

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

Consultation publique de l'ARCEP du 7
février au 4 avril 2022

Contribution de TDF

Le 4 avril 2022



Introduction

Le 7 février 2022, l'Arcep a lancé deux consultations publiques en lien avec la fermeture du réseau de cuivre. La première consultation concerne le projet de plan de fermeture du réseau de boucle locale cuivre d'Orange ; la seconde concerne l'évolution du contrôle tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre pour les années 2022 et 2023.

En tant qu'opérateur d'infrastructure FttH, TDF salue toutes les initiatives qui concourent au développement des réseaux FttH et, à cet égard, accueille de manière globalement positive le projet de plan d'Orange tout comme le projet de décision de l'Arcep.

TDF a toutefois des commentaires à formuler, d'une part, sur l'un et l'autre de ces projets, et d'autre part, sur les autres paramètres législatifs et réglementaires qui lui semblent de nature à créer d'importantes difficultés vis-à-vis du projet de bascule du réseau de cuivre vers le réseau de fibre.

Ainsi, avant de détailler ci-après sa position sur le projet de plan de fermeture du cuivre d'Orange (ce qui est l'objet du présent document, une réponse parallèle autonome étant dédiée à la seconde consultation, sur les tarifs), **TDF souhaite profiter de cette introduction pour insister sur ces autres paramètres, qui ne sont l'objet ni de l'une ni de l'autre des consultations ; et que TDF considère pourtant comme essentiels.**

Le projet de plan proposé par Orange ne pourra en effet être opérant et contribuer à la satisfaction de l'intérêt général qu'à certaines conditions que TDF considère comme n'étant pas encore réunies.

TDF identifie en priorité quatre points qui lui semblent devoir faire l'objet d'une attention toute particulière des pouvoirs publics :

- le premier point porte sur **la nécessité d'adopter au plus vite une loi pour traiter les difficultés informationnelles et procédurales qui font obstacle à la finalisation des déploiements FttH** (difficultés à rendre opérant le droit à la fibre, à identifier tous les propriétaires, etc.).
- le deuxième point - que TDF considère comme particulièrement urgent et central - porte sur **les problèmes de financement de certains raccordements finals FttH** qui doivent être traités pour que l'accès effectif aux réseaux FttH soit garanti.
- le troisième point concerne **l'évolution de la régulation du GC d'Orange et donc du devenir de l'offre GC BLO** : avec l'extinction du cuivre, le positionnement d'Orange vis-à-vis de son GC va évidemment être bouleversé. Ce changement de paradigme nécessite une réflexion de fond, afin notamment de sécuriser les investissements des OI FttH.

- le quatrième point concerne **la nécessité de s'assurer de l'existence d'un pilotage de la communication grand public** concernant le plan d'Orange et qui associe l'ensemble des parties prenantes.

Ces quatre points sont développés ci-dessous.

1. Des évolutions législatives seraient opportunes pour lever certains freins à la finalisation des déploiements FttH.

Pour que le plan de fermeture d'Orange se déroule dans des conditions optimales, TDF estime nécessaire de lever l'ensemble des obstacles à la finalisation des déploiements FttH. Cela couvre aussi bien la question des moyens pour rendre raccordables l'ensemble des locaux (condition réglementaire *sine qua non* pour pouvoir mettre en œuvre la fermeture commerciale) que celle des moyens pour réaliser l'ensemble des raccordements finals (condition nécessaire, en pratique, pour que la migration vers les réseaux FttH puisse avoir lieu). Or, pour que cette finalisation soit effective, TDF estime qu'il existe un certain nombre de difficultés de nature informationnelle ou procédurale qui appellent des évolutions législatives.

Premièrement, TDF considère qu'il est nécessaire de pallier les problèmes informationnels liés à l'établissement d'une correspondance entre une adresse et un propriétaire ou un syndic par la création d'un référentiel national ou de référentiels locaux (sous le contrôle de la CNIL). En l'absence de tels référentiels, il existe en effet des situations où l'OI FttH n'est pas en mesure d'identifier un propriétaire et, ce faisant, de rendre applicables les dispositions du 2^{ème} alinéa du L.33-6 du CPCE par lesquelles la pose d'un PBO devient payante après deux refus.

