



CONSULTATION PUBLIQUE Projet de plan de fermeture du réseau de boucle locale cuivre d'Orange

du 7 février 2022 au 4 avril 2022

NATHD est un opérateur d'infrastructures public (OI) :

- avec la particularité d'un modèle économique orienté vers les coûts,
- qui se doit d'équilibrer ses charges avec ses recettes de commercialisation provenant de ses clients opérateurs.

NATHD est donc très attentif à l'évolution du secteur de la fibre susceptible de faire apparaître en pratique de nouvelles charges pour les projets publics, impliquant un financement d'équilibre.

Orange a rendu public son plan de décommissionnement du cuivre.

- Le cuivre va être retiré zone par zone sur les territoires exploités par NATHD et ce a priori dès fin 2024 ;
- Il n'existera plus à terme qu'un seul réseau filaire d'ici à fin 2030 avec un phénomène d'accélération croissante dès 2024.

Ce « big bang » dans le monde des communications électroniques est perçu positivement par NATHD.

Il va toutefois générer plusieurs répercussions induites dont notamment :

- La nécessité d'être en possession le **plus en amont possible de l'état précis des calendriers** de décommissionnement ;
- Une **augmentation plus rapide des tarifs de location des infrastructures d'Orange (IBLO)** et/ou une problématique générale liée à la gestion de ses infrastructures existantes (propriété, coûts d'accès et de maintenance) ;
- Une **disparition automatique du service ADSL pour pallier l'absence de fibre** sur les habitats isolés risquant de créer une distorsion territoriale.

Cette situation, si elle va dans le sens de l'histoire, repose donc des questions importantes sur :

- **L'utilisation d'infrastructures existantes** (essentiellement celles d'Orange)
 - **A court terme : Equilibre de l'exploitation nécessitant un tarif d'accès adapté** notamment face à une augmentation rapide des coûts de location de ces infrastructures ;
 - **A court/moyen terme : propriétés et charges d'entretien des infrastructures d'accueil d'Orange** qui supporteront un seul réseau fibre.
- Le déploiement des complétudes de réseau en l'absence d'un **service universel adapté et renouvelé**
 - Quid du financement des adductions des maisons neuves à la fibre ;
 - Quid du financement des **prises isolées** ?

I. RAPPEL DE LA PROBLEMATIQUE

NATHD est un opérateur d'infrastructures public (OI) :

- avec un actionnariat 100% public inscrit dans le temps dans une démarche de service public de l'accès FTTH,
- avec l'approche vertueuse d'un modèle économique orienté vers les coûts,
- qui se doit d'équilibrer ses charges avec ses recettes de commercialisation provenant de ses clients opérateurs.

Le décommissionnement du cuivre par Orange est une étape majeure pour notre pays puisqu'il a pour objet et effet de faire basculer la totalité du marché d'accès internet fixe sur un réseau unique fibre THD.

Les enjeux de marchés sont donc multiples tant du côté des OC, des OI ou encore des usagers consommateurs grand public ou entreprise. Les enjeux d'intérêt général sont également majeurs tant pour les collectivités en termes de service public local d'aménagement numérique des territoires que de lisibilité et d'accompagnement pédagogique des usagers dans un secteur complexe aux intervenants multiples (OC, OI, collectivités locales, sous-traitance...).

Une bascule rapide mais organisée et transparente vers ce nouveau réseau uniforme est **une étape positive en termes d'intérêt général** surtout si, comme le projet NATHD le prône et l'exécute, un **objectif d'équipement 100% fibre du territoire est atteint**. Il serait en effet fort regrettable *in fine* de revenir 15 ans en arrière avec la problématique connue du déploiement de l'ADSL et un aménagement numérique incomplet des territoires ou de connaître la même hétérogénéité de couverture que les services mobiles. Il convient toutefois de relever que quelques prémisses semblent d'ores et déjà apparaître soit, espérons-le, de manière conjoncturelle (zones AMII) soit de manière structurelle (zones AMEL).

