence entre réseaux mutualisés. L’Autorité s’en félicite, en notant les progrès réalisés sur ce plan par rapport aux courriers du 20 février et 15 mars 2018.

² Pour 8 de ces communes, Orange retire ses engagements sur une partie seulement du territoire de ces communes : il s’agit de Vitry-sur-Seine (94081), Saint-Jean-de-Braye (45284), Le Perreux-sur-Marne (94058), Dugny (93030), La Courneuve (93027), Bruay-la-Buissière (62178), Villetaneuse (93079), Carpentras (84031).

Les principaux aspects des engagements proposés par Orange sont examinés ci-après.

3.1 Périmètre géographique des engagements

Le périmètre géographique sur lequel Orange propose de s'engager à déployer un réseau à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné est constitué de 3 016 « codes communes » du code officiel géographique publié par l'Insee. Chacun de ces codes ne correspond pas nécessairement à une commune au sens de la géographie administrative française au 1^{er} janvier 2018. En effet, lorsque certaines communes pour lesquelles Orange avait manifesté une intention d'investissement en 2011 ont fusionné avec d'autres communes³, Orange fournit les « codes communes » de l'Insee correspondant à la géographie administrative au 1^{er} janvier 2011. L'Autorité précise qu'elle a effectué l'essentiel de son analyse sur la base de la géographie administrative au 1^{er} janvier 2017, qui permet de disposer de l'ensemble des statistiques à jour produites par l'Insee. À cette aune, la proposition d'engagements d'Orange concerne 2 978 communes⁴ totalisant environ 11,10 millions de locaux⁵.

Ces 2 978 communes, situées en-dehors des zones très denses, peuvent être réparties en plusieurs catégories correspondant aux subdivisions de la zone « AMII » explicitées en annexe de l'avis n° 2017-1293 du 23 octobre 2017, rendu par l'Autorité à la demande du Sénat :

- 2 297 communes totalisant environ 8,35 millions de locaux font l'objet d'un contrat d'exclusivité (et de cofinancement) pour Orange vis-à-vis de SFR depuis 2011. À la connaissance de l'Autorité, elles couvrent intégralement les zones moins denses sur lesquelles Orange avait antérieurement indiqué qu'il entendait déployer un réseau en fibre optique jusqu'à l'abonné dans le cadre de l'appel à manifestations d'intentions d'investissement (AMII), à l'exception de huit communes où au moins un autre opérateur d'infrastructure a déjà entrepris de déployer un tel réseau⁶ ;
- 487 communes totalisant environ 1,45 millions de locaux ont fait l'objet d'une déclaration d'intérêt d'Orange, sans conclusion d'un accord d'exclusivité avec SFR⁷ ;
- 32 communes totalisant environ 0,50 million de locaux faisaient initialement partie des zones très denses mais ont été reclassées en zones moins denses par l'Arcep en 2013 ;
- 161 communes totalisant environ 0,75 million de locaux relevaient initialement de l'exclusivité de SFR vis-à-vis d'Orange, exclusivité levée en 2015 à la suite du rachat de SFR par Numericable.

Sur 8 de ces communes, Orange propose de s'engager sur une partie de la commune ; ces 8 communes font également l'objet d'une proposition d'engagement de SFR toujours sur une partie de la commune. Il convient qu'Orange, de même que SFR, précise au Gouvernement et à l'Arcep dans

³ Selon les cas, Orange avait ou n'avait pas manifesté une intention d'investir pour chacune des communes se regroupant pour en former une nouvelle

⁴ La proposition d'engagements est partielle pour 17 communes totalisant environ 132 000 locaux

⁵ L'Autorité se fonde sur les chiffres les plus récents disponibles : ainsi, elle additionne pour chaque commune les logements 2014 de l'Insee et une estimation du nombre de locaux à usage professionnels fondée sur les établissements déclarant un nombre strictement positif de salariés (chiffres Insee de 2015)

⁶ Ces communes sont : Péronnas (01289), Saint-André-sur-Vieux-Jonc (01336) et Viriat (01451) dans l'Ain, Lucé (28218) et Luisant (28220) dans l'Eure-et-Loir, Bailly-Romainvilliers (77018) en Seine-et-Marne, ainsi que Saint-Joseph (97412) et Sainte-Suzanne (97420) à La Réunion.

⁷ Pour ces communes, Orange a systématiquement manifesté son intérêt entre 2011 et 2015, sauf pour Le Port (97407) à La Réunion

les meilleurs délais, et si possible avant que celui-ci ne décide d'accepter la proposition d'engagements, les parties desdites communes sur lesquelles porte l'engagement pour en permettre le contrôle.

Les 2 978 communes susvisées représentent environ 30 % de la population, 7 % du territoire et 30 % du nombre de locaux en France.

L'Autorité note que ces communes sont à la fois situées en métropole et pour partie dans des territoires d'outre-mer.

