

Annexe 2

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

Projet de Décision

REPONSE A LA CONSULTATION PUBLIQUE DE L'ARCEP
17 MARS 2020



Synthèse

Dans sa réponse à la présente consultation, Axione souhaite partager avec l'ARCEP sa vision des enjeux majeurs du prochain cycle de régulation, héritée de son positionnement d'opérateur d'infrastructure dans le cadre de l'exploitation des Réseaux d'Initiative Publique qu'il opère mais aussi en tant que constructeur de réseaux de deuxième génération (FTTH) pour le compte de ses propres sociétés projets ou d'autres opérateurs d'infrastructures. ...

Question X.1

Avez-vous des observations sur la définition du marché de fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil de boucle locale ?

Axione considère que l'accès aux appuis communs dans le cadre de conventions conclues entre les opérateurs, les AODE et ENEDIS est à prendre en compte dans la fourniture en gros d'accès aux infrastructures de génie civil de la boucle locale et souhaite faire part à l'Autorité d'un certain nombre de points concernant l'utilisation de ces infrastructures.

Tous les acteurs, OI ou OC, s'accordent à reconnaître que l'utilisation des appuis BT d'ENEDIS induit une grande complexité et des surcoûts importants pour les raccordements FTTH. Les problématiques rencontrées portent sur les appuis utilisés en aval PBO et qui ne portent que des câbles de desserte FTTH (D3 au sens d'Orange). Les appuis utilisés conjointement pour la distribution FttH et pour le raccordement d'abonnés ne sont pas concernés puisqu'ils ont d'une part, fait l'objet d'un calcul de charge dans la phase de construction et d'autre part été déclarés à ENEDIS afin de faire l'objet de la facturation de la redevance d'usage définie dans la convention applicable.

L'obligation de réaliser un calcul sur les appuis de branchement est une contrainte très forte pour tous les acteurs amplifiée par le mode STOC. Les coûts associés aux relevés et aux calculs de charges réalisés en bureau d'étude sont aussi loin d'être négligeables compte tenu des quantités d'appuis concernés.

Ce calcul de charge imposé par un arrêté technique a pour objectif de protéger le réseau lors de conditions climatiques exceptionnelles et est réalisé sur la base d'une charge forfaitaire, qui dans le cas des raccordements FTTH se substitue à la charge induite par 2 ou 3 câbles de branchement. La charge additionnelle de ces câbles de faible capacité (mono ou bi Fibre) ne devrait néanmoins pas impacter la résilience aux intempéries d'une très grande majorité des appuis et ne devrait pas générer un risque industriel significatif pour les acteurs.

Les analyses menées sur les quantités d'appuis utilisés pour la distribution et la desserte en zone RIP au regard des nombres de prises concernées sur les différents segments et les redevances associées font apparaître que les zones les plus rurales sont très nettement pénalisées par le modèle de tarification à l'appui. L'application d'une redevance à l'appui fait porter aux prises pour lesquelles des appuis de branchements sont spécifiquement mobilisés (environ 10 % des prises) une redevance d'usage très supérieure aux autres prises. Les Réseaux d'Initiative Public se trouvent fortement pénalisés puisqu'ils supportent, d'une part des coûts de construction ramenés à la prise supérieurs à ceux des zones plus denses mais aussi un niveau de redevance d'utilisation des infrastructures existantes beaucoup plus élevé.

Des évolutions rapides de la réglementation, des processus et des règles de facturation sont souhaitables. Deux aspects sont à prendre en compte :

- **Calcul de charge des appuis de branchement :**

Un processus doit être élaboré pour permettre l'utilisation des appuis de branchements sans calcul de charge. La faisabilité d'un raccordement doit pouvoir être établie au regard des typologies rencontrées et des contrôles visuels réalisés garantissant une intervention en toute sécurité pour les intervenants.

- **Redevance ENEDIS :**

Un nouveau mécanisme d'application de la redevance d'usage des appuis ENEDIS doit être mis en œuvre

permettant de supprimer la redevance pour les appuis de pure desserte (D3 au sens d'Orange) qui impacte les coûts de raccordement des 10% des prises les plus rurales.

Question X.2

Avez-vous des observations sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur le marché pertinent en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil de boucle locale ?

Orange est le seul opérateur à détenir les infrastructures de génie civil nécessaires pour le déploiement, de façon continue, massive et efficace, d'une nouvelle boucle locale en adressant chaque parcelle et chaque local aujourd'hui desservis par la boucle locale cuivre.

