



on est fait pour
être ensemble



Projet de plan de fermeture du réseau cuivre d'Orange

Consultation publique

Réponse à la consultation publique du 7 février 2022

Version publique



1. Synthèse de la réponse

Le plan de fermeture du cuivre est une étape cruciale de la transition vers le très haut débit. Cependant, ce plan de fermeture, s'il était mal encadré ferait courir des risques majeurs aussi bien aux clients des opérateurs qu'à la concurrence.

La fermeture du réseau cuivre d'Orange doit donc être appréhendée dans un plan ambitieux tout à la fois protecteur des clients et de la concurrence, dans lequel le déploiement de la fibre sur le territoire serait le fil conducteur, au risque sinon de renforcer le « déclassement numérique ». Dit autrement les deux grands projets nationaux que sont la fermeture du cuivre d'une part, et le plan France THD d'autre part, sont interdépendants. Le pilotage de la fermeture du cuivre doit être arrimé à celui de la réalisation du plan THD qui en est le sous-jacent.

C'est avec un profond souci de l'intérêt client et de la concurrence, tant sur les marchés grand public qu'entreprise, que Bouygues Telecom apporte, dans une démarche constructive, des suggestions d'amélioration au plan de fermeture d'Orange soumis à consultation publique.

Si la fermeture commerciale nationale voulue par Orange en 2026 peut sembler séduisante à des fins de communication simplifiée vers le grand public, elle fait finalement courir un risque inutile au plan de fermeture du cuivre. **Cette fermeture commerciale nationale, conditionnée dans le plan d'Orange à la finalisation totale, et dans les délais, du plan France Très Haut Débit met en risque la totalité du plan de fermeture.** Dans l'intérêt des consommateurs, de la concurrence mais également de la réussite du projet de fermeture du cuivre, Bouygues Telecom propose donc de s'affranchir de la fermeture commerciale nationale de 2026 et propose un mécanisme s'adaptant automatiquement à l'avancée du plan France Très Haut Débit.

Afin de mener à bien cette fermeture commerciale nationale, y compris si le plan France Très Haut Débit venait à connaître des retards, **Orange envisage de remettre en cause le principe de complétude des déploiements fibre. Cette remise en cause est particulièrement préoccupante car elle renforce le risque de « déclassement numérique »** déjà ressenti par certains de nos concitoyens. Ainsi, les fermetures techniques doivent dans un premier temps concerner les communes où le 100% fibre est atteint (selon l'observatoire Arcep 11 000 communes, représentant près de 18M de locaux, avaient déjà dépassé les 90% de couverture fibre fin 2021). Dans un second temps, **un relâchement progressif de la contrainte liée à la couverture fibre pourrait être envisagé à condition de garantir un accès fibre à tout client bénéficiant aujourd'hui d'un accès cuivre actif.**

Cet assouplissement, doit cependant être assorti de critères **objectifs** et **transparents** pour ne souffrir d'aucune discussion. Il en est de même pour l'ensemble des paramètres du plan de fermeture du cuivre.

A ce titre, **la sélection des communes à fermer techniquement doit répondre à des critères objectifs et transparents** tels que l'avancement des déploiements fibre et le parc cuivre résiduel, le respect des seuils de QoS Fibre fixés par l'Autorité, etc. Afin de rendre cette sélection transparente et prédictive, Bouygues Telecom propose ci-après une formule de calcul permettant d'attribuer une note de « maturité fibre » à chacune des communes. La fermeture devant d'abord s'opérer sur les communes



dont la note est la plus basse, de manière à laisser aux autres communes le temps d'accroître leur maturité fibre.

En outre, les difficultés rencontrées, depuis 2021, lors des expérimentations de fermetures techniques, démontrent qu'il est crucial de mettre en place un véritable **pilotage industriel de ce projet national**. Bouygues Telecom insiste sur le fait que l'industrialisation à venir, nécessitera, sous l'égide de l'Arcep, la mise en place de groupes de suivi, réunis autour d'indicateurs formels et de règles de fonctionnement.

La fermeture technique est le principal facteur d'accélération de migration des clients cuivre vers la fibre. Afin d'être réellement efficace et incitative, et s'assurer de ne laisser aucun client sur « le bord de la route », cette fermeture technique devra nécessairement s'accompagner d'une **communication « estampillée » de l'Etat**. Cette communication devra également être déclinée au niveau local, en s'appuyant sur les élus et les opérateurs commerciaux.

Enfin, Bouygues Telecom propose des **évolutions législatives**, par exemple afin de faciliter le vote de l'installation fibre dans les copropriétés, et **fonctionnelles** protégeant les clients et la concurrence.



Table des matières

1. Synthèse de la réponse	2
2. Le plan d'Orange n'est pas ambitieux, il met en danger la concurrence et s'affranchit du cadre réglementaire	5
2.1 La fermeture commerciale nationale de 2026 est dépourvue de portée utile et doit plus probablement être regardée comme un moyen de contourner l'obligation de complétude	5
2.2 Le plan d'Orange fait peser un risque de « déclassement numérique »	6
2.3 Un plan de fermeture ou d'abandon du réseau cuivre ?	8
3. Adaptations suggérées par Bouygues Telecom	9
3.1 Abandon de la fermeture commerciale nationale et relâchement progressif du 100% fibre	9
3.2 Des critères de sélection de communes véritablement objectifs et transparents	12
3.3 Une fermeture historique qui nécessite un pilotage projet d'Orange	14
3.4 Une communication neutre est indispensable à la réussite du projet	15
3.5 Les clients et la concurrence doivent être préservés	17
3.6 Divers	20
4. Une hausse tarifaire serait injustifiée et punitive	23



Question 1

Les acteurs sont invités à transmettre à l'Autorité leurs analyses, remarques et appréciations relatives au plan communiqué par Orange.

2. Le plan d'Orange n'est pas ambitieux, il met en danger la concurrence et s'affranchit du cadre réglementaire

Orange a annoncé fin 2019 sa volonté de procéder à la fermeture de son réseau cuivre d'ici 2030. Fin 2020¹, l'Arcep finalisait l'encadrement réglementaire de cette fermeture et laissait le soin à Orange de proposer un plan s'inscrivant dans ce cadre.

Initialement annoncé pour l'été 2021, puis repoussé à plusieurs reprises, le plan de fermeture d'Orange a finalement été rendu public en février 2022, laissant les concurrents d'Orange dans l'incertitude près d'un an. Ce délai aurait pu être compris s'il avait été mis à profit par Orange pour renforcer les ambitions de son plan et s'assurer que celui-ci s'inscrivait dans le cadre prévu par l'Arcep afin de préserver les clients et la concurrence. Force est de constater qu'il n'en est rien, au contraire même : **le plan de fermeture du cuivre proposé par Orange n'est pas ambitieux, est très insuffisant pour répondre aux enjeux de l'intérêt commun de fermeture du réseau cuivre et méconnaît les objectifs de la régulation sectorielle.**

Bouygues Telecom détaille ci-après les principaux risques soulevés par le plan d'Orange, puis propose dans la section suivante les évolutions minimales à apporter à ce document afin que la fermeture du réseau cuivre en France soit une réussite.

2.1 La fermeture commerciale nationale de 2026 est dépourvue de portée utile et doit plus probablement être regardée comme un moyen de contourner l'obligation de complétude

Le cadre réglementaire de l'Arcep prévoit des fermetures commerciales sous 2/6 mois à l'adresse et des fermetures commerciales sous 18/36 mois à la maille du NRA. Dans les deux cas, l'Arcep précise que les déploiements fibre doivent être totalement finalisés. Conformément à sa demande, Orange dispose donc des leviers nécessaires pour arrêter la commercialisation de lignes cuivre ou, plus prosaïquement de « fermer le robinet », au rythme des déploiements fibre.

Pour autant, Orange remet en cause le cadre réglementaire en introduisant une fermeture commerciale nationale en 2026 indépendante de la finalisation effective des déploiements fibre. Si la symbolique d'une **fermeture commerciale nationale peut sembler attrayante de prime abord**, notamment afin de disposer d'un levier de communication simple envers le grand public, **elle est en réalité inutile et dangereuse pour les clients et la concurrence** comme nous allons le détailler ci-après.