3.2 Articulation avec des déploiements tiers

L'Autorité tient à souligner que le risque de superposition inefficace des déploiements d'Orange, qui existait à l'origine des propositions et qui a été largement réduit, n'est pas complètement épuisé par l'absence de superposition avec la proposition d'engagement de SFR puisqu'il concerne également des déploiements d'autres opérateurs. Ainsi, l'Autorité décompte 15 communes⁸ totalisant environ 0,45 million de locaux qui font l'objet de déploiements d'initiative privée d'opérateurs tiers (Free, SRR, Reunicable et Guyacom). Elle décompte également 65 communes totalisant environ 0,48 million de locaux faisant l'objet de déploiements d'initiative publique, notamment en Île-de-France et dans les agglomérations de Vannes, Nancy, Dunkerque, Metz et Angoulême. Il sera important que ces différents opérateurs articulent leurs déploiements entre eux, afin de pouvoir aboutir à une complétude d'ensemble des déploiements tout en évitant l'apparition de zones de superposition inefficace des réseaux, en mettant en œuvre les outils prévus par le cadre juridique. L'ensemble des communes pour lesquelles l'Autorité a identifié des risques locaux de superposition inefficace sont listées en annexe.

Dès lors, la possibilité d'articulation avec des déploiements tiers sans remettre en cause les engagements pris est un besoin indispensable.

À cet effet, la proposition d'engagements d'Orange prévoit une clause permettant l'articulation avec des déploiements tiers sur le périmètre de ses engagements. Ainsi, il écrit :

« Enfin, Orange précise qu'il souhaite éviter autant que faire se peut des déploiements en doublon des réseaux sur les zones AMII non contractualisées (zone de collision). Ainsi, dans l'hypothèse où un autre opérateur prendrait des engagements de force identique à ceux proposés par Orange, nous pourrions choisir dans le respect des règles de concurrence de ne pas déployer et même cofinancer à terme ces réseaux. Orange pourrait même envisager de céder une partie des raccordements qu'elle a déjà opérés si cela s'avérait nécessaire pour assurer la cohérence sur ces zones. »

Cette disposition apparaît pertinente pour répondre au besoin indispensable de concilier respect des engagements pris et bonne articulation des déploiements. L'Autorité note par ailleurs que cette clause est compatible avec un repartage visant à additionner les capacités industrielles et accélérer les déploiements, dès lors que l'opérateur concerné reprendrait des engagements calendaires au moins aussi ambitieux.

⁸ Ces communes sont Besançon (25056) dans le Doubs, Valenciennes (59606) dans le Nord, Tassin-la-Demi-Lune (69244) dans le Rhône, Chilly-Mazarin (91161) et Massy (91377) dans l'Essonne, Saint-Maur-des-Fossés (94068) et Villejuif (94076) dans le Val-de-Marne, Cayenne (97302) en Guyane, ainsi que Le Port (97407), La Possession (97408), Saint-André (97409), Saint-Benoît (97410), Saint-Denis (97411), Saint-Paul (97415) et Saint-Pierre (97416) à La Réunion.

Au-delà de cette clause qui limite à la prise par un autre opérateur d'engagements « de force identique » aux siens les cas où Orange ne déploierait pas lui-même dans des zones qui ne sont pas déployées aujourd'hui, il serait souhaitable qu'Orange évite toute superposition inefficace engendrée par la duplication de réseaux déjà existants ou en cours de déploiement significatif, en particulier compte tenu des obligations de mutualisation et de complétude – rappelées en section 2 – auxquelles ces réseaux sont soumis.

En tout état de cause, il est indispensable qu'Orange tienne l'Arcep informée concernant les territoires où une articulation des déploiements est nécessaire, de l'état de ses discussions locales avec les autres opérateurs présents et *in fine* de la solution trouvée pour éviter une superposition inefficace des réseaux.

3.3 Deux engagements à deux échéances : fin 2020 et fin 2022

Orange s'engage sur deux échéances fermes pour l'ensemble du périmètre géographique de sa proposition d'engagements :

- premièrement, à fin 2020, avoir rendu « *raccordables* »⁹ ou « *raccordables à la demande, c'est-à-dire éligibles commercialement à une offre FttH et pouvant bénéficier d'un raccordement sous 6 mois* » tous les locaux (logements et locaux professionnels) des communes précisées ci-avant, avec au plus 8 % de locaux « *raccordables à la demande* » au global ;
- deuxièmement, à fin 2022, avoir rendu « *raccordables* » tous les locaux de ces mêmes communes.

L'Arcep note en premier lieu qu'Orange s'engage à avoir complètement terminé ses déploiements sur le périmètre géographique détaillé ci-avant à fin 2022, puisque tous les locaux des communes concernées seront *raccordables* (sauf le cas échéant du fait du refus des propriétaires ou copropriétés concernés). Cette date est cohérente avec la cible du plan France Très Haut Débit de 100 % très haut débit à fin 2022.

