

Réponse à la consultation publique de l'ARCEP concernant la réalisation des raccordements finals FttH sur tout le territoire

Mars 2021

INTRODUCTION

L'ARCEP a lancé une consultation publique le 17 décembre 2020 concernant les problématiques relatives à la réalisation des raccordements finals.

La Banque des Territoires accueille très favorablement cette démarche de l'Autorité sur un sujet aussi structurant pour l'aménagement des territoires, l'accès effectif de la population et des entreprises au très haut débit et l'économie même des réseaux FttH. Cette consultation arrive dans un contexte où il s'agit d'accompagner la bascule du réseau historique de cuivre vers la fibre et de garantir la pérennité des réseaux FttH.

Mobilisée dès 2001 à la demande de l'Etat, la Banque des Territoires est aujourd'hui pleinement engagée dans les déploiements des réseaux fixes à très haut débit en fibre optique. Elle est un contributeur important au financement de ces réseaux, principalement par des investissements en fonds propres dans les sociétés de projet titulaires de Délégation de Service Public (concession ou affermage). Elle finance par ailleurs de nombreuses collectivités territoriales via les prêts sur fonds d'épargne notamment.

Dans ce cadre, depuis 2001, la Caisse des Dépôts a investi 500 millions d'euros dans 28 Réseaux d'Initiative Publique FttH (ci-après « RIP »), aux côtés de plusieurs groupes industriels Altitude Infrastructure, Axione, Covage et TDF, et consacré plus de 815 millions d'euros dans des prêts au service public local pour des réseaux très haut débit. Les réseaux ainsi financés en prêt ou fonds propres desserviront près de 10,5 millions de locaux (logements et entreprises) en fibre optique à l'horizon 2025.

Investisseur de premier plan dans les RIP, la Banque des Territoires est donc particulièrement vigilante à la préservation de l'équilibre de ces projets pour permettre de délivrer dans les meilleures conditions possibles (quantité, qualité, calendrier) des services très haut débit à l'ensemble des populations dans les zones les plus rurales.

L'écosystème des RIP a été mis sous tension par la crise sanitaire récente, les déploiements FttH ont été partiellement ralentis, les capacités d'investissements des acteurs privés comme publics ont été mises sous pression. L'effort d'investissement et de déploiement doit se poursuivre et se renforcer et cela dans un cadre budgétaire contraint pour l'ensemble des acteurs de l'écosystème. Ce cadre budgétaire contraint appelle à encore plus de qualité, de résilience et de robustesse dans la réalisation des ouvrages.

Aujourd'hui la réalisation de raccordement via le mode STOC est décriée par un grand nombre d'acteurs au regard des malfaçons et des dégradations constatées sur de nombreux réseaux. Ces dysfonctionnements ne peuvent être niés et appellent à une amélioration du dispositif actuel tant sur le plan contractuel et financier que sur le plan opérationnel, en gardant à l'esprit que le mode STOC en complémentarité du mode OI permet de répondre à un enjeu industriel et commercial de volume de raccordements.

Il ne s'agit donc pas de remettre en cause le mode STOC en tant que tel mais bien de clarifier les rôles et les responsabilités des acteurs au service d'un objectif commun de déploiement des réseaux fibre optique et *in fine* d'accès au très haut débit de l'ensemble des populations du territoire.

Par ailleurs, la généralisation de la possibilité offerte aux opérateurs commerciaux (ci-après OC) de pouvoir souscrire à une tarification du droit d'usage en mode « lissé » a accru le besoin

de financement des projets de RIP. La Banque des Territoires, avec ses fonds propres mobilisés et l'ensemble de la dette bancaire levée, est un financeur majeur, pour le compte des OC, de ces raccordements achetés en mode lissé. La qualité de réalisation de ces raccordements est donc capitale compte-tenu de la mobilisation de nos ressources financières.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Banque des Territoires souhaite partager avec l'Autorité son appréciation de l'économie des raccordements en particulier dans le contexte spécifique des projets de RIP. Ces projets présentent une réalité protéiforme où l'équilibre économique et contractuel établi est propre à chaque projet, est le résultat d'une procédure de mise en concurrence et tient à la capacité d'investissement dans la durée de ses actionnaires.