Au-delà, NATHD, en sa qualité d'OI, souligne **l'importance majeure de sujets directement ou indirectement liés au décommissionnement** tant dans le cadre des déploiements que de la maintenance des réseaux. Il relève également qu'en raison de la situation budgétaire difficile des collectivités locales, des choix devront être faits par ces dernières amenant des arbitrages sectoriels entre projets. Ainsi il conviendra dans ce contexte de :

(i) poser un cadre réglementaire renouvelé et cohérent visant à parfaitement identifier le rôle de chaque acteur à court moyen terme et permettre la prise en compte de charges nouvelles se présentant pour les projets publics d'intérêt général. Cela concerne notamment :

- **Les coûts engagés au titre des déploiements actuels d'infrastructure réseaux**
 - en amont pour le suivi et le contrôle du mode STOC ;
 - en aval avec la remise en état du réseau à la suite des errements opérationnels liés au mode STOC.
- **La création d'infrastructures nouvelles** en l'absence d'un **service universel adapté et renouvelé** :
 - ♦ L'accès aux immeubles : sont visés les surcoûts des raccordements spécifiques comprenant :
 - ceux des immeubles neufs,
 - les raccordements longs ou ceux avec construction ou réparation d'une adduction en partie publique.
 - ♦ L'extension des réseaux (ie : prises isolées).
- **L'utilisation d'infrastructures existantes** (essentiellement celles d'Orange)
 - ♦ **A court terme : assurer un équilibre d'exploitation nécessitant un tarif d'accès adapté** notamment face à une augmentation rapide des coûts de location de ces infrastructures (ie : location offre d'accès IBLO avec une partie tarifaire amont des PM à compléter).

- ♦ **A court/moyen terme : rendre lisible la propriété et les charges d'entretien des infrastructures d'accueil d'Orange** et de leurs abords qui supporteront un seul réseau fibre.
 - **L'évolution d'infrastructures existantes** pour des raisons de sécurité et/ou d'usages :
 - l'enfouissement des réseaux dès lors qu'ils sont indispensables à l'exploitation ;
 - L'amélioration de la **qualité de service** (GTR grand public).
 - (ii) *permettre un accès direct et facilité a minima des OI publics aux usagers finaux à des fins de service public dans une approche de simplification et de qualité du service rendu (ie : de manière similaire à ENEDIS dans le secteur de l'énergie)*
- II. ENJEUX DU DECOMMISSIONNEMENT POUR NATHD : s'assurer d'une vraie cohérence entre le retrait du cuivre et le déploiement de la fibre dans une logique d'aménagement numérique des territoires**

Nouvelle-Aquitaine THD (NATHD) est l'opérateur d'infrastructures (OI) public, qui regroupe 5 syndicats mixtes numériques (Charente Numérique, DORSAL, Lot-et-Garonne numérique, Périgord Numérique et le SYDEC 40) et la Région Nouvelle-Aquitaine. Société publique locale, elle a en charge l'exploitation et la commercialisation du réseau FttH construit par les collectivités. Dans ce cadre, elle réalise notamment des raccordements en mode OI ou en mode STOC.

La spécificité du modèle économique de NATHD, mis en place sur ces territoires, est d'être orienté vers les coûts :

- Les Syndicats mixtes numériques financent les surcoûts des premiers investissements du réseau (hors extensions) liés à la caractéristique rurale des territoires, au moyen des subventions des collectivités et de l'Etat dans le cadre du Plan France Très Haut Débit. Ce déploiement doit être équilibré grâce aux recettes de la commercialisation (notamment avec la part non-récurrente du cofinancement) dont le niveau tarifaire est à ce jour calqué sur celui des zones rentables ;
- NATHD finance les différentes charges d'exploitation grâce aux recettes de la commercialisation (notamment avec la part récurrente du cofinancement) dont le niveau tarifaire est à ce jour défini par le modèle ARCEP de 2015.

Il est donc nécessaire pour NATHD de s'assurer d'une vraie cohérence entre le décommissionnement du cuivre et le déploiement de la fibre dans une logique d'aménagement numérique des territoires.

Ce « big bang » que constitue le décommissionnement du cuivre pour le secteur des télécoms nécessite au-delà des modalités pratiques et opérationnelles de cette période de transition à la fois technique et commerciale, d'assurer une cohérence d'ensemble du modèle qui en résultera.

