



Réponse d'InfraNum à la consultation publique de l'Arcep

Réponse à la consultation publique de l'Arcep sur les Analyses des marchés 1, 2, 3b et génie civil

Mars 2023



La fédération InfraNum, fondée en 2012 pour structurer la filière industrielle et contribuer au développement des infrastructures numériques, regroupe aujourd'hui 230 membres et accompagne la transformation numérique des territoires. Forte de son expérience et de sa représentativité au sein de la filière des infrastructures numériques, InfraNum est le porte-parole des activités de ses membres représentant l'ensemble de l'écosystème : opérateurs commerciaux et d'infrastructure fixe et mobile, constructeurs, intégrateurs, équipementiers, bureaux d'études et les centres de formation. Elle porte auprès des pouvoirs publics les positions communes préalablement établies au sein de commissions thématiques et validées par son conseil d'administration.

Le présent document constitue la réponse d'InfraNum à la consultation publique de l'Arcep sur ses projets de décisions pour le prochain cycle d'analyse des marchés de l'accès fixe à haut et très haut débit (génie civil de boucle locale, 1, 2 et 3b).

Dans le cadre de la réponse à la consultation, ont été mobilisés les membres des commissions régulation-réglementation et opérateurs de services entreprise. À l'instar de ses précédentes réponses aux consultations publiques, la fédération souhaite réagir globalement aux documents soumis à consultation. L'AOTA, le CDRT et la Fédération Eben et InfraNim se sont mobilisés pour souligner que le sujet central de cette consultation est crucial pour l'économie et la compétitivité des entreprises (voir courrier annexé).

InfraNum prend acte que les sujets tarifaires ne seront pas traités dans le cadre de cette consultation mais ultérieurement pour faire l'objet de décisions à part entière.

Les positions partagées ci-dessous ne remettent pas en cause celles qui pourraient être exprimées par InfraNum sur les sujets tarifaires lors des prochaines consultations.

Préambule

InfraNum note l'adaptation de la périodicité des analyses de marché par l'Arcep conformément à la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen, avec le passage de trois à cinq ans de l'intervalle entre les analyses de marché. InfraNum relève néanmoins que l'intervalle de cinq ans est un intervalle maximal autorisé. La directive précise notamment que cet intervalle convient d'être porté "de trois à cinq ans, à moins que, dans cet intervalle, l'évolution du marché ne requière une nouvelle analyse."

Dans le contexte de la transition du cuivre vers la fibre d'ici 2030, InfraNum considère que l'évolution des marchés doit être particulièrement surveillée, qu'il n'est ainsi pas adéquat que le prochain cycle d'analyses de marché couvre la période 2024-2028. InfraNum suggère de rester sur un cycle d'analyses de marché de trois ans, soit couvrant la période 2024-2026.

1. Assurer l'achèvement des déploiements

L'outil industriel du Plan France très haut débit est aujourd'hui en vitesse de croisière : toutes les entreprises d'InfraNum sont mobilisées pour atteindre la généralisation de la fibre.

Avec la mobilisation du Gouvernement, des collectivités et des entreprises, les déploiements se maintiennent à un niveau élevé avec 4,7 millions de foyers et entreprises supplémentaires rendus raccordables en 2022 et un prévisionnel de 4,2 millions en 2023. Dans la zone d'initiative publique, les déploiements continuent à un rythme très soutenu : les industriels rendent raccordables plusieurs centaines de milliers de foyers chaque mois et rendent possible l'engagement politique de la généralisation de la fibre à l'horizon 2025

Néanmoins, plusieurs sujets nécessitent une attention particulière des pouvoirs publics pour lever les obstacles à l'achèvement des déploiements dans un contexte de fermeture du réseau cuivre à court terme.

InfraNum rappelle d'abord que les objectifs du Plan France Très Haut Débit ne pourront être atteints sans réponse aux problèmes de financement des raccordements complexes et de raccordement des immeubles neufs. D'après les prévisions de l'Observatoire du Très Haut Débit 2023 d'InfraNum, la Banque des Territoires et de l'Avicca, les raccordements complexes représentent environ 2% du total des raccordements en zone RIP avec cependant de grandes disparités entre les territoires (jusqu'à 5% sur certains territoires), soit 310 000 locaux pour la zone RIP. En tenant compte des zones privées, ce sont environ 520 000 locaux au niveau national qui sont concernés par les raccordements complexes, représentant 2,6 milliards d'euros d'investissements supplémentaires sur le domaine public. Alors que l'appel à projets de l'ANCT pour le financement de la création du génie civil en domaine public pour le raccordement se termine prochainement, les contraintes du cahier des charges ont conduit de nombreuses collectivités à ne pas solliciter l'aide de l'Etat malgré de véritables problématiques de financement. Il est par ailleurs utile de rappeler, comme vu ci-avant, que la problématique des raccordements complexes ou longs est nationale bien qu'elle soit plus importante en zone moins dense. Par ailleurs, des difficultés pour assurer le raccordement des immeubles neufs demeurent. La fédération souhaite que soit assurée la participation de l'opérateur d'infrastructure lors de la consultation des tiers dans le cadre de l'instruction d'autorisation d'urbanisme (obtention du permis de construire, du permis d'aménager ou de la déclaration d'ouverture de chantier).

