

**Analyse du marché 3a de fourniture
en gros d'accès local en position
déterminée**

&

**Analyse du marché de fourniture en
gros d'accès aux infrastructures
physiques du génie civil de boucle
locale**

**Projets de décision en date du
7 juillet 2020**

Contribution de TDF

Le 14 septembre 2020



Propos introductifs

Le 7 juillet dernier, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ci-après, « l'ARCEP » ou « l'Autorité ») mettait en consultation publique, conformément à l'article 67 de la directive 2018/1972¹ et aux articles L37-1 et suivants du Code des postes et des communications électroniques (ci-après, CPCE), son projet d'évolution de la régulation *ex ante* des marchés du haut et du très haut débit fixes. Ce projet est constitué de quatre documents spécifiques relatifs aux marchés i) des offres activées spécifiques entreprises (marché 4 de la recommandation dite « marchés pertinents »² - ci-après « la recommandation »), ii) des offres activées généralistes (marché 3b de la recommandation), iii) des offres passives (marché 3a de la recommandation) et iv) du génie civil (marché non listé dans la recommandation). Le même jour, l'ARCEP publiait deux documents supplémentaires dont la production ne relève pas du processus d'analyse de marché au sens du droit européen et national.

Dans ce contexte singulier qui voit être mis en consultation publique six documents dont quatre répondent d'un cadre réglementaire européen et national unique et d'un objectif commun, à savoir la régulation de la puissance de marché de l'opérateur Orange, TDF propose à l'Autorité deux documents de réponse : un document relatif aux modalités d'accès aux lignes de communication électroniques à très haut débit en fibre optique³ et la présente réponse à deux des documents relatifs à la régulation *ex ante* du pouvoir de marché d'Orange sur les marchés du haut et très haut débit fixe (ci-après, les projets de décision), portant d'une part sur l'analyse du marché 3a de fourniture en gros d'accès local en position déterminée et d'autre part sur l'analyse du marché de fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil de boucle locale.

TDF tient dès à présent à remercier l'Autorité pour la qualité des documents soumis à consultation et pour l'opportunité offerte de contribuer à ses travaux. Elle apportera dans la suite du présent document tous les éléments à sa disposition pour l'élaboration du futur cadre de régulation d'Orange. Ces éléments concernent principalement trois sujets essentiels pour son activité :

- Celui des conditions du transfert de la technologie cuivre vers la technologie fibre, qui doivent s'accompagner d'une réflexion approfondie sur les responsabilités des différents acteurs et les modalités financières prévues en matière d'obligations de service universel ;
- Celui du périmètre général de l'offre d'accès au génie civil d'Orange : nouvelles adductions, maintenance, articulation des responsabilités, etc. ;
- Celui relatif à l'urgence, pour les opérateurs, de disposer d'une grande prévisibilité quant à l'évolution des tarifs de génie civil d'Orange.

¹ Directive 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil en date du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen.

² Recommandation de la Commission européenne n°2014/710/UE en date du 9 octobre 2014 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.


³ Ce document est remis à l'ARCEP en parallèle de la remise du présent document de réponse de TDF.



TDF précise en conclusion de ces propos introductifs que, si tous les arguments présentés et les sujets traités dans le cadre du processus global d'analyse de marché ne sont pas repris par souci d'efficacité dans la présente réponse, elle maintient l'ensemble des analyses et des demandes transmises à l'ARCEP dans ce contexte depuis juillet 2019.

Sommaire de la réponse de TDF

PROPOS INTRODUCTIFS	2
SOMMAIRE DE LA REPONSE DE TDF	4
COMMENTAIRES DE TDF SUR L'ANALYSE DU MARCHE 3A DE FOURNITURE EN GROS D'ACCES LOCAL EN POSITION DETERMINEE	5
COMMENTAIRES DE TDF SUR L'ANALYSE DU MARCHE DE FOURNITURE EN GROS D'ACCES AUX INFRASTRUCTURES PHYSIQUES DE GENIE CIVIL DE BOUCLE LOCALE	7



Commentaires de TDF sur l'analyse du marché 3a de fourniture en gros d'accès local en position déterminée

En tant qu'opérateur d'infrastructure non intégré sur le marché du très haut débit, TDF n'a pas vocation à commenter l'ensemble des éléments soumis à consultation par l'ARCEP en matière de fourniture en gros par Orange d'accès local en position déterminée.

