

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

L'accès aux infrastructures physiques est un enjeu majeur des opérateurs qui déploient des réseaux FTTH. On estime en effet à plus de 70% du coût d'un réseau la part affectée aux infrastructures de génie civil. L'opérateur historique est le seul à détenir un patrimoine d'infrastructure de génie civil national permettant de déployer une boucle locale optique sans couture. Alors que les déploiements FTTH en France se caractérisent par la présence d'opérateurs d'infrastructure (ou OI) tiers, l'accès aux infrastructures de génie civil de l'opérateur revêt donc une importance cruciale pour la viabilité et la compétitivité de ces OI.

Les besoins liés aux infrastructures physiques dans les zones RIP sont très différents des besoins en zone privée. Ainsi, la zone RIP concentre la majorité des besoins en appuis aériens et nécessite l'accès à des infrastructures gérées par des gestionnaires non telecoms comme Enedis. La mobilisation de ces infrastructures, peu utilisées jusqu'ici pour les zones privées, ne se fait toujours pas dans des conditions raisonnables ou compatibles avec des déploiements de masse.

Il est donc urgent de remédier à cette situation afin de permettre aux opérateurs d'infrastructure de RIP de déployer au rythme soutenu qui permettra à la France d'atteindre les objectifs très ambitieux du Plan national très haut débit, au bénéfice des utilisateurs les plus difficiles à raccorder qui sont souvent également ceux qui ne disposent pas aujourd'hui d'un débit suffisant.

La mobilisation effective des infrastructures de génie civil d'Orange revêt un caractère stratégique et déterminant pour les opérateurs d'infrastructure et pour les collectivités territoriales afin de parvenir à assurer l'objectif de déploiement dans des conditions équitables et satisfaisantes. L'ARCEP qualifie d'ailleurs elle-même l'accès au GC de « *facteur essentiel du bon déroulement des déploiement FTTH* » dans le document en consultation.

A ce titre, les infrastructures de génie civil d'Orange étant « *incontournables* », l'ARCEP a relevé dans sa décision n°2017-1347 qu'« *il serait techniquement difficile, économiquement non viable et dans un cadre temporel inadapté de répliquer [ces infrastructures] à cette même échelle* ». Sur ce marché, selon l'ARCEP, Orange dispose d'une « *infrastructure prépondérante* » de l'ordre de 540000 km d'artère de génie civil souterrain en conduite et de l'ordre de 13 millions de supports aériens en propre sur poteaux et utilise au total de l'ordre de 18 millions de supports aériens en prenant en compte les poteaux utilisés en commun avec la distribution d'électricité.

Les chiffres publiés par l'ARCEP montrent l'importance croissante de la mobilisation du GC d'Orange (chiffres hors utilisation par Orange elle-même).

| Linéaire en km | | | 2015 T4 | 2016 T4 | 2017 T4 | 2018 T4 | 2019 T4 | |
|----------------|------------|-----------------|----------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Massif | Souterrain | Tous opérateurs | Total | 27 673 | 51 693 | 77 656 | 117 151 | 176 557 |
| | | | Dont ZMD | 25 081 | 45 114 | 68 052 | 104 778 | 164 273 |
| | | | dont RIP | 6 545 | 12 209 | 17 493 | 30 453 | 59 105 |
| | Aérien | Tous opérateurs | 1 134 | 4 970 | 11 728 | 23 424 | 49 254 | |
| | | | dont RIP | 833 | 4 111 | 8 697 | 17 859 | 39 591 |

Concernant les RIP, on note une utilisation beaucoup plus importante de l'aérien que sur la zone privée. On note également une croissance très importante de l'utilisation des infrastructures physiques sur les dernières années et qui devrait exploser dans les 3 prochaines années avec l'augmentation des déploiements.

Il est donc crucial de garantir un accès efficace et non discriminatoire aux infrastructures physiques d'Orange, y compris pour les OI RIP, et en particulier aux appuis aériens.

Malgré des avancées réelles depuis la décision de 2017, Al a, à de nombreuses reprises, soulevé les difficultés opérationnelles et financières liées à la mise en œuvre des processus d'intervention en autonomie ainsi que les lacunes liées aux informations sur l'état des infrastructures. L'augmentation des raccordements montrent également des problématiques sur le segment de l'adduction qui mettent en risque la commercialisation du FTTH sur les zones rurales.

Réponses aux questions

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 ?

La réponse à cette question portera sur les opérations de rénovation, réparation ou création de génie civil (GC) de manière générale et pas seulement sur la proposition de l'ARCEP d'y ajouter le segment de l'adduction, proposition qu'Al soutient (cf. deuxième partie de la réponse).