Par ailleurs, l'Autorité constate qu'Orange ajoute un deuxième engagement, qui consiste à rendre tous les locaux « *raccordables* » ou « *raccordables à la demande* » à fin 2020, dans la limite de 8 % de locaux « *raccordables à la demande* ». Un local « *raccordable à la demande* » peut être rendu « *raccordable* » sous 6 mois par Orange si un opérateur en fait la demande pour le compte d'un client l'occupant. Ainsi, cet engagement, s'il est respecté, permettra à l'ensemble des habitants du périmètre géographique défini par Orange d'être éligibles au FttH à cette date.

Pour que cette éligibilité soit effective, il importe qu'Orange respecte le délai de 6 mois annoncé pour rendre « *raccordable* » un local « *raccordable à la demande* » après commande d'un opérateur. À cet égard, au vu du rythme annuel de déploiements d'Orange, le taux maximal de 8 % de *raccordables à la demande* sur l'ensemble du périmètre des engagements semble conduire à un nombre de locaux *raccordables à la demande* globalement compatible avec le délai de 6 mois annoncé pour effectuer la pose des points de branchements optiques.

Ce taux de 8 % de locaux *raccordables à la demande* s'appréciera à l'échelle du périmètre géographique global des engagements. Apprécié au niveau de la commune, il paraît acceptable que

⁹ Au sens de la décision n° 2015-0776 de l'Autorité, c'est-à-dire que la ligne de communications électroniques à très haut débit en fibre optique devant desservir ce logement ou local à usage professionnel présente une continuité optique entre le point de mutualisation et le point de branchement optique (PBO), ou entre le point de mutualisation et le dispositif de terminaison intérieur optique si le point de branchement optique est absent.

le taux de « raccordables à la demande » puisse varier d'une commune à l'autre, pour permettre une certaine flexibilité à Orange. Toutefois, il importerait qu'Orange veille à ce que pour chaque commune, il ne s'écarte pas trop de la moyenne de 8 %, autant dans un souci d'équité territoriale que pour des questions opérationnelles, afin de garantir sa capacité à effectivement rendre raccordables les locaux « raccordables à la demande » dans un délai de 6 mois. De manière similaire, il importe également que les locaux à usage professionnel ne soient pas surreprésentés dans les locaux « raccordables à la demande ».

Ces engagements, dès lors qu'ils seraient acceptés et rendus opposables, viendraient s'ajouter à l'obligation de complétude qui s'applique à tout opérateur déployant des lignes à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné et rappelée en section 2.2. Ainsi, en considérant les engagements à fin 2020 et fin 2022 d'Orange :

- pour une zone arrière de point de mutualisation déclarée en 2013, l'obligation de complétude au terme de 2 à 5 ans selon les circonstances locales interviendra et produira ses effets en tout état de cause avant les échéances de 2020 et 2022 ; l'échéance de 2020, moins exigeante que l'obligation de complétude, ne produirait pas d'effet ; l'échéance de 2022 imposerait à Orange de rendre « raccordables » les éventuels locaux « raccordables sur demande » résiduels¹⁰ ;
- pour une zone arrière de point de mutualisation qui ne serait déclarée qu'en 2019, l'échéance de 2020 interviendra et s'imposera avant l'obligation de complétude ; selon les circonstances locales, l'échéance de 2022 pourra également intervenir et s'imposer avant le terme du délai réglementaire de complétude.

3.4 Le rythme des déploiements sous-jacents aux engagements

Orange propose, dans son courrier du 20 février 2018, à titre indicatif, une courbe de déploiement indiquant annuellement le nombre de locaux rendus raccordables et raccordables à la demande par Orange sur un périmètre comprenant les réseaux déployés en propre par Orange, aussi bien en zones très denses et qu'en zones moins denses (sur le périmètre de la proposition d'engagements). D'une part, ces chiffres ne permettent pas d'isoler le rythme de déploiement prévu par Orange sur l'ensemble des communes pour lesquelles elle souhaite s'engager au titre de l'article L. 33-13 du CPCE (la courbe recouvrant l'ensemble de la zone privée y compris les zones très denses) et, d'autre part, cette courbe n'a pas été mise à jour dans le courrier du 31 mai 2018, et ce alors même que le périmètre géographique des engagements et donc le nombre total de locaux à rendre « raccordables » ou « raccordables sur demande » y a été modifié.

Comme elle l'avait souligné dans son avis rendu au Sénat, l'Autorité confirme que le rythme de déploiement indiqué par Orange suppose une accélération très notable par rapport au rythme actuel (1,7 et 1,8 million de locaux rendus raccordables en 2016 et 2017 respectivement) de ses déploiements, à savoir environ 3 millions de locaux [en moyenne] à rendre raccordables chaque année de 2018 à 2020 inclus.