TDF s'attachera ainsi à apporter, comme indiqué en préambule, tous les éléments qu'elle juge pertinents sur les dispositions envisagées par l'ARCEP concernant l'obligation d'Orange de faire droit aux demandes raisonnables d'accès (partie 4.2. du projet de décision) et plus particulièrement sur l'accompagnement de la fermeture du réseau cuivre (point i de la sous-partie 4.2.2 du projet de décision).

De manière générale, l'ARCEP précise, au point i de la sous-partie 4.2.2 relatif à l'accompagnement de la fermeture du réseau cuivre, qu'elle envisage un allègement progressif des obligations imposées à Orange au titre de l'accès à son réseau cuivre dans les zones où les réseaux en fibre optique sont suffisamment déployés et matures, l'objectif étant d'accompagner la sortie progressive du cuivre et d'inciter les opérateurs à accélérer la bascule vers les réseaux en fibre optique disponibles. L'Autorité précise en effet qu'Orange a exprimé la volonté de fermer sa boucle locale cuivre dans les zones qu'elle aura identifiées.

Néanmoins, force est de constater qu'Orange n'a communiqué à ce jour aucun calendrier ni aucune information détaillée sur les zones et les modalités de fermeture du réseau.

L'Autorité s'attache donc dans son projet de décision à proposer un projet d'encadrement de la procédure de déclassement du réseau cuivre dans l'attente de la présentation par Orange d'un programme précis.

TDF soutient complètement la volonté de l'ARCEP de mettre en place des incitations à la migration vers les réseaux de fibre optique et estime que la proposition de procédure est une démarche particulièrement constructive.

TDF souligne néanmoins que la précision des dispositions envisagées par l'ARCEP dépend de ce qui est entendu par la notion de « réseaux en fibre optique suffisamment déployés et matures ». Cette étape de déploiement des réseaux constituerait en effet le point de départ d'une fermeture commerciale du réseau cuivre d'Orange. TDF demande donc à nouveau à l'Autorité de préciser le niveau de couverture envisagé et le nombre d'opérateurs commerciaux (ci-après OC) devant être présents sur une zone pour pouvoir considérer que les réseaux en fibre optique sont suffisamment déployés et matures en vue d'une fermeture commerciale du réseau cuivre.

Par ailleurs, l'ARCEP précise qu'Orange devra identifier précisément les zones dans lesquelles elle souhaite fermer commercialement et techniquement sa boucle locale cuivre et présentera elle-

même des critères de maturité du réseau fibre et de nombre d'OC présents sur la zone. TDF estime que ce schéma offre à Orange un rôle de régulateur qui ne lui appartient pas. TDF demande aussi à l'Autorité de préciser les responsabilités des différents acteurs du processus d'arrêt du cuivre, en ce compris les nouveaux acteurs du déploiement des réseaux de fibre optique. Les OI sont en effet les opérateurs disposant d'une parfaite information sur 1. l'état du déploiement, 2. l'état de la commercialisation du réseau et 3. l'état du génie civil dans la zone concernée. Exclure les OI, comme cela semble envisagé dans le document soumis à consultation, du processus de transfert de la technologie cuivre vers la technologie fibre risque de créer plus de risques que d'opportunités.

TDF considère qu'au regard des enjeux techniques majeurs associés à ce transfert, l'Autorité pourrait utilement créer un groupe de travail spécifique naturellement composé d'Orange et de l'ensemble des OI. Ce groupe de travail pourrait se réunir sous l'égide de l'ARCEP et ce, dès 2021, pour définir les conditions de l'arrêt commercial et de la fermeture technique des réseaux de cuivre.

TDF note enfin que la question du transfert des obligations - notamment de Service Universel - incombant actuellement à Orange n'est pas traitée en parallèle de la réflexion relative au transfert technologique. Cette question est pourtant éminemment délicate. TDF demande donc à nouveau à l'ARCEP de lever tout aléa autour de cette problématique et de s'assurer, si cela est nécessaire, que ces obligations de Service Universel d'Orange seront bien maintenues. Dans le cas contraire, TDF demande à l'ARCEP de fournir aux acteurs du marché le détail des modalités de transfert de cette obligation.

Commentaires de TDF sur l'analyse du marché de fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil de boucle locale

En tant qu'opérateur d'infrastructure non intégré sur le marché du très haut débit, TDF n'a pas vocation à commenter l'ensemble des éléments soumis à consultation par l'ARCEP en matière de fourniture en gros par Orange d'accès aux infrastructures physiques de génie civil de boucle locale.

TDF s'attachera ainsi à apporter tous les éléments qu'elle juge pertinents sur les dispositions envisagées par l'ARCEP concernant l'obligation d'Orange de faire droit aux demandes raisonnables d'accès (partie 5.2 du projet de décision), l'obligation de transparence et de publication d'informations concernant l'accès (partie 5.4 du projet de décision) ainsi que les obligations envisagées pour le contrôle tarifaire (partie 5.6 du projet de décision).