De manière générale, Al considère que le processus d'intervention en autonomie est une avancée. Il doit toutefois demeurer une alternative librement choisie par l'opérateur concerné et ne pas servir de prétexte à Orange pour ne pas entretenir ses infrastructures ou ne pas donner suite aux signalisations qui lui sont remontées. Le cas nominal doit rester celui dans lequel Orange intervient lui-même sur son propre GC. Or, les conditions de mise en œuvre de l'intervention par Orange ne sont aujourd'hui pas satisfaisantes pour les OI tiers. Il est donc nécessaire d'améliorer ces conditions en particulier en matière de transparence et de délais.

Amélioration des interventions d'Orange sur son GC suite à une signalisation d'un opérateur tiers

Malheureusement Orange ne semble pas en mesure de répondre aux demandes de réparation des Opérateurs d'infrastructure, et encore moins dans des délais compatibles avec les besoins de déploiement (contraints par les engagements pris avec les collectivités) ou de raccordement des clients finaux (engagement contractuel avec les Opérateurs commerciaux). Les délais d'Orange ne sont pas encadrés, restent sans pénalité adaptée et la réponse est trop souvent négative sans motif justifié. Il convient de remédier à cette situation.

Concernant les opérations de rénovation du génie civil, l'Arcep propose dans son projet de décision qu'Orange s'engage « sur une durée maximale et raisonnable de réalisation des travaux après instruction de la demande l'opérateur lorsqu'il les réalise lui-même ». Al ne peut que déplorer que l'Arcep n'encadre pas un délai de rénovation de l'infrastructure d'Orange ayant pour conséquence un retard considérable et un blocage des déploiements ainsi qu'un manque de visibilité dans le calendrier de déploiement l'opérateur

Ainsi, Al demande à l'Arcep d'imposer à Orange un engagement contractuel à rétablir sous quatre semaines hors instruction administrative relevant de l'autorité gestionnaire du domaine public.

De même, concernant les opérations de réparation, l'Arcep introduit dans son projet de décision une obligation d'engagement de réponse sous 10 jours ouvrés d'Orange et « la fourniture d'un délai prévisionnel de rétablissement raisonnable ». AI ne peut que déplorer l'absence d'un encadrement du délai. Ainsi, AI demande à l'Arcep d'imposer à Orange un délai prévisionnel de rétablissement sous quatre semaines hors instruction administrative relevant de l'autorité gestionnaire du domaine public.

Amélioration des conditions financières et opérationnelles de l'intervention en autonomie

Concernant le remplacement des poteaux, AI note la persistance de difficultés quant à l'approvisionnement en poteaux de ses sous-traitants : manque de poteaux lors de la récupération d'une commande, situation géographique des dépôts qui renchérit la durée de travail des sous-traitants et donc le prix pour les Opérateurs d'infrastructure. La mise en place de pénalités adaptées sur la question de l'approvisionnement est donc pertinente, l'ARCEP pourrait aller plus loin dans leur définition.

En parallèle, il convient de revoir l'indemnisation des opérations de réparations et rénovation. Cette autonomie offerte aux opérateurs permet de gagner du temps mais aussi d'alléger les charges d'exploitation de l'opérateur historique. Il n'est donc pas justifié que les tarifs de remboursement associés ne reflètent pas la réalité des coûts supportés. Il est primordial que l'ARCEP garantisse la prise en charge de l'ensemble des coûts supportés par les opérateurs tiers, dans la mesure où Orange n'est pas en mesure de le réparer dans des délais compatibles avec les besoins des acteurs du marché et que l'ensemble des coûts de ce génie civil sont répercutés par ailleurs aux opérateurs usagers dans le cas des déploiements de masse ainsi que pour les raccordements finaux.

Concernant les modalités financières de l'intervention en autonomie, AI réitère ses remarques :

- les tarifs de remboursement doivent permettre aux opérateurs tiers de recouvrer leurs coûts comme tout sous-traitant d'Orange.
- Les opérations de réparation, y compris quand elles sont faites de manière unitaire, doivent également pouvoir être remboursées, à leur juste valeur.

A titre liminaire, il convient de rappeler qu'Orange est le seul propriétaire du GC, le seul à en tirer des revenus et qu'il bénéficie également des interventions réalisées par des Opérateurs d'infrastructure tiers dans la mesure où elles lui évitent des interventions nombreuses et coûteuses. Il est également probable qu'Orange dispose de tarifs d'intervention très compétitifs de la part de ses sous-traitants du fait de ses contrats historiques sur le cuivre et des volumes de la zone AMII, sans parler de la maintenance du GC.