Cela implique donc de se reposer un certain nombre de questions tant au niveau des rôles et les missions de chaque acteur que de la compréhension du secteur actuel.

2.1 Rôle des acteurs

A ce titre, NATHD souligne positivement le travail et la démarche réalisée jusqu'à présent par le propriétaire privé et opérateur de l'infrastructure cuivre à savoir Orange, mais s'interroge sur sa perception du secteur telle qu'elle ressort de sa consultation notamment s'agissant du rôle identifié des « élus locaux » et de leurs associations (p 29) en tant que « médiateurs » ou « relais d'information » voire comme source de financement des surcoûts.

Si la prise en compte des élus locaux est une démarche naturelle et positive, rappelons d'une part que les élus locaux peuvent aussi être des élus nationaux impactant directement le cadre législatif français et que d'autre part, leur proximité terrain naturelle opportunément identifiée leur a permis d'être à l'origine d'initiatives structurantes dans le secteur dans les nombreux cas de carence du secteur privé.

Ainsi, en Région Nouvelle Aquitaine, territoire grand comme l'Autriche, près **d'une prise fibre sur deux** sera à terme d'origine publique soit environ :

- 1,8M de prises pour un total d'équipement proche de 3,7M.
- 63% du territoire couvert grâce à l'action publique
- au titre **d'investissements conséquents**: près de 854M d'euros d'argent public, **dont 550M€** par les collectivités, ont été investis **pour les zones les plus rurales dans le cadre de la démarche NATHD**. Il est à noter que **sans cette intervention, les plus de 720 000 bâtiments desservis n'auraient jamais eu accès à cette technologie** qui se révèle bien être essentielle pour la société.

A ce sujet, il convient de noter que cet effort majeur fait par les collectivités afin d'assurer un service public d'accès au THD ne pourra très certainement pas se renouveler. Pire, il convient de s'assurer que selon les cadres réglementaires existants, les modèles économiques publics mis en place ne soit pas mis à mal par des évolutions de marchés imprévisibles (ie : mode co-investissements rapides et massifs, structurations financières de portage privés optimisant les écarts entre tarifs régulés en place - co investissement vs location - vs modèles industriels...) et que l'argent public ne soit employé qu'à des fins d'efficacité de service public.

2.2 Perception du marché à terme

Le décommissionnement impose donc déjà de s'interroger rapidement sur la vision du marché THD français que nous souhaitons voir émerger à terme au-delà des principes louables posés jusque-là par l'exécutif notamment à horizon 2025.

En effet, ce secteur impose une vision moyen/long terme en lien avec les logiques classiques des infrastructures à mettre en place notamment dès lors que du Génie civil s'impose et que les modèles économiques sont viables en prenant en compte cette durée.

Ainsi, en l'absence de capacité financière massive supplémentaire, :

- faut-il privilégier la complétude des réseaux FTTH ou la qualité de services des usages ? (QOS)
- ne faut-il pas s'attacher à une homogénéité territoriale orientée usagers au risque de créer de nouvelles fractures numériques liées aux services en découlant (télétravail, télémedecine, services publics numériques...) ?

Orange indique ainsi dans son document que :

- « *Cette période si particulière a confirmé la nécessité d'accélérer cette transition technologique du pays et de mobiliser l'ensemble des technologies disponibles pour offrir le très haut débit (THD) à toute la population. Naturellement, la fibre est la solution privilégiée et a vocation à se substituer au cuivre dans la très grande majorité des cas, tout en étant complétée par d'autres solutions techniques mieux adaptées à certaines configurations.* »
 - Si une démarche d'efficacité opérationnelle et financière peut se comprendre à l'aune d'un acteur privé mais aussi d'un acteur public, faut-il dès lors en conclure qu'une partie non négligeable du territoire (10%/15%/20% ?) ne sera pas couverte par la fibre si l'on en juge actuellement par l'état d'avancement territorial par zones.
 - Ce n'est en tout cas pas le choix fait par NATHD dans sa démarche de service public d'accès pour tous avec un modèle économique vertueux et « autoportant » par principe.

