



Consultation publique de l'Arcep portant sur l'évolution des conditions économiques de l'accès aux infrastructures de génie civil de boucle locale d'Orange

(21 juillet 2023)

Obtenir prioritairement une hausse de la qualité de l'accès au génie civil pour les réseaux FttH avant d'envisager toute hausse du coût de l'accès à ce génie civil

Départements de France et l'Avicca regrettent le maintien du projet de décision d'évolution qui détériore les conditions économiques de l'accès au génie civil pour les réseaux FttH, et renouvellent leurs positions exprimées lors de la consultation sur le « Bilan et perspectives ». L'augmentation des coûts qui en résulterait est inopportune dans le contexte de bascule nécessaire du cuivre vers la fibre. De surcroît, elle comporterait une part d'imprévisibilité, comme l'atteste l'impossibilité de prévoir les déploiements privés alors même qu'ils font l'objet d'engagements contrôlés par l'autorité, et non tenus.

Aussi l'Avicca et Départements de France demandent-elles la suspension de la mise en œuvre du changement des conditions économiques d'accès et ce, a minima jusqu'au moment où une trajectoire fiable de couverture de la fibre sera possible, en particulier s'agissant de la ZTD, la zone AMII et la zone AMEL.

De plus nos deux associations d'élus demandent à l'Autorité :

- de réguler les prestations de génie civil pour que leur qualité soit partout à la hauteur de leurs coûts ;
- d'adapter les règles pour libérer de la place dans le génie civil existant ;
- de profiter de la baisse tendancielle à venir des coûts du génie civil pour que soient traités dans un régime péréqué, d'une part, le génie civil des raccordements complexes et, d'autre part, la création de génie civil enterré permettant l'enfouissement des lignes aériennes fortement exposées aux intempéries.

Ce sont des conditions nécessaires pour généraliser les raccordements à la fibre et pour améliorer la résilience des réseaux.

Cette position est détaillée ci-après.

1 - La modification envisagée défavorise la transition vers la fibre

La question d'une évolution des conditions économiques d'accès avait été posée dans le bilan et perspectives de juillet 2022, avec le même mécanisme. Nos associations d'élus et les acteurs qui déploient le FttH avaient alors exprimé leur opposition à cette mesure envisagée ; Orange l'avait par contre approuvée.

Outre l'impact négatif sur les OC qui migrent leurs clients vers la fibre, cette augmentation renchérit le coût des déploiements, en augmentant les charges qui pèsent sur l'OI ou la collectivité déployant en affermage, pendant l'intervalle de temps qui sépare l'utilisation du GC pour les déploiements et l'ouverture à la commercialisation des prises.

Départements de France et l'Avicca réaffirment leur position, en demandant le maintien de la règle actuelle basée sur l'année n-2 afin de ne pas pénaliser la transition vers la fibre, au moment où tout doit être fait pour faciliter l'extinction du réseau cuivre.

2 - La modification envisagée risque fortement de peser sur les OI

Si, dans l'esprit, les évolutions tarifaires du GC devraient pouvoir être répercutées sur les OI, il est probable qu'il en soit différemment dans la réalité complexe des rapports contractuels entre OI et OC. Il pourrait en résulter *a minima* une source supplémentaire de différends entre OI et OC, et au pire une part de charge sur les OI qui n'ont pas la même masse économique que les OC pour absorber ou étaler des variations. Le poste du génie civil est en effet le premier dans les charges en théorie répercutables sur le récurrent.

Cette augmentation risquerait d'être d'autant plus pénalisante qu'elle interviendrait au moment où les coûts à répartir vont déjà augmenter mécaniquement au même moment, ainsi que le montrent les scénarios d'évolution de l'autorité.

Aussi l'Avicca et Départements de France demandent que **toute évolution des conditions économiques s'accompagne d'une recommandation du Régulateur sur leur répercussion intégrale sur les opérateurs commerciaux, à la hausse comme à la baisse.**

3 - La modification envisagée repose sur des données prévisionnelles fragiles

La modification envisagée se base sur des prévisions de volume de câbles en fibre optique et d'accès actifs.

En premier lieu, pour être fiable, cette méthode nécessite que la trajectoire de couverture en fibre optique soit prévisible. Or, de trimestre en trimestre, l'Arcep constate elle-même que les engagements de couverture en zone d'initiative privée ne sont pas tenus. Les obligations correspondantes aux zones AMII sont de surcroît contestées par des tentatives de recours. Pour la Zone très dense, les inconnues sont encore plus fortes puisqu'il n'existe pas de levier identifié pour parachever la couverture, ni d'une quelconque forme d'engagement ou d'intention d'investissement. Quant à la zone AMEL, il est encore trop tôt pour apprécier la dynamique de construction. Et le discrédit sur la tenue des engagements de la zone AMII ne peut qu'inquiéter sur les objectifs finaux de certains opérateurs.

Dès lors, le Régulateur devra choisir entre surestimer le volume prévisionnel des constructions, par exemple sur la base des engagements L.33-13, ou entériner l'échec de

la politique ayant conduit à confier au secteur privé une large partie de la couverture du territoire sur une période longue et sans mécanisme réellement contraignant. On voit mal sur quels éléments objectifs le Régulateur pourra se fonder pour arbitrer sa position.

