

Contribution de la Banque des Territoires à la consultation publique de l'Arcep

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



Février 2023

Direction de l'Investissement

Département Transition Numérique

Introduction

L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse a publié le 12 janvier 2023 une consultation publique faisant la synthèse des travaux sur les modalités tarifaires des raccordements finals des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné.

La Banque des Territoires accueille très favorablement cette démarche de l'Autorité sur un sujet aussi structurant pour l'aménagement des territoires, l'accès effectif de la population et des entreprises au très haut débit et l'économie même des réseaux FttH.

Mobilisée dès 2001 à la demande de l'Etat, la Banque des Territoires est aujourd'hui pleinement engagée dans les déploiements des réseaux fixes à très haut débit en fibre optique. Elle est un contributeur important au financement de ces réseaux, principalement par des investissements en fonds propres dans les sociétés de projet titulaires de Délégation de Service Public (concession ou affermage). Elle finance par ailleurs de nombreuses collectivités territoriales via les prêts sur fonds d'épargne notamment.

Dans ce cadre, depuis 2001, la Caisse des Dépôts a investi 1 milliard d'euros dans 48 Réseaux d'Initiative Publique FttH (ci-après « RIP »), aux côtés de plusieurs groupes industriels Altitude Infrastructure, Axione, Orange Concessions et TDF, et consacré près de 900 millions d'euros dans des prêts au service public local pour des réseaux très haut débit. Les réseaux ainsi financés en prêt ou fonds propres desserviront 12,5 millions de locaux (logements et entreprises) en fibre optique à l'horizon 2025.

Investisseur de premier plan dans les RIP, la Banque des Territoires est donc particulièrement vigilante à la préservation de l'équilibre de ces projets pour permettre de délivrer dans les meilleures conditions possibles (quantité, qualité, calendrier) des services très haut débit à l'ensemble des populations dans les zones les plus rurales.

L'écosystème des RIP a été mis sous tension par la crise sanitaire, les déploiements FttH ont été partiellement ralentis, les capacités d'investissements des acteurs privés comme publics ont été mises sous pression. L'effort d'investissement et de déploiement doit se poursuivre et se renforcer et cela dans un cadre budgétaire contraint pour l'ensemble des acteurs de l'écosystème. Ce cadre budgétaire contraint appelle à encore plus de qualité, de résilience et de robustesse dans la réalisation des ouvrages.

Par ailleurs, la généralisation de la possibilité offerte aux opérateurs commerciaux (ci-après OC) de pouvoir souscrire à une tarification du droit d'usage en mode « lissé » a accru le besoin de financement des projets de RIP. La Banque des Territoires, avec ses fonds propres mobilisés et l'ensemble de la dette bancaire levée, est un financeur majeur, pour le compte des OC, de ces raccordements achetés en mode lissé. La qualité de réalisation de ces raccordements est donc capitale compte-tenu de la mobilisation de nos ressources financières.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Banque des Territoires souhaite partager avec l'Autorité son appréciation de l'économie des raccordements en particulier dans le contexte spécifique des projets de RIP. Ces projets présentent une réalité protéiforme où l'équilibre économique et contractuel établi est propre à chaque projet, est le résultat d'une procédure de mise en concurrence et tient à la capacité d'investissement dans la durée de ses actionnaires.

En ce sens, en qualité d'investisseur avisé dans les réseaux FttH, la Banque des Territoires :

