

# Accès fixe à haut et très haut débit

Analyses des marchés pertinents

Consultation publique de l'ARCEP en date  
du 29 juin 2023

Contribution de TDF

Le 18 septembre 2023

## Propos liminaires

En publiant le 29 juin 2023 trois projets de décision d'analyse de marché, l'Autorité réalise la deuxième étape du processus d'analyse des marchés du haut et très haut débit fixe. TDF précise qu'elle répondra à l'ensemble de ces consultations dans le cadre de la présente réponse et remercie l'Arcep par anticipation de la prise en compte de celle-ci.

TDF constate que les documents publiés visent exclusivement la régulation *ex ante* d'Orange en tant qu'opérateur disposant d'une puissance significative sur ses différents marchés.

A cet égard, comme elle avait pu l'indiquer dans le cadre de sa réponse à la consultation publique « Bilan & Perspectives » du 13 juillet 2022, et de sa réponse à la consultation publique « Analyses des marchés » du 20 février 2023, TDF partage pour l'essentiel la vision de l'Autorité en ce qui concerne la régulation d'Orange et n'apportera donc dans le présent document que des compléments à la réflexion de l'Autorité pour une régulation encore plus efficace. Ces commentaires viennent en complément de ceux exprimés en réponse aux deux consultations publiques mentionnées plus haut, qui ne sont pas remis en cause.

Toutefois, et nous n'y reviendrons pas dans la suite du document, TDF estime toujours que la période envisagée pour l'application des décisions de régulation est trop longue.

Si le code européen des communications électroniques prévoit aujourd'hui la possibilité d'adopter des décisions de régulation pour 5 ans, il semble que les chantiers de la fin du déploiement de la fibre, de la fermeture technique du réseau cuivre et du retrait des équipements associés au cours des prochaines années imposent qu'une nouvelle analyse de la situation soit menée dès 2025 à la veille de la mise en œuvre opérationnelle des solutions.

TDF demande donc à nouveau à l'Autorité que la période de validité des décisions de régulation couvre la seule période 2023-2026 et qu'un nouveau cycle d'analyse soit lancé en 2025, à la veille de la fermeture commerciale de 90% des adresses. Il permettra d'offrir un moment de partage collectif sur la situation et d'améliorer encore le fonctionnement du marché en intégrant les retours d'expérience récoltés lors de la phase de transition du processus de fermeture du cuivre.

## Sommaire

### Table des matières

<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>3</b>
<b>COMMENTAIRES GENERAUX SUR L'APPROCHE DE L'ARCEP .....</b>	<b>4</b>
<b>COMMENTAIRES SUR L'ACCES AU GENIE CIVIL D'ORANGE .....</b>	<b>5</b>
<b>COMMENTAIRES SUR L'ACCES A LA BOUCLE LOCALE CUIVRE DEGROUPEE (MARCHE « 1 ») .....</b>	<b>7</b>
<b>COMMENTAIRES SUR LA FERMETURE DE LA BOUCLE LOCALE CUIVRE (MARCHES « 1 » ET « 2 ») .....</b>	<b>9</b>

---

---

## Commentaires généraux sur l'approche de l'Arcep

TDF remercie l'Arcep pour ses travaux particulièrement conséquents sur ce dossier.

TDF se félicite en plus de certaines propositions du régulateur. Par exemple, l'Arcep propose qu'Orange, s'agissant de son génie civil, offre une prestation spécifique au raccordement final avec des délais de réalisation des travaux plus courts - 2 mois contre 4.

TDF constate toutefois avec déception le manque d'attention qui semble avoir été portée aux contributions des parties prenantes en réponse à la consultation publique de février-avril 2023. Cette déception est d'autant plus ressentie que nous passons actuellement d'un cycle réglementaire de trois ans à un cycle réglementaire de cinq ans, et ce à un moment où la fermeture du réseau cuivre - projet historique du secteur - est en cours de réalisation. C'est donc un moment où l'Arcep devrait porter une attention toute particulière aux avis des opérateurs.