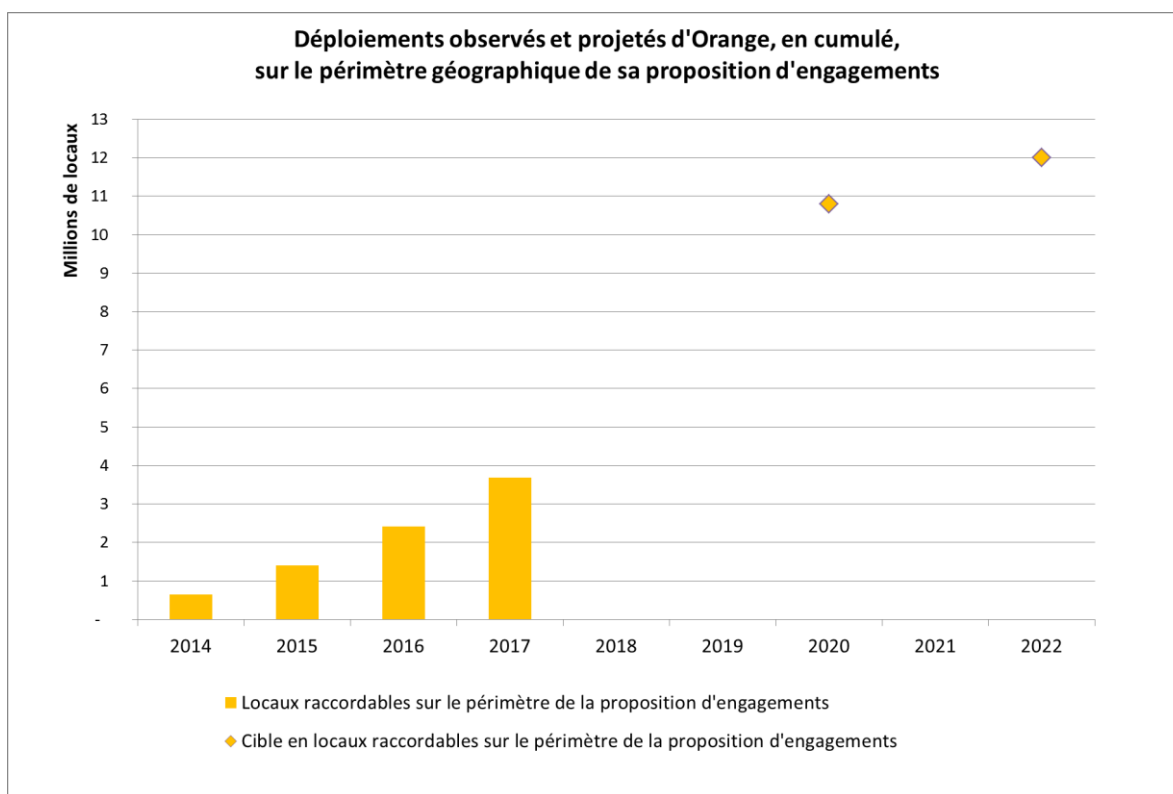
En outre, les estimations d'Orange concernant les lignes FttH rendues « raccordables » et « raccordables sur demande » par année sont établies « sur la base des données logements 2013 de l'Insee ». L'estimation de l'Autorité est que le nombre de locaux à rendre raccordables pour assurer

¹⁰ En effet, l'Arcep note que la proposition d'engagement à fin 2022 d'Orange va au-delà de l'obligation de complétude réglementaire, puisque Orange s'engage à ce qu'il n'y ait aucun local « raccordable à la demande » à fin 2022.

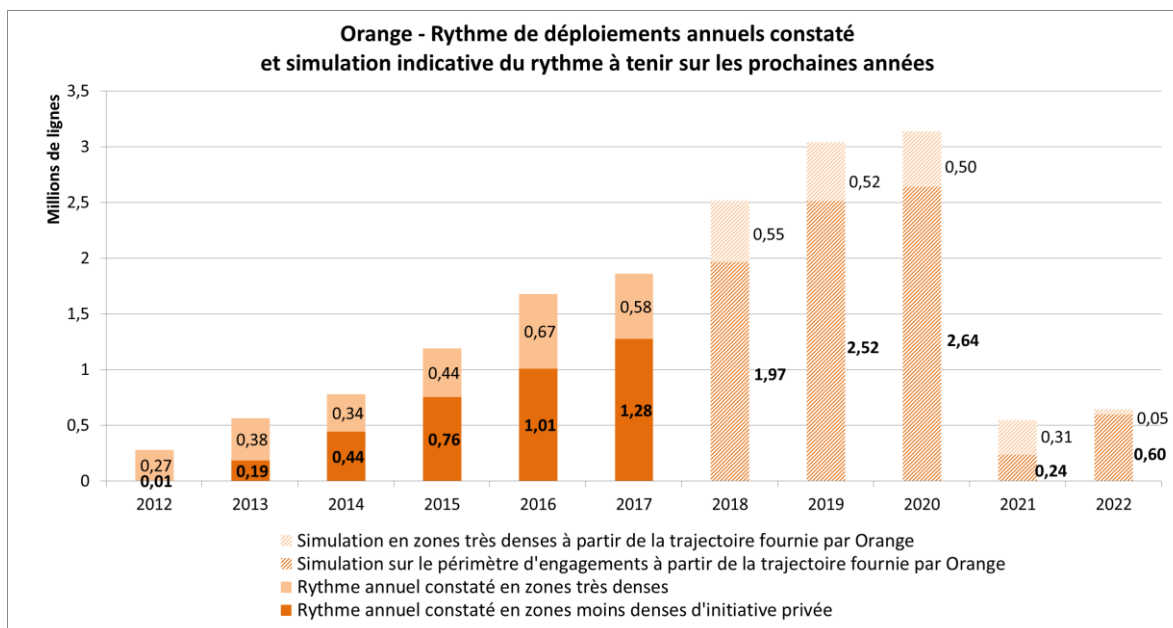
la complétude d'une commune donnée sera généralement plus élevée que le nombre de logements 2013 estimés par l'Insee pour cette même commune.