TDF tient tout d'abord à remercier l'ARCEP pour son projet de maintien des dispositions existantes ainsi que pour les dispositions complémentaires envisagées concernant la fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil de boucle locale d'Orange. TDF constate que certaines de ses remarques et propositions, partagées avec l'ARCEP dans ses réponses aux consultations précédentes, ont été prises en compte, en tout ou partie, par l'Autorité.

Il demeure néanmoins deux enjeux majeurs selon TDF, qui ne sont pas pris en compte par l'ARCEP dans son projet de décision. TDF concentrera ainsi ses commentaires sur ces deux principaux enjeux : la responsabilité des différents acteurs en matière de nouvelles adductions et la prévisibilité des tarifs GC BLO.

Commentaires de TDF sur l'obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès

TDF souhaite souligner à titre liminaire la prise en compte par l'Autorité dans son projet de décision d'un certain nombre d'observations émises par les acteurs du marché, notamment TDF, dans leurs réponses aux consultations précédentes. TDF soutient ainsi totalement l'obligation imposant à Orange de devoir s'engager sur des délais de réalisation des travaux de rénovation du génie civil, et ce, afin de s'assurer d'un accès effectif pour les OI alternatifs. En outre, TDF soutient également la volonté de l'ARCEP de porter une plus grande attention aux conditions de maintenance du génie civil d'Orange durant toute la durée de vie des réseaux hébergés : aussi, TDF se réjouit de l'ajout de dispositions allant dans ce sens.

Néanmoins, certains enjeux soulevés par TDF dans ses réponses aux consultations précédentes n'ont pas été pris en compte dans le présent document de consultation, sans que l'ARCEP n'en évoque précisément les raisons. C'est pourquoi TDF propose de rappeler ces éléments ci-après.

En premier lieu, concernant les rénovations ou réparations du génie civil, et malgré les dispositions déjà en vigueur et rappelées par l'ARCEP dans son projet de décision, le prix actuellement proposé pour les rénovations ou réparations de génie civil par les opérateurs sous-traitants ne couvre pas le coût réel payé par l'OI.

Le prix des prestations proposé par Orange dans l'offre GC BLO ne tient notamment pas compte des disparités régionales et se trouve bien en-dessous du prix de marché, même dans les régions où la main d'œuvre est la moins chère.

Par ailleurs, la convention GC BLO ne couvre pas les réparations en amont du PM. TDF considère que pour des raisons économiques et d'aménagement du territoire, la réparation de fourreaux en amont du PM devrait être indemnisée, ces réparations pouvant bénéficier à d'autres OI.

De plus, TDF s'interroge sur les conditions et modalités de maintenance par Orange d'un réseau amianté, les conduites unitaires étant nombreuses.

Enfin, si TDF soutient la volonté de l'ARCEP de s'assurer des conditions de maintenance du génie civil d'Orange durant la durée de vie des réseaux hébergés, elle souhaite attirer l'attention de l'Autorité sur la nécessité d'éclaircir les responsabilités respectives des différents opérateurs, et en particulier celles Orange, en matière de retrait des câbles non utilisés dans ses fourreaux. En effet, les OI alternatifs doivent actuellement prendre à leur charge des frais d'études de faisabilité (de l'ordre de 300 euros) pour le retrait des câbles non utilisés. TDF considère que la responsabilité et le degré de proactivité attendu d'Orange quant au nettoyage de son réseau devraient faire l'objet d'une attention particulière dans la mesure où la « mise à zéro » des câbles non utilisés est une composante essentielle de la maintenance du réseau sur toute la durée de vie de la fibre optique. De la même manière, TDF estime que l'ARCEP devrait apporter des précisions sur les obligations d'Orange en matière de dévoiement et d'enfouissement tout au long de la durée de vie de la fibre optique. Plus précisément, TDF considère que les obligations d'Orange en la matière devraient perdurer même lorsque le cuivre ne sera plus présent dans les fourreaux.

