

Réponse de XpFibre à la consultation de l'Arcep sur la fermeture du cuivre

Réponse publique

Synthèse

XpFibre remercie l'Arcep de la consultation publique relative au plan de fermeture commerciale et technique de la boucle locale en cuivre communiqué par Orange, lequel vise une substitution complète en 2030 des accès sur support cuivre par les réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH).

En synthèse XpFibre considère que :

- L'enjeu de la transparence des informations entre Orange et l'ensemble des parties prenantes est crucial pour la réussite de ce projet. Il est important que l'opérateur d'infrastructure puisse notamment donner son avis sur la liste des communes concernées par la fermeture en préalable à la notification officielle par Orange.
- Il est souhaitable qu'Orange produise la correspondance entre les identifiants du cuivre et les identifiants de la fibre afin de s'assurer que l'ensemble des accès actifs sur le cuivre, en particulier dans le cas des entreprises, seront bien adressés par la fibre et que des solutions alternatives seront disponibles pour traiter certaines configurations (cas des ascenseurs, etc.).
- Il est primordial de valider l'ensemble des formats et modalités d'échanges entre Orange et les opérateurs courant de l'année 2022 afin d'éviter les mêmes écueils que lors de la fin du raccordement en cuivre des immeubles neufs par Orange (cf. programme « 0 cuivre »).
- Un bilan devrait être réalisé courant 2025 avec l'ensemble des parties prenantes afin de tenir compte des adaptations éventuelles à la suite de l'étape de transition et d'expérimentations.
- Il est prématuré d'intégrer les communes de la zone très dense (ZTD) dans le programme de fermeture du cuivre associé à la phase dite de transition (2020-2025). La prise en compte de ces communes devra au préalable faire l'objet d'une consultation de tous les opérateurs par l'Arcep et d'un état des lieux des déploiements FttH en ZTD en 2024. En outre, il conviendra de veiller à ce que les 4 OCEN soient bien présents sur les PM avant toute fermeture commerciale et technique.
- L'évolution du code de l'urbanisme est nécessaire, notamment pour les immeubles neufs, afin que le bénéficiaire du permis de construire ou d'aménager déclare son projet auprès de l'opérateur fibre de la zone de façon proactive et que les autorités publiques communiquent les informations adaptées dans les documents délivrés (permis, certificats d'adressage).
- Le comblement du déficit d'infrastructure mobilisable est un enjeu d'intérêt général, que les opérateurs privés n'ont ni la vocation ni la capacité à financer sur leurs seuls fonds propres.
- Les modalités de dépose du cuivre doivent être précisées en coordination avec les opérateurs d'infrastructure et la pérennité des infrastructures de génie civil pose question sur le long terme, dans un contexte de maintenance et de résilience des réseaux FttH multi-opérateurs.

Question 1 – Les acteurs sont invités à transmettre à l’Autorité leurs analyses, remarques et appréciations relatives au plan de fermeture du cuivre communiqué par Orange.
--

XpFibre remercie l’Arcep de la consultation publique relative au plan officiel de fermeture commerciale et technique de la boucle locale en cuivre communiqué par Orange, lequel vise une substitution complète en 2030 des accès sur support cuivre par les réseaux en fibre optique jusqu’à l’abonné (FttH) et observe que :

- La fermeture du cuivre va accélérer la migration des abonnés des opérateurs commerciaux sur la fibre optique et ainsi accompagner la commercialisation sur les réseaux FttH ;
- La phase de transition doit permettre d’une part, la validation des différentes configurations répondant aux besoins des clients grand public et entreprises, au travers des expérimentations menées avec différents opérateurs d’infrastructure et d’initier d’autre part, sur les premiers lots de communes (environ 2 millions de locaux), la fermeture commerciale puis technique de la boucle locale en cuivre, de façon progressive entre fin 2023 et fin 2025 ;
- L’année charnière de 2025 entre la phase de transition et la phase de fermeture est cohérente avec l’objectif de l’Etat d’une généralisation de la fibre optique sur le territoire français à fin 2025.