Deuxièmement, TDF estime qu'il faudrait simplifier les démarches administratives pour rendre véritablement opérant le droit à la fibre. En l'état, pour les habitats collectifs, il est en effet nécessaire d'avoir l'accord de l'Assemblée Générale pour déployer la fibre. Or, les enjeux associés dans les zones moins denses sont faibles puisqu'un seul OI y est présent et que les coûts d'installation (hors GC) sont gratuits. Aussi, par exemple, TDF estime que le passage en Assemblée Générale pourrait y être supprimé au profit d'une simple décision au niveau du Conseil Syndical lorsqu'il existe.

Troisièmement, pour responsabiliser les propriétaires qui refusent le fibrage ou qui ne répondent pas aux sollicitations des OI FttH (ce qui génère un coût pour les OI, puisque cela contribue à un report et donc une désorganisation des déploiements), TDF propose que le coût de déploiement FttH soit transféré aux propriétaires passée une certaine date. Ainsi, au-delà par exemple de 2025, il pourrait être décidé que le fibrage de l'ensemble des immeubles bâtis sera réalisé aux frais du ou des propriétaires.

2. Toujours pour permettre la finalisation des déploiements, TDF estime qu'il est également urgent de traiter les problèmes de raccordement final FttH liés en particulier à l'absence de GC. Des solutions pérennes (de type évolution des tarifs de raccordement, service universel, mise à contribution des revenus liés à la hausse des tarifs d'accès à la boucle locale cuivre ou encore financement complémentaire dans le cadre du plan France très haut débit) doivent être envisagées au plus vite.

Comme précisé ci-avant, TDF considère, qu'en pratique, la migration généralisée du réseau de cuivre vers le réseau FttH ne pourra être effective et fluide qu'à condition que le raccordement final de tous les locaux puisse être garanti. Or, ce sujet pose actuellement de vraies difficultés auxquelles peu de solutions pérennes ont été apportées.

Pourtant fin 2021, l'Arcep a ouvert un groupe de travail sur cette thématique. La DGE, quant à elle, a lancé une consultation sur le futur « service universel » (ci-après, « SU »). Qui plus est, début 2022, l'ANCT a proposé une enveloppe financière de 150 millions d'euros pour financer certains types de raccordements. Toutefois, à ce stade, i) aucune solution consensuelle n'a pu véritablement émerger du groupe de travail de l'Arcep sur la question du GC absent ; ii) les résultats de la consultation de la DGE ne sont pas connus ; iii) de nombreux acteurs (dont TDF) considèrent l'enveloppe financière proposée par l'ANCT comme insuffisante au regard des enjeux financiers. Les pistes de travail sont donc nombreuses mais elles n'ont pas encore permis de finaliser une solution opérationnelle.

TDF estime pourtant que plusieurs solutions sont envisageables ; et pourraient éventuellement être utilisées de manière complémentaire.

Une première solution pourrait consister à envisager une évolution des tarifs de raccordement pour tenir compte de la réalité des coûts supportés. Là encore, plusieurs travaux ont été engagés par l'Arcep sur le sujet. TDF a eu l'occasion d'y prendre part et d'exprimer sa position concernant notamment les évolutions qui lui semblent pertinentes sur les tarifs des raccordements. TDF estime qu'il serait également opportun de réfléchir à des tarifs de raccordement « complexes », pour tenir compte de certaines situations susceptibles d'engendrer des coûts exorbitants. TDF attend donc avec impatience les premières conclusions des travaux engagés par l'Arcep sur ces sujets.