En ce sens, en qualité d'investisseur avisé dans les réseaux FttH, la Banque des Territoires :

- Accueille favorablement toutes les mesures que pourrait mettre en œuvre l'ARCEP et qui permettraient de se prémunir collectivement contre les malfaçons, les dégradations et les actes de vandalisme sur ces infrastructures ;
- Appelle l'Autorité à intensifier son action pour encadrer et structurer la pratique du raccordement en mode STOC, en utilisant son pouvoir réglementaire afin de garantir l'intégrité et la sécurité des réseaux ;
- Préconise le maintien d'un haut niveau d'exigence en matière de complétude des déploiements, en évitant les effets d'aubaine en termes de désengagement des acteurs sur les raccordements les plus coûteux ;
- Prône une plus grande transparence sur les pratiques tarifaires en matière de raccordement et sur le partage de la valeur entre les acteurs ;
- Invite à maintenir le principe d'une tarification orientée vers les coûts ;
- Attache une importance forte à la préservation de l'équilibre économique spécifique à chaque RIP, en refusant les évolutions relatives à l'économie des raccordements qui seraient de nature à avoir un « effet ciseau » sur la rentabilité de ces projets.

Le présent document détaille ci-après l'analyse de la Banque des Territoires sur ces sujets.

I. Améliorer la qualité du raccordement final

Réponse à la section 2 de la consultation publique

La Banque des Territoires salue le travail initié par l'ARCEP dans cette consultation publique concernant la qualité de réalisation des raccordements. Nous partageons les propos de l'ARCEP selon lesquels « *Une bonne qualité est en effet essentielle pour assurer l'exploitation des réseaux FttH dans de bonnes conditions, assurer leur pérennité et limiter les surcoûts liés aux travaux de reprises ou de réintervention* ».

Spécifiquement sur les projets de RIP, nous attirons l'attention de l'ARCEP sur ces enjeux de qualité de réalisation des raccordements finals, dans un contexte où ces projets doivent trouver un équilibre économique dans un calendrier limité par nature (durée du contrat de concession ou d'affermage). Les malfaçons entraînant à court ou moyen termes des travaux additionnels, des reprises et des surcoûts pour les projets, ainsi que des retards dans la commercialisation et des difficultés d'exploitation, sont de nature à mettre en péril l'équilibre économique de ces projets. Ces coûts additionnels constituent des dépenses « stériles » qui ne génèrent aucune valeur additionnelle. Dégradant la rentabilité des projets, ces coûts grèvent *in fine* une capacité d'investissement qui aurait pu être utilisée autrement.

En qualité d'investisseur de long terme, la Banque des Territoires est donc extrêmement vigilante et accueille favorablement toutes les mesures que pourrait mettre en place l'ARCEP et qui permettraient de se prémunir collectivement contre les malfaçons, les dégradations et les actes de vandalisme sur ces infrastructures.

A ce titre, l'ARCEP évoque dans la présente consultation « la responsabilisation des intervenants dans le raccordement final ». La consultation met en évidence que les dysfonctionnements techniques à l'origine de la mauvaise qualité du raccordement final ont, notamment, un point commun : la complexité de la relation contractuelle existant entre les opérateurs d'infrastructures (ci-après « OI ») et leurs « sous-traitants », opérateurs commerciaux (ci-après « OC ») dans le cadre du raccordement en mode STOC.

Dès lors, il y a un intérêt à étudier la qualification juridique de ces relations contractuelles, mais plus encore, il paraît nécessaire de s'interroger sur le partage de responsabilité entre les différents acteurs et les pouvoirs de contrôle pouvant être exercés sur la passation et l'exécution de ces contrats (**questions 3 et 13**).

La qualification de sous-traitance, au sens de la loi n°75-1334 du 31 décembre 1975, revêt une importance particulière car elle permet la mise en place d'un certain niveau de contrôle de l'exécution de ces contrats. A ce titre, la sous-traitance se distingue des contrats de fourniture et des contrats de prestation de services.

Certains acteurs refusent la qualification de contrats de sous-traitance pour ce qui concerne la relation OI/OC au titre du mode STOC et évoquent un contrat de prestation de services.