Avec le décommissionnement du cuivre c'est également la fin de la solution alternative ADSL même à bas débit alors que la couverture mobile est très hétérogène et subit les contraintes topographiques du terrain (arbres, collines...) et que la solution palliative historique, le satellite, n'a jusqu'à présent pas répondu aux attentes des usagers. Cette consultation publique est donc importante pour NATHD car

elle permet de soulever une vraie problématique rencontrée sur le terrain, maintenant que NATHD se trouve à exploiter près de la moitié des 720 000 logements, entreprises et collectivités prévus.

III. COMMENTAIRES FONDES FORMELLEMENT SUR LE PROJET DE PLAN DE FERMETURE DU RESEAU DE BOUCLE LOCALE CUIVRE D'ORANGE

Le cadre réglementaire actuel a été tracé par l'ARCEP en décembre 2020 via ses décisions d'analyse de marché n°2020-1446, n°2020-1447 et n°2020-1448 qui définissent les conditions qu'Orange doit respecter pour mettre en œuvre la fermeture de son réseau cuivre. Parmi les conditions posées à cette disparition du cuivre figure le principe d'une offre substituable « 100% FTTH ». Il est relevé toutefois dans le document présenté¹ certaines hypothèses qu'il convient d'éclaircir rapidement et portant essentiellement sur :

- **L'échange d'informations en amont auprès des OI** pour assurer la complétude avec une **clarification des délais** notamment pour les 3 zones préalables ;
- **Le traitement des cas résiduels :**
 - Définition du taux de résiduel ;
 - Définition des solutions palliatives afin de valider leur disponibilité sur les lieux le nécessitant ;
- **La question du traitement des infrastructures d'accueil ne supportant plus le cuivre.**

3.1 LA COMMUNICATION EN AMONT : ENJEUX DE LA MOBILISATION DES OPERATEURS COMPRENANT CELLE DES OI FTTH

Afin que les OI et les collectivités puissent s'organiser en amont en ce qui concerne les déploiements mais également les complétudes et les raccordements (certains d'entre eux nécessitent plus de 6 mois en cas de problème de génie civil), il est nécessaire qu'un calendrier clair, précis et anticipé leur soit communiqué.

A ce jour NATHD n'a pas eu accès à un calendrier des communes sur lesquelles le cuivre serait retiré. A noter que dans ce calendrier doivent être pris en compte les délais des raccordements nécessitant la réparation ou la création d'adduction.

Ainsi il est indiqué :

- *.../...La fermeture technique du réseau cuivre sera mise en œuvre par Orange selon une logique de lots annuels, et ce dès la phase de transition avec un premier lot annuel de fermeture technique programmé pour fin 2023.../...*
- *Orange opérera, pour chaque lot annuel de fermeture technique de la phase de transition, une fermeture commerciale unique à une même date pour l'ensemble des offres sur cuivre (gros et détail, grand public et entreprise, haut débit et voix), et une fermeture technique unique à une même date.*
- *Ce mécanisme, en particulier le délai entre la fermeture commerciale et la fermeture technique, pourra évoluer en fonction des retours des expérimentations en cours dans le respect des critères réglementaires.../...*
- *Compte tenu des délais de préavis fixés dans le cadre réglementaire pour la fermeture commerciale et la fermeture technique (36 mois par défaut), Orange sollicitera des dérogations auprès de l'Arcep de manière à permettre la mise en œuvre des trois lots annuels de fermeture technique de la phase de transition conformément au calendrier prévisionnel prévu dans le plan.*
 - Ces « dérogations » seraient accordées sous quels délais et surtout selon quelles modalités objectives (zonages, identification... ?)

¹ En italique ci-dessous.