Force est de constater toutefois que, alors que la bonne pratique voudrait que le régulateur fasse un sommaire des contributions et en discute les points principaux, l'Arcep s'est contentée de publier les contributions sur son site web. On ne trouve par exemple nulle part dans les dernières analyses de marché une discussion sur une éventuelle obligation de complétude du réseau de génie civil pour faciliter les raccordements complexes - un sujet pourtant soulevé par les contributions. De nombreuses problématiques sont ainsi insuffisamment traitées, voire oubliées. Il nous a été d'autant plus difficile de vérifier ces lacunes, que l'Arcep n'a pas signalé les (rares) endroits où ses nouvelles analyses de marché avaient changé par rapport aux versions de février dernier.

Dans ce contexte, TDF se permet de noter que l'efficacité d'une autorité de régulation nationale dépend en partie de la qualité de ses relations avec les acteurs du marché. Or, ces relations ne peuvent que souffrir si ces derniers, ayant mobilisé d'importantes ressources pour commenter de nombreux projets de décisions longs et complexes, ne voient pas la preuve de ce que le régulateur ait pris le temps d'analyser ces commentaires. Car non seulement cette analyse doit-elle être faite, encore les acteurs les plus concernés doivent avoir le sentiment qu'il en est ainsi.

Nous appelons ainsi de nos vœux la communication par l'Arcep à l'avenir, dans ses analyses de marchés, d'une annexe dans laquelle elle résume les arguments de tous les contributeurs et y apporte ses réponses. Ce n'est qu'à partir de ce moment-là que nous pourrions considérer comme justifiée la déclaration faite par l'Arcep dans chacun de ses documents que « le présent projet de décision prend en compte les réponses des acteurs dans le cadre des différentes consultations publiques organisées ».

## Commentaires sur l'accès au génie civil d'Orange

Le 20 février 2023, l'Arcep a publié son premier projet de décision d'analyse du marché de fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil. Au titre de ce projet de texte, notamment, les offres d'Orange doivent refléter les coûts ; le principe d'équivalence des intrants s'applique pour des déploiements en réseaux boucle locale ; et Orange doit offrir une prestation spécifique au raccordement final avec des délais de réalisation des travaux plus courts.

Le 7 avril 2023, TDF a envoyé une contribution commentant ce projet de décision, dans laquelle elle a discuté, d'abord, des conditions d'accès opérationnelles et techniques et, ensuite, des conditions d'accès économiques, proposées par l'Arcep. TDF a fait quelques propositions de modification du projet de décision, notamment par rapport aux tarifs de remboursement pratiqués par Orange lorsqu'un OI fait de la réparation de génie civil en tant que sous-traitant de l'opérateur historique (par exemple lorsque le délai d'intervention prévu par Orange risque d'être trop long).

Le 29 juin 2023, l'Arcep a publié son deuxième projet de décision d'analyse du marché de fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil. TDF note avec incompréhension que ses demandes ont été passées sous silence.

Par exemple, TDF avait expliqué dans sa réponse qu'il existait d'importants écarts entre les tarifs contractuels prévus par l'offre GC BLO et les tarifs pratiqués par les fournisseurs (pourtant efficaces) de TDF. Ainsi, pour les travaux de casse de génie civil, alors que TDF se retrouve à devoir engager des sommes qui dépassent largement les 1000€ (en fonction des fournisseurs), l'offre GC BLO prévoit quant à elle un forfait qui est seulement de 756 €, très en-deçà des frais effectivement engagés par TDF. TDF a donc demandé que ces tarifs soient réévalués à leur juste niveau.

Toutefois, dans son deuxième projet de décision, l'Arcep ne fait aucune mention de ce constat d'écart et continue simplement à déclarer qu'« Orange devra définir au cours du 7ème cycle d'analyse de marché une grille de forfaits de remboursements, correspondant aux montants qu'il s'applique pour ses interventions en propre. »<sup>1</sup> Cette déclaration fait fi du fait que les OI alternatifs ne bénéficient ni des économies d'échelle ni du pouvoir de négociation du mastodonte qu'est l'opérateur historique des télécommunications. TDF, par exemple, ne pèse que 2% du marché de la fibre optique. Ce qui est « efficace » pour TDF ne l'est pas forcément pour Orange. Dans ce contexte, sous réserve d'un contrôle de l'Arcep, TDF devrait pouvoir se faire rembourser par Orange sur simple présentation de justificatifs de ses sous-traitants.