Orange justifie cette fermeture commerciale nationale en l'adossant au plan France Très Haut Débit qui prévoit la généralisation de la fibre sur l'ensemble du territoire national d'ici fin 2025 :

¹ Décision n° 2020-1446 de l'Arcep en date du 15 décembre 2020.



théoriquement, la fibre devrait donc être présente sur la totalité des locaux du territoire français. Pour autant, Orange fait preuve d'une légèreté inquiétante en ne prévoyant aucun report, même local, afin de prévenir l'éventualité de retards du plan France THD. Dès lors, **deux cas de figure pourraient se présenter : 1) le plan France THD est effectivement finalisé fin 2025 et la fermeture commerciale respecte le cadre Arcep ou 2) des retards de déploiements sont constatés menant à une fermeture sur des locaux non fibrés et, par conséquent, à un risque de « déclassement numérique » de certains français.**

Face à ce risque, il convient de s'interroger sur les apports de la fermeture commerciale nationale voulue par Orange. Il est important de rappeler que si le plan France THD est finalisé, alors cette fermeture commerciale nationale sera inutile car les opérateurs ne commercialisent d'ores et déjà plus d'offres cuivre lorsque la fibre est présente. En effet, si l'intention d'Orange est d'inciter les clients à migrer du cuivre vers la fibre, celle-ci n'est pas utile puisque, comme indiqué ci-avant, la fermeture commerciale est déjà une réalité chez tous les opérateurs dès lors que la fibre est disponible. Après analyse, il apparaît donc que **cette fermeture commerciale nationale en 2026 n'a d'intérêt que pour Orange : celui de justifier une remise en cause de l'obligation de complétude des déploiements** et s'affranchir du cadre de l'Arcep, au détriment des clients et de la concurrence.

En conséquence, Bouygues Telecom suggère de supprimer cette fermeture commerciale nationale et de remettre le client final au cœur du projet car **seule la fermeture technique à venir de leur ligne incitera les clients réfractaires à migrer vers la fibre**. C'est d'ailleurs l'approche retenue par les autres pays Européens : le principe de fermeture commerciale est une exception française.

Bien entendu, Bouygues Telecom ne remet pas en cause le fait que, dès lors que les prérequis sont remplis, Orange puisse procéder à des fermetures commerciales si elle souhaite se rassurer quant à la « fermeture du robinet », pour autant cela ne doit pas être un prétexte pour impacter les clients et la concurrence en introduisant une fermeture commerciale nationale inutile et dangereuse.

2.2 Le plan d'Orange fait peser un risque de « déclassement numérique »

Orange indique dans son plan de fermeture qu'il sera *« nécessaire d'adapter le critère actuellement défini par l'Arcep dans ses décisions d'analyse de marché s'agissant de la couverture en FttH, i.e. la totalité des locaux raccordables à un réseau FttH. Pour Orange, il est nécessaire de pouvoir fermer commercialement le réseau cuivre dans une commune donnée quand bien même une partie résiduelle des locaux ne seraient pas raccordables au FttH. »*

Bouygues Telecom tient à rappeler que la transition vers le très haut débit n'est envisageable qu'à condition que des réseaux offrant une qualité de service suffisante, dans des conditions économiques raisonnables, soient disponibles. **Un des prérequis nécessaires à la fermeture du réseau cuivre, et plus globalement à la transition nationale vers la fibre souhaitée par l'Etat, est donc le respect de l'obligation dite de « complétude des déploiements »².**

² Au terme de l'article 3 de la décision n° 2010-1312 du 14 décembre 2010 de l'Arcep : *« L'opérateur d'immeuble installe un point de mutualisation suffisamment dimensionné pour desservir l'ensemble des logements ou locaux à usage professionnel de la zone arrière correspondante. Depuis ce point de mutualisation, il déploie vers les logements et locaux à usage professionnel, dans un délai raisonnable à la suite de la déclaration de la zone arrière de son point de mutualisation, un réseau*



A ce titre, la réglementation impose aux opérateurs d'infrastructure de **déployer des lignes en fibre optique « à proximité immédiate »³ de l'ensemble des logements et locaux à usage professionnel** de la zone arrière de chaque point de mutualisation⁴, permettant de raccorder l'ensemble de ces locaux, et ce **dans un délai raisonnable d'au plus de deux à cinq ans** en fonction des caractéristiques locales à la suite de la déclaration de la zone arrière de son point de mutualisation. **Cette obligation s'applique à l'intégralité du territoire, à l'exception des 106 communes les plus denses.** A cet égard, la complétude est atteinte dès lors que l'ensemble des locaux sont raccordables ou, dans une faible proportion, « raccordables sur demande »⁵, sauf impossibilité dûment justifiée (par exemple, cas de refus des copropriétés ou propriétaires concernés).

L'obligation de complétude répond à des enjeux d'aménagement du territoire mais également d'attractivité de la zone : la généralisation de la fibre optique est un outil majeur d'attractivité permettant aux territoires ruraux de bénéficier de solutions de connectivité numérique et des services dans des conditions identiques à celles des territoires plus urbains. A cet égard, l'enjeu est désormais que la fibre devienne l'infrastructure fixe de référence et prenne le relai du réseau cuivre historique en cours de fermeture. Ainsi, une migration réussie ne pourra se faire que dans le cadre du respect de l'obligation de complétude des opérateurs d'infrastructure.

Par ailleurs, Bouygues Telecom tient à rappeler, que dans le cadre du Plan France Très Haut Débit, les opérateurs d'infrastructures bénéficiant d'un financement à travers des aides d'état⁶ ont accepté en contrepartie le cahier des charges « France très Haut Débit » prévoyant notamment que chaque projet RIP soit conforme au cadre réglementaire de l'Autorité. **Il ressort de ce qui précède que le non-respect de l'obligation de complétude aurait pour conséquence de remettre en cause une partie du Plan France Très Haut Débit, bouleversant ainsi considérablement le financement des réseaux d'initiative publique et accentuant de facto une fracture numérique locale.**

Consciente de ces enjeux, l'Arcep prévoit d'ailleurs dans son cadre réglementaire que toute fermeture du réseau cuivre soit conditionnée à la finalisation des déploiements fibre sur la zone. Bouygues Telecom s'étonne donc vivement de la volonté d'Orange de piétiner le cadre réglementaire, quitte à **introduire d'importants biais concurrentiels ou à alimenter un sentiment de « déclasserment**

horizontal permettant de raccorder l'ensemble des logements ou locaux à usage professionnel de la zone arrière à proximité immédiate de ces logements ». Les motifs de la décision n° 2010-1312 précisent à cet égard qu'il convient de prévoir « que l'opérateur d'immeuble déploie, dans un horizon de temps raisonnable, un réseau horizontal suffisamment dimensionné, entre ce point de mutualisation et la proximité immédiate de l'habitat de la zone arrière. Un délai de déploiement, au plus de deux à cinq ans, en fonction des caractéristiques locales, semble, à cet égard, raisonnable. À cet horizon, il est souhaitable que ce déploiement permette à l'opérateur d'immeuble de raccorder tous les logements et locaux à usage professionnel de la zone arrière du point de mutualisation et que cet opérateur vise, sous réserve du refus des copropriétés et propriétaires concernés, à en raccorder effectivement la quasi-totalité [...] ».

³ La recommandation de l'Arcep du 7 décembre 2015 portant sur la mise en œuvre de l'obligation de complétude des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné en dehors des zones très denses, précise que déployer un réseau « à proximité immédiate » d'un local implique d'avoir installé le PM, le PBO et établi la continuité optique entre ces deux éléments ; v. également : la recommandation Arcep du 24 juillet 2018, relative à la cohérence des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné.

⁴ Zone technique de déploiement regroupant, en général, entre 300 et 450 locaux.