Par conséquent, il apparaît aujourd'hui nécessaire qu'Orange respecte des règles de partage de ses infrastructures et garantisse la disponibilité de ces dernières en s'assurant notamment qu'il ne privilégie pas de manière discrétionnaire et discriminatoire le déploiement ou la modernisation de boucle locale cuivre au détriment d'un déploiement rapide d'une boucle locale optique alternative sur les territoires où il n'est pas Opérateur d'Infrastructure.

Axione souhaite soulever un point particulier concernant les travaux de rénovation des infrastructures d'Orange dans le cadre de déploiements massifs (FTTH).

Comme le rappelle l'Autorité, ces opérations de rénovation bénéficient à l'ensemble des opérateurs et il est nécessaire et proportionné qu'Orange prenne à sa charge les coûts matériels et de main d'œuvre nécessaires à ces opérations réalisées en autonomie par les opérateurs.

Il est dès lors légitime qu'Orange rétribue l'opérateur qui réalise ces travaux de rénovation en sous-traitance pour les dépenses engagées. Or, le montant forfaitaire unique proposé par Orange pour les travaux de renforcement/remplacement des appuis aériens ne répond pas à ce principe et son établissement continue à faire l'objet d'une totale opacité.

L'offre GC BLO dite « GC BLO v5 » entrée en vigueur à l'issue du 5e cycle d'analyse de marché au début de l'année 2019 devait permettre aux opérateurs de réaliser des travaux de rénovations et de modernisation des infrastructures aériennes d'Orange dans des conditions économiquement raisonnables.

Dès la fin de l'année 2018 et suite à la communication des bordereaux de prix de référence d'Orange, Axione avait alerté l'ARCEP sur les tarifs de remboursement des travaux réalisés en sous-traitance d'Orange. Si certains des tarifs proposés ont été depuis revus à la hausse conformément aux attentes des opérateurs, le tarif applicable pour les renforcements ou remplacements d'appuis aériens fixé à 158 € ne répondait en aucune manière au coût réel des travaux réalisés.

La version du 7 octobre 2019 de l'annexe C1 du contrat GC BLO propose une nouvelle tarification forfaitaire de 209 € pour toutes les opérations de renforcement ou de remplacement d'appuis. Ce montant reste inférieur de près de 50 % au prix moyen constaté sur nos territoires et ne répond toujours pas aux attentes de différenciation des typologies de travaux réalisés :

- Il ne distingue pas les opérations de renforcement des opérations de remplacements dont les occurrences peuvent varier d'un territoire à l'autre ;
- Il ne différencie pas les types d'appui à mettre en œuvre dans les cas de remplacements ;
- Il ne prend pas en compte les modifications des règles d'ingénierie introduites dès la fin de l'année 2018 et qui ont imposé aux opérateurs l'utilisation d'appuis composites particulièrement difficiles à déployer.

Dès la mise application du contrat GC BLO v5 début 2019, nous avons fait part en multilatérale ARCEP de notre désaccord avec la tarification proposée et il nous a été précisé qu'une analyse allait être menée par Orange en coordination avec l'ARCEP pour définir une tarification adaptée. A cette fin, nous avons lancé des consultations auprès de nos sous-traitants en charge de la réalisation de ces travaux sur la base d'une grille d'évaluation transmise par l'Autorité. Nous avons ensuite fourni à l'ARCEP ces éléments ainsi que des données statistiques sur l'occurrence des situations rencontrées entre les différents types d'opérations afin d'être partagés avec l'Autorité et Orange.

Il nous paraît à ce stade légitime :

- D'obtenir de la part d'Orange toute la transparence (Statistiques de répartition entre renforcement/remplacement, typologies de remplacements, détails des coûts) nous permettant de comprendre comment Orange construit son forfait et bien évidemment challenger les hypothèses retenues qui sont de toute évidence très éloignées de la réalité des territoires ;
- Mettre en place rapidement un nouveau modèle tarifaire, tenant compte des différentes typologies de travaux à réaliser afin de s'affranchir des spécificités locales, pour le remboursement de ces travaux de rénovations des infrastructures d'Orange basé sur un consensus entre tous les opérateurs qui déploient aujourd'hui massivement sur le territoire national.
- Dans l'hypothèse où ces travaux confirmeraient un décalage non justifié entre la réalité des coûts et le tarif de remboursement actuel proposé par Orange, procéder aux remboursements par Orange des travaux effectués depuis la mise en place de BLOv5 selon la nouvelle grille tarifaire.