Ensuite, TDF constate que d'autres demandes qu'elle a formulées n'ont pas été retenues, et ce sans explication, alors que les modifications proposées pourraient pallier le manque d'incitation d'Orange à maintenir en état les infrastructures de génie civil dont il ne se servira plus après la fermeture du réseau cuivre (à savoir, toutes les zones où Orange ne sera pas OI). TDF avait préconisé :

<sup>1</sup> Voir « Projet de décision d'analyse du marché de fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil », 29 juin 2023, p.53

- d'abord, d'ajouter, dans l'offre de génie civil BLO d'Orange, l'obligation de ne pas retirer un accès déjà existant, à l'instar de :
  - o l'obligation que l'Arcep propose d'imposer à Orange dans le cadre du présent projet d'analyse du marché de fourniture en gros d'accès de haute qualité (marché 2) ;<sup>2</sup> et
  - o l'engagement pris par TDF dans le cadre de l'analyse du marché de la diffusion audiovisuelle hertzienne terrestre (marché 18) ;<sup>3</sup>
- ensuite, que l'Arcep impose à Orange une obligation de complétude de son réseau de génie civil. Cette obligation serait particulièrement pertinente au vu de :
  - o l'absence du régime de service universel dont Orange a bénéficié ; et
  - o l'absence d'identification certaine de modalités de financement des coûts de construction de génie civil pour les raccordements finals.

Ces deux demandes sont passées sous silence. TDF souhaiterait savoir pourquoi elles ont été rejetées.

Enfin, TDF renouvelle les points suivants, déjà abordés dans sa contribution antérieure :

- Il n'y a toujours pas, entre Orange et les OI, de remontées d'informations systématiques concernant le traitement des incidents qui surviennent sur le réseau de génie civil BLO et qui ont un impact sur les réseaux des OI. Actuellement, ces informations sont communiquées uniquement après le dépôt d'une signalisation sur e.SAV, ce qui est clairement insuffisant. TDF souhaiterait donc qu'un canal de communication automatique soit mis en place.
- Le suivi des notifications du génie civil cassé est en particulier compliqué via le Frontal Commande Intégré (FCI). TDF souhaiterait avoir dans l'export FCI les informations concernant la validation ou le refus de la notification et les dates d'intervention. Si Orange a entamé des travaux sur le sujet avec les OI, nous souhaiterions néanmoins que ses obligations en la matière soient beaucoup plus encadrées au niveau réglementaire.
- TDF demande parfois à Orange de désaturer des fourreaux. Orange ne donne pas de visibilité, ni sur la considération qu'elle porte sur ces demandes, ni - en cas de réponse positive - sur les travaux de construction de fourreaux pour désaturation, ce qui perturbe grandement notre capacité à faire les meilleurs choix pour optimiser l'équation coût/délai.

<sup>2</sup> Voir art 5 du projet de décision marché 2

<sup>3</sup> Voir l'annexe 6 de la Décision n° 2022-0931 de l'Arcep du 10 mai 2022

## Commentaires sur l'accès à la boucle locale cuivre dégroupée (marché « 1 »)

D'abord, aux termes du projet de décision d'analyse du marché 1 (dégroupage), la levée de l'orientation coût pour passer en non-excessivité est maintenant conditionnée à une couverture à la maille de la commune à 95% (voir la partie 4.6.1(b)).

Nous considérons que cette évolution ne serait pas nécessairement pertinente et nous n'identifions aucune analyse sur les effets. Or, dans la mesure où cela conduirait potentiellement à une baisse du périmètre, il existe un risque sérieux de baisse de l'efficacité de la mesure. Aussi TDF demande à l'Arcep d'apporter tous les éléments nécessaires pour rassurer le marché sur le maintien de l'efficacité de la mesure envisagée lors de la première consultation.

Ensuite, le projet de décision s'accompagne désormais d'une proposition d'engagement d'Orange sur le tarif mensuel du dégroupage total.

A cet égard, la proposition d'Orange, dans les zones dites de non-excessivité, est d'un tarif mensuel pour l'année 2024 de 9,95 €/mois (en euros courants) et pour l'année 2025 de 10,70 €/mois (en euros courants).