⁵ C'est-à-dire rendu raccordable par l'opérateur dans un délai maximum de 6 mois après la première demande de raccordement par l'utilisateur.

⁶ Les aides sont modulées en fonction d'un taux de ruralité, qui mesure la part relative de la population vivant dans une commune n'appartenant à aucune unité urbaine, et d'un taux de dispersion de l'habitat.



numérique » chez certains français bénéficiant aujourd'hui du cuivre mais qui se verraient demain perdre l'accès à tout offre fixe filaire, ni sur le cuivre, ni sur la fibre. Cela n'est pas acceptable.

2.3 Un plan de fermeture ou d'abandon du réseau cuivre ?

Nous l'avons vu précédemment, **Bouygues Telecom s'inquiète de la légèreté qui se dégage du plan d'Orange laissant craindre que la fermeture du réseau cuivre soit *in fine* sans pilotage.** Bouygues Telecom tient à rappeler que près de la moitié des foyers français sont aujourd'hui encore raccordés au réseau cuivre : les enjeux commerciaux et concurrentiels majeurs ne doivent donc pas être pris à la légère.

A titre d'exemple, Bouygues Telecom **s'étonne de ne pas trouver en annexe un calendrier des communes à fermer techniquement**, en particulier pour le lot de 2023 dont la fermeture commerciale interviendra d'ici quelques mois (novembre 2022), **ou des critères suffisamment précis permettant d'estimer et anticiper les lots à venir.** De même, **Orange ne semble pas considérer utile de mettre en place une véritable organisation projet**, incluant une industrialisation des processus interopérateurs, des critères de sélection de communes véritablement objectifs et transparents ou encore des plannings précis prévoyant des jalons de décision. Enfin, **Orange envisage d'interdire les commandes dérogatoires à compter de 2023 sans analyser les raisons** faisant que ces commandes sont aujourd'hui nécessaires.

Bouygues Telecom s'inquiète du manque apparent de réflexions poussées d'Orange et, soucieuse de la réussite de cette évolution majeure pour le marché, propose ci-après des évolutions concrètes aux multiples zones grises subsistant dans le plan de fermeture d'Orange.



3. Adaptations suggérées par Bouygues Telecom

Bouygues Telecom propose d'adapter le plan de fermeture du cuivre d'Orange afin de le simplifier et de sécuriser les clients finals et la concurrence.

3.1 Abandon de la fermeture commerciale nationale et relâchement progressif du 100% fibre

Abandon de la fermeture commerciale nationale

Ainsi que développé précédemment, le plan de fermeture d'Orange est bâti sur l'hypothèse (optimiste) que le plan France Très Haut Débit sera totalement finalisé fin 2025. Lier ce calendrier à celui d'une fermeture commerciale nationale fait peser des risques sur la concurrence, les clients et la réalisation du planning d'arrêt du cuivre. Il a par ailleurs été démontré que cette fermeture commerciale est inutile en plus d'être dangereuse.

En conséquence, **Bouygues Telecom suggère de supprimer la fermeture commerciale nationale de 2026 et de la remplacer par des fermetures commerciales rapides incluant les entreprises à compter de 2026** jusqu'à finalisation du plan France Très Haut Débit.

Cette proposition de Bouygues Telecom s'inscrit dans la volonté d'Orange « de fermer le robinet » tout en s'adaptant automatiquement à l'avancée du plan France Très Haut Débit. En effet, si le plan France THD est finalisé fin 2025 comme l'espère Orange alors la fermeture commerciale s'appliquera sur l'ensemble du territoire. En revanche si le plan France THD n'est pas finalisé alors les adresses non encore fibrées fin 2025 seront fermées commercialement au rythme des derniers déploiements.

Bouygues Telecom insiste sur le fait que la fermeture commerciale est déjà une réalité chez tous les opérateurs dès lors que la fibre est disponible. De plus, un opérateur efficace n'aura aucun intérêt à souscrire de nouveaux clients sur un réseau destiné à être fermé au plus tard dans les 4 ans. Dès lors, la volonté d'Orange de « fermer le robinet » en 2026 **ne doit pas être un prétexte pour impacter les clients et la concurrence en remettant inutilement en cause le critère de 100% fibre prévu par le cadre réglementaire.**

Relâchement progressif du 100% fibre pour les fermetures techniques

Il a été démontré précédemment que la remise en cause du 100% fibre par Orange créerait **d'importants biais concurrentiels, et, alimenterait un sentiment de « déclassement numérique » chez certains français, voire ferait peser un risque sur le financement du Plan France Très Haut Débit.**

Pour autant, Bouygues Telecom peut entendre le besoin d'une souplesse temporaire afin de fermer techniquement une commune sur laquelle subsisteraient quelques locaux en retard sur les déploiements fibre. A titre liminaire, il est primordial de souligner que **la souplesse décrite ci-après n'est pas une remise en cause de l'objectif gouvernemental de généralisation de la fibre mais bien une exception temporaire et circonscrite au principe de complétude.**



La proposition de Bouygues Telecom vise à tenir compte à la fois des risques concurrentiels, des risques de « déclasserement numérique » et du principe de réalité faisant que certains déploiements pourraient être en retard. La synthèse de ces trois critères permet d'envisager un nouveau critère d'évaluation des déploiements intitulé « 100% lignes cuivre actives » : lorsque les déploiements fibre seront assez matures, **la fermeture technique pourrait être réalisée sur une commune n'ayant pas atteint le 100% fibre à condition que les locaux non encore raccordables à la fibre ne disposent pas déjà d'une ligne cuivre active.**

Cet assouplissement pourrait être envisagé dès lors que les déploiements fibre seront suffisamment matures et que les volumes de lignes à fermer techniquement justifient une souplesse supplémentaire : sur la base de ces éléments, Bouygues Telecom estime que **le critère « 100% lignes cuivre actives » pourrait être introduit à partir du lot de fermeture technique de 2028.** En effet, l'observatoire Très haut débit de l'Arcep montre que plus 11 000 communes, représentant près de **18M de locaux, avaient déjà dépassé les 90% de couverture fibre fin 2021** (dont 3600 communes, représentant plus de 1 M de locaux, ayant atteint 100%). Pour rappel, les locaux à fermer techniquement selon le plan Orange s'élèvent à 12,7M d'ici fin 2027 et les rythmes de déploiements fibre se poursuivent à un rythme très élevé. Ainsi, Orange disposera de la latitude nécessaire pour identifier des communes « 100% fibre » dans les premiers lots, et a fortiori dans les lots expérimentaux 2023, 2024 et 2025 adressant respectivement 0,2M, 0,5M et 1,9M de locaux.