Une deuxième solution pourrait être la mise en place d'un nouveau service universel qui permettrait de continuer à prendre en charge les besoins en matière de création de GC, à l'instar de ce qui existait jusqu'en 2020 dans le cadre du précédent SU. Auparavant, la composante « raccordement » du SU permettait en effet la prise en charge des infrastructures de GC, également mobilisées dans le cadre du raccordement des réseaux FttH. Sa soudaine disparition fin 2020, sans qu'aucune alternative ne soit ni réfléchi ni mise en place, a clairement créé un vide qu'il est de plus en plus urgent de combler. TDF appelle donc de ses vœux la mise en place, au plus vite, d'un nouveau service universel¹.

Par ailleurs, si d'aventure l'Arcep décidait effectivement d'augmenter les tarifs d'accès à la boucle local cuivre d'Orange (comme elle le préconise dans le projet de décision actuellement en consultation), **une troisième solution pourrait consister à mettre à contribution une part de la hausse des revenus découlant de cette augmentation pour financer certains raccordements FttH, notamment ceux pour lesquels se pose un problème de GC.**

Enfin, une quatrième solution pourrait être de mettre en place un financement complémentaire dans le cadre du plan France Très Haut Débit.

¹ TDF estime que le SU pourrait également être mis à contribution pour traiter les situations où la création de nouveaux logements nécessite la pose de nouveaux PBO.

TDF tient à souligner que les trois dernières solutions présentées ci-avant reposent sur la mise en place de fonds supplémentaires : ces 3 solutions pourraient donc tout à fait être utilisées de manière complémentaire pour abonder un fond commun qui serait mis à contribution pour financer les raccordements qui posent un problème.

En parallèle de ces questions, TDF estime qu'il serait également pertinent de creuser la question de savoir quelle sont les solutions techniques qui pourraient permettre de limiter le coût des raccordements complexes.

3. Une réflexion sur le devenir du GC d'Orange et de l'offre GC BLO dans le contexte de fermeture du réseau de cuivre doit être engagée ; et ce, notamment pour s'assurer que cette fermeture n'ait pas d'effets secondaires sur les réseaux FttH.

L'accès à des infrastructures de GC de qualité est évidemment fondamental pour les opérateurs de réseaux FttH, comme pour les opérateurs de cuivre. Toutefois, cette dimension fondamentale disparaîtra pour Orange dès lors qu'il ne sera plus opérateur de cuivre, réduisant potentiellement de manière critique ses incitations à investir et entretenir ses infrastructures de GC.

Qui plus est, Orange envisage de déposer son cuivre, selon des modalités et un plan qui ne sont pas encore définis. Là encore, TDF s'inquiète des problèmes de qualité de service que de telles interventions, directement sur les infrastructures de GC, vont engendrer sur les réseaux FttH et souhaiterait avoir de la visibilité sur les précautions qui seront prises. Par ailleurs, à la connaissance de TDF, la tarification de l'offre GC BLO ne prévoit aucun mécanisme d'incitation à la dépose du cuivre : pour l'heure, il est donc envisageable qu'Orange préfère ici ou là ne pas déposer son cuivre immédiatement, ce qui peut différer les perturbations de service liées à la dépose et contribuer à un engorgement du GC.

Aussi, pour que la question du GC ne perturbe pas l'exécution du plan de fermeture du réseau cuivre d'Orange, TDF demande à l'Arcep de lancer au plus vite une consultation sur ce sujet.

4. Pour que les migrations soient fluides et bien anticipées par l'ensemble des parties prenantes, TDF considère qu'il est essentiel de veiller à l'existence d'un véritable pilotage de la communication grand public.

Une partie du plan d'Orange est dédiée à la communication grand public. Toutefois, comme TDF le souligne ci-après, cette partie n'est pas encore finalisée et, en pratique, TDF constate sur ses territoires qu'il n'y a pas de véritable communication. Aussi, TDF considère que l'Arcep pourrait soutenir la création d'un groupe *ad hoc*, chargé de piloter la communication nationale et sa déclinaison au niveau local, comme cela a pu se faire en TNT lors du passage de l'analogique au numérique.

Position de TDF sur le projet de plan

Question 1. Les acteurs sont invités à transmettre à l'Autorité leurs analyses, remarques et appréciations relatives au plan communiqué par Orange.