TDF s'étonne de la faiblesse des hausses proposées. Au titre de la décision 2020-1493 de l'Arcep et notamment son annexe 1, le plafond tarifaire pour les années 2021, 2022 et 2023 est de 9,65 €/mois. Les hausses de prix ne sont donc que de 3% (pour 2024 par rapport à 2023) et de 7,5% (pour 2025 par rapport à 2024).

De tels pourcentages risquent de ne pas inciter suffisamment le transfert des clients vers la fibre. L'inflation cumulée (IPC) en 2021 et 2022 s'élève à 9%, soit peu ou prou la proposition d'Orange. Orange ne propose donc que d'appliquer l'inflation. Il est pourtant essentiel de créer un effet d'incitation pour accélérer l'extinction de la technologie du cuivre. TDF estime qu'une évolution fondée sur IPC + x, avec tarifs capés aux tarifs fibre, serait appropriée.

Le niveau très faible des hausses proposées par Orange étonne d'autant plus que :

- Orange affirme, dans sa réponse à la consultation du 20 février 2023<sup>4</sup> qu' « **Orange ne recouvre plus la totalité de ses coûts de génie civil de boucle locale depuis 2021** » en raison de « **l'adoption en décembre 2020 de la décision n°2020-1493 fixant le tarif-plafond du dégroupage pour la période 2021-2023** » ;
- l'Arcep envisage de compenser cette situation par l'augmentation des tarifs d'accès au génie civil.<sup>5</sup> (Comme la quasi-totalité des opérateurs, TDF remet d'ailleurs totalement en cause l'analyse de l'Arcep sur l'évolution des tarifs de génie civil.)

<sup>4</sup> ARCEP, Consultation publique, Projet d'évolution de la régulation pour 2024-2028 dans le cadre de la préparation des analyses de marchés fixes HD/THD, 20 février 2023

<sup>5</sup> ARCEP, Consultation publique, Conditions économiques de l'accès aux infrastructures de génie civil d'Orange : modification de la décision n° 2017-1488, 21 juin 2023

Ne serait-il pas plus approprié qu'une erreur commise dans le cadre de la fixation de tarifs de dégroupage soit compensée par des hausses proportionnelles des propositions d'engagement d'Orange sur les tarifs mensuels du dégroupage total ?



## Commentaires sur la fermeture de la boucle locale cuivre (marchés « 1 » et « 2 »)

Les deux documents suivants contiennent une analyse identique des règles que devrait suivre Orange lors de la fermeture du réseau de boucle locale en cuivre :

- projet de décision d'analyse du marché 1 de fourniture en gros d'accès local en position déterminée, du 29 juin 2023 (voir la partie 4.2.3) ;
- projet de décision d'analyse du marché 2 de fourniture en gros d'accès de haute qualité, du 29 juin 2023 (voir la partie 4.1.3).

Les deux documents, dans leur version de juin 2023, ont évolué par rapport à leur version de février 2023, de la manière suivante:

- possibilité de fermeture - dans les communes de plus de 50.000 locaux - par groupement d'IRIS (maille infra-communale d'environ 2.000 habitants - IRIS signifiant Ilots Regroupés pour des Indicateurs Statistiques) ;<sup>6</sup>
- précisions sur la définition de zones avancées (où les délais de prévenance sont moindres): « constitue une zone avancée ... la maille de fermeture répondant au critère suivant: présenter un taux de couverture FttH supérieur à 95% sur la zone » ;<sup>7</sup>
- transparence: Orange doit partager plus de précisions sur les « lots de fermeture », préalablement au lancement des délais de prévenance des zones à fermer, permettant l'identification des accès cuivre appelés à fermer et les codes immeubles IPE correspondants.<sup>8</sup>

TDF n'est pas concerné par le premier point. Elle n'a pas d'objection aux deux autres.

Toutefois, les projets d'analyse de marché de juin 2023 ne semblent pas avoir pris en compte de nombreux points soulevés par TDF.