XpFibre rappelle l’importance de la transparence des informations entre Orange et l’ensemble des parties prenantes : Arcep, opérateurs d’infrastructure (OI), opérateurs commerciaux (OC), pouvoirs publics.

A ce titre, XpFibre remercie l’Arcep pour l’organisation des réunions multilatérales sur la fermeture du cuivre. Néanmoins, XpFibre alerte l’Arcep que l’ensemble des opérateurs d’infrastructure ou opérateurs commerciaux ne participent pas à ces réunions et que certains sujets devraient être approfondis dans des instances connexes.

Dans la mesure où Orange anticipe que les expérimentations en cours peuvent conduire à des adaptations du plan de fermeture en fonction des retours d’expérience, XpFibre invite l’Arcep à réaliser **un bilan courant 2025 avec l’ensemble des parties prenantes, avant le démarrage de la phase dite de « fermeture »** par Orange, dans la mesure où il est prévu l’arrêt national de la commercialisation de toutes les offres sur le réseau cuivre en janvier 2026.

Dans un souci de transparence et de bonne anticipation et coordination des actions à mener entre les opérateurs, **il est important que le choix des lots de communes ne soit pas du seul ressort d’Orange.** En effet, c’est l’opérateur d’infrastructure qui peut réellement valider les prérequis de la complétude des déploiements, de la présence en nombre suffisant des opérateurs commerciaux et des différentes offres passives ou activées en vigueur à destination des marchés grand public et entreprises, en complément du contrôle par l’Arcep. Il est donc souhaitable qu’Orange communique sa proposition de liste de communes aux opérateurs d’infrastructure concernés au moins trois mois avant la date de notification officielle de celle-ci, afin que les OI aient la possibilité d’apporter à l’Arcep et à Orange leurs remarques éventuelles sur celle-ci.

Par ailleurs, une fois la liste des communes notifiée à toute la communauté des opérateurs (y compris aux opérateurs qui ne participent pas activement aux travaux multilatéraux organisés sous l’égide de l’Arcep), **il est souhaitable qu’Orange produise la correspondance entre les identifiants du cuivre et**

les identifiants de la fibre, à l'instar des informations communiquées aux opérateurs commerciaux dans le cadre de la fermeture commerciale à l'adresse (FCA). En effet, cette information permettrait de s'assurer que le réseau FttH est correctement dimensionné pour adresser l'ensemble des clients actuellement actifs sur le réseau cuivre, afin d'anticiper la migration de tous les cas spécifiques existants (par exemple les cas de multiaccès à une même adresse pour un même titulaire de compte, ou encore lorsque plusieurs accès sont disponibles pour différents titulaires de compte situés à une même adresse, etc.). Dans la mesure où Orange a déjà produit ces correspondances dans le cas du processus de FCA, il devrait être en mesure de le réaliser également pour la fermeture du cuivre à l'échelle des communes, et ce **a minima pour les trois premiers lots de fermeture commerciale et technique de la phase de transition**. Cette phase de transition doit d'une part, permettre aux opérateurs d'infrastructure de valider que le réseau FttH destiné à remplacer le cuivre est prêt à accueillir la majorité des configurations actuelles et d'identifier le cas échéant des solutions d'accès alternatives pour certaines situations (cas des ascenseurs, etc.) et d'autre part, faciliter la migration des clients des opérateurs commerciaux sans discrimination entre Orange et les opérateurs tiers.

XpFibre considère qu'il est **primordial de valider l'ensemble des formats et modalités d'échanges entre Orange et les opérateurs au courant de l'année 2022** afin que le cadrage soit discuté, validé par toutes les parties prenantes et les développements informatiques éventuels anticipés avant le démarrage des premiers lots de fermeture par Orange. En effet, XpFibre ne souhaiterait pas voir se reproduire les mêmes problématiques rencontrées lors de l'arrêt par Orange du raccordement au cuivre des immeubles neufs situés sur des zones en cours de déploiement FttH pour laquelle :