Ces problématiques sont d'autant plus importantes dans la perspective de la fermeture du réseau cuivre. InfraNum relève qu'un certain nombre de freins à la migration vers les réseaux FttH sont encore existants alors même qu'Orange a annoncé des premières fermetures pour fin 2024 et dans un contexte d'absence de service universel.

InfraNum prend note de la proposition de l'Arcep d'adapter le critère de 100% raccordable FTTH pour exclure les cas de blocage et refus ne relevant pas de la responsabilité des opérateurs d'infrastructure. Ces cas de blocages ne doivent cependant pas conduire à freiner la transition vers la fibre.

Enfin, InfraNum souligne que des ambiguïtés existent encore concernant la notion de "droit du terrain" issue du code de l'urbanisme, notamment pour l'adduction des immeubles neufs et anciens et les responsabilités de chacune des parties prenantes afin de faciliter le raccordement des constructions à la boucle locale optique mutualisée.

2. Réussir la transition du cuivre vers la fibre

Les freins à la migration sont encore nombreux, en particulier pour les clients Entreprise du fait de la disponibilité insuffisante ou de l'absence de certaines offres adaptées aux entreprises et d'une concurrence insuffisante sur le marché, ainsi que des obstacles propres aux dispositions spécifiques des contrats entre les opérateurs et les entreprises. La migration vers la fibre est notamment une opportunité pour accroître la dynamique concurrentielle sur le marché entreprise.

Au vu des difficultés à migrer de certains clients Entreprise, il est important d'assurer des conditions et des délais de migration raisonnables. L'allègement des obligations tarifaires d'Orange concernant l'offre de dégroupage doit servir de levier et non de frein à la migration.

Le niveau de transparence et de communication va également être déterminant pour la réussite de la transition vers la fibre, dans un contexte où une grande diversité d'acteurs doit travailler ensemble pour accompagner cette transition et une grande diversité de clients finals doit migrer.

Enfin, il est nécessaire d'anticiper et d'organiser la dépose du réseau cuivre par l'opérateur historique de manière à ne pas entraver la qualité et la pérennité des réseaux de nouvelle génération.

2.1. Les enjeux du marché Entreprise

Depuis sa dernière analyse de marché, l'Arcep a fait du sujet de la concurrence sur le marché entreprise une de ses priorités. InfraNum constate malheureusement que les chiffres publiés par l'Arcep montrent que l'action du régulateur reste encore insuffisante pour assurer une concurrence saine et profitable pour le client final entreprise.

InfraNum attire l'attention de l'Arcep sur l'effectivité de l'accès aux offres FttE et de la qualité des services proposés (délais, post production, éligibilité, etc.) en zone privée Orange.

Une attention particulière doit être portée au marché Entreprise et à la migration des clients finals Entreprise dans le cadre de la fermeture du réseau cuivre dans la mesure où les conditions vont être déterminantes sur le niveau de concurrence qui va se dessiner.

- a. Des conditions insatisfaisantes pour le client final Entreprise sur les réseaux fibre

InfraNum relève que les propositions d'adaptation du cadre réglementaire ne sont pas de nature à répondre aux enjeux du marché Entreprise qui deviennent cruciaux avec la fermeture proche du réseau cuivre. La disponibilité des offres FttH est limitée pour la majorité des opérateurs entreprises, les offres FttE sont en phase de développement et l'accès n'est pas effectif sur le marché de détail de la fibre dédiée.

InfraNum l'a rappelé dans sa réponse à la consultation publique du document Bilan et Perspectives publié par l'Arcep le 13 juillet 2022, d'après les estimations de l'Arcep croisées avec les données du baromètre IFOP InfraNum-Covage, la fédération constate que le nombre d'accès de gros activé FttH reste minoritaire avec aujourd'hui seulement 51 000 accès soit

Réponse à la consultation publique de l'Arcep sur les Analyses des marchés 1, 2, 3b et génie civil – Mars 2023

environ 6% des accès FttH selon nos estimations. À côté de cela, le FttE ne semble pas avoir trouvé son marché avec un nombre limité de clients Entreprise (estimé à 5 000 environ). Enfin, le FttO reste stable, mais force est de constater que la régulation sur le marché de gros n'a pas donné tous ses effets sur le marché de détail.