Si la qualification de contrat de sous-traitance nous paraît souhaitable pour ce qui concerne le contrat STOC conclu entre l'OI et l'OC, nous sommes conscients que la réalité de la sous-traitance « en chaîne » est difficile à encadrer. Elle suppose une forme de respect des règles de la sous-traitance par chaque rang, ce qui peut être difficile à mettre en œuvre et à contrôler quand la réalisation d'un raccordement peut impliquer des montages de sous-traitance de rang 2, 3, ou plus.

Au-delà de la qualification juridique, et pour ce que nous connaissons le mieux en qualité d'investisseur dans les RIP, le point structurant est finalement de permettre à l'OI d'assurer les missions qui lui ont été confiées par la Collectivité concernant la construction et/ou

l'exploitation du réseau FttH, de tenir ses engagements (notamment en termes de délai de réalisation, de qualité de service, de bonne exploitation) et de maintenir la viabilité du projet, d'un point de vue économique notamment. Pour cela, l'OI doit disposer d'un certain nombre de leviers dans la relation avec l'OC, afin que le recours au mode STOC ou au mode OI soit neutre pour l'exécution du projet de RIP. Rappelons toujours à ce stade de la discussion, que l'ensemble de ces ouvrages sont des biens de retour des collectivités territoriales, font partie intégrante d'un service public délégué, et que les ouvrages doivent donc être réalisés avec qualité en ayant comme préoccupation la bonne utilisation des ressources publiques sur ces projets.

S'agissant des évolutions contractuelles validées par les opérateurs, la Banque des Territoires les accueille très favorablement (obligation de déclaration des entreprises sous-traitantes, obligation de formation de ces entreprises, mise en place de sanctions progressives en cas de malfaçons, dégradations ou de non-respect des règles de sous-traitance, mise en place de mécanismes de mises en demeure pouvant aller jusqu'à l'exclusion du sous-traitant responsable de malfaçons ou dégradations répétées).

Ces nouvelles dispositions contractuelles sont une première étape positive. Toutefois, l'accélération de la commercialisation des réseaux incite à préciser encore plus les responsabilités des acteurs en présence, dans un contexte où le volume de raccordements à réaliser sur les prochaines années sera colossal et appelle à une montée en charge d'un outil industriel solide et fiable en termes de qualité de réalisation des ouvrages.

Au regard de l'enjeu, et même si les échanges bilatéraux entre opérateurs se poursuivent (**questions 6 et 7**), l'ARCEP a un rôle central à jouer dans la précision du cadre d'intervention en mode STOC. Elle pourrait encadrer et structurer la pratique du raccordement en mode STOC, en utilisant son pouvoir réglementaire issu de l'article L.34-8-3 du CPCE. Ce dernier précise en effet à son dernier alinéa que : « *Pour réaliser les objectifs définis à l'article L. 32-1, et notamment en vue d'assurer la cohérence des déploiements et une couverture homogène des zones desservies, l'autorité peut préciser, de manière objective, transparente, non discriminatoire et proportionnée, les modalités de l'accès prévu au présent article.* ». Cet article L.32-1 poursuit comme objectif, à son III, « *l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale* », il poursuit également, au 7° de son II, « *l'intégrité et la sécurité des réseaux de communications électroniques ouverts au public* ».

Ce dernier point raisonne particulièrement juste au regard des malfaçons évoquées précédemment. La pratique du mode STOC a démontré certains dysfonctionnements, au cours des dernières années, mettant en avant une réelle menace sur l'intégrité des réseaux. La multiplicité des intervenants sur un réseau mutualisé a pu se traduire en effet par la dégradation avancée de nombreux éléments de réseau, et souvent par des déconnexions intempestives de clients finals.

La préservation de l'intégrité et de la sécurité des réseaux, prérogative forte de l'ARCEP, pourrait se traduire par un encadrement des conditions de souscription de l'offre d'accès FttH à celui qui souscrit à l'offre. A cet égard, un parallèle peut être fait avec l'offre PRM : l'Autorité a encadré les conditions de souscription d'une offre d'accès, en imposant des contraintes spécifiques. En effet, l'opérateur aménageur doit, en contrepartie de la souscription de l'offre PRM auprès d'Orange, mettre des éléments de réseau à disposition d'Orange (dalle pour l'armoire, 6 paires de fibre optique), payer la consommation d'énergie du PRM et disposer d'un guichet de SAV pour la maintenance des ouvrages.¹

¹ Recommandation de l'Autorité sur la montée en débit via l'accès à la sous-boucle locale de cuivre de France Télécom, juin 2011, dont les principes sont depuis détaillés dans les décisions de l'Autorité consécutives à ses analyses de marché relatives à l'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire.

