

Accès fixe à haut et très haut débit

Bilan et perspectives

Consultation publique de l'ARCEP en date
du 20 février 2023

Contribution de TDF

Le 7 avril 2023

Propos liminaires

En publiant le 20 février dernier quatre projets de décision d'analyse de marché, l'Autorité a lancé la deuxième étape du processus d'analyse des marchés du haut et très haut débit fixe.

TDF constate que ces documents visent exclusivement la régulation *ex ante* d'Orange en tant qu'opérateur disposant d'une puissance significative sur ses différents marchés et qu'ils emportent plusieurs ambitions : i) un meilleur encadrement de la fermeture du réseau cuivre, ii) une facilitation de l'achèvement des déploiements fibre par un accès effectif aux infrastructures de génie civil d'Orange, iii) un maintien du niveau de qualité sur les offres d'accès cuivre et enfin, iv) une dynamisation de la situation concurrentielle du marché entreprises.

Comme elle avait pu l'indiquer dans le cadre de sa réponse à la consultation publique « Bilan & Perspectives » du 13 juillet, TDF partage pour l'essentiel la vision de l'Autorité en ce qui concerne la régulation d'Orange et n'apportera donc dans le présent document que des compléments à la réflexion de l'Autorité pour une régulation encore plus efficace. Ces commentaires viennent en complément de ceux exprimés en réponse à la consultation publique « Bilan & Perspectives » qui ne sont pas remis en cause. Ces commentaires doivent en outre être considérés comme étant valables sous réserve des positions qui seront présentées par l'Autorité dans le cadre des prochaines consultations publiques sur la régulation tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre d'une part et l'accès au génie civil d'autre part.

TDF regrette, dans ce contexte, que certains sujets relatifs au marché spécifique de la Fibre ne soient finalement pas traités. Certains outils de régulation semblent en effet parfaitement adaptés aux enjeux auxquels nous faisons collectivement face.

Notre document de réponse s'articulera ainsi autour de deux axes : nos commentaires sur les propositions d'évolution de la régulation d'Orange et nos demandes spécifiques associées d'une part et nos propositions d'actions sur les sujets FttH d'autre part.

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

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

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



Sommaire

SOMMAIRE.....	3
COMMENTAIRES DE TDF SUR LE PROJET DE REGULATION D'ORANGE	4
SUR LES CONDITIONS OPERATIONNELLES ET TECHNIQUES DE FERMETURE DU RESEAU CUIVRE	4
SUR LES CONDITIONS ECONOMIQUES INCITANT AU TRANSFERT DU CUIVRE VERS LA FIBRE	5
SUR LES CONDITIONS OPERATIONNELLES ET TECHNIQUES D'ACCES AU GENIE CIVIL D'ORANGE.....	6
SUR LES CONDITIONS ECONOMIQUES D'ACCES AU GENIE CIVIL D'ORANGE.....	7
COMMENTAIRES DE TDF SUR LES ENJEUX SPECIFIQUES AU FTTH NON TRAITES DANS LES DOCUMENTS DE CONSULTATION	9
SUR L'AMELIORATION DE LA QUALITE DES RESEAUX.....	9
SUR L'IDENTIFICATION DE SOLUTIONS DE FINANCEMENT POUR LES RACCORDEMENTS COMPLEXES	10
SUR L'AFFIRMATION DE LA CAPACITE DES OI A REPERCUTER L'IFER FIXE	10

Commentaires de TDF sur le projet de régulation d'Orange

TDF est concernée par deux principaux sujets traités dans le cadre des projets de décisions : les conditions de fermeture du réseau cuivre et les conditions d'accès au génie civil. Nous nous concentrerons donc ci-après sur ces deux aspects de la régulation, dans leurs dimensions à la fois techniques et économiques.

Sur les conditions opérationnelles et techniques de fermeture du réseau cuivre

Avant tout autre chose, TDF tient à remercier l'Autorité pour la prise en compte d'un certain nombre de ses demandes.