Dès lors, l'Arcep invite le Gouvernement à demander à Orange la mise à jour de sa courbe de déploiement indicative, avant d'accepter ses engagements, en y distinguant le périmètre des zones très denses et le périmètre géographique de sa proposition d'engagements.

Le graphique ci-après présente les déploiements observés d'Orange en zones très denses et sur le périmètre géographique de sa proposition d'engagements, ainsi que les projections établies par l'Autorité en utilisant le périmètre géographique défini par Orange et une estimation des nombres de locaux cibles établie à partir des données de logements et d'établissements professionnels les plus récents fournis par l'Insee. On observe que l'accélération devra être significative : Orange doit en effet désormais doubler son effort pour atteindre l'objectif fixé.



Sur cette base, l'Arcep expose ci-dessous une simulation indicative du rythme annuel à tenir sur les prochaines années :



4 Les observations de l'Arcep sur la proposition d'engagements d'Orange

Comme vu précédemment, Orange propose de prendre des engagements opposables qui témoignent de ses ambitions de couverture FttH, avec 100 % des locaux raccordables ou raccordables à la demande au FttH à fin 2020 et 100 % des locaux raccordables à fin 2022 pour 2 978 communes des zones moins denses, et qui sont de nature à contribuer à l'aménagement et à la couverture des zones peu denses du territoire par les réseaux de communications électroniques et à favoriser l'accès des opérateurs à ces réseaux.

L'Arcep salue cette proposition d'engagements qui rend juridiquement opposables le périmètre et le calendrier du déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné dans les zones concernées, permettant à l'Autorité de sanctionner les éventuels manquements qui seraient constatés, dans les conditions prévues à l'article L. 36-11 du CPCE.

La proposition d'engagements d'Orange appelle les observations suivantes de la part de l'Autorité.

4.1 La clause de sortie des engagements

Orange introduit dans son courrier le principe d'une clause, dont il détaille les modalités dans sa proposition d'engagements, lui permettant de se voir délier de ses engagements, en cas de modifications réglementaires, tarifaires ou de son accord avec SFR ayant un impact substantiellement négatif sur son plan d'affaires :

« Nos engagements sont pris en considération du cadre réglementaire en vigueur au 1^{er} janvier 2018 applicable au FttH et en particulier ses décisions n°2010-1312, n°2013-1475, n°2015-0776 et ses recommandations du 22 décembre 2009 et 7 décembre 2015, des conditions tarifaires actuelles des offres de cofinancement hors zones très denses et de l'accord de mise en cohérence des déploiements en dehors des zones très denses conclu avec SFR en novembre 2011, cadre général sur lequel repose le plan d'affaires d'Orange.

« Ces engagements sont ainsi proposés sous la réserve de la pérennité du cadre général ci-dessus précisé, ou à tout le moins sous la réserve de l'absence d'un impact substantiellement

négalif de toute modification de ce cadre général sur le plan d'affaires d'Orange. Toute modification de ce cadre général ouvre le droit pour Orange de demander la tenue d'une réunion au cours de laquelle Orange présenterait à des représentants du Gouvernement et de l'Arcep les raisons qui le conduisent à envisager de reconsidérer tout ou partie des engagements ici proposés à l'aune de l'impact sur son plan d'affaires de cette modification. Cette réunion devra se tenir au plus tard 30 jours suivant le jour de la formulation par Orange d'une telle demande. Au plus tard dans les deux mois suivant la demande de convocation de ladite réunion, Orange se réserve le droit de reconsidérer tout ou partie des susdits engagements dès lors qu'elle aura démontré l'impact substantiel sur son plan d'affaires desdites modifications, sans préjudice des pouvoirs de sanctions de l'Arcep, et le cas échéant, sous le contrôle du juge. »

Il semble naturel que dans le cadre de ses engagements Orange souhaite se prémunir d'aléas imprévisibles. Dans ces conditions, il appartiendra au Gouvernement et à l'Arcep d'apprécier l'existence de conséquences substantiellement négatives sur le plan d'affaires d'Orange avant toute modification éventuelle des engagements.

En tout état de cause, il est utile de noter que le cadre législatif et réglementaire a vocation à se préciser et pourra donc évoluer, notamment à la suite de la transposition en droit français du cadre européen dont le réexamen est en cours. Par ailleurs, l'Arcep peut être amenée à préciser l'application du cadre réglementaire en vigueur, notamment par des recommandations ou à se prononcer, lorsqu'elle est saisie, dans le cadre de décisions de règlement de différend au titre de l'article L. 36-8 du CPCE.