- Orange a décidé seul des modalités de mise en œuvre de son programme « 0 cuivre » : annonce au mois de juin 2021 de l'arrêt du raccordement au cuivre des immeubles neufs à partir du 1er janvier 2022, dès lors que l'immeuble neuf est situé sur une zone en cours de couverture FttH (date MAD PM supérieure à 6 mois depuis le 1er janvier 2022 et supérieure à 9 mois à partir du 1er juillet) ;
- Orange a décidé seul du contenu du fichier de suivi des immeubles neufs non raccordés au cuivre transmis dans le cadre d'une phase transitoire d'accompagnement des OI, sans tenir compte des demandes formulées par XpFibre depuis septembre 2021, à savoir l'ajout de la donnée de référence du PM (annoncée pour janvier 2022, cette information n'était toujours pas transmise dans le fichier du mois de mars) ou encore l'ajout des informations de contact relatives aux promoteurs et aménageurs alors qu'Orange dispose la plupart du temps de cette information de par son rôle historique d'opérateur du service universel (SU) et de prestataire pour le fibrage interne des immeubles ;
- Orange a décidé seul de communiquer aux promoteurs et aménageurs l'adresse du site internet de l'Arcep plutôt que de renvoyer ces acteurs de l'immobilier neuf auprès du bon interlocuteur, alors que XpFibre a proposé qu'Orange communique le nom de l'opérateur d'infrastructure de zone concerné et mis à disposition d'Orange les coordonnées des guichets internet des OI XpFibre dédiés à la déclaration des projets immobiliers, réduisant le délai minimum de six mois indispensable à la prise en compte d'une demande d'adduction et de raccordement au réseau FttH dans un délai compatible avec la livraison de l'immeuble neuf et l'arrivée des occupants (cette mise en relation n'est toujours pas disponible à date) ;
- Orange a décidé seul d'informer les promoteurs et aménageurs de l'arrêt du raccordement au cuivre et le renvoi générique vers l'OI fibre, sans mettre en copie celui-ci ; XpFibre demande depuis des mois qu'Orange la mette systématiquement en copie des communications à destination de ces publics et lui mette à disposition les nombreux courriers transmis depuis juillet 2021 ;

- Orange a décidé seul que le fichier de suivi des immeubles neufs non raccordés au cuivre donnerait une visibilité sur 6 mois alors que les promoteurs et aménageurs prennent généralement contact avec Orange plus de 12 mois avant la date de livraison de l'immeuble neuf et que les opérateurs d'infrastructure insistent pour que ce fichier fournisse une visibilité la plus lointaine possible, soit *a minima* 12 mois avant cette date prévisionnelle de livraison des locaux neufs, en cohérence avec le critère retenu par Orange de localisation du projet immobilier sur une zone FttH où la date de MAD PM est échue depuis 9 mois (à partir de juillet).

XpFibre rappelle que le cadre réglementaire prévoit qu'avant l'atteinte de la complétude sur une zone arrière de point de mutualisation, l'opérateur d'infrastructure est tenu de raccorder les immeubles neufs dans le même calendrier que les autres locaux de la zone. L'arrêt par Orange du raccordement au cuivre de tous les immeubles neufs à partir du 1^{ier} janvier 2022, sans attendre l'atteinte du délai de complétude, est donc susceptible de conduire à ce que des occupants ne disposent d'aucune solution filaire de communications électroniques à leur arrivée dans les nouveaux locaux.

De manière générale, dans le cadre du projet de fermeture du cuivre, **il est important que la communication des informations par Orange respecte des délais de transmission prédéfinis et une qualité des données irréprochable** qui permettent leur bonne exploitation par les opérateurs. *A contrario* le fichier des immeubles neufs non raccordés au cuivre (« fichier 0 cuivre ») a fait l'objet de plusieurs retards de transmission, d'informations erronées (doublons ou omissions), et d'un manque de transparence sur les données réellement disponibles dans le système d'informations d'Orange.