TDF souligne notamment la pertinence de l'introduction d'exception au 100% FttH pour la fermeture du réseau cuivre. Cette évolution, qui correspond à une nouvelle définition de la notion de complétude, clarifie les responsabilités des acteurs du secteur et notamment des propriétaires et des syndics. Elle permet de considérer un territoire comme complet notamment en cas de refus de tiers et de ne pas remettre en cause indûment le processus de fermeture du réseau cuivre. TDF attire toutefois l'attention de l'Autorité sur le caractère inopportun de prévoir un mécanisme de raccordement à la demande des logements sans accès cuivre depuis plus de 2 ans.

TDF note également la volonté de l'ARCEP d'accélérer le processus de fermeture commerciale et technique et la soutient totalement. Par exemple, en ce qui concerne la réduction du délai de prévenance pour la fermeture commerciale par zone, TDF est favorable à la prise en compte de critères spécifiques de complétude (90%), de taux de mutualisation (2) ou encore de taux de pénétration (50%). Une telle évolution ne pourra être qu'incitative au transfert du cuivre vers la fibre.

TDF soutient enfin la démarche d'une plus grande transparence et d'un meilleur échange d'informations avec Orange notamment sur les fichiers d'adresse cuivre. Il s'agit d'une demande du marché qui apparaît totalement légitime dans une optique de plus grande efficacité collective. Les équipes opérationnelles soulèvent toutefois un point d'attention sensible : il est important que le mécanisme de transparence soit évolutif et ne soit pas figé dans un schéma donné. Un opérateur comme TDF n'aura par exemple jamais eu l'occasion d'analyser ces fichiers avant la mise en œuvre du nouveau cycle de régulation.

Il n'en reste pas moins que de nombreuses difficultés restent à traiter.

En premier lieu, TDF considère que la définition pour Orange d'un rôle de « contrôleur » de la situation de déploiement et de pénétration de la Fibre sur les territoires et d'accessibilité aux offres d'accès n'est pas acceptable.

TDF demande donc à l'ARCEP de s'assurer qu'Orange ne soit pas placée dans une situation qui ne correspond pas à son rôle d'opérateur et de porter directement l'action de vérification des critères de fermeture.



Ensuite, TDF est de plus en plus sollicitée par des élus locaux à la suite d'interventions d'Orange. Cette situation, que nous découvrons à chaque étape, n'est pas acceptable. L'OI est en permanence placé dans une situation d'asymétrie d'informations conduisant à une cacophonie difficile à calmer.

TDF demande donc à l'ARCEP de s'assurer qu'Orange n'utilise pas sa décision de fermer le réseau cuivre pour engager des actions d'influences spécifiques auprès des élus et notamment des maires qui ne disposent pas de compétences en matière de communications électroniques.

Enfin, TDF appelle à trois améliorations importantes pour le plan de fermeture du cuivre.

La première amélioration consiste à offrir une meilleure visibilité aux opérateurs et aux citoyens sur les calendriers de fermeture du réseau cuivre. TDF n'a par exemple aucune visibilité sur les territoires qui seront fermés en 2026 ou 2027. Cette situation limite toutes les actions de communications ciblées et efficaces.

La seconde amélioration consiste à mieux intégrer le marché Entreprises dans le plan. Ce marché n'est à ce stade qu'abordé rapidement. Il est essentiel qu'il soit traité dans les mêmes conditions d'engagement et de transparence que le marché grand public.

La troisième et dernière amélioration est celle de la prise en compte du projet à venir de retrait des câbles de cuivre. A ce jour, rien n'est prévu sur les conditions d'intervention sur le réseau de génie civil alors même que ce projet sera particulièrement accidentogène.

TDF sollicite donc l'ARCEP en vue de la mise en œuvre de ces trois propositions d'amélioration du plan de fermeture du cuivre.

Par ailleurs, et pour répondre totalement clairement à certaines questions de l'Autorité, TDF est favorable à la fermeture à la maille communale pour toutes les raisons exprimées en réponse au bilan et perspectives et défavorable à une fermeture technique à l'adresse, principalement pour des raisons de communication et de gestion du plan de retrait du cuivre.