4.2 Conditions opérationnelles des engagements

Orange indique dans son courrier que :

« Une rupture d'approvisionnement de fibre optique et/ou de ressources en main d'œuvre qualifiée en quantité finie peut constituer un cas de force majeure ».

Il semble également naturel que dans le cadre de ses engagements, Orange souhaite se prémunir de conditions anormales et imprévues sur le marché de l'approvisionnement en câbles de fibre optique ou sur le marché du travail, l'Autorité constate que de telles tensions existent d'ores et déjà aujourd'hui sur ces marchés. Dans ces conditions, il convient qu'Orange ne se prémunisse que de tensions encore plus fortes, sauf à constater que les conditions des engagements proposés ne sont dès aujourd'hui pas remplies.

En toute hypothèse, il conviendra, avant que le Gouvernement ne décide d'accepter la proposition d'engagements et de les rendre opposables, qu'Orange transmette au Gouvernement et à l'Arcep les éléments de son scénario nominal¹¹, sur la base desquels un éventuel durcissement supplémentaire des conditions pourra être constaté par la suite. Le Gouvernement pourra également demander à Orange de produire tous les éléments mis en œuvre pour se prémunir de tels aléas ou ceux qu'il entend mettre en œuvre. Enfin, et selon la même logique que précédemment, il appartiendra au Gouvernement et à l'Arcep d'apprécier les conséquences d'une éventuelle rupture d'approvisionnement de fibre optique et/ou de ressources en main d'œuvre qualifiée, avant toute modification des engagements.

¹¹ Par exemple, Orange pourra fournir les ressources en câbles et moyen humains ayant permis de réaliser ses déploiements passés, ainsi que ceux qu'il entend mobiliser pour ses déploiements futurs.

4.3 Le suivi de la réalisation des déploiements

Comme détaillé en section 3.4, les engagements proposés par Orange ne pourront être tenus qu'avec une accélération renouvelée et prolongée de son effort industriel.

L'Arcep restera très attentive au rythme des déploiements d'Orange et à leur cohérence avec l'atteinte des engagements proposés à fin 2020 et fin 2022. Comme le précise Orange lui-même, l'Autorité pourra prendre toutes les mesures nécessaires dès lors que les réalisations ne suivraient pas le rythme nécessaire pour atteindre ces échéances : « *A cet égard, Orange rappelle que l'ARCEP peut accéder aux informations sur l'état de nos déploiements (fichiers IPE) et dispose des pouvoirs permettant le suivi des présents engagements, y compris de leur trajectoire (enquête administratives et mises en demeure)* ».

4.4 La déclinaison locale des engagements

L'Arcep constate que les engagements proposés par Orange ne sont pas détaillés au niveau local.

Or, déployer des réseaux à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné représente un chantier de travaux longs et complexes ; ces travaux nécessitent une coordination de l'ensemble des acteurs à une maille fine du territoire afin de prendre en compte les circonstances locales et s'assurer notamment de la mobilisation des services de voirie. À cet effet, le Gouvernement a encouragé, *via* le plan France Très Haut Débit, la signature de conventions de programmation et de suivi des déploiements (CPSD) entre opérateurs, collectivités territoriales et l'État. En effet, il est primordial que les collectivités puissent maintenir une relation étroite avec l'opérateur assurant le déploiement et bénéficient de sa part d'une information précise sur l'état d'avancement et les projets de déploiements. Ces conventions, et en particulier les comités de suivi qui permettent de s'assurer de leur bonne exécution, demeurent l'outil adéquat pour répondre aux besoins de concertation, de partage d'information et de facilitation des déploiements nécessaires au bon déroulement des travaux.

Il importe ainsi que les engagements proposés soient traduits dans les conventions de programmation et de suivi des déploiements (CPSD) déjà conclues ou restant à conclure localement.

Ainsi qu'Orange l'annonce dans son courrier, il conviendra qu'il propose à toutes les communes concernées une CPSD mise à jour, visant à informer les collectivités concernées de leur calendrier prévisionnel pluriannuel de démarrage des déploiements FttH à la maille de la commune ainsi que des volumes prévisionnels annuels de locaux déployés, à la maille du périmètre de la convention, cohérents avec le rythme de déploiement national indiqué dans les engagements. L'Autorité estime souhaitable que la mise à jour intervienne au plus tard 6 mois à compter de l'acceptation des engagements par le ministre chargé des communications électroniques.

Ces calendriers locaux devront être transmis dans leur détail et sans délai au Gouvernement et à l'Autorité.

Ces conventions de programmation et de suivi des déploiements permettront d'informer localement les collectivités et les représentants de l'État du déploiement des réseaux FttH. Le contrôle de l'Arcep, quant à lui, s'effectuera sur le périmètre géographique global des 2 978 communes pour lequel Orange propose des engagements : c'est-à-dire que l'Autorité appréciera l'atteinte des taux de 100 % de raccordables ou raccordable à la demande, d'au plus 8 % de raccordable à la demande et de 100 % de raccordable pour le périmètre géographique de ces engagements dans son ensemble.