XpFibre souhaite partager avec l'Arcep ses observations concernant certaines évolutions requises du cadre réglementaire en vigueur. Concernant l'adaptation du critère de complétude du réseau FttH proposée par Orange pour initier une fermeture commerciale et technique y compris lorsque 100% des locaux ne sont pas raccordables ou raccordables sur demande, avec des exceptions en cas de raccordements complexes ou très coûteux, il semble critique que les modalités techniques et financières associées aux raccordements complexes soient résolues afin que ces problématiques ne bloquent pas les plannings de fermeture du cuivre. Dans l'intervalle, XpFibre estime nécessaire que les trois premiers lots de communes avec fermeture technique au cours de la période transitoire respectent autant que possible la règle de complétude définie par l'Arcep.

Concernant le cas particulier de la zone très dense (ZTD), XpFibre ne souhaite pas qu'Orange organise des consultations des opérateurs d'infrastructure concernant leurs intentions de déploiement ; il est primordial que l'Arcep reste à l'initiative de telles consultations, à l'instar des propositions qu'elle avait formulées lors du processus de consultations des dernières analyses de marché. En préalable à une telle phase de consultation, XpFibre invite l'Arcep à ce que les informations de consultation de lot en zone très dense sur les poches de basse densité, soient mises à disposition de l'ensemble des acteurs du marché dans un format facilement exploitable, afin de faciliter l'état des lieux des projets et des zones de carence. L'Arcep pourrait mettre à disposition en *open data* les données dont elle dispose relatives aux contours de zones arrière des poches de basse densité, dans la mesure où elles lui sont transmises tous les trimestres par les opérateurs concernés, et inviter les opérateurs présents en zone très dense à communiquer sur simple demande les informations de consultations de lot agrégées dans un format cartographique exploitable ou les fichiers d'information préalable enrichies (fichiers IPE).

Quoi qu'il en soit, **la prise en compte de ces communes situées en ZTD devra au préalable faire l'objet d'une consultation de tous les opérateurs concernés par l'Arcep et d'un état des lieux des**

déploiements FttH en ZTD en 2024. En outre, il conviendra de veiller à ce que les 4 OCEN soient bien présents sur les PM avant toute fermeture commerciale et technique.

Concernant les autres évolutions réglementaires et législatives requises pour la réussite du projet de fermeture du cuivre et de migration des clients de la boucle locale en cuivre vers les différents réseaux FttH, XpFibre souhaite évoquer **la nécessité de faire évoluer l'article L 332-15 du Code de l'urbanisme au sujet des immeubles neufs** afin d'imposer au bénéficiaire du permis de construire ou d'aménager l'obligation de se déclarer auprès de l'opérateur en fibre optique de la zone dans un délai maximum de 30 jours après l'obtention de l'autorisation d'urbanisme ; cette évolution est devenue urgente depuis qu'Orange a cessé de raccorder les immeubles neufs à la boucle locale en cuivre dès lors qu'il existe un réseau FttH en cours de déploiement sur la zone. Il serait utile de renforcer cet article concernant la nécessaire prise en charge par le demandeur des frais d'adduction et de raccordement au réseau de l'opérateur en fibre optique, y compris en cas d'extension en domaine public, à l'instar des troisième et quatrième alinéas du présent article, lesquels prévoient ces modalités dans le cas des branchements aux réseaux d'eau, de gaz ou d'électricité. Il serait également utile que le code de l'urbanisme évolue afin que les autorités qui délivrent les permis de construire ou d'aménager aient l'obligation d'indiquer le nom et les coordonnées de l'OI dans les documents remis aux demandeurs, ainsi que dans le certificat d'adressage, à l'instar des informations relatives aux gestionnaires des autres réseaux essentiels.

Le comblement du déficit d'infrastructure mobilisable constitue un enjeu d'intérêt général que les opérateurs privés n'ont ni la vocation ni la capacité à financer sur leurs seuls fonds propres.