Sur les conditions économiques incitant au transfert du cuivre vers la fibre

TDF est clairement et sans ambiguïté favorable à la hausse des tarifs d'accès au Génie Civil d'Orange notamment pour des raisons d'incitations économiques.

TDF soutient donc la démarche présentée par l'Autorité dans les documents de consultation permettant dès 2024 de traiter la plupart des accès sur une base de tarification non excessive.

Cette approche, dépendante toutefois de la définition de l'excessivité que retiendra l'Autorité, devrait offrir une grande marge de manœuvre à Orange pour créer les incitations au transfert du cuivre vers la fibre.



L'étape 2 consistant à lever l'obligation tarifaire sur la quasi-totalité du territoire national dès 2026 permettra le cas échéant d'adapter les incitations au transfert.

TDF ne pourra toutefois apporter l'ensemble de sa contribution sur le sujet que dans le cadre de la consultation spécifique sur le projet d'évolution tarifaire de l'accès cuivre qui devrait intervenir dans les prochaines semaines.

Sur les conditions opérationnelles et techniques d'accès au Génie Civil d'Orange

Là encore, TDF remercie l'Autorité pour la prise en compte d'un certain nombre de ses demandes.

TDF soutient en particulier l'approche visant à une amélioration du pilotage des interventions d'Orange sur le réseau.

Nous relevons en particulier l'évolution des pénalités, la réduction des délais sur la partie finale ou encore la création d'un tableau de bord territorial offrant une meilleure visibilité à tous les acteurs de la chaîne. En ce qui concerne les délais d'intervention sur la partie de raccordement final, TDF estime qu'un délai de 4 semaines apparaît pertinent. TDF estime que la réduction du délai d'intervention serait pertinente sur l'ensemble des interventions sur le réseau.

TDF souligne par ailleurs qu'il n'y a toujours pas de remontées d'informations systématiques concernant le traitement des incidents qui surviennent sur le réseau GC BLO et qui ont un impact sur les réseaux des OI. Actuellement, ces informations sont communiquées uniquement après le dépôt d'une signalisation sur e.SAV, ce qui est clairement insuffisant. TDF souhaiterait donc qu'un canal de communication automatique soit mis en place.

Le suivi des notifications du génie civil cassé est en particulier compliqué via le FCI (pour Frontal Commande Intégré). TDF souhaiterait avoir dans l'export FCI les informations concernant la validation ou le refus de la notification et les dates d'intervention.

TDF déplore de la même manière l'absence de visibilité sur les travaux de construction de fourreaux pour désaturation, ce qui perturbe grandement notre capacité à faire les meilleurs choix pour optimiser l'équation coût/délai : en effet, en passant par Orange, TDF perd la maîtrise du calendrier ; en faisant elle-même, TDF perd de l'argent.

Par ailleurs, dans la mesure où Orange n'utilise plus nécessairement son GC pour desservir ses clients cuivre, ses incitations à maintenir en état les infrastructures de GC sont radicalement modifiées, ce qui peut remettre en question les investissements réalisés par les OI pour déployer la fibre.

TDF a ainsi été confrontée à une situation où Orange a, durant plusieurs mois, laissé planer la possibilité de mettre en œuvre un projet de dépose d'une artère aérienne, et ce, sans construction de GC alternatif permettant d'accueillir la fibre.

TDF craint que ces situations ne se multiplient à mesure que le plan de fermeture du cuivre progresse.



TDF préconise donc d'ajouter, dans l'offre GC BLO, l'obligation de ne pas retirer un accès déjà existant : cette obligation, qui est l'un des moyens clé prévu par le CPCE pour protéger les investissements des opérateurs, est déjà mise en œuvre par l'Arcep dans le cadre de la régulation du marché de gros amont de la diffusion hertzienne terrestre. Des atténuations à ce principe en cas d'obligation d'enfouissement pourraient être posées. TDF considère toutefois que l'enfouissement des réseaux télécoms ne peut pas être juridiquement imposé par les collectivités locales.

De manière corollaire, et pour s'assurer de la disponibilité du réseau de cuivre sur l'ensemble du territoire, TDF considère que l'ARCEP pourrait imposer à Orange une obligation de complétude de son réseau de GC. Cette obligation lèverait une grande partie des difficultés liées aux raccordements complexes.