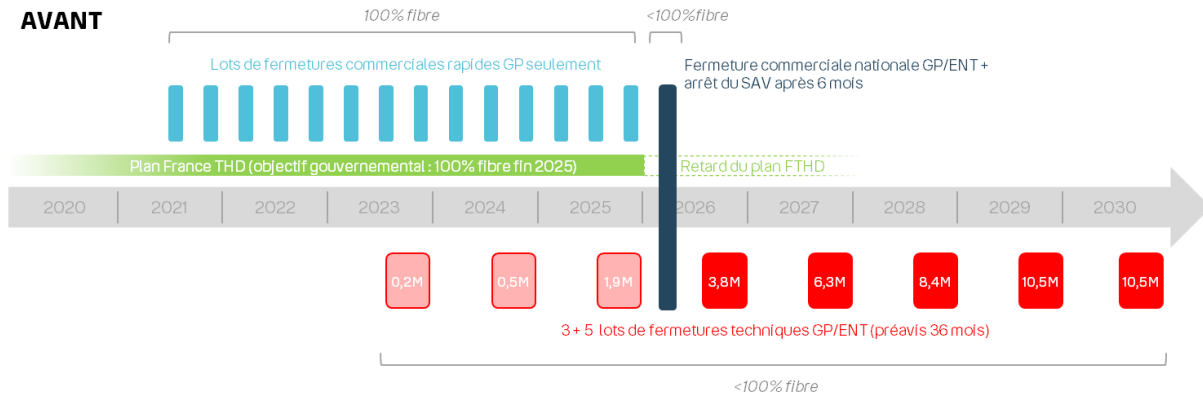
Bien entendu, **le critère « 100% lignes cuivre actives »**, qui est une souplesse temporaire et circonscrite à l'obligation de complétude des déploiements, **devra être assorti d'un « filet de sécurité » afin de ne laisser aucun français sans solution de connectivité internet à la fibre.** Un besoin de connectivité peut surgir au cours du temps sur ces locaux (déménagement, aménagement de locaux inoccupés, nouveau besoin THD pour une résidence secondaire, ...), c'est pourquoi il est **essentiel de garantir que tout client soit rendu raccordable à la fibre sous un délai d'un mois à partir du moment où il s'est manifesté auprès de l'OC.** S'agissant spécifiquement des clients entreprise, ce « filet de sécurité » devra permettre l'accès aux technologies FTTH, FTTH+ et FTTE, et ce à la fois en actif et en passif. Ce délai d'un mois pourrait être jugé ambitieux, pour autant il est important de rappeler que le critère « 100% lignes cuivre actives » proposé par Bouygues Telecom est une souplesse temporaire et circonscrite à l'obligation de complétude des déploiements. D'autre part, ce délai tient compte de la réalité commerciale, des délais ensuite nécessaires pour réellement raccorder le client à la fibre et du fait que les offres « raccordable à la demande » sont aujourd'hui un échec, notamment en raison du délai de 6 mois, entre la commande de l'opérateur commercial et la pose du PBO par l'opérateur d'infrastructure, trop long.

En toute fin du programme de fermeture du cuivre, c'est-à-dire pour le dernier lot de fermeture technique (2030), il pourrait être envisagé de renoncer au « 100% fibre » sous réserve que le « filet de sécurité » soit proposé à tout client « oublié » souhaitant être rendu raccordable.

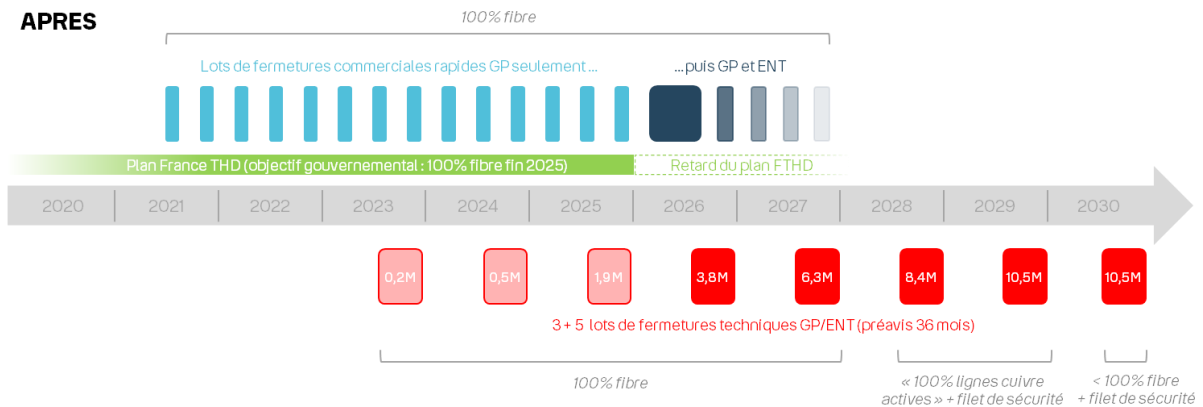
Afin de simplifier la compréhension, voici deux schémas présentant le plan de fermeture d'Orange avant puis après reprenant les modifications proposées par Bouygues Telecom :



AVANT



APRES



Ajustement des critères de déploiement fibre si maintien de la fermeture commerciale nationale de 2026

Les critères de déploiement fibre présentés ci-dessus tiennent compte de la suppression de la fermeture commerciale de 2026. Il est évident que ces critères devraient être revus si Orange décidait, malgré les risques évoqués précédemment, de maintenir ce mécanisme inutile et dangereux.

Dans cette hypothèse, Bouygues Telecom estime *a minima* nécessaire que toute fermeture commerciale nationale soit assujettie au maintien du critère « 100% fibre » et assortie d'une garantie que :

- Tous les PM et PRDM aient été mis à disposition par les OI respectivement 6 mois et 18 mois auparavant
- Une solution de collecte des NRO ait été mise à disposition des OC dans les mêmes délais afin de s'assurer que les OC seront en mesure de migrer leurs clients.

Si Orange revenait sur le critère « 100% fibre » prévu par le cadre réglementaire, il conviendrait d'ajouter une garantie assurant que le taux de clients Orange *in fine* non raccordables soit *a minima* égal à celui des autres opérateurs. Ce dispositif ne réglerait pas le risque de « déclassement numérique » mais limiterait la capacité d'Orange à mener des choix anticoncurrentiels en sélectionnant opportunément les zones à fermer ou en menant des actions vers les opérateurs



d'infrastructure (en particulier lorsqu'elle est directement ou indirectement Opérateur d'infrastructure) afin que ses clients soient rendus raccordables en priorité.

3.2 Des critères de sélection de communes véritablement objectifs et transparents

Bouygues Telecom s'attendait à trouver une liste exhaustive de communes annexée au plan d'Orange avec la date de fermeture technique de chacune : ce n'est pas le cas. Ceci est particulièrement préoccupant pour les lots expérimentaux, en particulier celui de 2023 dont la fermeture commerciale interviendra en novembre 2022.

En l'absence de cette liste, pourtant réclamée et attendue de longue date, les concurrents d'Orange pourraient tenter de la reconstituer par eux-mêmes afin de se faire une idée des allotissements à venir. Cependant, cette extrapolation est impossible car Orange ne fournit aucun critère objectif et transparent s'agissant de la sélection des communes. **Cette opacité traduit une légèreté inquiétante de la part d'Orange ou, ce qui est plus préoccupant encore, une volonté que ses concurrents ne puissent pas reconstituer les lots de fermeture technique à venir.**

En l'absence de véritables critères fournis par Orange, **Bouygues Telecom propose ci-après des critères de sélection de communes véritablement objectifs et transparents.**

Dans l'éventualité où Orange persisterait dans la présentation de critères peu objectifs et transparents, alors Bouygues Telecom demande que le préavis de fermeture technique soit porté de 36 à 72 mois afin de préserver la concurrence.

Déploiements fibre avancés et parcs résiduels cuivre faibles

C'est une question de bon sens, **Orange doit sélectionner en priorité les communes les plus avancées en fibre et présentant les taux de clients cuivre résiduels les plus faibles.** Ces critères sont certes évoqués par Orange dans son plan de fermeture mais elle ne présente pas les modalités de mise en œuvre envisagées.

Bouygues Telecom suggère donc qu'Orange soit tenue, sauf exception liée au regroupement cohérent de communes, de sélectionner les communes selon un ordre décroissant de taux de couverture fibre de chaque commune par les 4 OC (l'observatoire Très haut débit de l'Arcep pourrait servir de référence) et selon un ordre croissant de parc cuivre résiduel. Lors de l'évaluation de la couverture fibre, Orange devra s'assurer, si nécessaire avec l'aide des opérateurs commerciaux, que la totalité des locaux de chaque commune sont bien présents dans les fichiers IPE. Une attention particulière sera portée sur les locaux professionnels, notamment s'agissant des centres commerciaux.

Pour rappel, l'observatoire Très haut débit de l'Arcep montre que plus 11 000 communes, représentant près de 18M de locaux, avaient déjà dépassé les 90% de couverture fibre fin 2021 (dont 3600 communes, représentant plus de 1 M de locaux, ayant atteint 100%) : le terrain de jeu éligible à la fermeture technique est déjà conséquent et ne cesse de croître au fil des déploiements fibre.