- *.../...Orange annoncera officiellement le lot annuel fermé techniquement en fin 2025 à la fin du premier semestre 2022, ce qui nécessitera que l'Arcep ait accordé au préalable une dérogation s'agissant de la fermeture commerciale. La liste des communes du lot annuel fermé techniquement en fin 2025 aura été partagée au préalable avec les opérateurs et l'Arcep.*
- *L'exercice sera conduit au premier semestre de l'année n pour le lot annuel fermé techniquement en fin d'année n+3, à l'exception des lots annuels fermés techniquement fin 2023, fin 2024 et fin 2025 qui seront traités selon un calendrier adapté.*
 - A ce jour NATHD n'a pas connaissance de tels lots sur son périmètre OI et il paraît indispensable que les OI soient prévenus avec anticipation et non uniquement les OC.
- *.../...« Comme exposé précédemment, la réussite de la mise en œuvre de la fermeture commerciale au niveau d'une commune donnée (ou d'une partie de commune) à la date prévue, suppose que la couverture en FttH de la commune (ou d'une partie de commune) telle que définie en §6.1.1 ait été atteinte à cette date.*
- *Dans ce cadre, il appartient à chaque OI FttH, avant la fermeture commerciale, d'avoir rendus raccordables ou raccordables à la demande les locaux de la zone concernée, à l'exception d'éventuelles situations très complexes ou coûteuses.*
- *Les OI FttH devront identifier ces situations très complexes ou coûteuses et s'assurer de la disponibilité d'au moins une offre de détail sur technologie alternative.*
- *Au plus tard à la date de fermeture commerciale, les OI FttH devront donc mettre en raccordables à la demande l'ensemble des locaux des zones concernées qui ne seraient ni raccordables ni relevant d'une situation d'exception.../... »*

En l'absence d'informations précises à date identifiant tant le cadencement que le périmètre d'action d'Orange sur ce sujet, NATHD s'interroge sur :

- L'articulation entre une décision unilatérale d'Orange avec les cadences d'avancement des projets de déploiement FTTH sous l'angle OI sachant que l'ensemble des acteurs du secteur doivent faire face à un marché tendu actuellement (main d'œuvre, COVID...) qui engendre potentiellement des retards de déploiements.
- Quid si les calendriers des deux approches ne coïncident pas ? (fermeture commerciale cuivre et absence de raccordement fibre).
- Comment un OI local est en capacité de peser sur des solutions techniques alternatives décidées au niveau national (déploiement 4G, satellite...) ?
- L'existence de « situation d'exceptions » mériteraient d'être cadrées objectivement au risque de rendre confuse la compréhension par les territoires et usagers de la démarche.
- Est évoquée la notion de raccordement à la demande ; celle-ci correspond en pratique à une notion bien précise (besoin de GC) qui s'inscrit dans le temps (6 mois par exemple).
- Est-ce à dire que ces zones resteront figées commercialement en l'état jusqu'au raccordements effectifs ?

3.2 « ADAPTATION DU CRITERE DU 100 % FTT H POUR LA FERMETURE COMMERCIALE DU RESEAU CUIVRE EN INTEGRANT LES TECHNOLOGIES ALTERNATIVES »

- *.../...« la totalité des locaux sont raccordables à un réseau FttH, avec possibilité effective de réaliser le raccordement (l'Arcep indique que ce critère pourrait être adapté après présentation par Orange d'un programme concret de fermeture du réseau cuivre) ; .../...*
- *Ainsi qu'exposé précédemment, 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. .../...*
- *L'Arcep indique d'ailleurs dans sa décision d'analyse de marché que ce critère pourrait être adapté après présentation par Orange d'un programme concret de fermeture du réseau cuivre. ».../... »*

3.2.1 Définition des taux de « non-couverture acceptables » pour l’extinction

Si le cuivre peut être retiré alors même qu’un certain nombre de locaux n’ont pas accès techniquement à la fibre, il paraît nécessaire de définir ce taux ainsi que les solutions pour atteindre ce taux dans les différentes zones AMII, AMEL et RIP.

- Que faut-il entendre par « *partie résiduelle* ». (quantum ? jusqu’à X% d’un territoire ?)
- Quel serait le périmètre géographique de ces « adaptations » ? (zones AMII, AMEL, RIP ?)
- Quelle serait la pérennité dans le temps de ces « adaptations » ? (phase transitoire avant de mettre en place les objectifs visés par l’exécutif d’un maillage 100% fibre des territoires ?)
- Quel rôle des OI en ce cas ? qui finance quoi ?