En particulier, le remboursement des appuis aériens de l'offre d'Orange est très significativement inférieur aux prix facturés par les sous-traitants (de plus de 100% pour les opérations de remplacement) pour la rénovation des appuis aériens d'Orange dans les RIP. Cette situation est intolérable et crée un avantage concurrentiel inéquitable et injustifié au bénéfice d'Orange et au

détriment des opérateurs d'infrastructure. D'autant qu'en réalité l'opérateur tiers n'a pas l'alternative de demander à Orange de réaliser le remplacement lui-même.

Sans augmentation des montants de remboursement, les opérateurs utilisant les appuis aériens d'Orange supportent de manière injustifiée des coûts qu'ils ne peuvent recouvrer pour la rénovation d'un réseau qui ne leur appartient pas.

Il est nécessaire qu'Orange indemnise les opérateurs de l'intégralité de leurs frais.

Al est favorable à l'extension du mécanisme d'indemnisation des interventions en autonomie à l'ensemble des déploiements massifs, y compris de SAV, et aux raccordements, à des niveaux de remboursement compatibles avec la réalité des coûts.

Al souhaiterait également qu'Orange prenne en charge les opérations d'élagage et prévoit une prestation spécifique de « recalage » des appuis aériens. Cette dernière opération constitue une prestation moins onéreuse qu'un renforcement ou remplacement mais reste un surcoût demandé par les sous-traitants aux OI (de l'ordre de 150 euros). Si les Opérateurs d'infrastructure ne sont pas en mesure de la répercuter à Orange cela pourrait avoir un effet pervers d'inciter à des remplacements de poteaux inutiles.

Le sujet de la création d'adduction doit être traité pour ne laisser personne au bord de la route dans un contexte de fermeture du cuivre

Al estime que le sujet de l'adduction va devenir un sujet majeur avec l'augmentation des raccordements et l'atteinte prochaine de la complétude des déploiements FTTH sur certaines zones, sans parler de la possible fermeture du cuivre. Al salue donc la proposition de l'Arcep d'apporter des précisions relatives à la construction de nouvelles adductions. Al constate d'ores et déjà sur ses RIP la nécessité de créer de nouvelles adductions en limite de propriété privée – entre la dernière chambre Orange et le domaine public - lorsqu'un génie civil d'adduction est initialement inexistant ou qu'il est cassé ou saturé. A date, Orange refuse de prendre en charge les travaux de réparations et de rénovations de ces infrastructures dans lesquelles transite pourtant son câble cuivre vers le client final.

L'Arcep considère que le segment de GC à créer « n'a pas d'autre utilité qu'à être intégré au restant du patrimoine d'Orange ». Nous partageons cet avis. L'ARCEP propose ainsi de s'inspirer du modèle mis en place pour les opérations de rénovation du GC : Orange fait droit aux demandes raisonnables de création de GC ou laisse l'opérateur réaliser le nouveau GC et le rétrocéder à Orange contre une rémunération complète lui permettant de recouvrer ses coûts efficaces. L'ARCEP évoque également la notion de « *solution de contournement non excessif* » ou de désaturation, il peut effectivement être dans l'intérêt de tous de trouver des solutions alternatives à la création de nouveau GC en raccordement.

Les commentaires précédemment soulignés pour les interventions en autonomie en général sont également valables ici. Il est nécessaire d'encadrer de manière spécifique l'intervention d'Orange afin de la rendre effective et compatible avec les délais des Opérateurs d'infrastructure et des Opérateurs commerciaux au bénéfice des clients finaux. AI considère que l'intervention par Orange lui-même doit rester le standard et doit donc être fortement encadrer dans ce sens par la nouvelle décision d'accès au GC d'Orange. Le même délai de 4 semaines devrait s'appliquer pour les adductions également.

Dans le cas où un opérateur tiers souhaiterait toutefois réaliser les travaux lui-même, alors les modalités de remboursement d'Orange pour ces opérations devront refléter les coûts réellement supportés par cet opérateur agissant en qualité de sous-traitant afin de ne pas créer un avantage concurrentiel inéquitable et injustifié au bénéfice d'Orange. AI invite l'Arcep à être vigilante sur les modalités financières qui seront proposées par Orange et reste à la disposition de l'Autorité pour apporter tout élément utile à la fixation de ces tarifs. Il convient notamment de noter qu'il s'agira dans la majorité de cas d'interventions menées de manière unitaire avec des coûts très variables d'une situation locale à l'autre, et ne bénéficiant donc pas des économies d'échelle permises en phase de construction (sur les équipes, les équipements...). Etant donné la situation actuelle sur les niveaux de remboursement, AI doute qu'Orange puisse proposer des niveaux susceptibles de couvrir effectivement les coûts des opérateurs tiers.

