



N° 1339

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 avril 2025.

PROPOSITION DE LOI

visant à renforcer la responsabilité des opérateurs d'infrastructures de réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Emmanuel MAUREL, M. Édouard BÉNARD, Mme Soumya BOUROUAHA,
M. Julien BRUGEROLLES, Mme Elsa FAUCILLON, Mme Émeline K/BIDI,
Mme Karine LEBON, M. Jean-Paul LECOQ, M. Frédéric MAILLOT, M. Yannick
MONNET, M. Marcellin NADEAU, M. Stéphane PEU, Mme Mereana REID
ARBELOT, M. Davy RIMANE, M. Emmanuel TJIBAOU,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

« Vite fait mal fait » ? C'est hélas ce que des millions de nos concitoyens sont en droit de penser de la qualité de la fibre optique sur leur territoire. Depuis le lancement du Plan France Très Haut Débit en 2013, le constat est en effet sans appel.

D'un côté, le rythme de déploiement et de raccordement de la fibre a connu en France une accélération remarquable au cours des dix dernières années, avec un nombre de foyers raccordables qui est passé de 1 million en 2013 à 8 millions en 2017 et 34 millions en 2023. Le rythme des raccordements atteint à présent une moyenne de 15 000 à 20 000 locaux par jour. Pour une infrastructure réseau, c'est absolument sans précédent. D'un point de vue quantitatif, la France est championne d'Europe de la fibre optique.

Mais d'un point de vue qualitatif, nous sommes loin du compte. La vitesse très impressionnante de déploiement de la fibre optique s'est accompagnée d'innombrables dysfonctionnements, malfaçons et absences d'entretien des équipements.

Selon un sondage réalisé par l'IFOP en avril 2024, 49 % des personnes interrogées déclaraient avoir subi des problèmes de connexion à l'internet fixe. D'après « l'Observatoire Qualité » de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) en 2024, sur 221 infrastructures de réseaux fibre déployés en France, plus de 60 ont enregistré des taux d'échec au raccordement supérieurs à 7 %. Ces réseaux défectueux sont situés pour la plupart en petite et grande couronne parisienne (notamment l'Essonne, le Val-d'Oise et la Seine-et-Marne), en métropole lyonnaise et Rhône-Alpes, en Bretagne, en Normandie, en PACA, en Occitanie et en Alsace.

Le phénomène des « naufragés de la fibre » tient en partie aux exigences imposées dès l'origine par l'Union européenne, via sa directive du 7 mars 2002 relative au cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, transposée en France par la loi du 9 juillet 2004.

Cette loi de transposition avait en effet consacré un « principe de service universel », fort éloigné du service public à la française, interdisant à la puissance publique, qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités

territoriales, de piloter ou de (co)financer la construction, le déploiement et l'exploitation des réseaux de fibre optique dès lors que le marché était en capacité de le faire, c'est-à-dire à tous les endroits du pays assez denses pour que ces opérations soient rentables.

Trois types de zones se sont ainsi dégagés.

1. Les « zones très denses », composées des 106 plus grandes villes, où tous les opérateurs (Orange, SFR, Free...) ont construit à leurs frais leur propre infrastructure réseau, et dans lesquelles l'abonné d'un fournisseur d'accès à l'internet fibre est raccordé jusque chez lui par le même opérateur. On y observe une qualité du réseau le plus souvent optimale.

2. Les « réseaux d'initiative publique » (RIP), couvrant les zones à faible densité, essentiellement en milieu rural et semi-rural, où la rentabilité de l'investissement privé est hors d'atteinte. Les normes européennes y autorisent un déploiement en service public, généralement via des syndicats mixtes ou des délégations de service public, où les collectivités territoriales exercent un contrôle sur l'infrastructure réseau. En dépit de territoires affectés par des réseaux de mauvaise qualité et de problématiques de financement, les RIP offrent généralement un bon service aux abonnés.

3. Les « zones moins denses », qui se définissent en creux par rapport aux zones très denses et aux RIP. Il s'agit des territoires regroupant la plus grande partie de la population, et dont les caractéristiques géographiques, démographiques et de viabilité économique sont telles, qu'un seul opérateur d'infrastructure réseau est désigné - dans la quasi-totalité des cas, Orange, Altice (SFR, XP fibre...) et Free.

Ces « zones moins denses » enregistrent les taux de pannes et d'échecs au raccordement à la fibre les plus élevés. Néanmoins, d'après les données fournies par l'Arcep, ces zones enregistrent une sinistralité faible lorsqu'elles sont opérées par Orange.

