

# Synthèse des travaux sur les modalités tarifaires des raccordements finals des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné

Consultation publique de l'ARCEP du 12 janvier 2023 au 13 février 2023

Contribution de TDF

*Version non confidentielle*

Le 13 février 2023



## Introduction

Le 12 janvier 2023, l'Arcep a publié une synthèse des différents travaux qu'elle mène, depuis maintenant 6 ans, sur les enjeux techniques et financiers des raccordements finals FttH. Cette synthèse fait l'objet d'une consultation, ouverte jusqu'au 13 février, à laquelle tous les acteurs du marché sont invités à participer.

TDF remercie l'Autorité pour ce document. Les conclusions de l'Arcep sur les modalités de finalisation des déploiements du FttH sont en effet très attendues par l'écosystème, tant les enjeux opérationnels et financiers sont importants et le calendrier serré avec la perspective de la fermeture du réseau cuivre à brève échéance.

En tant qu'Opérateur d'Infrastructures (ci-après, « OI »), TDF souhaite contribuer au mieux à l'objectif d'atteinte du 100% FttH. Elle accueille donc sous un angle *a priori* favorable ce travail de synthèse, qui a le grand mérite d'aborder des points essentiels et délicats relatifs à l'achèvement des déploiements.

**TDF craint toutefois que l'ambition de ce document, qui est de proposer des compromis équilibrés aux difficultés de finalisation du plan France THD, ne soit mise en péril par le caractère incomplet de certaines propositions, notamment dans leurs volets financiers.**

Ces réserves, qui portent sur les points 2 et 3 du document, sont présentées succinctement ci-dessous (puis développées dans la suite de la réponse).

### ***Concernant les propositions relatives à la réalisation de tous les raccordements finals (point 2 du document de synthèse)***

Dans cette partie relative en particulier à la réalisation des raccordements complexes et du génie civil manquant, TDF constate que les orientations proposées par l'Arcep consistent globalement à transférer des responsabilités des Opérateurs Commerciaux (ci-après, « OCs ») ou d'Orange vers les OIs. C'est le cas par exemple lorsque l'Arcep estime souhaitable de recourir au mode OI en lieu et place du mode STOC en cas de raccordement complexe ou long ; ou encore lorsqu'elle estime qu'il appartient aux OIs de procéder aux constructions de Génie Civil (ci-après, « GC ») manquantes sur le domaine public.

Plusieurs OIs ont affirmé, lors des différents travaux et échanges, qu'ils étaient prêts à endosser de nouvelles responsabilités si cela s'avérait nécessaire mais à condition, bien entendu, que ces responsabilités soient assorties de contreparties financières claires et proportionnées, de manière à préserver les équilibres économiques de tous les acteurs du secteur.

Or, le document de synthèse achoppe sur ce dernier point : les contreparties financières envisagées, d'une part, dépendent de paramètres qui ne relèvent pas de la seule maîtrise des OIs et, d'autre part, sont au mieux présentées comme de simples possibilités auxquelles l'Arcep pourrait ne pas s'opposer. Autrement dit, le document n'offre aux OIs aucune garantie et leur

propose *in fine* des compromis qu'ils ne peuvent, en l'état, que rejeter puisqu'ils mettent potentiellement en péril leur modèle économique.

***Concernant les propositions relatives à la réalisation de raccordement finals de qualité (point 3 du document de synthèse)***

Pour répondre au défi de la qualité des raccordements, le document propose notamment de retenir une référence de coût STOC (cf. le point 3.2 du document), issue d'un modèle Arcep, censée garantir une rémunération suffisante de la chaîne de valeur dans le cadre des raccordements finals.

TDF précise d'emblée que, dans la présente réponse, elle ne s'étendra :

- ni sur les valeurs de référence retenues par l'Arcep : TDF ayant déjà, lors des consultations précédentes et avec force d'arguments :
  - expliqué en quoi elles étaient largement surévaluées par rapport aux valeurs observées ; et,
  - constaté des erreurs matérielles de calcul manifestement non corrigées.
- ni sur la question, pourtant centrale, du partage de la valeur entre les OCs et leurs sous-traitants : TDF comprend en effet que l'Arcep ne souhaite définitivement pas s'engager dans cette voie, considérant que cela ne relève pas de son périmètre de compétence<sup>1</sup> ; ce que TDF regrette.