Dans la même logique de ce qui a été fait sur l'offre PRM, il paraît possible que l'ARCEP introduise un certain nombre de dispositions contraignantes pour les OC en mode STOC dont par exemple :

- La nécessité que les OI agréent les entreprises sous-traitantes de l'OC, les OI étant responsables de l'intégrité du réseau déployé ;
- Une limitation du périmètre du mode STOC, en excluant l'action de brassage au PM en cas de *churn*. Cette limitation serait de nature à réduire le nombre d'intervenants au PM dans la durée et ainsi de réduire les risques liés à ces interventions au moment où la commercialisation du réseau aura atteint un niveau très important ;
- Une répartition de la prise en charge financière de la remise en état du réseau, notamment pour les points de mutualisation (ci-après « PM »). Certains OI évoquent la possibilité de refacturer à l'ensemble des OC présents au PM les coûts de remise en état du PM.

Ces dispositions seraient de nature à favoriser une clarification des responsabilités entre les acteurs et à faire évoluer le mode STOC vers un dispositif plus vertueux.

II. Raccordements finals hors cas « standards »

Réponse à la section 4 de la consultation publique

Dans la présente consultation publique, l'ARCEP distingue trois types de raccordements dits « non-standards », à savoir les raccordements finals « entreprise », les raccordements « longs » et les raccordements « complexes ». Cette distinction technique cache un point commun structurant : ils sont coûteux et leur rentabilité pour les acteurs qui seraient amenés à les réaliser n'est pas évidente, d'autant plus pour un OI intervenant dans le cadre d'un RIP où l'horizon de rentabilité des investissements est fixe et déterminée (la fin du contrat de délégation de service public). Ils sont « réalisables » d'un point de vue technique, même pour les plus périlleux et exotiques d'entre eux, leur coût est le frein le plus fort à leur réalisation. Même si la définition technique de ces raccordements est un enjeu sectoriel, en matière d'aménagement du territoire, la question du modèle économique de ces raccordements est centrale car elle est la raison principale de « *l'abandon de certaines interventions trop difficiles* ».

A titre illustratif et au regard de notre expérience dans le domaine des RIP, les raccordements non standards (hors raccordement entreprises) représentent moins de 5% des raccordements à réaliser par réseau et peuvent peser jusqu'à 30% des investissements totaux à réaliser au titre des raccordements.

Raccordements longs

Actionnaires de 28 RIP FttH, la Banque des Territoires partage le constat de l'ARCEP selon lequel « *il n'existe actuellement pas de consensus sur une définition du raccordement « long »* ». En pratique, les cahiers des charges des opérateurs définissent un critère, propre à chaque acteur, pour fixer une limite de longueur au raccordement « standard », et sont considérés comme « longs » ceux qui dépassent ce critère ».

L'ambition d'une définition unique, partagée entre tous les acteurs, pour les raccordements « longs » présente un attrait évident d'harmonisation sectorielle en la matière (**question 25**).

Pour autant, la Banque des Territoires souhaite attirer l'attention de l'ARCEP sur le fait que la diversité des définitions retenues dans les contrats de RIP participe d'un équilibre propre à chaque projet. Changer la définition en cours d'exécution du contrat pourrait entraîner un changement des obligations mises à la charge de l'une ou l'autre des parties au contrat, créant parfois des effets d'aubaine en termes de désengagement, d'autres fois une charge financière additionnelle et non prévue pour l'OI. Il ne faut donc sans doute pas adopter de règle nationale de portée générale.

Au-delà de la question de sa définition, la notion de raccordement « long » renvoie plus globalement à l'enjeu majeur de la complétude des déploiements. En effet, l'ARCEP interroge les acteurs sur la possibilité d'introduire « *un seuil limite (que ce soit une longueur de câble ou un nombre d'infrastructures sollicitées) au-delà duquel l'OI ne devrait plus positionner de PBO* ». L'Autorité évoque ainsi l'hypothèse de « transformer » ces raccordements « longs » en « locaux raccordables sur demande » qui serait in fine un raccordement « standard » (**question 26**).