Question X.3

Quelle est votre appréciation de la pertinence et de la proportionnalité d'une obligation de prise en charge par Orange des opérations de création de génie-civil d'adduction en continuité de son génie-civil existant, moyennant l'intégration du produit de l'opération dans son patrimoine ?

En tant que propriétaire des infrastructures constitutives de la boucle locale cuivre, Orange possède ou maîtrise la quasi-totalité des adductions permettant de déployer, de façon continue, la nouvelle boucle locale optique qui se substituera dans un avenir proche à la Boucle Locale Cuivre. De ce fait il semble légitime que l'obligation d'accès aux infrastructures de génie civil de boucle locale faite à Orange concerne l'intégralité des fourreaux d'adduction.

L'Opérateur d'Infrastructure qui déploie aujourd'hui en zone d'initiative publique est confronté à plusieurs situations très diverses :

- Fourreau d'adduction présent ou non sur les PIT d'Orange cassé ou saturé ;
- Conduite interrompue n'ayant servie qu'à guider le câble de raccordement cuivre jusqu'à la parcelle privative ;
- Gaines annelées mises en œuvre dans le cadre des transitions aéro-souterraines, aux fins d'adduction et de raccordement des abonnés non utilisables ;
- Câbles cuivre déployés en pleine terre au sortir d'une chambre ou d'une transitions aéro-souterraines.

Dans un nombre très limité de cas (présence des adductions dans les PIT), Orange prend en charge les travaux de rénovation ou de désaturation des fourreaux d'adduction existants. Dans la grande majorité des cas, en cas de blocage, aucune autre infrastructure existante n'est mobilisable.

La rénovation ou la reconstruction de ces infrastructures ne peuvent raisonnablement être réalisées par un opérateur tiers sans intégration de ces éléments dans le patrimoine d'Orange dans les mêmes conditions que pour les tronçons existants rénovés ou non et reconstruits ou non.

Il est justifié qu'Orange fasse droit aux demandes raisonnables de création de fourreaux d'adduction en limite de propriété privée, lorsqu'un génie civil d'adduction est initialement inexistant ou qu'aucune autre solution de désaturation ou contournement non excessif ne peut être mobilisée. Orange devra alors prendre en charge les coûts de construction de ces infrastructures qui seront intégrées à son patrimoine

Par ailleurs, il est à noter que la redevance appliquée dans le cadre de l'offre GC BLO ne distingue pas les accès pour lesquels l'adduction est existante ou non, utilisable ou non, mais s'applique de manière uniforme à tous les accès d'une ZA PM. Les coûts de maintenance pris en compte pour l'établissement de la redevance due pour chaque accès prend donc en compte ces travaux de rénovation ou de reconstructions de ces accès qui ne peuvent être à la charge de l'opérateur d'infrastructure.

Question X.4

Quels éléments vous apparaîtraient pertinents au sein de tableaux de bord de suivi des signalisations déposées sur les espaces de signalements en ligne d'Orange, pour les signalisations relatives à l'état du parc aérien ?

Que pensez-vous de l'opportunité d'inclure des modalités de confirmation par l'utilisateur sur la résolution de son signalement avant la clôture par Orange de ce dernier ?

Axione rejoint l'analyse de l'ARCEP sur la nécessité de prendre en compte les problématiques liées à la vie du réseau, qu'il s'agisse de la pérennité des infrastructures ou de l'entretien des abords des réseaux aériens. Le signalement d'un besoin d'élagage doit être pris en compte par Orange dans les meilleurs délais. Par ailleurs il paraît souhaitable que l'opérateur à l'origine du signalement reçoive en retour une confirmation de sa bonne prise en compte, un délai prévisionnel d'intervention ainsi qu'un signalement sur la réalisation des travaux.

Dans les cas de dommages réseaux constatés par l'opérateur alternatif et qui impactent les câbles de ce dernier, il est indispensable qu'Orange transmette, si l'opérateur le sollicite, dans sa confirmation de bonne prise en compte (AR), les coordonnées d'un contact afin de synchroniser les interventions des acteurs. Si les canaux de communications ouverts au travers des portails mis en œuvre, à savoir « dommages-reseaux.orange.fr » et « signal-reseaux.orange.fr » ne le permettent pas, l'ouverture d'un ticket dans l'outil e-SAV devra prendre en compte cette obligation. Cette coordination entre les différents intervenants est un gage du maintien en bonnes conditions opérationnelles des réseaux et de la qualité de service.