- 1. Les grands principes du plan proposé par Orange sont clairs et le rythme général de fermeture est adapté à la situation.**

L'architecture générale du plan proposé par Orange est claire, cohérente et conforme aux principes réglementaires qui ont été posés par l'Arcep. TDF estime qu'il est pertinent de procéder, comme le propose Orange, avec une certaine progressivité dans les fermetures commerciales et techniques ; tout en ayant l'ambition affirmée de clore ce plan d'extinction du cuivre à l'horizon de 2030.

Toutefois, au-delà de ces grands principes, TDF considère que plusieurs aspects du plan actuellement proposé par Orange ne sont, en l'état, pas exposés avec suffisamment de complétude ou de précision.

- 2. Au-delà de ces grands principes, les mécanismes de mise en œuvre de ce plan ne sont pas assez précis, ce qui génère des problèmes de prévisibilité et de transparence pour les acteurs FttH.**

- Les modalités de mise en œuvre des fermetures commerciales sont très insuffisamment détaillées

Sur le choix du mécanisme de fermeture selon le type d'offre cuivre concerné (notamment point 3.4.3)

Tout d'abord, TDF note qu'Orange a choisi de recourir massivement au mécanisme des « **fermetures commerciales à l'adresse** » (ci-après, « **FCA** ») pour mener à bien la fermeture commerciale des offres grand public ; alors que cette modalité n'est pas mise en œuvre pour les offres entreprise, ce qu'Orange n'expose pas de manière claire dans son plan. Pour l'essentiel, Orange se contente en effet de décrire ce qu'il peut faire en matière de fermeture commerciale, sans être affirmatif vis-à-vis de ce qu'il compte faire effectivement. Pour assurer une bonne compréhension du plan, TDF souhaiterait que Orange s'engage de manière plus claire sur les mécanismes qu'il compte effectivement mettre en œuvre pour réaliser les fermetures commerciales des offres grand public d'une part, et des offres entreprises d'autre part (peu d'éléments étant communiqués sur cette question dans le plan - cf. commentaire ci-après).

Sur les modalités de mise en œuvre du mécanisme de FCA (notamment point 3.4.3)

TDF note que le plan est assez évasif concernant le processus de mise en œuvre des FCA ; et ce, alors ces FCA ont déjà démarré depuis plusieurs mois et suivent un processus vraisemblablement figé, qui devrait être amené à se répéter. En effet, la simple référence à un « rythme quadrimestriel » ou à des échanges avec l'Arcep et les opérateurs, sans plus de précisions, ne permettent pas de véritablement comprendre les étapes de mise en œuvre de ces FCA.

Pour que la coordination et la visibilité des parties prenantes soit la meilleure possible, TDF estime donc qu'il serait pertinent que le plan décrive beaucoup plus précisément le processus de FCA mis en œuvre (les différentes étapes de constitution des listes de FCA, la périodicité avec laquelle elles évolueront, les dates de FCA prévisionnelles, les dates auxquelles des courriers sont envoyés aux opérateurs, etc.).

Sur le choix de recourir à la fermeture par lot pour les offres entreprises, et sur les modalités de mise en œuvre de ce choix

Le développement de la concurrence sur le marché entreprise, sur lequel Orange a une position prépondérante, est l'une des priorités de l'Arcep. Or, le plan d'Orange ne donne que peu d'éléments sur les modalités de fermetures commerciales de ces offres. En creux, TDF comprend qu'elles feront l'objet d'une fermeture par lot, à la commune, ce qui implique que la fermeture commerciale sera plus tardive que pour les offres grand public. TDF ne comprend pas ce qui motive cette différence de traitement, d'autant qu'elle contribue à maintenir la position prépondérante d'Orange sur le segment entreprise.

Qui plus est, le plan ne donne que très peu d'éléments sur les modalités de constitution et de communication de ces lots de fermeture commerciale. TDF n'est d'ailleurs pas en mesure d'identifier où ce point est clairement traité dans le plan. TDF estime donc que le plan devrait être plus explicite à ce sujet et prévoir un processus clair, avec des dates et des échéances précises pour que les parties prenantes puissent anticiper les étapes.