En second lieu, des problèmes non encore résolus fragilisent fortement les prévisions d'abonnement, à savoir les raccordements complexes et sur demande. Leur proportion augmente mécaniquement pour le « reste à réaliser commercialement », les OC se concentrant sur les prises les plus faciles à raccorder. Les expérimentations montrent aussi qu'une part inconnue des lignes cuivre actives pourrait être fermées sans donner lieu à des abonnements sur la fibre.

Cet état de fait entraînerait une imprévisibilité pour les opérateurs sur lesquels les augmentations vont peser si la règle de l'année n était maintenue.

4 - Les prestations d'utilisation du génie civil doivent être à la hauteur des coûts

À l'occasion de la précédente consultation sur le projet de décision du nouveau cycle concernant le génie civil d'Orange, l'Avicca et Départements de France avaient réitéré leur demande d'établissement d'indicateurs de qualité fiables par zones, sur les délais de traitement, d'intervention et de résolution des problèmes. Pour observer la qualité de service finement, et vérifier l'absence de discrimination géographique, le découpage devrait logiquement se caler sur les 13 zones définies dans l'analyse de marché en cours.

Était aussi rappelée dans la réponse commune la nécessité de renforcer significativement les pénalités pour qu'elles deviennent réellement dissuasives. Des exemples de dysfonctionnement avaient été donnés à l'occasion du « bilan et perspectives ».

Puisque la question des tarifs est ici posée, l'Autorité devrait plus généralement veiller à ce que la qualité des prestations soient à la hauteur des OPEX.

À titre d'exemple, en annexe 2, le constat récemment dressé par le SMIX Doubs THD, s'inquiétant notamment de l'état et des pratiques de réparation du génie civil.

5 - Adapter les règles pour libérer de la place dans le génie civil

Il serait utile que le Régulateur fixe des règles (ingénierie, répartition des coûts, etc.) incitant les opérateurs qui ont des câbles morts, y compris Orange pour le cuivre et Altice pour les réseaux câblés, à les retirer du génie civil souterrain et aérien. Il convient bien sûr de prendre toutes les précautions nécessaires pour ne pas endommager les câbles fibre, la solution la plus simple étant que les OI fibres les retirent en substitution des opérateurs sur les trajets communs, en sous-traitance de l'opérateur cuivre ou câble.

En effet, l'évolution des réseaux fixes se poursuivra dans les prochaines années, avec notamment une recherche de résilience accrue. Cet objectif poussera à boucler les liens de collecte, étendre les réseaux de BLOD, sécuriser les boucles de BLOM, développer des GFU permettant de monter en gamme de débits et en cybersécurité etc. A cela s'ajoute le développement tant attendu de la concurrence, notamment s'agissant du marché « entreprise ».

6 - Inscrire la régulation du génie civil dans une stratégie élargie et de long terme

Si le génie civil a été privatisé avec France Télécom, il ne faut jamais oublier que ce patrimoine a pu se constituer sous un régime de monopole permettant une péréquation.

La stratégie du Régulateur d'ouvrir le génie civil de l'opérateur historique, pour construire les réseaux alternatifs et une nouvelle boucle locale en fibre optique, a été globalement efficace, ce qui mérite d'être à nouveau salué.

Il est cependant patent qu'elle a malheureusement buté sur certains points aveugles qu'il est indispensable de traiter aujourd'hui, au sujet de la très forte inégalité de qualité du génie civil, avec localement de très fortes proportions d'aériens voire de câbles posés en pleine terre (sans fourreaux) et des sous-investissements manifestes que ce soit en maintenance préventive et curative en zones peu denses.

Le dossier le plus urgent est celui des raccordements dits complexes. Il est aussi nécessaire de se projeter sur le long terme, afin d'améliorer la résilience des réseaux, dans un contexte de montée des aléas climatiques et d'utilisation de plus en plus critique du très haut débit pour l'activité du pays.

La baisse tendancielle des coûts prévisionnels permet d'envisager des actions structurantes sur ces sujets, sans impacter négativement l'économie des opérateurs, et ce dans un cadre de péréquation qui permet que les territoires soumis aux plus forts aléas ne soient laissés pour compte.

Sur ces sujets, Départements de France et l'Avicca renouvellent leurs demandes exprimées lors de la consultation sur le projet de décision en avril dernier (voir en annexe).

Cette préoccupation se fait évidemment plus vive à l'approche de la date où Orange n'utilisera plus ses lignes de cuivre, pour les vastes zones où il ne sera pas non plus Opérateur d'infrastructure. La proximité de cette échéance est à la fois une menace, mais aussi une opportunité, car il n'y aurait aucun sens économique à enfouir aujourd'hui des lignes cuivre encore actives. Un portage financier adéquat permettrait de lisser la charge dans le temps.

Il est probable que la prise en compte de ces nouveaux objectifs stratégiques nécessite un portage structurel du génie civil hérité de France Télécom différent de l'actuel.

Annexe 1

Rappel de la position des associations d'élus exprimée lors de la consultation sur le projet de décision en avril 2023

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 : les associations 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 réseau¹, 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.

¹ <https://www.enedis.fr/sites/default/files/documents/pdf/plan-de-developpement-de-reseau-document-preliminaire-2023.pdf>

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 lignes²). 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.

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.

² 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.

Annexe 2

Exemples de dysfonctionnements Courrier du SMIX THD à Orange en date du 21 juin 2023

Ce courrier est disponible dans le fichier annexé à la présente consultation. Il peut être rendu public par l'Arcep dans le cadre de la présente consultation.