Question X.5

Quels sont selon vous les éléments caractéristiques des déploiements à visée événementielle ? En quoi les modalités actuelles de commande ne sont-elles pas compatibles avec ces besoins événementiels ? Quelles sont les adaptations de l'offre qu'il faudrait envisager ? En cas de définition d'un processus simplifié ou accéléré, sous quels critères ou conditions une demande de déploiement pourrait-elle y être éligible ?

Axione n'est amené à réaliser sur ses territoires des déploiements à visée événementielle que de manière anecdotique et ne pense pas qu'il soit nécessaire d'adapter l'offre actuelle en la complexifiant. De notre point

de vue, qui dit évènementiel dit temporaire : soit le temporaire se traduit par un retrait du câble à la fin de l'opération, ce que permet l'offre GC BLO (annulation ou résiliation de commande), soit le câble reste dans les infrastructures d'Orange et il est alors légitime que l'occupant paye sa redevance.

Axione s'étonne que ce sujet fasse l'objet d'un questionnement dans le cadre de cette consultation alors qu'au delà des sujets de fonds évoqués plus hauts et non traités à ce jour (remboursement des travaux de renforcement/remplacement des appuis ou de rénovation/reconstruction des adductions), il subsiste toujours des difficultés opérationnelles dans la mise en œuvre de l'offre GC BLO qui impactent notablement l'accès des opérateurs aux infrastructures d'Orange. Parmi ces difficultés, nous pouvons citer entre autres la non disponibilité des appuis aériens dans les magasins d'Orange ou les contraintes imposées pour récupérer ou restituer des appuis, les incohérences des statuts de commandes remontés vers les opérateurs dans le FCI ou la complétude et la qualité des PIT transmis.

Question X.6

Avez-vous des observations sur l'obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès imposée à l'opérateur exerçant une influence significative sur le marché pertinent de la fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil de boucle locale, et sur les obligations connexes portant notamment sur les ressources et services associés à la fourniture de cet accès ?

La connaissance des infrastructures de Génie Civil mobilisables sur un territoire est fondamentale et permet :

- de réduire les coûts de déploiement des réseaux en mutualisant les infrastructures existantes et en évitant la duplication inutile et inefficace desdites infrastructures conformément aux objectifs communautaires et nationaux ;
- d'élaborer, de manière fiable et précise, les études de conception des réseaux ;
- de déployer sa propre boucle locale optique mutualisée ou de répondre aux demandes de raccordements dédiés des entreprises et des sites publics.

A ce titre et conformément à la décision de l'ARCEP n° 2017-1347 du 14 décembre 2017 portant sur la définition du marché pertinent de fourniture en gros d'accès local en position déterminée, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur sur ce marché, il appartient à Orange de donner accès à l'ensemble des informations préalables dont il dispose :

- d'une part, sur ses infrastructures de génie civil souterraines et aériennes qui constituent des infrastructures essentielles au sens du droit de la concurrence ;
- et, d'autre part, sur des informations dont il dispose et qui sont nécessaires aux opérateurs pour assurer l'efficacité de leurs études.

Ces informations sont transmises dans le cadre des plans d'itinéraires (PIT) dans les conditions prévues aux articles 9.1 et 9.2 de l'offre GC BLO, et doivent être représentatives de l'état de la description des installations présentes dans le système d'information d'Orange à la date à laquelle elles sont fournies à l'opérateur.

Axione s'est heurté à plusieurs reprises à un certain nombre d'incomplétudes et/ou d'incohérences entre les données issues des plans d'itinéraires transmis par Orange et les données terrains relevées a posteriori pour la conception ou le déploiement des réseaux (ex : absence d'informations sur les fourreaux ne relevant pas de la propriété d'Orange, contradiction d'informations entre deux PIT de deux années différentes,...).

Ces dysfonctionnements - dont l'existence perdure toujours - ont plusieurs impacts négatifs pour les opérateurs alternatifs :

- un impact opérationnel faute d'informations fiables et compte-tenu des difficultés à réaliser les études d'avant-projets ou d'exécution de manière fluide ;
- un impact économique quand la méconnaissance des réseaux existants conduit à réaliser de nouveaux ouvrages de génie civil et à une augmentation significative des coûts de déploiements ;
- un impact concurrentiel dans la mesure où la société Orange bénéficie potentiellement d'un niveau d'information plus élevé que ses concurrents, et pourrait déployer et commercialiser plus rapidement ses réseaux.

Ces dysfonctionnements ne vont pas dans le sens de la décision du 14 décembre 2017 susvisée qui impose des obligations d'information à la charge d'Orange pour renforcer l'égalité des opérateurs dans leurs obligations de déploiement de réseaux THD.