En revanche, TDF demande à l'Arcep d'aller au bout de sa logique en précisant que, si les valeurs de coûts STOC indiquées dans le document devaient d'une manière ou d'une autre servir de référence, il faudrait nécessairement aligner les tarifs d'usage de référence en conséquence (tarifs d'usage auxquels TDF rappelle qu'il faut ajouter également les coûts de pilotage des OCs par les Ols pour compenser l'ensemble des coûts supportés par les Ols).

Dans la suite de cette réponse, TDF propose de développer les positions qui viennent d'être rapidement présentées concernant les parties 2 et 3 du document de consultation. TDF ne reviendra ni sur la partie 1 du document (qui est une présentation factuelle des éléments du débat et qui n'appelle pas de commentaires particuliers) ni sur la partie 4 du document, qui ne concerne pas directement TDF.

---

<sup>1</sup> Sur ce sujet de la compétence / du périmètre d'intervention de l'Autorité, il est paradoxal que l'Arcep se considère comme incompétente pour obtenir des informations sur les conditions économiques de réalisation des raccordements par les sous-traitants de rang 1 tout en étant en s'estimant compétente pour définir un modèle technico-économique visant le même objectif.

## Position de TDF sur la partie 2

La partie 2 du document de synthèse soumis à consultation traite la question de la réalisation de tous les raccordements finals. A cette fin, elle distingue deux points :

- permettre la réalisation des raccordements « non standards » en mode OI au cas par cas ;
- attribuer la responsabilité de la réalisation des infrastructures d'accueil manquantes pour les raccordements finals en domaine public en dehors des zones très denses.

A ce sujet, TDF souhaite d'emblée préciser qu'elle a la volonté d'accompagner au mieux la finalisation du plan France THD et, en particulier, qu'elle a vocation à faire face aux difficultés liées aux raccordements longs et complexes. C'est pourquoi, TDF n'est pas, par principe, opposée au fait que l'on permette la réalisation des raccordements « non standards » en mode OI au cas par cas<sup>2</sup> ou au fait que les OIs soient considérés comme responsables de la réalisation des infrastructures d'accueil manquantes pour les raccordements finals en domaine public, dès lors que les conditions opérationnelles d'intervention et les conséquences financières et réglementaires de telles responsabilités auront été clairement anticipées, ce qui n'est pas le cas dans le présent document.

Ces deux points sont développés ci-dessous. TDF précise en préambule qu'elle exclut de sa réponse le sujet des raccordements longs dont le traitement est bien moins difficile que celui des raccordements dits complexes, c'est-à-dire des raccordements à réaliser en l'absence d'infrastructures de Génie Civil.

### 1) Le recours au mode OI pour les raccordements non standards pourrait être une solution dans certains cas de raccordements complexes, dès lors que :

- les périmètres et processus auront été clairement définis ;
- les OIs seront assurés de pouvoir refacturer ces prestations coûteuses aux OCs ;
- les obligations réglementaires de qualité de service auront été adaptées.

TDF n'a pas d'opposition de principe à ce que certains raccordements soient réalisés préférentiellement en mode OI. Certaines situations complexes peuvent en effet être traitées plus efficacement par l'OI directement dans la mesure où cela réduit le nombre d'acteurs impliqués et donc les éventuelles difficultés de coordination.

Toutefois, quand bien même le mode OI pourrait présenter certains avantages, ces raccordements complexes resteront de toute évidence des raccordements qui, d'une part, coûtent en moyenne plus chers que des raccordements standards et, d'autre part, sont associés à une qualité de service moyenne inférieure à celle d'un raccordement standard (délais plus longs, risques d'échecs plus élevés, etc.). Dès lors, si les OIs devaient prendre en charge ces raccordements, il conviendrait d'anticiper et de préciser :

<sup>2</sup> Au-delà, TDF est favorable à l'arrêt du mode STOC dans le cadre du *churn*, comme indiqué en réponse à la consultation sur l'analyse de marché de septembre 2022.

- Les modalités de recouvrement économiques des coûts de ces raccordements par les Ols. Les Ols pourront-ils, par exemple, recourir à un tarif d'usage dédié aux raccordements complexes ? Si oui, à quels niveaux ces tarifs pourraient-ils se situer ? comment l'Arcep compte-t-elle accompagner leur mise en œuvre ?
- Les modalités d'adaptation des indicateurs contractuels et réglementaires de qualité de service issus de la décision 2020-1432. Quels indicateurs seraient susceptibles de se dégrader du fait du recours au mode OI pour les raccordements complexes et longs ? dans quelle proportion ?