5 Conclusion

L'Arcep se félicite qu'Orange propose de prendre des engagements juridiquement opposables relatifs à ses ambitions de couverture FttH, comme l'Autorité y avait invité les opérateurs dans son avis rendu au Sénat. Ces engagements conduiraient Orange, sur un périmètre de 2 978 communes en dehors des zones très denses, à rendre 100 % des locaux raccordables ou raccordables à la demande en FttH à fin 2020, avec moins de 8 % de locaux raccordables à la demande (devant être rendus raccordables dans un délai de 6 mois après une demande), et 100 % des locaux raccordables à fin 2022.

À la suite de l'étude des engagements proposés, l'Autorité porte un avis positif sur la proposition d'engagements au titre de l'article L. 33-13 du CPCE de la société Orange.

L'Autorité formule, dans ce cadre, plusieurs observations, portant sur :

- la formulation de la clause de sortie ;
- la référence aux conditions opérationnelles ;
- le suivi du calendrier de déploiements ;
- la déclinaison locale des engagements.

L'Autorité restera, dans l'hypothèse où le ministre accepterait ces propositions d'engagements, vigilante quant à leur réalisation et en rendra compte régulièrement, y compris dans le cadre de son observatoire trimestriel des déploiements des réseaux à haut et très haut débit fixe.

Concernant la référence aux conditions opérationnelles, il conviendra, avant que le Gouvernement ne décide d'accepter la proposition d'engagements et de les rendre opposables, qu'Orange transmette au Gouvernement et à l'Arcep des données complémentaires concernant les éléments de son scénario nominal.

Concernant les 8 communes où Orange et SFR s'engagent partiellement à déployer, il conviendra que Orange transmette, dans les meilleurs délais et si possible avant que le Gouvernement ne décide d'accepter la proposition d'engagements, au Gouvernement et à l'Arcep le découpage desdites communes présentant les parties de ces communes sur lesquelles porte l'engagement (cf. partie 3).

Fait à Paris, le 12 juin 2018

Le Président

Sébastien SORIANO

Annexe

Liste des communes dans le périmètre géographique de la proposition d'engagements d'Orange où d'autres opérateurs déploient également un réseau à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné

Le tableau ci-dessous donne la liste des communes qu'Orange souhaite inclure dans ses engagements au titre de l'article L. 33-13 du CPCE et pour lesquelles l'Arcep a identifié des déploiements d'opérateurs tiers, matérialisant ainsi un risque local de superposition inefficace en l'absence d'articulation. La liste des opérateurs d'infrastructure (OI) correspond aux OI (identifiés par leur code dit « L. 33-1 ») ayant au moins une ligne raccordable dans la commune au 31/12/2017.

Code Insee	Nom	Liste des OI	Nom des OI tiers
01053	Bourg-en-Bresse	FRTE-SIEA	Syndicat Intercommunal d'énergie et de e-communication de l'Ain (SIEA)
07010	Annonay	ADTI-FRTE	ADTIM
07186	Privas	ADTI-FRTE	ADTIM
14366	Lisieux	DSP1-FRTE	Tutor Calvados
16015	Angoulême	FRTE-SOGA	Solstice Grand Angoulême
16154	Gond-Pontouvre	FRTE-SOGA	Solstice Grand Angoulême
16341	Saint-Michel	FRTE-SOGA	Solstice Grand Angoulême
16374	Soyaux	FRTE-SOGA	Solstice Grand Angoulême
2B033	Bastia	FRTE-SFR0	Société Française du Radiotéléphone (SFR)
25056	Besançon	FREE-FRTE	Free Infrastructure
26198	Montélimar	ADTI-FRTE	ADTIM
26281	Romans-sur-Isère	ADTI-FRTE	ADTIM
26362	Valence	ADTI-FRTE	ADTIM
45284	Saint-Jean-de-Braye	FRTE-SFR0	Société Française du Radiotéléphone (SFR)
54025	Art-sur-Meurthe	TTNY	Tutor Nancy
54197	Fléville-devant-Nancy	TTNY	Tutor Nancy
54274	Jarville-la-Malgrange	TTNY	Tutor Nancy
54300	Laneuveville-devant-Nancy	TTNY	Tutor Nancy
54357	Maxéville	TTNY	Tutor Nancy
54495	Saulxures-lès-Nancy	TTNY	Tutor Nancy
54498	Seichamps	TTNY	Tutor Nancy
54526	Tomblaine	TTNY	Tutor Nancy
56003	Arradon	FRTE-VANN	Vannes Agglo Numérique
56008	Baden	VANN	Vannes Agglo Numérique
56053	Elven	VANN	Vannes Agglo Numérique
56084	Le Hézo	VANN	Vannes Agglo Numérique
56087	Île-aux-Moines	VANN	Vannes Agglo Numérique
56088	Île-d'Arz	VANN	Vannes Agglo Numérique