Les zones très denses et moins denses sont caractérisées par une seule relation contractuelle : la convention d'occupation du domaine public (le même support juridique que pour les marchés alimentaires ou l'installation des terrasses de café). Sur son territoire, la collectivité territoriale autorise l'opérateur d'infrastructure à utiliser par exemple le réseau d'assainissement sous la voirie, pour y dérouler ses câbles de fibre optique et y positionner ses commutateurs, moyennant le paiement d'une redevance. Le montant plafond de cette redevance est fixé par décret.

Dans la perspective du décommissionnement du réseau cuivre (utilisé pour l'ADSL) d'ici 2030, et eu égard aux interventions des élus locaux des territoires où la fibre est la plus dysfonctionnelle, ainsi qu'aux constats dressés récemment par la Cour des comptes sur les manquements aux exigences de qualité de certains opérateurs d'infrastructures, cette proposition de loi offre de nouvelles possibilités en cas de sinistralité de la fibre sur une infrastructure réseau de 6 mois attestée par l'Arcep :

– le Gouvernement pourra augmenter de façon temporaire, par arrêté ministériel, jusqu'à 100 % le montant plafond de la redevance sur le périmètre territorial concerné ;

– la collectivité territoriale sera autorisée par le Gouvernement à augmenter de manière unilatérale le montant de sa redevance dans une proportion de 100 % maximum ;

– la collectivité territoriale sera autorisée par le Gouvernement à réduire de manière unilatérale la durée de la convention d'occupation du domaine public afférente dans une proportion de 10 % maximum.

Enfin, la proposition de loi offre aux collectivités territoriales situées en « zone moins dense » la faculté, lorsque la défaillance du marché est attestée par les indicateurs précités et que la convention d'occupation du domaine public est échue, la faculté de constituer un réseau d'initiative publique.

Cette dérogation au droit commun sera conditionnée à l'attestation d'un taux d'échec au raccordement à la fibre supérieur à 10 % et d'un taux de panne supérieur à 0,5 % durant 6 mois sur l'année précédant l'échéance de ladite convention.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le code des postes et des communications électroniques est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 32-1 est ainsi modifié :
- ③ a) Le I est complété par un 4° ainsi rédigé :
- ④ « 4° La police spéciale des communications électroniques est exercée par le ministre chargé des communications électroniques, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse et l'Agence nationale des fréquences. » ;
- ⑤ b) Le II est complété par un 12° ainsi rédigé :
- ⑥ « 12° La qualité, la pérennité, l'intégrité et la sécurité des raccordements aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique mentionnés à l'article L. 34-8-3. » ;

Article 2

- ① Après le IV de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques, sont insérés des IV *bis* et IV *ter* ainsi rédigés :
- ② « V *bis*. – Lorsque l'autorité constate, sur la base des objectifs mentionnés au douzième alinéa du II de l'article L. 32-1 ou des signalements transmis par les utilisateurs finals ou de toute autre personne physique ou morale ayant intérêt à agir, que la personne mentionnée au premier alinéa du I de l'article L. 34-8-3 n'a pas été en mesure de réduire, pendant au moins six mois sur les neuf mois précédents, le taux d'échec au raccordement de son réseau en-dessous de 10 % ou son taux de pannes en dessous de 0,5 %, le ministre chargé des communications électroniques :
- ③ « 1. Peut augmenter de 100 % le montant maximum des redevances prévues à l'article 47 du code des postes et des communications électroniques sur le ressort géographique en cause ;
- ④ « 2. Peut autoriser les personnes publiques parties aux conventions d'occupation du domaine public afférentes à modifier de manière

unilatérale le montant des redevances dans une proportion qui ne peut excéder 100 % durant une période inférieure ou égale à 10 % de la durée de la convention ;

- ⑤ « 3. Peut autoriser ces personnes publiques à réduire de manière unilatérale la durée des conventions susmentionnées dans une proportion qui ne peut excéder 10 %.
- ⑥ « IV *ter.* – Lorsque l'autorité constate, sur la base des objectifs mentionnés au douzième alinéa du II de l'article L. 32-1 ou des signalements transmis par les utilisateurs finals ou de toute autre personne physique ou morale ayant intérêt à agir, que la personne mentionnée au premier alinéa du I de l'article L. 34-8-3 n'a pas été en mesure de réduire le taux d'échecs au raccordement de son réseau en-dessous de 10 % ou le taux de pannes en-dessous de 0,5 % pendant l'année précédant l'échéance de la convention d'occupation du domaine public, la collectivité concernée peut constituer un réseau d'initiative publique dans les conditions prévues par l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales. »

Article 3

- ① I. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ② II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.