**2) Concernant la question de la responsabilité du GC en domaine public pour le raccordement final, il n'existe pas de réponse réglementaire claire. En outre, cette responsabilité ne peut pas être simplement reportée sur les Ols sans nouvelle contrepartie financière.**

Depuis la disparition du Service Universel (ci-après, « SU ») en 2020, un flou juridique entoure la question de la responsabilité de la réalisation des infrastructures d'accueil manquantes en domaine public en aval PBO. En effet, aucun dispositif n'a pas été défini pour remplacer la prestation « raccordement » du SU, autrefois assurée par Orange, financée grâce au fonds du compensation du SU et qui permettait de prendre en charge la réalisation des infrastructures d'accueil, utilisées aussi bien pour le réseau cuivre que pour le réseau fibre. TDF a maintes fois souligné le vide créé par cette disparition, appelant de ses vœux la création d'un nouveau SU, comme le veut la Loi ; en vain pour le moment. Dans l'attente, clients et opérateurs, Ols comme OCs, se retrouvent prisonniers de cette situation, qui bloquent un nombre croissant de raccordements finals.

Or, plutôt que d'assumer le manque créé par la disparition du SU et l'absence, en l'état, de réponse réglementaire à ce manque, l'Arcep tente d'en reporter la responsabilité sur les Ols en recourant à des artifices juridiques. C'est en effet au nom de la « pleine portée utile de l'obligation de complétude » (soulignement ajouté)<sup>3</sup> que l'Arcep veut faire des Ols les nouveaux responsables du SU en domaine public en aval PBO. Autrement dit, l'Arcep cherche - sans le dire explicitement - à contourner le fait que l'obligation de complétude qui pèse sur les Ols s'arrête au PBO en créant le concept de « pleine portée utile » d'une obligation qu'il suffirait visiblement d'invoquer pour étendre ladite obligation au-delà de son périmètre. Naturellement, ce concept de « pleine portée utile » n'existant pas, l'obligation de complétude continue de s'arrêter au PBO, et la question de la responsabilité du GC en aval PBO reste *in fine* entière.

En outre, la solution évoquée par l'Arcep dans son document consistant à demander aux Ols de prendre cette responsabilité du GC manquant, par défaut, en indiquant simplement que l'Arcep pourrait considérer comme raisonnable une éventuelle répercussion des surcoûts correspondants sur le segment PM-PBO n'apporte, selon TDF, pas les garanties suffisantes : dans un tel cas de figure, les Ols se retrouveraient en effet à devoir négocier cette répercussion *a posteriori* et avec chacun des OCs, ce qui les mettra clairement en situation de faiblesse et donc leur laissera peu de chance de recouvrer leurs coûts.

<sup>3</sup> P.7 du document de synthèse.

Pour traiter proprement cette épineuse question, TDF plaide pour la création d'un mécanisme national compris par l'ensemble des acteurs du marché, univoque et naturellement équitable.

TDF plaide en particulier, de nouveau, pour la mise en œuvre d'un mécanisme de SU tel qu'il pouvait exister auparavant, et comme le permet la Loi ; ou, comme mentionné supra, pour la création d'un tarif de raccordements complexes, qui soit adapté à ce cas de figure ; ou encore, comme proposé dans la contribution de TDF à la consultation publique sur l'analyse des marchés du Haut et Très Débit, pour la création d'une obligation complémentaire à la charge d'Orange - opérateur puissant sur le marché - de réalisation du génie civil manquant (cette nouvelle obligation pourrait s'insérer naturellement au cadre de régulation du génie civil d'Orange). Dans un tel cas de figure, TDF pourrait se positionner en sous-traitance d'Orange.

A titre complémentaire, sur cette question du GC en domaine public, TDF souhaite également commenter le développement de l'Arcep concernant le fait que les obligations des bénéficiaires d'autorisation de construire ne s'étendent au droit du terrain que pour les constructions neuves en rappelant que ces dispositions existent depuis près de 40 ans : elles sont donc loin de s'appliquer aux seules constructions neuves. Un travail d'analyse juridique devra nécessairement être réalisé avant toute prise de position sur ce sujet.