En deuxième lieu, concernant plus spécifiquement les appuis aériens, l'ARCEP envisage l'application de pénalités dues par Orange en cas d'indisponibilité d'appuis pour un opérateur ayant transmis à Orange ses prévisions de remplacement et/ou de renforcement de poteaux. TDF soulignait déjà dans ses réponses aux consultations précédentes que de telles prévisions sont complexes à établir pour les opérateurs. En tout état de cause, des consultations de lot sont systématiquement effectuées et visent notamment à informer les OC et l'OI concerné du déploiement du réseau fibre sur sa zone d'intervention. Dans ce contexte, il semble raisonnable de considérer qu'Orange s'assure *a minima* que ses poteaux, utilisés pour le réseau cuivre, sont dans un état de maintenance acceptable. TDF estime notamment que l'OI Orange Fibre devrait informer l'OI Orange Cuivre des déploiements fibre prévus. Les OI alternatifs ne sont pas responsables de l'état des poteaux dont Orange est propriétaire et qui sont utilisés pour le réseau cuivre et leur remplacement et/ou leur renforcement n'est aucunement de leur ressort.

Par ailleurs, TDF estime que des dispositions claires et partagées par tous les opérateurs devraient être mises en œuvre concernant le financement des sur-poteaux. En effet, les OI sont actuellement contraints d'installer des sur-poteaux à leur frais sur le réseau aérien d'Orange afin d'assurer le déploiement de la fibre optique. Or, ces sur-poteaux peuvent être utilisés par tous



les opérateurs susceptibles d'utiliser par la suite les appuis aériens d'Orange déjà modifiés par le premier OI, sans qu'aucune compensation ne soit versée à l'OI ayant financé la pose des sur-poteaux. La pratique d'Enedis en la matière devrait être également appliquée par Orange : les traverses appartiennent à l'OI les ayant financées et Enedis exige que des conventions soient signées avec les autres OI pour l'utilisation de ces traverses.

Enfin, TDF souhaite attirer l'attention de l'ARCEP sur l'enjeu lié à l'entretien des abords du réseau aérien d'Orange. En effet, le manque de clarté sur les responsabilités des acteurs, et plus spécifiquement d'Orange, en matière d'égagement autour des appuis aériens constitue selon TDF un réel frein au déploiement de la fibre optique. TDF estime que la responsabilité de l'égagement doit être portée par Orange, propriétaire du réseau, et non par les OI alternatifs, en tant utilisateurs du réseau, à l'instar de la pratique mise en œuvre par Enedis.

En troisième lieu, concernant la transparence des informations relatives à l'évolution du réseau, TDF soutient la volonté de l'ARCEP d'imposer la mise en œuvre par Orange de modalités efficaces et adaptées destinées à informer les opérateurs occupants son génie civil de toute opération d'enfouissement/dévoisement qui les concerne. TDF estime néanmoins, comme indiqué ci-dessus, que les obligations d'Orange en matière de dévoisement/enfouissement doivent être précisées pour les situations dans lesquelles le cuivre n'est plus présent dans les fourreaux visés par ces opérations. De plus, TDF considère qu'il est nécessaire qu'Orange ait également des obligations durant la phase de déploiement de la fibre, et non uniquement quand la fibre optique occupe déjà les fourreaux visés par des opérations d'enfouissement/dévoisement. TDF demande ainsi que la pratique mise en œuvre par Enedis, qui permet de fournir une vision des opérations d'enfouissement/dévoisement aux opérateurs même s'ils n'occupent pas encore les appuis aériens, soit également mise en œuvre par Orange.

En quatrième et dernier lieu, TDF souhaite attirer l'attention de l'ARCEP sur un enjeu majeur qui n'est pas explicitement traité dans son projet de décision, malgré le fait que TDF l'ait déjà souligné dans ses réponses aux consultations précédentes. TDF demande à l'ARCEP de lever tout aléa concernant le maintien des obligations d'Orange en matière de construction de nouvelles adductions à partir de 2021. Dans le cas contraire, il est indispensable que l'ARCEP fournisse aux acteurs du marché le détail des modalités de transfert éventuel de cette obligation.

La prestation de création de génie civil pour raccorder les infrastructures du nouveau bâti au réseau d'infrastructure d'Orange n'est pas présente dans le contrat GC BLO, que ce soit pour les pavillons ou les collectifs. Cette situation génère actuellement des mécontentements des administrés qui ne comprennent pas les responsabilités des différents intervenants et qui, concrètement, ne savent pas quels montants payer et à quel acteur. Ces mécontentements concernent également les OI, qui payent des offres GC BLO pour des tronçons qui n'appartiennent potentiellement plus à Orange. Cette situation, dans laquelle il existe un flou sur l'identité du propriétaire du tronçon, n'est pas rare, et engendre des taux d'échec non négligeables de raccordement de pavillons liés à des casses de fourreaux dans le domaine public. Les délais de raccordement s'allongent alors de plusieurs semaines voire plusieurs mois. Les coûts afférents sont supportés parfois par Orange, parfois par les OI, sans qu'aucune règle ne soit établie.