PM et PRDM déployés 36 mois avant fermeture technique

Il est **crucial de déterminer un critère objectif de “maturité” des déploiements fibre sur les communes destinées à être fermées techniquement**. Ce critère est notamment nécessaire pour garantir qu’un NRO ou un PM ne sera pas déployé quelques mois seulement avant la fermeture technique, empêchant les opérateurs commerciaux de disposer d’un délai suffisant pour être présents, et privant de fait tous leurs clients de l’accès à la fibre ou incitant ces derniers à migrer vers les offres commerciales de l’opérateur d’infrastructure de la zone considérée.

Bouygues Telecom propose en conséquence que tous les PM et PRDM d’une commune visée par une fermeture technique soient effectivement déployés lors du déclenchement du préavis par Orange, soit 36 mois minimum avant la fermeture technique.

Par ailleurs, toute commune desservie par un NRO sur laquelle l’opérateur d’infrastructure ne propose pas d’offre hébergement opérationnelle devra être écartée.

Respect des seuils Arcep de QoS fibre

C’est un fait, certaines zones fibre ne sont pas au niveau de qualité requis, dégradant fortement l’expérience des clients concernés et constituant un frein majeur à la migration des clients cuivre vers la fibre. En effet, certaines communes se sont ouvertement inquiétées de la fermeture cuivre à venir alors que leurs administrés rencontrent d’importantes difficultés en fibre. Cet appel doit être entendu.

Dès lors, Bouygues Telecom suggère **que toute commune ne satisfaisant pas les seuils de QoS fixés par l’Arcep soit retirée des lots de fermeture technique**. Bien entendu, ce report de fermeture technique ne peut être que temporaire : l’opérateur d’infrastructure fibre en charge doit être notifié et mettre en œuvre un plan d’action adapté et partagé avec les opérateurs commerciaux.

Pour rappel, les critères de QoS mis en place par l’Arcep en 2020 constituent un « garde-fou », et non des seuils véritablement exigeants, couvrant à la fois la composante Raccordement et la composante SAV : le respect des seuils Arcep ne signifie aucunement que la qualité de la zone est optimale.

Représentativité des parts de marché de chaque opérateur

Orange pourrait être tentée de sélectionner les communes à fermer en tenant compte des parts de marché de chaque opérateur. Par exemple, initier la fermeture technique sur des communes sur lesquelles la part de marché cuivre d’Orange est faible lui offrirait l’opportunité d’éviter de complexes migrations de clients vers la fibre, au détriment des ses concurrents.

Ainsi, et afin de prévenir tout comportement anticoncurrentiel de la part d’Orange lors de la sélection des communes, Bouygues Telecom suggère que **chaque lot de fermeture technique soit représentatif des parts de marché des différents opérateurs au niveau national**.

Ce critère viendra compléter celui déjà prévu par Orange afin de s’assurer de la représentativité de chaque opérateur d’infrastructure dans chacun des lots de fermeture technique.



Bien entendu, Orange devra être totalement transparente sur les modalités de mise en œuvre des critères de sélection retenus. A titre d'exemple, Bouygues Telecom propose ci-dessous un processus basé sur les critères précédemment évoqués :

Exemple de mise en application des critères de sélection de communes

Etape 1 – Identification des communes éligibles

Présélection de communes répondant aux caractéristiques suivantes :

- Taux d'éligibilité fibre $T_{\text{éligibilité}}$ supérieur à 90% des locaux cible selon l'observatoire Très Haut Débit de l'Arcep ;
- Taux de parc résiduel cuivre sur les locaux cible $T_{\text{résiduel}}$ inférieur à 30% ;
- Respect des seuils de QoS fibre Arcep.

En cas de regroupement de communes, Orange s'assure que ces communes forment un ensemble cohérent organisé autour des centres urbains.

Etape 2 – Constitution des lots de fermeture technique

Ventilation des communes, ou regroupement de communes, issues de l'étape 1 en N présélections par zone OI.

Pour chaque N présélection, classement des communes (ou regroupements de commune) par indice croissant de « maturité fibre » avec $I_{\text{maturitéFibre}} = (1 - T_{\text{éligibilité}}) \times 4 + T_{\text{résiduel}}$.

Sélection, pour chaque N présélection, des communes obtenant les indices de maturité fibre les plus faibles afin constituer un lot de fermeture technique respectant le volume de locaux fixé (ex : 3,8 M fin 2026) et le poids relatif de chaque OI.

Etape 3 – Ajustement des lots

Vérification que le lot constitué est représentatif des parts de marché cuivre de chaque OCEN sur chaque territoire (ex : parts de marché en métropole pour le territoire métropolitain).

Pour cela, tant que la sélection ne respecte pas ces parts de marché avec une tolérance de + ou - 25%, la commune (ou regroupement de communes) avec l'indice de maturité fibre le plus élevé et contribuant à cette divergence est remplacée par une commune (ou regroupement de communes) du même OI, de taille comparable, avec l'indice de maturité fibre le plus bas et rééquilibrant dans le bon sens les parts de marché.

3.3 Une fermeture historique qui nécessite un pilotage projet d'Orange

La fermeture du réseau cuivre constitue un virage majeur du marché des télécommunications français. Fin 2021, environ 50% des clients internet fixe étaient raccordés au réseau cuivre d'Orange et nombre d'entre eux ne disposeront pas d'alternative fibre avant plusieurs années. **Une fermeture mal pilotée, aurait nécessairement des impacts majeurs sur les clients et la concurrence.** C'est donc avec un esprit



de responsabilité qu'Orange doit mener à terme cette évolution, **ce qui implique notamment un véritable pilotage projet.**

Pour autant, Bouygues Telecom ne peut que regretter que, malgré ses appels répétés depuis début 2021, cette nécessité n'ait pas été entendue par Orange. L'expérimentation de fermeture en cours sur 6 communes illustre bien ce manque : sélection des communes par Orange seule, pas de pilotage de l'atteinte des critères de fermeture, pas de jalon de GO/NO GO, ... Finalement, cette expérimentation a dû être repoussée quelques jours seulement avant la date initiale de fermeture commerciale.

Ainsi, **Bouygues Telecom demande qu'Orange mette en place un véritable pilotage projet incluant *a minima* les points suivants :**

- Définition commune des spécifications SI nécessaires à l'industrialisation des processus interopérateurs avec délais de déploiement réalistes (12 mois minimum après validation) ;
- Lancement de groupes de travail incluant les directeurs de projet de chaque opérateur ;
- Sélection des communes sur la base de critères objectifs en coordination avec les opérateurs commerciaux/d'infrastructure ;
- Suivi mensuel de l'atteinte des critères de fermeture technique de chaque commune ;
- Pilotage de plans d'action conjoint avec les opérateurs d'infrastructure si les communes ne respectent pas les critères ;
- Décalage de la fermeture technique d'une commune si les critères semblent inatteignables 12 mois avant (jalon GO/ NO GO) ;
- Communication proactive vers les opérateurs et les collectivités lors du passage des principaux jalons.

Par ailleurs, il est particulièrement important que les deux projets fermeture du cuivre et construction du réseau fibre soient parfaitement synchronisés, au risque à défaut de renforcer le risque de « déclassement numérique ».

3.4 Une communication neutre est indispensable à la réussite du projet

La communication autour de la fermeture du cuivre revêt un caractère stratégique car la migration des clients vers la fibre et la préservation de la concurrence en dépendent : d'une part, de nombreux clients ne répondent pas aux sollicitations de leur opérateur commercial ou refusent de migrer vers la fibre. D'autre part, les branches infrastructure et de détail d'Orange partagent un même nom et un même logo, entretenant ainsi une confusion dans l'esprit de nos clients, dont certains comprennent à tort que la fermeture du cuivre implique de souscrire chez Orange.

Une communication nationale avec le « logo » de l'Etat pour faciliter la migration

Un des principaux enjeux de la fermeture du cuivre sera de réussir la migration d'un maximum de clients vers la fibre. Or, les analyses menées par Bouygues Telecom sur les clients n'ayant pas migré vers la fibre 2 ans minimum après l'ouverture commerciale de leur adresse révèlent que **les principaux freins à la migration sont l'injoignabilité ([...]), le refus des travaux de passage de la fibre ([...]) et l'absence d'intérêt pour la fibre ([...])**. Ce sont donc autant de clients qui refuseront durablement de migrer vers la fibre s'ils ne sont pas accompagnés ou incités à migrer.