La diversité des acteurs observée sur les RIP (et qui bénéficie au client final entreprise) ne se retrouve pas sur la zone privée. De façon générale, la situation concurrentielle est insatisfaisante : l'opérateur historique dispose des parts de marché les plus importantes, y compris sur les accès de haute qualité, et en particulier sur le marché de détail (malgré les tests appliqués par le régulateur). Les professionnels ont aujourd'hui besoin d'un marché de gros dynamique et concurrentiel de manière pérenne, la migration vers la fibre apparaît comme une opportunité à ne pas rater. Cette ambition, que partage l'Arcep, doit être suivie d'actions afin de garantir un accès au très haut débit à toutes les entreprises.

b. Des freins importants à la migration vers la fibre pour les clients Entreprises

InfraNum souligne l'existence de plusieurs freins à la migration des clients finals Entreprise vers la fibre, à la fois pour avoir accès à la fibre et pour permettre aux clients Entreprises de sortir de leurs engagements contractuels sur le réseau cuivre.

En effet, aujourd'hui l'accès des clients entreprises aux offres fibre n'est pas toujours possible. Les problèmes d'éligibilité restent en effet encore importants. Les opérateurs entreprises notent aussi un taux important d'immeubles oubliés dans les déploiements. Une piste pourrait être d'ajouter, aux critères de fermeture, le respect d'un taux de raccordabilité des entreprises et d'un taux d'immeubles absents accueillant des entreprises similaires à ceux respectivement constatés pour le grand public.

Les coûts liés à la création de génie civil pour les raccordements FttH, FttE ou FttO posent des difficultés de raccordement en raison de coûts élevés de création de génie civil sur la partie privée (desserte interne de l'entreprise). InfraNum suggère la mise en place d'une aide sous la forme d'une subvention.

Par ailleurs, quand l'accès à une offre fibre adaptée est possible, une partie des entreprises rencontre des difficultés à sortir de ses engagements contractuels sur le réseau cuivre. InfraNum propose qu'une disposition législative puisse lever les durées d'engagements contractuels et les pénalités de résiliation afin de permettre aux entreprises de migrer plus facilement vers une offre fibre adaptée.

Enfin, il existe un frein psychologique à la migration pour les clients Entreprises lié à la crainte de perte de qualité. InfraNum constate que peu d'opérateurs Entreprises sont impliqués dans les travaux de communication commune sur la fermeture du réseau cuivre engagés par Orange au début de l'année 2023 et qu'une communication spécifique Entreprises n'a pas été élaborée. InfraNum suggère qu'Orange implique davantage les opérateurs Entreprises régionaux et locaux dans ces travaux et de manière à en représenter la variété et qu'une communication à destination plus spécifiquement des clients Entreprises soit engagée.

InfraNum note enfin le travail de l'Arcep concernant la définition des conditions de disponibilité du multi accès, fréquemment cité par les entreprises.

2.2. Accélération du calendrier de fermeture

InfraNum prend note de la proposition de l'Arcep quant à l'allègement des obligations tarifaires d'Orange sur l'offre de dégroupage à partir de la satisfaction des critères de fermeture et levée du contrôle tarifaire dans un délai de 6 à 12 mois après la fermeture commerciale.

De manière générale, InfraNum est favorable à une accélération du calendrier de fermeture mais suggère de corréliser la levée du contrôle tarifaire de l'offre de dégroupage à la fermeture technique plutôt qu'à la satisfaction des critères et à la fermeture commerciale, et qu'elle intervienne au plus tôt douze mois avant la fermeture technique ou six mois dans le cas de fermeture accélérée. De cette manière, Orange serait réellement incité à accélérer son programme de fermeture, et les clients finals, notamment les clients Entreprises qui présenteraient des difficultés à migrer et présents sur les plaques pour lesquelles la fermeture technique interviendrait dans un délai supérieur à un an après la fermeture commerciale, ne seraient pas pénalisés.

InfraNum tient à rappeler l'importance, pour le marché de détail, de limiter le nombre de tarifs pour l'offre de dégroupage différents sur le territoire national.