Cette réflexion amène plusieurs observations :

- Les raccordements « longs » résultent de choix d'architecture qui ne doivent pas remettre en cause l'obligation de complétude. La Banque des Territoires partage ainsi le propos de l'ARCEP selon lequel « *la responsabilité de l'OI est de rendre l'intégralité des locaux (situés au sein de la zone arrière du point de mutualisation) « raccordables »*. À cette fin, l'OI doit s'assurer d'une localisation judicieuse des PBO afin de limiter la complexité et la longueur des raccordements finals ». Ces choix d'architecture traduisent un équilibre technico-économique acceptable par l'OI ;
- Un même PBO peut concerner à la fois des raccordements standards et des raccordements « longs » ;
- Dans le cadre des procédures de mise en concurrence pour l'attribution des projets de RIP, l'équilibre technico-économique proposé par chaque candidat et les engagements de déploiement associés ont pu être déterminants pour l'attribution du projet.

Ceci exposé, plusieurs questions peuvent être formulées concernant la « transformation » d'un raccordement « long » en « local raccordable sur demande » :

- Le fait de différer la pose du PBO dans un mécanisme dit « raccordable à la demande » se traduirait par le report dans le temps de certains investissements se rapportant en principe au premier établissement. Pour les projets de RIP :
 - Quelle est la capacité de l'OI à amortir sur une durée plus courte ces investissements qui seraient réalisés plus tardivement dans la vie du contrat ?
 - Comment maintenir l'équilibre économique lié au subventionnement du premier établissement de réseau dès lors qu'une partie de ces investissements pourraient être réalisés en dehors de la période de construction initiale ?
 - Qui prendra en charge le surcoût lié aux « ré-interventions » échelonnées dans le temps pour finaliser le réseau de desserte ?
 - Comment se prémunir contre un effet d'aubaine pour les acteurs qui se sont engagés à déployer l'ensemble des PBO et leur donner un prétexte pour remettre en cause leurs engagements contractuels pris à l'égard des collectivités ?
- Comment cette évolution pourrait s'articuler avec le statut de « zone fibrée » inscrit dans la loi et l'objectif de complétude intégrale du réseau FttH dans le cadre de l'extinction du réseau cuivre ?

Au regard de toutes ces incertitudes, la Banque des Territoires n'est pas favorable à ce qu'un seuil limite (que ce soit une longueur de câble ou un nombre d'infrastructures sollicitées) soit défini au-delà duquel l'OI ne devrait plus positionner de PBO.

Concernant le recouvrement du coût des raccordements « longs » (**question 29**), l'ARCEP suggère trois pistes. Ces propositions² appellent les remarques suivantes :

- De notre compréhension, la proposition a) induirait d'adopter l'approche des raccordements standards aux raccordements « longs », en refacturant aux OC les coûts de raccordements via le tarif d'usage (flux n° 3). Cela présente le risque de conduire en pratique à des échecs de raccordements, l'OC n'acceptant pas de supporter seul des surcoûts qu'il ne pourrait pas amortir³. Cette proposition ne nous semble pas être pertinente en termes d'aménagement du territoire. Elle pourrait conduire dans les faits à exclure toute une partie de la population, notamment dans les territoires les plus ruraux, à l'accès à la fibre optique, générant ainsi une nouvelle fracture numérique ;
- La proposition b) permet de mutualiser entre tous les acteurs (OI et OC) les surcoûts des raccordements « longs » en opérant une certaine péréquation entre les raccordements « standards » et les raccordements « longs ». Elle suppose une augmentation modérée de la tarification du tarif d'usage du raccordement en fonction des coûts estimés de l'ensemble des raccordements d'une maille donnée. Dès lors plusieurs questions se présentent :
 - Quelle maille retenir pour calculer et appliquer cette surfacturation ? ZAPM, zone de cofinancement, territoire du projet ? Sachant que plus la maille sera grande, plus l'effet de péréquation sera grand et l'impact moindre et acceptable pour les OC ;
 - Comment connaître en avance de phase les coûts de raccordement de l'ensemble de la maille ?
 - Comment appliquer ce dispositif dans le cadre des projets de RIP où chaque projet a déjà défini un principe de répartition de la prise en charge de ces coûts entre les acteurs (OI, OC, client final et collectivité) ? dans ce contexte particulier, l'Autorité devra faire preuve de vigilance pour ne pas déstabiliser l'équilibre économique des projets, ni créer des effets d'aubaine amenant certains acteurs à se désengager de la prise en charge de certains coûts de raccordement.
- Enfin, la proposition c) qui consiste à déporter les coûts des raccordements « longs » sur la masse des coûts PM-PBO soulève plusieurs difficultés juridiques et économiques :
 - Pour les RIP, des subventions sont accordées au segment PM-PBO, parfois au segment PBO-PTO et dans certains cas spécifiquement pour les raccordements longs. La proposition c) suppose que les subventions du segment PM-PBO seraient en réalité affectées à d'autres coûts, en l'espèce des coûts de raccordement. Et, en cascade, si le segment PBO-PTO est initialement subventionné au titre du contrat de DSP, l'OI pourrait avoir des difficultés à percevoir ces subventions. De façon globale, cette proposition