3.2.2. Définition des solutions pour les prises sans solution fibre au moment de l’extinction

L’hypothèse présentée d’un défaut de complétude fibre d’une commune alors que l’arrêt de la commercialisation serait décidé par Orange fait état d’une « identification de solutions adaptées » pour pallier la situation.

- Il conviendrait d’ores et déjà d’identifier ces solutions. (hertzien? Satellite?)
 - *ZTD .../..Dans la perspective de la fermeture commerciale nationale en janvier 2026, Orange réunira, en cas de problèmes identifiés au niveau de la couverture des communes et quartiers de zones très denses, l’ensemble des OI FttH concernés pour analyser les difficultés et identifier des solutions..../..*
- Même remarques que précédemment : quelles solutions seraient envisagées dans une logique d’aménagement numérique homogène des territoires ?

3.3 AUCUNE MENTION N’EST FAITE DE L’AVENIR DES INFRASTRUCTURES D’ACCUEIL NE SUPPORTANT PLUS LE CUIVRE

- *.../..« En complément et s’agissant plus particulièrement de la phase de transition, Orange s’assurera pour chaque lot annuel que les OI FttH concernés seront en mesure de réaliser les déploiements FttH attendus pour permettre la fermeture commerciale :*
 - *durant la phase de détermination des communes et parties de communes à fermer (pour chaque lot annuel), les OI FttH concernés sont informés des communes identifiées et peuvent signaler à Orange les éventuelles anomalies sur les prévisions de disponibilité du FttH dans les délais adaptés ;*
 - *la notification par Orange aux opérateurs de la liste des communes et parties de communes retenues (cf.§ 4.2) détermine le calendrier de fermeture commerciale pour les zones concernées. Orange ne pourra être tenu responsable des difficultés rencontrées lors des déploiements par les OI FttH ;*
 - *dans l’hypothèse où une commune concernée par une fermeture commerciale à brève échéance ne semblerait pas en mesure d’être couverte à la date prévue, Orange fera un point avec l’OI en charge du déploiement FttH de la commune et informera l’Arcep, de manière à identifier les solutions adaptées..../.. »*
- NATHD prend note positivement des propositions d’échange d’informations indispensable pour permettre la continuité de services d’accès internet fixe de qualité aux usagers.
- Toutefois, NATHD souligne qu’Orange continuera bien entendu à assurer une responsabilité liée à la mise à disposition de ses infrastructures dans le cadre du déploiement fibre par les OI.

- Une clarification de l'approche d'Orange notamment sur son offre IBLO devra être affirmée tant sur la partie financière que sur la partie maintenance de l'infrastructure et de ses abords notamment en termes de poteaux en zones rurales.
- Par ailleurs, l'hypothèse présentée d'un défaut de complétude fibre d'une commune alors que l'arrêt de la commercialisation serait décidée par Orange fait état d'une « identification de solutions adaptées » pour pallier la situation.
 - Il conviendrait d'ores et déjà d'identifier ces solutions.

Dépose du réseau

- *Une fois le réseau cuivre fermé techniquement dans une zone technique donnée (zone arrière de NRA ou de sous-répartiteur), plus aucun accès sur cuivre n'est en service, aussi bien sur le gros et le détail. Orange pourra alors procéder à la dépose sans risque de perturber un client. .../...*
- *Orange prévoit de démonter le réseau et les équipements sauf pour des configurations qui ne permettraient pas une dépose dans des conditions technique ou économique raisonnables (câbles en pleine terre, certains câbles de distribution en zones très urbaines, distribution privative, ...).*
- *Quand des surfaces techniques ne sont pas utilisées pour d'autres services, notamment pour l'hébergement des équipements FttH, celles-ci pourront être ainsi libérées au niveau du NRA (emplacements, câbles de renvoi, énergie...) et conduire dans certains cas à arrêter totalement l'exploitation du NRA en tant que noeud de réseau d'Orange. Les OC clients des offres de gros d'hébergement au titre du dégroupage ont à leur charge de résilier leurs prestations et récupérer leurs équipements.*

NATHD comprend qu'Orange, dans la situation ainsi visée, aurait vocation à positionner ses équipements dans les NRO. Cela nous semble une source positive de cohérence supplémentaire des réseaux.