2.3. La transparence et la communication, instruments essentiels pour réussir la fermeture du cuivre

Les acteurs de la transition sont nombreux. La réussite de la fermeture du réseau cuivre et de la migration vers la fibre va dépendre en grande partie du partage d'informations entre Orange cuivre et les opérateurs fibre, de la transparence sur la trajectoire de fermeture et de la qualité de la communication.

InfraNum met en avant le besoin des opérateurs fibre de disposer des fichiers recoupant les adresses cuivre et fibre et d'un mode opératoire partagé de comparaison avec la base adresse nationale afin d'industrialiser l'exploitation de ces informations.

Il est nécessaire qu'Orange mette à disposition, dès la phase de partage des lots de communes, du comparatif de sa base cuivre avec d'une part, la base fibre des opérateurs d'infrastructure et d'autre part, la base adresse nationale, référence des adresses certifiées de logements et locaux à usage professionnel. Ces informations doivent être fournies au format Excel et au format cartographique Shapefile et partagées avec les parties prenantes concernées : Orange cuivre, les collectivités qui maîtrisent la certification des adresses, les opérateurs commerciaux qui connaissent les besoins de leurs clients et les opérateurs d'infrastructure. Il est nécessaire que le mode opératoire pour l'exploitation de ces données soit industriel ; à défaut un traitement chronophage par les opérateurs d'infrastructure n'apporterait pas une réponse pertinente face aux enjeux d'anticipation des migrations du cuivre vers la fibre.

InfraNum souligne, par ailleurs, la nécessité d'améliorer le dialogue relatif au choix des communes et des adresses dans les lots de fermeture.

InfraNum relève enfin l'importance de clarifier au maximum la communication locale de l'ensemble des acteurs pour éviter des situations d'incompréhension. Il s'agit également d'un enjeu fort de politique concurrentielle.

En parallèle de cette communication locale, InfraNum souligne la nécessité d'une communication nationale émanant de l'Etat.

2.4. La dépose du réseau cuivre

InfraNum note l'absence à ce stade de dispositions réglementaires visant à encadrer la dépose du réseau cuivre, de prévenir les dommages sur les réseaux en fibre optique, et la nécessité d'anticiper les modalités d'informations préalables par Orange de ses plannings d'interventions, et ce de manière à éviter toute perturbation sur le fonctionnement des réseaux en fibre optique.

InfraNum souligne également le souhait des opérateurs d'infrastructure d'expérimenter la possibilité de procéder à la dépose du cuivre en qualité de sous-traitant d'Orange au regard des enjeux de qualité et pérennité des réseaux et infrastructures en place ; cette possibilité optionnelle devant rester au choix de l'opérateur d'infrastructure.

3. Garantir un accès dans de bonnes conditions aux installations de génie civil

La filière passe progressivement d'une logique de déploiement à une logique d'exploitation, ce qui nécessite d'adapter l'offre GC BLO.

InfraNum souligne l'importance d'accéder à une infrastructure de qualité et d'adapter, à ce titre, les obligations d'Orange liées à la rénovation et à la réparation du génie civil.

Il est par ailleurs essentiel de permettre aux acteurs de disposer d'éléments utiles à la planification des opérations avec une bonne précision de l'activité du propriétaire des infrastructures, et de données permettant l'anticipation des actions à réaliser sur les réseaux, notamment en prévision de la fermeture de la boucle locale cuivre.

Au fur et à mesure de l'avancée des déploiements, les opérateurs d'infrastructure sont de plus en plus confrontés à des cas de raccordements complexes pour lesquels la mobilisation d'infrastructure de génie civil est difficile. L'achèvement des déploiements en fibre optique et la perspective proche de la fermeture du réseau cuivre rendent nécessaire d'assurer la complétude du réseau de génie civil.

3.1. La rénovation et la réparation de génie civil

Concernant la rénovation du génie civil, InfraNum fait le constat que les engagements concernant la durée maximale de réalisation des travaux après instruction de la demande de l'opérateur ne sont pas respectés. Par ailleurs, les engagements de délais actuellement fixés à trois mois pour le souterrain et à quatre mois pour l'aérien sont inadaptés et insatisfaisants. L'Arcep propose de revoir les délais d'instruction et de réalisation des travaux spécifiques aux prestations liées au génie civil mobilisé à des fins de raccordement final. InfraNum estime

qu'un délai de quatre semaines maximum serait raisonnable, sans communication préalable de volumes prévisionnels et souligne que ce raisonnement ne doit pas se limiter au raccordement final.

Concernant la réparation du génie civil, InfraNum constate que malgré les obligations imposées à Orange depuis 2020, les délais pratiqués poussent les opérateurs d'infrastructure à réaliser les travaux de réparation eux-mêmes.