Une communication nationale avec le « logo » de l'Etat semble donc indispensable afin de convaincre ces clients réfractaires de la nécessité de migrer avant la fermeture technique de leur ligne. A titre d'exemple, un certain nombre de clients sollicités dans le cadre des expérimentations de fermeture du cuivre refusaient de donner du crédit au besoin de migrer et soupçonnaient Bouygues Telecom de mener une action commerciale.

Cette communication ne doit pas nécessairement être lourde et coûteuse pour être efficace : **une « simple page A4 »** expliquant en quelques mots les grands jalons et enjeux du projet ainsi que les droits et devoirs des clients finaux **serait très efficace à condition de se voir apposé un logo de l'Etat**. Les opérateurs commerciaux pourraient ensuite s'appuyer sur ce document pour crédibiliser leurs communications vers les clients finals et ainsi espérer convaincre une partie des clients réfractaires.

Bien que cela soit une évidence, Bouygues Telecom souligne que **les opérateurs commerciaux doivent rester libres des communications adressées à leurs clients afin de s'adapter à chaque cible et conserver l'agilité nécessaire à la migration d'un maximum de clients** avant la fermeture technique de leurs lignes. Bien entendu, certains rares clients irréductibles refuseront malgré tout de migrer : c'est l'objet des évolutions législatives évoquées par Orange dans son plan et développées ci-après dans notre réponse.

Les opérateurs commerciaux doivent être conviés aux réunions locales

Bouygues Telecom s'étonne qu'Orange persiste, notamment au 5.2.2 de son plan, à vouloir mener des réunions avec les élus locaux sans la présence des opérateurs commerciaux. **Orange doit impérativement revenir sur cette posture qui constitue l'un des principaux points de tension entre opérateurs depuis bientôt 2 ans.**

L'expérience montre en effet qu'Orange entretient une certaine ambiguïté menant à des risques concurrentiels majeurs. Si besoin était, la réunion publique menée en septembre 2020 à Levis-Saint-Nom apporte un éclairage concret sur ces risques :



Cette photo représente un stand, situé devant l'accueil du bâtiment municipal où se tenaient les stands des opérateurs commerciaux dont celui d'Orange détail, sur lequel Orange WSF présentait les



équipements d'Orange détail **entretenant une ambiguïté certaine dans l'esprit des consommateurs et mettant indument en valeur l'opérateur commercial Orange auprès des prospects venus se renseigner sur la fermeture du cuivre.**

En conséquence, **Bouygues Telecom insiste sur l'importance de convier les opérateurs commerciaux à toutes les réunions en présence des élus locaux, qu'elles soient publiques ou non, afin de prévenir tout risque concurrentiel ou comportement déloyal de la part d'Orange.** Bouygues Telecom précise que l'invitation doit être obligatoire mais que la réunion pourra se tenir en l'absence des opérateurs commerciaux si ceux-ci ne répondent pas dans les délais impartis.

La présence des opérateurs commerciaux permettra également de s'assurer que les supports de communication neutre mis en place par la Fédération Française des Télécoms en 2021 sont diffusés auprès des collectivités locales et réutilisés dans leurs communications vers leurs administrés.

3.5 Les clients et la concurrence doivent être préservés

Aides financières pour les travaux en domaine privé

Ainsi que vu précédemment, les analyses menées par Bouygues Telecom sur les clients n'ayant pas migré vers la fibre 24 mois après l'ouverture commerciale de leur adresse révèlent que [...] **d'entre eux refusent de migrer en raison des travaux à réaliser.** Ce sont donc autant de clients qu'il conviendra d'accompagner, d'une part en leur rappelant leurs droits et devoirs en domaine privé (la plaquette en cours de rédaction par le GT raccordement Arcep y répondra) et, d'autre part, en **mettant en œuvre une aide financière pour les travaux en domaine privé.**

Cette aide financière pourrait prendre plusieurs formes. Pour autant, deux options se détachent :

1. **Subvention** : par exemple via l'extension du guichet « cohésion numérique des territoires » afin que la subvention couvrant aujourd'hui uniquement les solutions hertziennes soit étendue aux travaux privatifs liés à la fibre. Ce serait ainsi jusqu'à 600€ qui seraient mis à disposition des Français souhaitant accéder à la performance de la fibre optique mais ne le font pas pour des raisons de coûts. Une étude Bouygues Telecom estime qu'avec ce montant, ce serait plus de [...] des travaux en domaine privé qui seraient intégralement pris en charge, sachant que dans la moitié des cas environ [...] suffiraient ;
2. **Aide d'Etat** : en prenant pour exemple les aides CITE et ADVENIR prenant en charge une partie des travaux liés à l'installation de systèmes de recharge pour véhicules électriques

Il est utile de rappeler que de telles aides ont été mises en place lors de l'arrêt de la télévision analogique et plus récemment pour le projet « bande 700 MHz » impliquant des évolutions chez les particuliers recevant la télévision par la TNT.

Adaptation du SAV

Orange propose dans son plan de fermeture d'adapter le SAV en juin 2026 au niveau national et, plus localement 6 mois avant la fermeture technique des lots expérimentaux de 2023, 2024 et 2025.



Si Bouygues Telecom comprend la pertinence de ne pas maintenir le SAV jusqu'à la veille de la fermeture technique, elle **s'interroge en revanche sur la temporalité proposée par Orange et l'opacité des conditions envisagées.**

Avant toute chose, il est essentiel de rappeler que la qualité de service délivrée par Orange sur son réseau cuivre impacte directement les clients des opérateurs commerciaux, et donc la concurrence : **il a été démontré à de multiples reprises que la dégradation du service d'un opérateur de gros lui bénéficie sur le marché de détail.** Il convient de se prémunir de ce risque concurrentiel majeur qui renforcerait plus encore le sentiment de « déclassement numérique » des clients encore raccordés au réseau cuivre.

La Présidente de l'Arcep évoquait d'ailleurs les enjeux liés au SAV devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat en mars 2021⁷ : *« dans de nombreux territoires, c'est un calvaire pour la population. La situation n'est pas acceptable. Beaucoup de Français utilisent encore le cuivre pour téléphoner ou accéder à Internet. Ils doivent donc avoir une bonne qualité de service tant qu'ils ne basculent pas vers la fibre ».*

Bouygues Telecom contribuera activement aux travaux annoncés par Orange sur l'adaptation du SAV. Pour autant, des « lignes rouges » peuvent déjà être tracées :

- Certains clients ne veulent pas, ou ne peuvent pas, migrer du cuivre vers la fibre. En conséquence, l'adaptation du SAV pourrait être incitative pour les clients réfractaires mais elle sera inefficace et punitive pour ceux rencontrant des difficultés à migrer. Dès lors, l'adaptation du SAV devrait être calée par rapport à la date de la fermeture technique, et non pas à celle de la fermeture commerciale (12 mois avant la fermeture technique ?) ou, *a minima*, intervenir début 2027 et non en juin 2026.
- Le SAV devra rester réalisable à l'acte sur un périmètre technique identique à celui aujourd'hui possible, afin de répondre aux cas particuliers qui pourraient être rencontrés. Bien entendu, Orange devra être tenue de réaliser ce SAV à la demande dans un délai court et pour un tarif raisonnable.
- Le coût du SAV est aujourd'hui en partie intégré dans le tarif mensuel réglé par les opérateurs alternatifs au titre de la location de la ligne à Orange. Cette composante, représentant environ [...] devra être retranchée dès lors que le SAV est adapté.

Gratuité des frais d'adaptation au plan d'Orange

Le plan de fermeture d'Orange aura des impacts majeurs sur les opérateurs commerciaux car chaque choix qui sera fait par Orange sera susceptible d'avoir une influence significative sur leur stratégie de sortie technique du cuivre et sur le rythme de décroissance de leur parc clients. Dès lors, ils auront à subir une hausse des frais de résiliation des accès client et à piloter une accélération de la décroissance sur leurs équipements actifs (ex : démontages DSLAM, migrations de plots, etc...).