TDF estime, en tant qu'OI payant une offre GC BLO à Orange, qu'il devrait être de la responsabilité d'Orange de rembourser les OI pour les coûts de réparation des fourreaux qu'ils supportent et de se faire ensuite lui-même rembourser par le propriétaire le cas échéant. TDF considère qu'une telle disposition limiterait significativement les problèmes de disponibilité de la fibre et les délais de raccordement.

Commentaires de TDF sur les obligations de transparence et de publication d'informations concernant l'accès et commentaires de TDF sur le contrôle tarifaire

Dans ses commentaires portant sur les parties 5.4 et 5.6 du projet de décision, TDF souhaite se concentrer sur les seuls aspects liés aux tarifs d'accès pratiqués par Orange et sur leur évolution.

Comme TDF l'avait souligné dans ses réponses aux précédentes consultations et comme l'ARCEP le précise dans son projet de décision (page 71), les reversements directs à Orange représentent une proportion importante du chiffre d'affaires des opérateurs achetant ses offres (notamment GC BLO). Les OI alternatifs ont donc besoin, lors de l'élaboration de leurs plans d'affaires, de disposer d'une bonne visibilité sur les conditions techniques et tarifaires proposées par Orange.

Or, TDF n'identifie pas de dispositions additionnelles envisagées par l'ARCEP dans son projet de décision qui permettraient d'améliorer la visibilité dont les OI alternatifs ont besoin. L'ARCEP précise pourtant elle-même dans son projet de décision qu'elle dispose de tous les outils réglementaires lui permettant de mettre en œuvre des dispositions allant dans ce sens : « *Au regard notamment du I de l'article D. 311 du CPCE, l'Autorité pourra être amenée à demander à Orange de justifier intégralement ses tarifs au regard des coûts. En cas d'absence de justification, l'Autorité est habilitée à exiger l'adaptation de ces tarifs et la modification de l'offre de référence. L'Autorité peut également demander à Orange de respecter un encadrement tarifaire pluriannuel pour ses tarifs.* » (page 81, soulignement ajouté).

TDF estime ainsi, comme elle l'avait déjà précisé dans ses réponses aux consultations précédentes, qu'il serait raisonnable d'envisager de fixer *ex ante* une évolution maximale des tarifs de location du génie civil, *a minima* sur la durée du cycle de régulation. Cette augmentation maximale pourrait être basée sur des hypothèses réalistes concernant les déploiements, la courbe de pénétration déjà communiquée en 2014 par l'ARCEP, et l'amortissement programmé du portefeuille d'infrastructure d'Orange. Un tel remède n'est pas éloigné de remèdes actuellement imposés par l'Autorité sur d'autres marchés.

Par ailleurs, TDF souhaite rappeler le fait qu'elle considère que les coûts associés aux volumes répliqués par Enedis ne devraient pas être supportés par les OI et devraient donc être exclus de l'assiette des coûts pertinents pris en compte dans la tarification GC BLO d'Orange.

Enfin, sur le principe général de l'offre GC BLO, TDF souhaiterait que s'ouvre une réflexion de fond sur le bienfondé de la mise en œuvre d'offres uniquement de location. En effet, TDF estime que les OI devraient avoir la possibilité d'acheter ces offres sous forme d'IRU, comme cela est possible avec les offres d'Enedis.



Conclusion

TDF remercie l'ARCEP pour ses travaux, qui ont notamment permis aux OI de faire valoir leurs points de vue et intérêts. TDF note d'ailleurs avec satisfaction que plusieurs de ses propositions et commentaires ont été entendus par l'Autorité.

Toutefois, TDF regrette certaines des positions ou, au contraire, absence de position de l'ARCEP sur les sujets suivants en particulier, dont les conséquences peuvent être significatives sur l'avenir du déploiement :

- Sur les conditions du transfert de la technologie cuivre vers la technologie fibre, une réflexion devrait être menée pour définir les responsabilités des différents acteurs et les modalités financières prévues en matière d'obligations de service universel ;
- Concernant l'offre d'accès au génie civil d'Orange, des problèmes opérationnels quotidiens persistent dans plusieurs domaines (nouvelles adductions, maintenance, articulation des responsabilités, etc. ;
- Sur l'évolution des tarifs de génie civil d'Orange, le manque de prévisibilité pèse fortement sur les OI.

TDF demande à l'ARCEP de s'assurer que ces éléments seront pris en compte dans le projet de décision qui sera transmis dans les prochaines semaines à la Commission européenne.





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