## Position de TDF sur la partie 3

Cette troisième partie de la consultation est consacrée à la question de la réalisation de raccordements finals de qualité. Après avoir décrit les actions en cours pour améliorer la qualité de l'exploitation (point 3.1 du document de synthèse, qui n'appelle pas de commentaires particuliers de la part de TDF), l'Arcep s'intéresse à l'enjeu de la rémunération (point 3.2 du document de synthèse) ; enjeu sur lequel TDF souhaiterait revenir plus en détail.

Partant du principe que les acteurs intervenant sur le terrain pour réaliser les raccordements doivent être rémunérés de manière convenable pour délivrer des prestations de qualité, l'Arcep a travaillé pendant 6 années à la construction d'un modèle permettant d'estimer les coûts de construction d'un raccordement final standard. Ceux-ci sont présentés dans un tableau et l'Arcep propose qu'ils soient désormais considérés comme des valeurs de référence.

TDF a deux remarques liminaires, qu'elle ne développera pas plus avant au sujet de cette démarche :

- d'une part, TDF s'interroge sur la pertinence de s'intéresser de manière extensive à la question du coût de construction pour traiter la question de la rémunération optimale des sous-traitants des OCs (à commencer par ceux de rang 1) sans avoir mesuré l'écart effectif entre ce coût et leur rémunération. Comprenant que l'Arcep estime ne pas avoir les moyens de traiter cette question, TDF n'insistera pas davantage sur ce point.
- d'autre part, TDF a démontré, dans ses précédentes contributions, que le modèle Arcep donne des valeurs de référence qui sont en moyenne très supérieures à ce que TDF considère comme raisonnable. Etant donné qu'il suffit visiblement à l'Arcep d'affirmer, en une phrase lapidaire, que ces démonstrations n'étaient ni documentées ni chiffrées pour les balayer, TDF estime qu'il est inutile d'y revenir.

Une fois présentées ces réserves, TDF demande à l'Arcep d'aller au bout de son raisonnement sur la juste rémunération de l'ensemble de la chaîne de valeur, et ce, en intégrant les conséquences sur les Ols. En effet, si les valeurs de coût de construction du document de synthèse devaient effectivement servir de référence, alors le maintien de la viabilité des Ols nécessiterait un alignement des tarifs d'usage sur les tarifs de construction (*i.e.* les coûts d'intervention + les charges). TDF demande que cette partie du raisonnement soit développée dans le document de synthèse.

Il est à noter par ailleurs qu'une éventuelle revalorisation du tarif d'usage ne serait probablement pas sans effet sur le tarif des abonnements fibre pratiqués sur le marché de détail. Toutefois, les tarifs pratiqués en France étant parmi les plus bas du monde<sup>4</sup>, il existe un espace pour revaloriser ceux-ci de manière raisonnable et maintenir l'abordabilité des tarifs.

<sup>4</sup> Cf. par exemple, les chiffres du graphique 3 p.6 de la note de la DG Trésor, intitulée « La concurrence dans le marché français des communications électroniques » de janvier 2023.

---

---

---

## Conclusion

En conclusion, si TDF remercie l'Autorité pour son travail de synthèse, elle estime que **les propositions présentées dans le document de consultation ne sont pas susceptibles, en l'état, de répondre de manière satisfaisante aux enjeux du secteur.**

Si les propositions présentées apparaissent opérationnellement envisageables, leur opposabilité juridique est contestable et aucune analyse des conséquences financières de leurs mises en œuvre n'est réalisée.

**TDF estime en particulier, sur le volet financier, qu'en l'absence de définition i) des conditions de rémunération des Ols pour la réalisation des raccordements complexes ou pour la construction du Génie Civil et ii) d'un tarif d'usage adapté aux nouvelles références potentielles de coûts pour la filière du raccordement final, aucune avancée notable ne pourra intervenir.**

TDF note plus spécifiquement que la prise en compte des références de coûts présentées par l'Arcep dans son document de consultation conduirait à augmenter son coût global de réalisation des raccordements standards de l'ordre de 20%. Un tel choc - auquel il faudrait associer le « surcoût » lié au transfert de responsabilité sur les raccordements complexes et la construction du génie civil manquant - modifierait substantiellement, en l'absence de financements spécifiques, l'équilibre économique des délégations de service public et ne pourrait donc pas être supporté par les Ols.

Au final, **TDF appelle l'ARCEP à la plus grande vigilance sur ces questions d'équilibre économique et de traitement équitable des différents acteurs du marché** et la remercie pour la prise en compte de ses commentaires, de ses propositions et de ses demandes.





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