² Pour rappel, les coûts des raccordements longs sont supportés dans la proposition a) par l'OC, dans la b) par la surfacturation de l'ensemble des raccordements « standards » du réseau et dans la c) par les tarifs d'accès PM-PBO.

³ Il semble peu probable que l'OC puisse faire supporter ce surcoût à l'abonné final.

engendre un risque important de déstabilisation des projets publics et pose la question de la transparence de l'allocation de la subvention ;

- Concernant spécifiquement les projets de RIP pour lesquels le montage juridique retenu est un contrat d'affermage, la proposition c) peut induire une modification forte dans la répartition de la prise en charge de ces coûts entre l'OI et la collectivité, modification de nature à déstabiliser les projets en cours.

Raccordements complexes

L'ARCEP interroge les acteurs sur la possibilité d'exclure les raccordements complexes du périmètre d'intervention du mode STOC (**question 30**). Il nous semble que cette question doit être abordée à l'aune de la volumétrie de raccordements concernés. Si les raccordements non standards (hors raccordements entreprises) concernent moins de 5% des raccordements sur un projet de RIP, les raccordements complexes ne sont qu'une infime partie de ces raccordements non standards. Dès lors, et au regard des difficultés de réalisation des raccordements standards évoquées précédemment, la Banque des Territoires est favorable à ce que le mode OI soit privilégié pour ces raccordements.

Ces raccordements dits « complexes » renvoient le plus souvent (i) à des enjeux d'infrastructures inexistantes qui doivent être créées ou défectueuses (fourreaux bouchés ou cassés par exemple), (ii) à des conditions de réalisation périlleuse (élagage par exemple) qui nécessitent un équipement et un matériel spécifique, ou encore (iii) à des interventions sur des infrastructures tierces (Enedis ou Orange)⁴.

Ces situations renchérissent le coût de construction du raccordement et le font sortir des standards d'intervention.

Plusieurs pistes peuvent être étudiées pour financer ce coût de construction élevé :

- L'OI pourrait proposer une intervention pour la création des infrastructures d'accueil au client final, à l'instar de ce que peuvent pratiquer les concessionnaires d'eau, d'assainissement ou encore le gestionnaire du réseau de distribution d'électricité ;
- Les coûts d'intervention de l'OI sur les infrastructures tierces pour le compte de leur gestionnaire, afin de les réparer devraient être répercutés à l'euro l'euro à ces gestionnaires d'infrastructures.

En revanche, comme évoqué précédemment, la Banque des Territoires identifie plusieurs difficultés quant à la possibilité de déporter les coûts des raccordements « complexes » sur la masse des coûts PM-PBO (réponse à la **question 32** équivalente à celle formulée pour la question 29).

De même que pour les raccordements « longs », l'hypothèse de mettre en place un système de péréquation entre tous les raccordements (standards, « longs » et « complexes ») emporte plusieurs questions (réponse à la **question 33** équivalente à celle formulée pour la question 29) et ne semble pas être la réponse la mieux proportionnée au regard de la volumétrie de raccordements concernés.