Cet impact est d'autant plus préoccupant qu'Orange revient sur le cadre réglementaire en prévoyant des fermetures techniques à la maille communale et non technique (NRA). Orange souhaite même disposer d'une maille par « quartier » pour les « très grosses communes », catégorie de communes pour laquelle Bouygues Telecom souhaiterait connaître le critère de détournement dès à présent. Les

⁷ <https://www.lesechos.fr/tech-medias/hightech/reseau-cuivre-dorange-larcep-denonce-un-calvaire-dans-les-campagnes-1301225>



opérateurs alternatifs, qui disposent d'un parc clients inférieur à celui d'Orange, seront donc confrontés à un dilemme : maintenir des équipements pour quelques clients seulement, ce qui les pénalisera fortement, ou payer d'importants frais de résiliation à Orange, ce qui les pénalisera tout autant.

En conséquence, **Bouygues Telecom demande à l'Arcep d'imposer à Orange, dans l'objectif de neutralité concurrentielle et de limitation des effets de rente temporaire, la levée des frais contractuels suivants et ce dès le prononcée du préavis de fermeture technique :**

- Frais de résiliation des accès cuivre résiduels ;
- Frais liés à la réduction du nombre de DSLAM sur un même site NRA (migrations de plots, résiliation hébergement, résiliation énergie, ...) ;
- Frais liés à la suppression du dernier DSLAM (migration des clients encore actifs en offre activée, résiliation hébergement, résiliation énergie, adaptation LFO, ...).

A toutes fins utiles, Bouygues Telecom précise que certains pays Européens, notamment l'Italie, prévoient des gratuités dans le cadre de la fermeture du réseau cuivre tandis que des régulateurs d'autres pays soulignent que les opérateurs historiques ont pris d'eux-mêmes l'engagement de proposer ces gratuités.

Les dérogations grand public sont nécessaires : elles doivent rester autorisées

Les fermetures commerciales rapides menées depuis mai 2021 démontrent que certains clients sont contraints de commander des accès cuivre malgré l'éligibilité théorique de leur domicile. **Orange reconnaît elle-même que ces commandes dérogatoires sont légitimes et que les volumes observés sont faibles.**

Dès lors, Bouygues Telecom s'inquiète de la volonté affichée par Orange d'interdire les commandes dérogatoires dès 2023, et ceci sans proposer d'analyse sur leurs causes profondes ni proposer de solutions pour les prévenir. **Bouygues Telecom s'oppose donc à cette remise en cause des commandes dérogatoires susceptible d'impacter la concurrence ou de renforcer le sentiment de « déclassement numérique ».**



3.6 Divers

Prévoir une clause de revoyure début 2025

Le plan de fermeture d'Orange sera nécessairement amené à évoluer afin de tenir compte des enseignements tirés des expérimentations en cours et à venir. Par ailleurs, l'avancement du plan France Très Haut Débit pourrait impliquer des ajustements.

En conséquence, **Bouygues Telecom demande qu'Orange soit tenu de consulter à nouveau le marché afin que les parties prenantes puissent s'exprimer sur les ajustements à apporter.** Une telle clause de revoyure est indispensable à la réussite d'un projet industriel de cette ampleur et s'étalant sur près de dix ans.

Bouygues Telecom souhaite que cette clause de revoyure soit activée au plus tard début 2025 afin de profiter de l'éclairage apporté par les expérimentations menées de 2021 à 2024 et d'avoir une vision réaliste quant à la finalisation du plan France Très Haut Débit à moins d'un an de l'échéance. Il est particulièrement important que les deux projets fermeture du cuivre et construction du réseau fibre soient parfaitement synchronisés, au risque à défaut de renforcer le risque de « déclassement numérique ».

Evolutions législatives pour encadrer les résiliations lors de la fermeture technique

Malgré les sollicitations de leur opérateur commercial, certains clients ne se sentiront pas concernés ou refuseront de migrer vers la fibre avant la fermeture technique de leur ligne. Cela peut alors contrarier la capacité de l'opérateur à migrer ou résilier l'ensemble des accès de ses clients avant la fermeture technique du réseau cuivre.

Des analyses menées par les opérateurs ont démontré qu'ils ne disposent pas de la latitude juridique nécessaire pour adresser ces difficultés. En conséquence, Bouygues Telecom rejoint la nécessité exprimée par Orange au 6.1.2 de travailler à des **évolutions législatives permettant aux opérateurs commerciaux de résilier, sans risque juridique, des clients encore actifs lors de la fermeture technique.**

Encourager les donneurs d'ordre publics à privilégier la fibre

Les opérateurs ne commercialisent plus de cuivre sur le marché grand public si la fibre est présente. Il n'est en revanche pas toujours possible d'en faire de même sur le marché entreprise, notamment car certaines administrations laissent la possibilité (voire imposent), dans leurs appels d'offre publics, de proposer des solutions cuivre quand bien même la fibre serait disponible.

En conséquence, **Bouygues Telecom suggère que l'Etat encourage les pouvoirs publics à ne plus solliciter d'offre cuivre dès lors que des solutions fibre sont disponibles.** Cette consigne devra bien entendu s'appliquer sur les nouveaux marchés publics mais également sur les avenants aux contrats déjà en place.



Autoriser le conseil syndical à décider de l'installation de la fibre

Le déploiement du réseau fibre se heurte régulièrement à d'importants délais induits par la nécessité de faire voter la décision de fibrer un immeuble en assemblée générale. Or ces assemblées générales se tiennent généralement une fois par an et suivent un ordre du jour figé plusieurs mois auparavant.

Ces délais et ce formalisme sont incompatibles avec la fermeture du réseau cuivre à venir. Bouygues Telecom suggère donc **d'introduire des évolutions législatives afin que le conseil syndical soit autorisé à décider l'installation de la fibre dans un immeuble sans nécessiter de vote en assemblée générale**. A toutes fins utiles, il convient de rappeler que le conseil syndical dispose généralement d'une délégation large pour décider de nombreux travaux de copropriété.

Partage de la visibilité sur les NRA qui seront démantelés

Au contraire de ses intentions affichées depuis 2020, Orange annonce dans son plan que les fermetures techniques s'effectueront à la maille de la commune et non à la maille du NRA. Si cette modification tend à simplifier la communication vers les collectivités et les clients finaux, elle impacte fortement la lisibilité « technique » nécessaire aux opérateurs commerciaux.

En effet, les opérateurs commerciaux ont implanté des équipements cuivre, mais aussi fibre, dans les NRA d'Orange ou utilisent ces NRA en « rebond » pour des liens d'interconnexion. Or, la fermeture technique du réseau cuivre se traduira nécessairement par la fermeture de nombreux NRA, impliquant un besoin pour les opérateurs commerciaux de disposer d'une visibilité sur le démantèlement des NRA.

Ce besoin est d'autant plus urgent que les opérations techniques inhérentes à ces modifications sont complexes pour les opérateurs. **Bouygues Telecom demande qu'Orange respecte un délai de prévenance de 60 mois minimum avant fermeture de tout NRA**. Il semble par ailleurs évident que le délai réglementaire de 36 mois est trop court pour permettre aux opérateurs de planifier et gérer les opérations techniques au regard des volumétries attendues.

Plus généralement, il est indispensable que les opérateurs alternatifs disposent d'une visibilité à long terme sur les intentions d'Orange s'agissant de l'évolution de ses NRA. Ce besoin est particulièrement prégnant lorsqu'un NRA est seulement utilisé pour le cuivre par Orange mais supporte des accès fibre pour d'autres opérateurs. Orange doit également s'engager à proposer des adaptations de l'offre LFO garantissant aux opérateurs commerciaux une évolution sans discontinuité de service et sans surcoûts prohibitifs. En particulier, un opérateur commercial doit pouvoir maintenir la collecte de ses équipements en aval lors de l'arrêt d'exploitation d'un NRA intermédiaire, utilisé en rebond, soit par choix, soit par obligation en raison des restrictions actuelles de l'offre LFO. Pour les NRA pérennes, utilisés pour des besoins autres que le cuivre, Orange doit aussi préciser ses intentions avec les ressources libérées sur ses sites, grâce à la décroissance des parcs cuivre puis à l'extinction totale, notamment le recours à des déménagements imposés aux opérateurs commerciaux présents dans ces NRA.