- Le plan est évasif concernant les modalités de constitution des listes de fermeture technique : un processus détaillé, clair et transparent est nécessaire pour apporter de la visibilité (Points 4.1 et 4.2).

S'agissant de la constitution des listes de fermeture technique, le plan se contente d'énoncer les grands principes qui seront mobilisés pour constituer les listes. Toutefois, rien n'est dit sur la manière dont ces grands principes seront concrètement pris en compte ou sur les priorisations en faveur de l'un ou l'autre de ces principes qui ne manqueront de devoir être faits (point 4.1). En guise de transparence, le plan se contente de mentionner un simple « partage » des listes avec les opérateurs et une « inform[ation] » des élus² (le terme « partage » ou « information » laissant clairement entendre que Orange entend bien être le seul à disposer d'un rôle actif vis-à-vis de ces listes) ; et ce, toujours très peu de temps avant que les listes ne soient considérées comme définitives.

TDF estime ici que les opérateurs vont *in fine* être mis devant le fait accompli sans avoir les moyens d'apporter un éventuel regard critique sur ces listes, puisque les priorités qui auront été

² P.23 du projet de plan d'Orange.

retenues pour les constituer ne seront connues que d'Orange. Il existe donc un risque que ces listes ne soient constituées que de manière à servir les intérêts d'Orange, ce qui pose un vrai problème de discrimination. Pour y remédier, TDF estime indispensable de rendre transparents les critères de constitution de lots et de prévoir un processus avec des dates et des échéances suffisantes pour permettre une véritable consultation des parties prenantes.

- TDF estime qu'il faudrait prévoir un processus d'évolution de ce plan.

Le plan d'Orange pourrait bien entendu être amené à évoluer en fonction de circonstances particulières qui n'ont pas pu être anticipées. Toujours pour garantir une bonne transparence, TDF estime que le plan devrait d'emblée prévoir les conditions dans lesquelles il est susceptible d'évoluer (par exemple, les paramètres qui pourraient remettre le plan en cause, le préavis avec lequel les parties prenantes seraient informées d'une telle évolution, les consultations publiques qui seraient nécessaires, les modalités de l'information à l'Arcep, etc.).

- La communication grand public sur les fermetures commerciales et techniques est laissée à l'initiative de plusieurs parties prenantes, sans qu'aucun pilotage de cette communication ne soit pour l'heure véritablement structuré (point 5.4.5 du plan).

Bien que les territoires sur lesquelles TDF est présente aient déjà été concernées par des premières FCA, aucune communication particulière à leur sujet n'a pu être constatée. TDF considère que ce manque provient d'un défaut de pilotage du plan de communication. En effet, bien que le plan prévoie l'intervention de plusieurs parties prenantes - privées et publiques -, il reste assez lacunaire sur leur pilotage. D'ailleurs, au point 5.4.5 du plan, il n'est pas véritablement question de « plan » de communication, mais seulement de « *premières actions* » et « *d'autres actions [...]* envisagées », ce qui montre que cet aspect est encore loin d'être finalisé.

Pour que la communication soit efficace, TDF recommande la mise en place d'un groupe *ad hoc* - type groupement d'intérêt public, comme cela s'est fait lors du passage de la TNT analogique à la TNT numérique - qui aurait la responsabilité d'établir un véritable processus de communication et de le piloter. Ce groupe pourrait utilement s'appuyer sur les organisations professionnelles existantes, comme le propose Orange dans son plan. A cet égard, TDF souligne toutefois que, comme beaucoup d'OI, elle n'est pas membre de la FFT et qu'à ce titre, d'autres organisations professionnelles - de type Infranum par exemple - pourraient être mobilisées.

Finalement, TDF considère que la communication grand public est un élément de prévisibilité et de coordination majeur et, qu'à ce titre, l'Arcep est légitime à intervenir pour s'assurer de la création d'un groupe *ad hoc* et veiller à son bon fonctionnement.