56106	Larmor-Baden	VANN	Vannes Agglo Numérique
56132	Meucon	VANN	Vannes Agglo Numérique
56164	Ploeren	VANN	Vannes Agglo Numérique
56206	Saint-Avé	FRTE-VANN	Vannes Agglo Numérique
56231	Saint-Nolff	VANN	Vannes Agglo Numérique
56243	Séné	VANN	Vannes Agglo Numérique
56247	Sulniac	VANN	Vannes Agglo Numérique
56248	Surzur	VANN	Vannes Agglo Numérique
56251	Theix-Noyal	VANN	Vannes Agglo Numérique
56254	Trédion	VANN	Vannes Agglo Numérique
56255	Treffléan	VANN	Vannes Agglo Numérique
56259	La Trinité-Surzur	VANN	Vannes Agglo Numérique
57385	Laquenexy	MONU	Moselle Numérique
57487	Moulins-lès-Metz	TUMO	Tutor Moulins-les-Metz
57511	Norroy-le-Veneur	NETP	Resoptic
57546	Plesnois	NETP	Resoptic
59131	Cappelle-la-Grande	BART	Dunkerque Grand Littoral Networks
59155	Coudekerque-Branche	BART	Dunkerque Grand Littoral Networks
59183	Dunkerque	BART-FRTE	Dunkerque Grand Littoral Networks
59273	Gravelines	GRNE	Gravelines Network
59360	Loos	FRTE-SFRO	Société Française du Radiotéléphone (SFR)
59507	Ronchin	FRTE-SFRO	Société Française du Radiotéléphone (SFR)
59606	Valenciennes	FREE-FRTE	Free Infrastructure
60141	Chantilly	FRTE-ONUM	Oise Numérique
69244	Tassin-la-Demi-Lune	FREE-FRTE	Free Infrastructure
76305	Gonfreville-l'Orcher	GOTE	Go Telecom
78208	Élancourt	FRTE-REFO	Régie d'Exploitation de la Fibre Optique de Saint-Quentin-en-Yvelines (Quentiop)
78297	Guyancourt	REFO	Régie d'Exploitation de la Fibre Optique de Saint-Quentin-en-Yvelines (Quentiop)
78356	Magny-les-Hameaux	FRTE-REFO	Régie d'Exploitation de la Fibre Optique de Saint-Quentin-en-Yvelines (Quentiop)
78621	Trappes	FRTE-REFO	Régie d'Exploitation de la Fibre Optique de Saint-Quentin-en-Yvelines (Quentiop)
78646	Versailles	FRTE-SFRO	Société Française du Radiotéléphone (SFR)
78688	Voisins-le-Bretonneux	FRTE-REFO	Régie d'Exploitation de la Fibre Optique de Saint-Quentin-en-Yvelines (Quentiop)
91044	Ballainvilliers	TEES	Tutor Europ'Essonne
91136	Champlan	FRTE-TEES	Tutor Europ'Essonne
91161	Chilly-Mazarin	FREE-TEES	Free Infrastructure – Tutor Europ'Essonne
91216	Épinay-sur-Orge	TEES	Tutor Europ'Essonne
91377	Massy	FREE-FRTE-TEES	Free Infrastructure – Tutor Europ'Essonne
91587	Saulx-les-Chartreux	TEES	Tutor Europ'Essonne

91661	Villebon-sur-Yvette	TEES	Tutor Europ'Essonne
91665	La Ville-du-Bois	TEES	Tutor Europ'Essonne
93007	Le Blanc-Mesnil	FRTE-OPTE	Opalys Telecom
93030	Dugny	SFRO	Société Française du Radiotéléphone (SFR)
93046	Livry-Gargan	FRTE-OPTE-SFRO	Opalys Telecom – Société Française du Radiotéléphone (SFR)
93059	Pierrefitte-sur-Seine	SFRO	Société Française du Radiotéléphone (SFR)
93077	Villemomble	FRTE-OPTE	Opalys Telecom
94068	Saint-Maur-des-Fossés	FREE-FRTE	Free Infrastructure
94073	Thiais	FRTE-OPTE	Opalys Telecom
94076	Villejuif	FREE-FRTE	Free Infrastructure
95063	Bezons	FRTE-SFRO	Société Française du Radiotéléphone (SFR)
97302	Cayenne	FRTE-GUYA	Guyacom
97407	Le Port	REUN-SRR	Réunicable SAS – Societe Reunionnaise du Radiotelephone (SRR)
97408	La Possession	FRTE-SRR	Societe Reunionnaise du Radiotelephone (SRR)
97409	Saint-André	FRTE-REUN	Réunicable SAS
97410	Saint-Benoît	FRTE-REUN	Réunicable SAS
97411	Saint-Denis	FRTE-SRR	Societe Reunionnaise du Radiotelephone (SRR)
97415	Saint-Paul	FRTE-REUN-SRR	Réunicable SAS – Societe Reunionnaise du Radiotelephone (SRR)
97416	Saint-Pierre	FRTE-REUN-SRR	Réunicable SAS – Societe Reunionnaise du Radiotelephone (SRR)