Sur les conditions économiques d'accès au Génie Civil d'Orange

TDF soutient pleinement la volonté de l'ARCEP de s'assurer que les coûts engagés par les OI en sous-traitance d'Orange pour la réparation de génie civil soient intégralement remboursés par Orange.

TDF constate en effet d'importants écarts entre les tarifs contractuels prévus par l'offre GC BLO et les tarifs pratiqués par les fournisseurs de TDF. Ainsi par exemple, pour les travaux de casse GC, alors que TDF se retrouve à devoir engager des sommes qui avoisinent les 1400/1500 €, l'offre GC BLO prévoit quant à elle un forfait qui est seulement de 756 €, très en-deçà des frais effectivement engagés par TDF. TDF a donc l'impression de devoir prendre à sa charge une part importante des travaux réalisés sur une infrastructure qui ne lui appartient pas. Pour éviter cette situation qui, de toute évidence, n'est pas normale, ces tarifs devraient être réévalués à leur juste niveau.

TDF estime que toutes les mesures qui pourraient être prises par l'Autorité pour corriger cette situation sont bienvenues : facturation sur une base normative ou en remboursement de facture auquel s'ajoute un coût de pilotage.

Par ailleurs et plus généralement, le cadre de régulation du GC doit offrir un environnement économique stable ne remettant pas en cause le plan d'affaires des acteurs. TDF attire ici l'attention de l'Autorité sur le fait que l'accès au GC d'Orange représentera sur la période 2023-2028 son premier poste de coût hors investissements.

TDF considère ainsi l'affirmation de l'ARCEP sur la pertinence d'une évolution du modèle avant même qu'une consultation soit lancée comme difficilement compréhensible et acceptable. Une telle évolution générerait un choc économique imprévu.

Le mécanisme d'allocation des coûts de génie civil entre le cuivre et la fibre est un mécanisme imparfait, notamment en raison de l'absence de transparence sur la construction des tarifs (prise en compte des coûts, du WACC, etc.). Mais il dispose d'un atout majeur : il offre, grâce au modèle mis à disposition par l'Autorité en 2017, un niveau de prévisibilité important.



Cette prévisibilité a comme corollaire des incertitudes sur la réalité des coûts d'Orange et la pertinence du modèle. Ces incertitudes apparaissent, comme pour les tarifs du dégroupage, acceptables au regard de la prévisibilité fournie au marché.

TDF est donc à ce stade du processus totalement opposée à une évolution du modèle qui aujourd'hui n'apparaît pas justifié par rapport à l'objectif de prévisibilité essentiel dans le cadre du déploiement du Très Haut Débit.

La consultation publique à venir offrira l'occasion d'apporter tous les compléments nécessaires à l'Autorité. TDF précise à toutes fins utiles que si l'ARCEP envisageait une évolution du modèle, il serait alors absolument nécessaire d'analyser l'ensemble des paramètres : coûts réels, coûts efficaces, WACC, utilisation effective des fourreaux, etc.





Commentaires de TDF sur les enjeux spécifiques au FttH non traités dans les documents de consultation

Avant tout autre propos, TDF tient à remercier l'Autorité pour la prise en compte des inquiétudes exprimées sur le sujet de la fin des déploiements et les refus de tiers.

Les projets de décisions envisagent de considérer que le déploiement d'un territoire est achevé dès lors que seuls les locaux très spécifiques (refus de tiers, locaux sans accès cuivre, etc.) ne seraient pas raccordables.

Cette évolution, qui vise principalement à permettre l'arrêt du cuivre, clarifie opportunément en cette occasion les engagements des OI FttH.

D'autres sujets particulièrement sensibles pour le secteur ne sont par ailleurs pas traités dans le cadre de la présente analyse de marché. TDF souhaite donc y revenir pour demander à l'Autorité la mise en œuvre d'actions *ad hoc*.

Sur l'amélioration de la qualité des réseaux

En ce qui concerne la qualité des réseaux, TDF salue le travail de l'Autorité qui permet d'objectiver la situation qui, de fait, est - au moins sur la partie vie du réseau - une très bonne situation.