D'abord, comme dans son analyse de marché de février dernier,<sup>9</sup> l'Arcep incite Orange à consulter directement les maires : « A l'occasion de la phase de définition des lots, l'Autorité estime effectivement de bonne pratique qu'Orange, conformément à ce qu'il a prévu dans son plan de fermeture, consulte directement les maires des communes concernées (en sus des opérateurs), notamment pour qu'ils puissent faire remonter toute difficulté sur leur commune.»<sup>10</sup> A cet égard, nous répétons ce que nous avons écrit dans notre contribution en réponse à la consultation de février dernier : TDF est de plus en plus sollicitée par des élus locaux à la suite de ce genre d'intervention d'Orange (notamment des maires qui ne disposent pas de compétences en matière de communications électroniques) mais se retrouve dans une situation d'asymétrie d'informations.

Il conviendrait donc d'obliger Orange à tenir informé l'OI concerné de toute communication et de toute réunion organisées avec les élus locaux sur la fermeture du réseau cuivre.

<sup>6</sup> Voir document marché 1, p.85, et document marché 2, p.65

<sup>7</sup> Voir document marché 1, p.87, et document marché 2, p.67

<sup>8</sup> Voir document marché 1, p.96, et document marché 2, p.75

<sup>9</sup> Voir « Projet de décision d'analyse du marché 1 de fourniture en gros d'accès local en position déterminée », 20 février 2023, p.92

<sup>10</sup> Voir « Projet de décision d'analyse du marché 1 de fourniture en gros d'accès local en position déterminée », 29 juin 2023, p.96

Ensuite, il est important que le mécanisme de transparence d'Orange, vis-à-vis des OI, soit évolutif et ne soit pas figé dans un schéma donné. Un opérateur comme TDF n'aura par exemple jamais eu l'occasion d'analyser ces fichiers avant la mise en œuvre du nouveau cycle de régulation. Nous souhaitons que nos retours futurs éventuels puissent être pris en compte.

Enfin, TDF demande à ce que l'Arcep articule clairement l'impact des décisions d'analyses de marché sur le plan de fermeture d'Orange : l'opérateur historique va-t-il être obligé de modifier son plan ou les cahiers techniques qui y sont associés ? Dans l'affirmative, dans quels délais, et avec ou sans consultation publique ?

A cet égard, d'ailleurs, TDF préconise quelques améliorations supplémentaires du plan de fermeture du réseau cuivre publié le 29 juillet 2022:

- Le plan doit offrir une meilleure visibilité aux opérateurs sur les calendriers de fermeture du réseau cuivre. Concrètement, TDF aimerait que la liste des communes présélectionnées soit partagée et discutée avec les OI en amont de la publication officielle. Ce partage pourrait amener à une communication plus claire vers les communes et éviter leur retrait précipité faute de communication rassurante.
- Le plan doit mieux intégrer le marché « entreprises » qui n'est à ce stade qu'abordé rapidement ; et
- Le plan doit aborder le projet à venir de retrait des câbles de cuivre. A ce jour, seuls quelques éléments ont été partagés avec les parties prenantes des lots d'expérimentation. En vue d'anticiper au mieux les risques de dégradation des infrastructures optiques et de minimiser les temps d'intervention en cas de casse, TDF estime primordial que les conditions de démontage du réseau cuivre soient discutées avec l'ensemble des OI Fibre avant la rédaction du cahier technique dédié au sujet. En effet, rien n'est prévu sur les conditions d'intervention sur le réseau de génie civil alors même que ce projet sera particulièrement accidentogène. Le retrait d'un câble cuivre est susceptible de déplacer les câbles fibres et induire une dégradation du câble ou une rupture des soudures. Par ailleurs, l'identification des câbles reste perfectible et nous ne sommes pas à l'abri d'une intervention de retrait sur un câble fibre en lieu et place d'un câble cuivre. Dans ce contexte, le plan devrait stipuler que les travaux doivent être planifiés et communiqués aux OI concernés, pour que les OI puissent intervenir rapidement en cas de problème. Le plan pourrait également traiter de la question de l'habilitation des techniciens (veto des OI) ainsi que du remboursement des coûts que les OI auront à supporter pour intervenir préventivement et correctivement pendant les travaux de démontage du cuivre.

Ces éléments sont mis ici en rappel. TDF en discute plus en détail dans ses réponses précédentes.





TDF - SAS au capital de 166 956 512 EUR.  
SIREN 342 404 399 RCS Nanterre  
**Siège Social**  
155 Bis, Avenue Pierre Brossolette  
92120 Montrouge  
France  
Tel : 33(0)1 55 95 10 00