Il apparaît raisonnable et proportionné qu'Orange complète les plans de réseaux, fournis dans les informations préalables, avec les informations dont il dispose pour ses propres besoins (présence de câbles cuivre et de câbles optiques déployés dans le cadre de sa BLOD) et nécessaires aux opérateurs.

Question X.7

Quelle est votre appréciation des enjeux de la fermeture du réseau du cuivre (notamment le calendrier de celle-ci) sur l'accès aux infrastructures physiques de la boucle locale optique, en particulier pour le raccordement des répartiteurs distants via l'offre LFO ? Une adaptation de l'offre et/ou de ses processus vous semble-t-elle souhaitable ? Précisez les besoins et leur justification.

Vous semble-t-il justifié de faire évoluer l'obligation tarifaire portant sur l'offre LFO, dans le sens d'une orientation vers les coûts ?

L'offre et les processus actuels et notamment les modifications apportées aux dispositions techniques en 2018 à l'offre LFO répondent de notre point de vue aux enjeux actuels du déploiement du THD sur les territoires.

Question X.8

Avez-vous des observations liées aux dispositions prévues dans le cadre de l'obligation de fournir l'accès dans des conditions non-discriminantes imposée à l'opérateur exerçant une influence significative sur le marché pertinent de la fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil de boucle locale, ou des observations liées aux précisions portant notamment sur la notion d'équivalence d'accès et sur la reproductibilité technique des offres de détail de cet opérateur ?

Orange est un opérateur verticalement intégré, actif sur l'ensemble des segments du marché de gros d'accès aux infrastructures physiques de boucle locale, et du marché de la fourniture en gros de l'accès local, qu'il s'agisse de l'accès à la boucle locale de cuivre ou aux boucles locales optiques et sur le marché de gros aval des offres d'accès central correspondant à des offres d'accès activé livré au niveau infranational. Ses activités de détail portent notamment sur le marché de masse des offres de détail haut et très haut débit, à travers

la marque Orange, et sur le marché des offres de détail spécifiques entreprises, à travers Orange Business Services.

De par ce positionnement Orange est susceptible de bénéficier d'échanges d'informations facilités entre ses différentes entités, lui permettant ainsi une plus grande réactivité et une plus grande fluidité dans la réponse aux besoins des entreprises clients finals, moins standardisés que ceux de masse.

Sa connaissance de toutes les infrastructures de génie civil disponibles sur un territoire et notamment des infrastructures Tiers favorise inévitablement la branche spécifique Entreprises pour réaliser des offres de raccordements ponctuels.

Comme développé dans la réponse précédente, Il apparaît raisonnable et proportionné qu'Orange complète les plans de réseaux, fournis dans les informations préalables, avec les informations dont il dispose pour ses propres activités qu'il soit propriétaire des infrastructures concernés ou simplement exploitant de droit ou de fait.

Question X.9

Avez-vous des observations liées à l'obligation de transparence et de publication d'informations concernant l'accès imposée à l'opérateur exerçant une influence significative sur le marché pertinent de la fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil de boucle locale ?

Axione n'a pas d'observation particulière sur ce point.

Question X.10

Avez-vous des observations liées aux obligations relatives à la qualité de service et imposées à l'opérateur exerçant une influence significative sur le marché pertinent de la fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil de boucle locale, à savoir les obligations portant sur l'engagement contractuel vis-à-vis des opérateurs clients de ce dernier et la publication d'indicateurs de qualité de service ?

Axione partage l'avis de l'Autorité sur la nécessité de maintenir les obligations relatives à la qualité de service imposées à Orange et à la publication d'indicateurs.

Néanmoins les indicateurs présentés masquent dans de nombreux cas le défaut de qualité des retours faits par Orange aux opérateurs au travers du Frontal de Commande Intégré. Ces dysfonctionnements de l'outil ou des processus appliqués en interne Orange ne permettent pas de d'apprécier efficacement les indicateurs présentés.

Question X.11

Avez-vous des observations liées aux dispositions relatives au contrôle tarifaire et aux obligations imposées dans le cadre de ce contrôle à l'opérateur exerçant une influence significative sur le marché pertinent de la fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil de boucle locale ?

Axione n'a pas d'observation particulière sur ce point.

Question X.12

Avez-vous des observations liées aux obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable imposées à l'opérateur exerçant une influence significative sur le marché pertinent de la fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil de boucle locale ?

Axione n'a pas d'observation particulière sur ce point.