La partie production des accès est plus délicate même si la situation apparaît moins dramatique que le tableau que peut parfois en faire l'écosystème.

TDF identifie toutefois sur cette partie deux axes d'amélioration rapide : l'augmentation de la capacité de contrôle du mode STOC à court terme puis l'arrêt de ce mode de production des accès à moyen terme.

L'amélioration de la capacité de contrôle du fonctionnement du mode STOC passe avant tout par le financement du pilotage des OCEN et de la mise en œuvre des plans d'amélioration successifs. TDF constate en effet une augmentation de ses coûts de pilotage des contrats STOC difficilement supportable. TDF demande donc à l'ARCEP, comme elle avait déjà eu l'occasion de l'exprimer lors des dernières consultations sur l'économie des raccordements, de faire évoluer sa doctrine pour permettre la prise en compte des coûts de pilotage des contrats STOC.

TDF préconise par ailleurs l'arrêt progressif du mode STOC. Cet arrêt permettrait de limiter le coût du pilotage des raccordements pour l'OI ainsi que le nombre d'intervenants sur les réseaux. Il permettrait également d'améliorer le contrôle qualité par l'OI. Cette évolution permettrait l'amélioration de la qualité des réseaux et la clarification des responsabilités de chaque intervenant.

Si le mode STOC a été créé dans le cadre du raccordement initial pour éviter les situations de concurrence entre les OI intégrés et les OCEN, la situation est fondamentalement différente dès lors que le raccordement initial a été réalisé. Un fois ce premier raccordement réalisé, les interventions sur le réseau liées à un changement d'opérateur n'impliquent pas de relations avec le client final. En outre, le passage en mode OI aurait pour effet de limiter le nombre d'intervenants sur nos réseaux, particulièrement sensibles.

TDF propose ainsi que, dans les situations de changement d'opérateur (après le 1^{er} raccordement), les opérations techniques soient réalisées exclusivement par l'OI.

Pour simplifier la mise en œuvre de cette évolution, il pourrait être envisagé de retirer du périmètre du contrat STOC l'ensemble des PM pour lesquels plus de 80% des lignes ont d'ores et déjà été raccordées.

Sur l'identification de solutions de financement pour les raccordements complexes

Ce sujet fait l'objet d'une attention particulière depuis maintenant plusieurs années et TDF constate à regret qu'aucune action n'est mise en œuvre pour le traiter.

TDF demande donc à l'ARCEP, probablement en coordination avec tous les services de l'Etat, de rendre prioritaire le sujet du traitement des raccordements complexes.

Plusieurs voies sont envisageables.

La première est celle d'une évolution des tarifs de raccordements ou des tarifs PM-PB dans les offres des opérateurs d'infrastructures pour prendre en compte le surcoût spécifique lié au traitement de ces raccordements complexes, notamment en cas de construction du génie civil manquant. Il est toutefois nécessaire de rassurer le secteur sur la réalité pratique de la prise en compte de ces coûts spécifiques.

La deuxième est celle de la création d'une nouvelle obligation à la charge d'Orange de complétude de son réseau de GC, à l'instar de ce que l'Autorité a imposé à l'opérateur historique sur la complétude de son réseau de collecte.

La troisième, étant entendu que ce raisonnement s'entend hors financement complémentaire dans le cadre du plan France Très Haut Débit, est celle de la prise en compte de ces raccordements complexes par le Service Universel (ci-après, « SU ») encore en cours de définition.

TDF est à l'entière disposition de l'Autorité pour accompagner ces travaux.

Sur l'affirmation de la capacité des OI à répercuter l'IFER Fixe

Les échanges avec l'ARCEP sur ce sujet sont particulièrement rassurants.



Toutefois, force est de constater que certains opérateurs commerciaux refusent la facturation du montant de l'IFER Fixe.

TDF demande donc à l'ARCEP d'informer tous les OCEN de l'opposabilité du principe de refacturation, à la ligne concernée et à l'euro l'euros du montant de la taxe IFER.





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