XpFibre partage la préoccupation concernant **le financement des raccordements complexes**, notamment en cas d'absence de génie civil mobilisable sur le domaine public, **y compris pour les extensions en domaine public pour l'adduction des nouveaux immeubles**, dont une partie était financée par le service universel jusqu'à la suspension de celui-ci. XpFibre souhaite ainsi alerter les pouvoirs publics afin que les sujets de financement soient pris en main sans tarder :

- **Par des financements publics complémentaires de l'Etat et/ou des collectivités locales, car l'enveloppe financière de 150 millions d'euros envisagée par l'Etat dans le cadre de l'appel à projets (AAP) raccordements complexes de l'ANCT est insuffisante pour la création d'infrastructures de génie civil en domaine public**, lequel ne s'applique qu'aux zones d'initiative publique, excluant *de facto* une grande partie du territoire et n'intègre pas les extensions de réseau liées aux immeubles neufs. En effet, cette enveloppe ne représente qu'un peu plus de 10% du volume total des locaux dits complexes, estimé à deux millions de locaux par l'Observatoire du Très Haut Débit 2021. Or la problématique des raccordements complexes concerne à la fois la zone d'initiative publique et la zone d'initiative privée, dans le contexte de la généralisation de la fibre optique jusqu'à l'abonné sur l'ensemble du territoire, d'ici à fin 2025 ;
- **Par la mise en place d'un fonds de financement des besoins liés à la généralisation de la fibre optique sur tout le territoire** (par exemple au sein d'un groupement d'intérêt économique) réunissant l'ensemble des parties prenantes, l'ARCEP et les représentants de l'Etat.

XpFibre regrette qu'Orange ne détaille pas les modalités relatives à la dépose du réseau en cuivre, dans la mesure où Orange précise simplement que la dépose débutera à partir de la date de fermeture technique, que celle-ci se poursuivra bien au-delà de 2030 et qu'elle ne concernera pas les câbles situés en pleine terre, les câbles de distribution en zone très urbaine ou les câbles en domaine privatif.

Ainsi, le projet de plan de fermeture mis en consultation ne comporte aucune précision concernant des points majeurs tels que :

- La méthodologie opérationnelle de dépose qui sera mise en œuvre par Orange sur le terrain ;
- L'information des opérateurs occupants du génie civil d'Orange (GC BLO) ;
- Les précautions qui seront prises de manière à protéger l'intégrité des réseaux des opérateurs tiers, notamment les réseaux en fibre optique qui partagent les mêmes fourreaux.

Il s'avère donc essentiel que l'Arcep obtienne rapidement des précisions de la part d'Orange, c'est-à-dire la description détaillée du mode opératoire projeté par Orange, et garantisse à tous les opérateurs une plus grande transparence afin de ne pas avoir à subir ces opérations dans un mode curatif.

XpFibre souhaiterait un engagement complémentaire sur le calendrier de cette dépose et un travail préparatoire avec les opérateurs d'infrastructure sur les délais de prévenance, les processus d'information et les modalités techniques en lien avec ces interventions, afin de limiter les risques de perturbation des clients FttH. XpFibre suggère que ce sujet soit abordé dans le cadre d'un groupe de travail dédié, à l'instar des travaux sur la vie de réseau menés par les opérateurs sous l'égide de l'Arcep. Ces travaux pourraient se dérouler pendant la phase de transition.

La question se pose de la pérennité des infrastructures de génie civil, alors que le plan de fermeture du cuivre prévoit à terme la dépose des câbles en cuivre et les équipements du réseau de boucle locale de cuivre (y compris les équipements de son réseau téléphonique commuté). En effet, il est indispensable que l'Arcep conserve sa pleine mobilisation de la régulation de l'infrastructure de génie civil, afin de garantir le maintien par Orange de son obligation d'entretien et de réparation des infrastructures de génie civil souterraines et aériennes, y compris si l'opérateur historique n'en a plus l'usage sur certains territoires après la fermeture du réseau de cuivre. Il serait très dommageable que la qualité des réseaux en fibre optique largement déployés dans les infrastructures de génie civil d'Orange souffrent d'une moindre vigilance sur le sujet et que les délais de réparation se dégradent du fait d'un moindre intérêt d'Orange, alors même que les problématiques de rénovation par le gestionnaire de l'infrastructure pose question dès à présent, notamment dans le cas des poteaux en surcharge ou en cas de génie civil souterrain à réparer. XpFibre rappelle que les OI paient une redevance forfaitaire à Orange, pour la maintenance du génie civil, basée sur le nombre de locaux de la zone arrière de PM, et ce que les raccordements aient été réalisés ou non.