⁴ Le diagnostic du caractère complexe du raccordement doit être fait systématiquement afin de ne pas laisser le client final face à une situation non comprise et sans solution. En ce sens, il paraît opportun que l'OI garde la responsabilité de l'identification de la difficulté de réalisation et se charge d'établir le devis des travaux nécessaires à la réalisation du raccordement complexe. Il paraît difficile d'envisager une prise en charge financière de cette prestation de diagnostic par le client final.

III. Pratiques tarifaires

Réponse à la section 5 de la consultation publique

Concernant la problématique de l'hétérogénéité des tarifs de sous-traitance pour différents opérateurs commerciaux chez un même opérateur d'infrastructure (**questions 36 et 38**), nous avons pu observer que certains OI ont imposé des plafonnements dans le tarif de sous-traitance STOC, en cohérence avec la tarification en mode OI. La Banque des Territoires est favorable à une tarification unique par RIP. De plus, pour un même raccordement, qui est un bien de retour de la collectivité dans le cadre d'un RIP, il est difficilement entendable que le coût diffère sensiblement pour la réalisation des mêmes travaux que l'on soit en mode OI ou en mode STOC. L'incompréhension est encore plus forte s'il existe une différence de coût de réalisation entre les différents OC intervenants en mode STOC sur un même raccordement. Plusieurs effets néfastes de l'hétérogénéité des tarifs de sous-traitance peuvent être d'ores et déjà mis en évidence :

- Une captation de la valeur du projet dès lors que la grille tarifaire en mode STOC est plus élevée que la grille tarifaire en mode OI ;
- Un risque de limitation de la concurrence entre OC au travers du mécanisme de restitution des droits d'usage en cas de *churn* ;
- Le cas échéant, pour les projets de RIP, un possible effet inflationniste sur la subvention.

En conséquence, la Banque des Territoires est favorable à ce que l'ARCEP étudie plus précisément l'opportunité pour les OI de fixer, pour tous les OC présents sur leur réseau, une grille de sous-traitance OI-OC (flux n° 2) unique pour la réalisation des raccordements finals. Cette grille unique, à défaut de refléter la réalité des coûts supportés, devrait du moins traduire une contribution proportionnée et équilibrée des acteurs en présence. Elle permettrait d'apporter de la visibilité à tous les acteurs sur un même projet, garantirait une égalité de traitement car tous seraient en effet soumis aux mêmes tarifs de sous-traitance (flux n° 2), d'usage (flux n° 3) et à une même base tarifaire pour calcul de la restitution des droits d'usage (flux n° 4). De fait, cela permettrait de limiter les effets d'aubaine, les stratégies de limitation de la concurrence et de captation de valeur.

IV. Spécificités de la zone d'initiative publique

Réponse à la section 6 de la consultation publique

La Banque des Territoires remercie l'ARCEP de la réflexion qu'elle mène concernant le bon niveau de la contribution financière des OC pour la réalisation des raccordements sur les RIP. A minima, il nous paraît essentiel que les OC ne contribuent pas moins en zone d'initiative publique que ce qu'ils sont en mesure de faire en zone d'initiative privée.

Nous comprenons que l'Autorité souhaite mettre en cohérence la référence tarifaire, en matière de raccordement final, avec les coûts effectivement supportés par les OC en mode STOC. Toutefois cette relation appelle notre vigilance collective sur la détermination de la grille de sous-traitance OI-OC et milite encore plus pour l'émergence d'une grille unique par projet de RIP pour l'ensemble des OC.

Nous comprenons le choix de se référer au mode STOC étant donné que plus de 95% des raccordements réalisés dans les RIP en 2020 l'ont été via cette modalité contractuelle. Ce taux est dépendant de la maturité des RIP, et bien moins important tant que la majorité des OCEN ne commercialisent pas le réseau.

L'ARCEP se propose d'étudier deux pistes pour définir une référence de coût pertinente afin de fixer une nouvelle référence tarifaire pour le raccordement final en zone d'initiative publique (**question 40**) : une référence en termes de coût moyen (coût péréqué selon les quatre typologies) ou une référence en termes de coût maximal (coût d'un raccordement final réalisé en aérien). Ces deux références renvoient aux coûts supportés par un opérateur pour la réalisation d'un raccordement final en zone d'initiative privée.