En outre, le forfait de remboursement n'est pas à la hauteur des coûts des opérateurs.

L'Arcep envisage la définition, avec Orange, d'une grille de typologie d'interventions et de délais maximaux de réalisation des travaux par Orange ayant vocation à être intégrée à l'offre de référence d'Orange dans le cas des raccordements.

InfraNum demande que les opérateurs d'infrastructure soient consultés pour la sélection des cas où ils interviendraient à la place d'Orange. La prise en charge des travaux de rénovation par Orange doit être privilégiée, avec des délais compatibles avec les engagements des opérateurs d'infrastructure. La prise en charge des travaux par les opérateurs d'infrastructure doit être une solution de second rang et doit être associée à des tarifs de remboursement équitables et cohérents avec les coûts des opérateurs d'infrastructure. En effet, les opérateurs d'infrastructure ne disposent pas des mêmes économies d'échelle lorsqu'il s'agit d'interventions ponctuelles pour réparer le génie civil appartenant à Orange.

InfraNum souligne la nécessité de disposer des données permettant d'anticiper les interventions planifiées par Orange pour une meilleure organisation des opérations sur le réseau.

3.2. Optimiser la mise à disposition par Orange des informations relatives à ses infrastructures de génie civil

InfraNum partage le constat de l'Arcep selon lequel « La transmission d'informations préalables exhaustives sur les infrastructures de génie civil d'Orange sous forme de données numériques vectorielles géolocalisées est indispensable à l'industrialisation des déploiements de réseaux de boucles locales et de collecte ».

De même, InfraNum confirme qu'il s'avère « raisonnable et proportionné qu'Orange donne accès à la meilleure information disponible sur l'état probable, effectif ou prévisionnel de ses infrastructures de génie civil ».

Cependant, en pratique, la fourniture par Orange de ces informations au moyen de plans (PIT) n'est pas satisfaisante car le mode opératoire actuel requiert de multiplier les commandes à la maille communale et, d'autre part, aucun signalement ne permet d'avertir un opérateur client de l'offre GC BLO qu'une mise à jour du référentiel a été effectuée par Orange.

Ce mécanisme (portail serveur de PIT) apparaît obsolète, inefficace sur le plan opérationnel et nécessite d'être amélioré rapidement.

A cet effet, InfraNum demande à l'Arcep d'imposer que toutes les informations cartographiques, ainsi que les métadonnées dont dispose Orange, notamment concernant l'état de son génie civil, soient rendues pleinement accessibles aux opérateurs *via* une base

de données SIG nationale et centralisée, directement exploitable dans les SI et outils des opérateurs alternatifs.

Cette mesure permettra de moderniser et d'améliorer l'offre régulée GC BLO, dans l'intérêt de tous les opérateurs, aussi bien pour le déploiement que pour le raccordement de clients finals.

3.3. Assurer la complétude du génie civil

InfraNum rappelle que l'achèvement des déploiements en fibre optique ne sera possible sans trouver une solution de financement du coût de création de génie civil sur la partie du raccordement final en domaine public.

Pour faciliter le financement des raccordements complexes, l'Arcep indiquait, dans son document "Synthèse des travaux sur les modalités tarifaires des raccordements finals des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné" mis en consultation publique entre le 12 janvier 2023 et le 13 février 2023, que les opérateurs d'infrastructure pourraient être légitimes à recouvrer leurs coûts via les tarifs récurrents PM-PBO.

Comme indiqué, en réponse à cette consultation publique, InfraNum estime que la répercussion du coût des raccordements complexes sur le tarif du segment PM-PBO, propre à chaque réseau FTTH peut être une solution de premier rang. Elle ne permet néanmoins pas d'atténuer suffisamment le coût des raccordements complexes de certaines zones moins denses. Une péréquation tarifaire nationale permettrait de tenir compte de l'hétérogénéité du territoire, via, par exemple, la mise en place d'une structure nationale ou un opérateur :

- qui prendrait financièrement à sa charge la construction des tronçons de génie civil permettant d'assurer la complétude,
- et qui assurerait la péréquation nationale, avec répercussion du coût des raccordements complexes sur le segment PM-PBO. Cette répercussion pourrait être envisagée *via* l'offre GC BLO d'Orange.

Outre l'aspect financier, la prise en charge de la construction, au niveau national, de tous ces petits tronçons de génie civil par cette structure nationale ou un opérateur serait de nature à simplifier et accélérer la réalisation des raccordements finals nécessitant la construction de génie civil.

...