Le sujet de l'adduction est fortement lié aux problématiques rencontrées sur le segment du raccordement. AI fera plus de commentaires sur cette question à l'occasion de la consultation sur les raccordements à venir. Reste que sur cette question particulièrement, l'ouverture d'Orange dans sa réponse au bilan et perspective sur la possibilité de déposer les câbles de cuivre pour éviter les raccordements KO devrait être reprise par l'ARCEP. La dépose pourrait notamment dans certains cas de saturation permettre d'éviter de reconstruire du GC.

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 ?

Les espaces de signalements créés par Orange pour remonter les cas d'endommagement de son réseau, à savoir « dommages-reseaux.orange.fr » à destination de tous acteurs, et « signal.reseaux.orange.fr » à l'intention spécifique des collectivités territoriales ne sont pas utilisés par AI. En effet, AI utilise l'extranet d'Orange directement pour une meilleure prise en charge de ses signalisations.

S'agissant des opérations de dévoiement ou d'enfouissement de réseaux, AI n'a pas de commentaire à ajouter concernant la proposition de l'Arcep qu'elle soutient. Cette proposition de communication pourrait d'ailleurs être étendue aux opérations de désaturation ou de réparation afin d'avoir une connaissance précise des différents opérations réalisées ou futures. Cette mise à disposition de l'information permettra ainsi aux opérateurs tiers d'anticiper pour le déploiement des réseaux.

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 ?

Malgré les travaux engagés depuis 2017 sur le sujet, il reste difficile d'avoir accès aux informations concernant l'état des infrastructures de génie civil souterraines et aériennes d'Orange.

AI souhaiterait disposer d'un accès à une base SIG en ligne, de façon intégrale et permanente, et non à un serveur de Plan Itinéraire (PIT).

Les PIT communiqués par Orange ne sont pas mis à jour régulièrement. Il n'existe d'ailleurs pas de processus clair relatif aux demandes de corrections adressées à Orange et aucun engagement de délai de réponse. Par ailleurs, la correction des informations n'est pas fournie automatiquement à tous les opérateurs titulaires d'un PIT. Ainsi, il y aura de manière récurrente des erreurs ayant un impact direct sur le déploiement.

Dans sa réponse au bilan et perspective, l'ARCEP soulève un taux d'échec encore important pour les commandes des Opérateurs d'infrastructure, il nous semble que les outils d'Orange pourraient être améliorés sur ce point.

S'agissant du FCI, pour être efficace l'outil devrait être mis à jour en temps réel et prévoit une synchronisation systématique dans le cadre d'une commande ou d'un dossier de fin de travaux avec mise à disposition des fichiers associés.

Orange devrait également mettre en place un webservice permettant aux opérateurs de récupérer et d'envoyer de manière automatique les flux (commandes, suivi des commandes) afin d'éviter de devoir opérer de manière manuelle ces opérations. Cette automatisation permettra ainsi d'avoir un suivi et une vision par opérateur. Offrant la possibilité d'effectuer une analyse précise des

commandes en cours. Sur les commandes en rejet, un retour d'information normalisé devrait également être prévu.

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 ?

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 ?

Les indicateurs de qualité de service publiés par Orange de manière mensuelle ne permettent malheureusement pas aux opérateurs clients d'apprécier les différentes composantes de la qualité délivrée. En effet, les indicateurs présentés par Orange, lors des multilatérales GC BLO, ne permettent pas de distinguer les taux de rejet et ceux de refus de commandes avec une vision par opérateur. AI n'a donc pas la possibilité d'effectuer une analyse précise des taux de rejet et de refus de commandes pour lui-même.

A ce titre, AI demande à l'Arcep d'imposer à Orange :

- de différencier les différents états des notifications au sein du FCI entre rejets, refus et « en cours » et détailler les causes des différents états.
- de fournir à chaque opérateur ses propres indicateurs.

Ces informations permettront à AI d'effectuer des analyses précises.

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 ?

Orange, en tant qu'opérateur historique, est propriétaire (ou gestionnaire) des infrastructures de génie civil mobilisables pour le déploiement de boucles locales optiques. Ainsi, pour une grande majorité des zones du territoire, Orange est le seul opérateur à détenir des infrastructures de génie civil permettant de déployer, de façon continue, une boucle locale.

Orange est donc en position quasi-monopolistique sur les offres d'accès aux infrastructures de génie civil mobilisables pour le déploiement de boucles locales optiques.

A ce titre, les tarifs pratiqués des offres de fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil de boucle locale, ainsi que les offres et services associés d'Orange doivent refléter les coûts correspondants.

Outre un contrôle tarifaire de l'Arcep relatif aux coûts susmentionnés, AI considère que ce contrôle doit également concerner les tarifs de remboursement lorsque les opérateurs tiers agissent en qualité de sous-traitant en lieu et place d'Orange. Ainsi, ces tarifs doivent refléter les coûts réellement supportés par les opérateurs tiers (cf. infra. Question X.3).