Ces deux pistes appellent des commentaires :

- L'approche du coût moyen péréqué, d'ailleurs parfois utilisée dans les contrats de RIP pour déterminer le montant forfaitaire de subvention, repose sur une logique de solidarité et conduit les entreprises de travaux, l'OI et l'OC à accepter de prendre un risque en amont. Deux remarques toutefois :
 - La répartition des typologies peut être très différente d'un territoire à l'autre, de sorte que, prendre la référence de la zone d'initiative privée n'est pas pertinent pour la zone d'initiative publique, d'autant plus que les zones d'initiative publique sont également très différentes entre elles ;
 - La question de la maille à prendre en compte pour appliquer un tarif unique péréqué (ZAPM, zone de cofinancement, ou zone encore plus large) est déterminante ;
 - Enfin, cette démarche suppose de connaître en avance de phase tous les coûts de l'ensemble des raccordements de la maille choisie.
- L'approche du coût maximal apparaît risquée, à plusieurs titres :
 - Un possible effet d'aubaine se traduisant par un risque inflationniste sur l'ensemble des coûts de raccordements ;
 - Dans l'hypothèse de raccordements subventionnés, si le coût maximal constitue une référence pour déterminer le niveau de subvention, le risque de « surcompenser » les surcoûts de la majeure partie des raccordements est important, au risque de méconnaître les principes applicables à l'octroi d'aides d'Etat. A cet égard, l'approche péréquée est bien plus vertueuse.

Concernant la distribution moyenne des raccordements dans les RIP, l'approximation proposée par rapport à la distribution des raccordements finals de la boucle locale cuivre d'Orange en zones moins denses d'initiative privée ne correspond pas à la réalité du terrain constatée dans les RIP où nous sommes investisseurs (**question 41**).

Notamment, la part des raccordements en immeuble est beaucoup moins importante. Elle représente en moyenne environ 10% des raccordements. L'hétérogénéité des situations entre d'un projet de RIP à l'autre peut être importante, toutefois de façon générale, nous constatons que la majorité des raccordements réalisés en zone d'initiative publique concerne des raccordements aériens (entre un tiers et la moitié des raccordements) ou souterrains (entre un tiers et la moitié des raccordements).

Concernant les flux financiers associés aux raccordements finals (**questions 42 et 43**), la Banque des Territoires souhaite attirer l'attention de l'ARCEP sur les points suivants :

- A notre connaissance, il n'y a pas de « reversement » de subvention entre l'OI et l'OC ;

- Il doit y avoir une cohérence entre le tarif de sous-traitance et le droit d'usage (flux 2 et 3) ;
- La tarification du droit d'usage doit s'apprécier en mode frais d'accès initiaux (FAS) et en mode location (« raccordement lissé »). La tarification en mode location est structurant dans l'équilibre économique de l'OI sur la durée du contrat de DSP qui porte un véritable effort de trésorerie. Cet équilibre ne doit pas être fragilisé par les stratégies financières des OC guidées par une tarification qui serait trop basse du « raccordement lissé » ;
- L'augmentation du tarif de sous-traitance doit générer un partage de la valeur sur l'ensemble de la chaîne de sous-traitance. Il paraît important que l'augmentation du tarif de sous-traitance (flux 2) ne puisse pas être décorrélée d'une augmentation réelle du tarif de construction (flux 1).

Plus spécifiquement concernant les modalités tarifaires du mode STOC en zone d'initiative publique (**question 44**), tous les points évoqués précédemment pour la zone d'initiative privée par la Banque des Territoires sont applicables pour les projets de RIP.

Il convient néanmoins d'ajouter un point concernant l'existence des coûts « cachés » pour l'OI liés au mode STOC (au-delà de la problématique des malfaçons) et qu'il conviendrait de prendre en compte dans la réflexion sur la tarification de l'offre d'accès : le mode STOC induit chez les OI des coûts de pilotage additionnels qui ne sont pas recouverts aujourd'hui. Il s'agit principalement de coûts liés à la gestion des échecs de raccordement, au traitement des problématiques de génie civil et à des enjeux d'exploitation liés à la mise en place du mode STOC. Ces coûts pourraient être en partie ou en totalité compensés par une évolution de la tarification du droit d'usage.

Enfin, concernant sur la question des tarifs de raccordement final en mode OI (**question 45**), la Banque des Territoires est favorable à une évolution à la hausse de la tarification dans une logique d'orientation des tarifs vers les coûts.