Par ailleurs, dans le cas d'enfouissements de câbles en aérien sur supports télécoms ou sur supports communs Enedis, Orange ne fera plus partie des opérateurs concernés par l'enfouissement des câbles avec des conséquences sur les processus et le financement de ces opérations qu'il faut anticiper.

En outre, dans la mesure où à terme ces infrastructures de génie civil seront en majorité utilisées pour les câbles en fibre optique, **la gestion de l'ensemble des actifs constitutifs de l'offre GC BLO par une société dédiée où seraient logés lesdits actifs pourrait être envisagée.**

Cette société, potentiellement ouverte à d'autres acteurs qu'Orange, aurait en charge les modalités de financement de la généralisation de la fibre en assurant le raccordement de tous, et au-delà avec

le nécessaire financement à long terme de la vie de réseau, et de la résilience des réseaux au travers de l'enfouissement des réseaux en aérien.

Enfin **XpFibre souhaite formuler des remarques concernant la gouvernance proposée par Orange :**

- **Chaque OI doit être en mesure de définir la bonne organisation géographique au niveau local** au regard de son organisation, en lieu et place de celle d'Orange. Ainsi XpFibre propose un chef de projet opérationnel à l'échelle du réseau d'initiative publique (département ou agglomération), ainsi qu'un chef de projet par région dans le cas des zones d'initiative privée AMII ou AMEL ;
- Les revues opérationnelles mensuelles entre Orange et les contacts opérationnels XpFibre concernées par des lots de communes dont la fermeture est programmée pourront démarrer au moins douze mois avant la fermeture commerciale ; XpFibre considère que ces réunions entre Orange et les OI ne requièrent pas la présence des délégués dans le cas des RIP. En effet, XpFibre a la charge de la relation avec les autorités publiques par le biais de ses correspondants dédiés ;
- **XpFibre n'est pas favorable à ce qu'Orange organise les échanges avec les élus communaux**, dans la mesure où l'OI doit pouvoir déterminer la bonne articulation géographique et être systématiquement associé à ces échanges. En tout état de cause, Orange ne doit pas être l'interlocuteur unique des élus dans le cadre de la fermeture du cuivre et la migration vers la fibre.
- Enfin, les OI pourront organiser des points de suivi réguliers avec les opérateurs commerciaux afin de les accompagner en cas de difficulté de migration ou de blocages.

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.

Dans sa décision n° 2020-1493, l’Arcep a précisé que les conditions d’encadrement pourraient être adaptées en cas de justification et dès lors que cela ne remet pas en cause la concurrence effective et loyale entre les opérateurs commerciaux.

XpFibre regrette l’absence totale d’argumentation apportée par l’Arcep dans sa consultation publique qui pourrait justifier le passage d’un principe d’orientation vers les coûts à un principe de non-excessivité pour les accès concernés par la fermeture commerciale.

XpFibre considère qu’une évolution tarifaire dans le cadre du cycle en cours jusqu’à fin 2023 est contraire au principe de prévisibilité et d’autant plus inappropriée que la consultation de l’Arcep n’en révèle aucun des niveaux tarifaires le cas échéant. XpFibre ne voit en tout état de cause aucune justification à une évolution tarifaire alors même que le réseau cuivre est totalement amorti. Ces évolutions tarifaires ne seraient en réalité que rente tarifaire temporaire accordée à Orange, selon les termes mêmes de l’Autorité de la concurrence.

XpFibre rappelle du reste que les opérateurs d’infrastructure ont tout intérêt à ce que la migration soit rapide pour accélérer la pénétration commerciale sur les réseaux FttH : le soi-disant « signal économique » d’une augmentation tarifaire n’aurait aucun effet sur la migration.

En tout état de cause, si d’aventure l’Arcep devait identifier des justifications suffisantes pour engager une évolution à la hausse des tarifs du dégroupage, XpFibre considère que le nouveau revenu associé pourrait être utilisé pour financer en partie les raccordements complexes afin de permettre l’atteinte de l’objectif d’une généralisation de la fibre d’ici à fin 2025.