Multi-Accès Entreprise

De nombreuses entreprises disposent aujourd'hui de plusieurs accès cuivre, notamment afin d'assurer une redondance ou afin de répondre à ces besoins spécifiques (ex : séparation des services voix et



internet, établissement proposant des services PMU et Française des jeux, ...). Ces besoins aujourd'hui adressables en cuivre doivent rester possibles en fibre.

En conséquence, et en conformité avec le cadre réglementaire, **Bouygues Telecom demande que la disponibilité d'offres multi-accès dans les catalogues des opérateurs d'infrastructure fibre soit un prérequis à toute fermeture commerciale** adressant le marché entreprise.



Question 2

Au regard du programme de fermeture du réseau cuivre communiqué par Orange, l'Autorité invite les acteurs à lui transmettre leurs appréciations quant à l'activation de la clause d'une révision tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre en cours du cycle 2021-2023.

4. Une hausse tarifaire serait injustifiée et punitive

Au préalable, Bouygues Telecom entend rappeler à l'Arcep les commentaires qu'elle avait émis en juillet 2020 dans le cadre de la consultation publique portant sur le 6^{ème} cycle d'analyses de marchés fixes (2020-2023).

En effet, Bouygues Telecom avait expressément indiqué ne pas être favorable à l'« éventualité » même d'une révision tarifaire mise en place en fonction du plan de fermeture du cuivre qui serait proposé par Orange. Plus encore, nous vous avons indiqué que « *toutes modifications ultérieures des modalités de détermination du tarif du dégroupage serait contraire à l'objectif de prévisibilité et de stabilité des tarifs du cuivre inscrit dans le code européen des communications électroniques [CECE]* » (réponse publique de Bouygues Telecom, 14 septembre 2020, p. 26)

A cet égard, il est important de souligner que la majorité des opérateurs commerciaux d'envergure nationale (OCEN) se sont exprimés en faveur d'une stabilité du tarif du dégroupage durant le cycle d'analyses de marchés fixes 2021-2023 soumis à consultation publique et, incidemment, contre toute augmentation des tarifs du dégroupage.

Contrairement à la consultation publique du 7 juillet 2020, l'Arcep entend aujourd'hui consulter les acteurs sur l'activation de la clause de révision tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre en cours du cycle 2021-2023, au regard du plan communiqué par Orange.

Avant de réitérer son opposition à toute révision tarifaire en cours du cycle 2021-2023 (2.), Bouygues Telecom entend démontrer l'insécurité juridique attachée aux conditions du recours à la clause de révision tarifaire (1.).

1. Sur l'insécurité juridique attachée aux conditions du recours à la clause de révision tarifaire

Aux termes de l'article 44 de la décision n° 2020-1446 du 15 décembre 2020 d'analyse du marché 3a⁸, l'Arcep a imposé à Orange, en tant qu'opérateur ayant une puissance significative sur le marché, une obligation d'offrir ses prestations de gros d'accès au cuivre à « **des tarifs reflétant les coûts correspondants**, en respectant en particulier les principes et objectifs d'efficacité, de non-discrimination et de concurrence effective et loyale ».

Les modalités de mise en œuvre de cette obligation dite « d'orientation des tarifs vers les coûts », censées permettre la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 32-1 du CPCE, ont ensuite été précisées par la décision n° 2020-1493 du 16 décembre 2020 fixant un encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre pour les années 2021 à 2023.

⁸ V. pour les offres de gros activées (« bitsream »), l'article 28 de la décision n° 2020-1447 du 15 décembre 2020 d'analyse du marché 3b.



Les décisions des marchés 3a et 3b précisant que la décision n° 2020-1493 du 16 décembre 2020 pourra être modifiée « **en tant que de besoin** » (article 44 al. 3 de la décision d’analyse du marché 3a et article 28 al. 2 de la décision d’analyse du marché 3b).

Ce faisant, Bouygues Telecom comprend que l’Arcep n’a pas souhaité figer la question de l’encadrement tarifaire pour la période 2021-2023 et a ouvert la possibilité d’un réexamen anticipé de sa décision n° 2020-1493 du 16 décembre 2020, en y insérant une « *clause de revoyure permettant d’ajuster le niveau du tarif à la hausse en cas de présentation concrète d’un plan de fermeture du réseau cuivre et en fonction des garanties qu’il présenterait quant à la rapidité de la transition entre cuivre et fibre* » (décision d’analyse du marché 3a, p. 146 ; v. également : décision n° 2020-1493 du 16 décembre 2020, p.20).

Il n’en demeure pas moins que l’activation d’une telle clause de revoyure au cours du cycle 2021-2023 est susceptible de générer un risque non négligeable d’insécurité juridique, aboutissant *in fine* à remettre en cause le principe de stabilité et de prévisibilité tarifaire.

En effet, sans nous arrêter sur les conditions de forme et de fond que sous-tendent une telle révision tarifaire (v. notre réponse *infra* à la question n° 1 de la consultation publique sur l’évolution du contrôle tarifaire de l’accès à la boucle locale cuivre pour les années 2022 et 2023), **Bouygues Telecom entend simplement souligner le caractère particulièrement vague de la clause de révision, en contradiction totale avec les obligations d’objectivité, transparence et proportionnalité incombant à l’Arcep.**

Les décisions des marchés 3a et 3b se bornent à indiquer – avec laconisme – que la décision d’encadrement tarifaire (n° 2020-1493) pourra être modifiée « *en tant que de besoin* », sans aucune référence aux conditions dans lesquelles l’Arcep aurait recours à ladite clause.

Ce faisant, la clause de révision tarifaire de l’accès à la boucle locale cuivre en cours du cycle 2021-2023 confère à l’Arcep un pouvoir discrétionnaire s’agissant de sa décision de mettre en œuvre, ou non, ladite clause.

2. Sur la réitération du refus de Bouygues Telecom concernant toute éventuelle hausse du tarif du dégroupage en cours de cycle 2021-2023

Bouygues Telecom entend réitérer son refus exprimé, en septembre 2020, dans la consultation publique sur les analyses de marché fixe, concernant une éventuelle hausse du tarif du dégroupage en cours de cycle 2021-2023.

En effet, les opérateurs commerciaux sont eux déjà incités à migrer leurs clients vers la fibre, notamment pour rentabiliser les importants investissements réalisés sur le FttH et fidéliser leurs clients. Une remontée des tarifs du cuivre ne fera que réduire leurs capacités d’investissements dans la fibre, et également dans la migration. De plus, il a été démontré plus tôt que certains clients ne peuvent pas, ou ne veulent pas, migrer vers la fibre malgré les accompagnements mis en place par les opérateurs commerciaux. Ainsi, une remontée des tarifs ne se fera qu’au bénéfice d’Orange, en venant augmenter de manière indue ses revenus de gros, sans l’inciter à fermer son réseau cuivre, en particulier, dans les zones où il n’est pas opérateurs d’infrastructure.

En tout état de cause, les conditions d’activation de la clause de révision n’ayant pas été définies par l’Arcep de manière objective et transparente (par exemple, en la conditionnant à la présentation



concrète d'un planning de fermeture commune par commune), son déclenchement au seul motif de la présentation par Orange de son plan de fermeture du réseau cuivre serait totalement disproportionné par rapport aux objectifs de l'article L. 32-1 du CPCE.

A cet égard, Bouygues Telecom renvoie à ses développements sur le peu de garanties que présente le plan de fermeture d'Orange quant à la rapidité de la transition entre cuivre et fibre (cf. réponse à la question 1).