3. Orange n'est ni le régulateur, ni le législateur : il n'a pas à décider, à travers son plan, de transférer de nouvelles obligations aux OI (point 6.2.1 du plan)

TDF demande le retrait de la phrase suivante, par laquelle Orange prétend transférer aux OI FttH des responsabilités nouvelles (ce dont il n'a ni le droit ni le pouvoir) : « *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* ». Les OI FttH sont chargés du déploiement des

réseaux FttH : ils ne sont aucunement responsables de la présence d'offres de détail sur technologie alternative.

4. Enfin, TDF déplore l'absence de position claire et de plan sur la dépose du cuivre, qui va pourtant avoir une incidence sur l'intégrité des infrastructures de fibre optique (point 4.6 du plan).
-

La question de la dépose du cuivre est traitée au point 4.6, en seulement trois paragraphes. Dans la mesure où la question de la dépose du cuivre va se poser en parallèle de l'extinction du réseau de cuivre, TDF ne voit pas pourquoi ce point ne ferait pas dès à présent l'objet d'un véritable plan dédié. Cette dépose va en effet avoir des effets potentiellement critiques sur les infrastructures FttH. TDF en dénombre déjà deux :

- premièrement, la dépose du cuivre va nécessiter une intervention sur les infrastructures qui accueillent les réseaux FttH, ce qui pourrait avoir des conséquences directes sur la qualité de service des réseaux FttH (risques d'arrachage de câbles, etc.)
- deuxièmement, Orange n'a pour l'heure aucune incitation tarifaire à déposer son cuivre, ce qui génère un risque d'engorgement des infrastructures d'accueil par des câbles de cuivre (au détriment de la fibre).

Qui plus est, la question d'une dépose qui démarrerait à l'horizon 2027 a été évoquée par Orange lors d'échanges publics relatifs à la présentation de son plan. Vu la criticité des enjeux pour les opérateurs FttH, ce calendrier ne peut faire l'objet d'une simple information orale : il doit être précisé et complété dans le cadre du plan de fermeture du réseau de cuivre.

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.

Les questions relatives aux évolutions tarifaires de l'accès à la boucle locale cuivre sont traitées par TDF dans une réponse dédiée et autonome, transmise à l'Arcep en parallèle du présent document.

Conclusion - Synthèse de la position de TDF : quelle sont les évolutions souhaitables ?

Sur le projet de plan d'Orange

- *Améliorer significativement la prévisibilité et la transparence du plan en précisant les modalités de mise en œuvre des fermetures commerciales et techniques, en prévoyant les modalités d'évolution du plan et un pilotage de la communication grand public*
- *Veiller à ce qu'Orange ne se comporte pas comme un législateur / régulateur, en prétendant notamment pouvoir transférer aux OI de nouvelles responsabilités*
- *Prévoir un plan précis et détaillé de dépose du cuivre*

Sur la régulation ex ante

- *Augmenter les tarifs d'accès à la boucle locale cuivre et mettre à contribution l'augmentation des revenus pour financer les problèmes de GC (cf. réponse de TDF à la deuxième consultation sur le sujet)*
- *S'assurer de la création d'un groupe ad hoc pour la communication grand public du plan de fermeture d'Orange*
- *Lancer des travaux sur l'évolution de la régulation du GC d'Orange*
- *Finaliser la position sur les tarifs de raccordement et soutenir les opérateurs dans la recherche de solutions techniques pour réduire le coût des raccordements*

Sur le cadre législatif et réglementaire

- *Mettre en place un SU qui prenne à nouveau en charge la création de GC pour le raccordement*
 - *Adopter une loi permettant de traiter les problèmes informationnels et procéduraux qui font obstacle à la finalisation des déploiements*
 - *Prévoir une extension du plan France très haut débit*
-



TDF - SAS au capital de 166 956 512 EUR.

SIREN 342 404 399 RCS Nanterre

Siège Social

155 Bis, Avenue Pierre Brossolette

92120 Montrouge

France

Tel : 33(0)1 55 95 10 00