- Invite à maintenir le principe d'une tarification orientée vers les coûts ;
- Attache une importance forte à la préservation de l'équilibre économique spécifique à chaque RIP, en refusant les évolutions relatives à l'économie des raccordements qui seraient de nature à avoir un « effet ciseau » sur la rentabilité de ces projets ;
- Préconise, en cas de recours au mode OI pour les raccordements « non-standard » que l'intégralité de ces raccordements soit effectuée en mode OI exclusivement, en excluant des « offres intermédiaires » inefficaces ;
- Appuie la proposition de l'Autorité de recouvrer les coûts de création ou de réparation des infrastructures d'accueil des raccordements finals des raccordements non-standards dans les tarifs du segment PM-PBO ;
- Estime essentielle la prise en compte dans le tarif d'usage du raccordement aussi bien le tarif de sous-traitance que les coûts propres à l'OI dans le mode STOC ainsi que les coûts financiers liés au lissage du tarif de sous-traitance ;
- Prône une plus grande transparence sur les pratiques tarifaires en matière de raccordement et sur le partage de la valeur entre les acteurs ;
- Invite l'Autorité à lancer ou à encourager des études sur les grilles tarifaires de construction ou à les encourager par les entités pertinentes et à promouvoir la transparence sur ces tarifs.

Le présent document détaille ci-après l'analyse de la Banque des Territoires sur ces sujets.

1. Rappel sur les modalités de réalisation des raccordements finals

La Banque des Territoires salue le travail de l'ARCEP dans cette consultation publique présentant la synthèse des travaux sur les modalités tarifaires des raccordements finals des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné.

Nous partageons les propos de l'ARCEP selon lesquels « *la demande de réalisation d'un raccordement en mode STOC, sauf exception et sous réserve du strict respect des règles de l'art, peut être regardée comme raisonnable* » et que « *y compris dans le cadre du mode STOC, l'opérateur d'infrastructure reste responsable du réseau déployé de bout en bout* ».

En qualité d'investisseur de long terme, la Banque des Territoires est donc extrêmement vigilante et accueille favorablement toutes les mesures que pourrait mettre en place l'ARCEP pour un partage équitable des coûts et permettant de se prémunir collectivement contre les malfaçons, dégradations et actes de vandalisme sur ces infrastructures impactant les coûts des OI et l'attractivité du service.

Afin de favoriser une clarification des responsabilités entre les acteurs et à faire évoluer le mode STOC vers un dispositif plus vertueux, l'ARCEP pourrait mettre en place des dispositions contraignantes - dans la même logique de ce qui a été fait sur l'offre PRM - dont par exemple :

- La nécessité que les OI agréent les entreprises sous-traitantes de l'OC, les OI étant responsables de l'intégrité du réseau déployé ;
- Une limitation du périmètre du mode STOC, en excluant l'action de brassage au PM en cas de *churn*. Cette limitation serait de nature à réduire le nombre d'intervenants au PM dans la durée et ainsi de réduire les risques liés à ces interventions au moment où la commercialisation du réseau aura atteint un niveau très important ;
- Une répartition de la prise en charge financière de la remise en état du réseau, notamment pour les points de mutualisation (ci-après « PM »). Certains OI évoquent la possibilité de refacturer à l'ensemble des OC présents au PM les coûts de remise en état du PM.

En plus de l'attrition, l'ARCEP pourrait également regarder comme raisonnable la réalisation de raccordements en mode OI dans le cas de raccordements complexes, et des raccordements en phase finale de fermeture du réseau cuivre, qui seront approfondis dans les sections suivantes.

2. Réaliser tous les raccordements finals

Il n'est pas à exclure que le nombre de raccordements finals « standards » qui devront être réalisés lors de la phase finale de fermeture du réseau cuivre soit important, notamment la dernière année avant la fermeture du réseau cuivre. Afin de faciliter ces opérations de raccordement efficacement, d'un point de vue technique et économique, de mesures spécifiques pourraient être mises en place. Le pré-raccordement pourrait faire partie de ce type de mesures. Afin de préparer ce type d'opérations, il serait souhaitable de permettre que l'OI effectue ces raccordements en mode OI.

a) Permettre la réalisation des raccordements « non-standards » en mode OI au cas par cas

Laisser la possibilité aux OC de recourir à la réalisation d'un raccordement en mode OI au cas par cas, raccordement par raccordement, lorsqu'ils rencontrent des échecs de raccordement ou des difficultés spécifiques, revient à laisser à l'OI les opérations les plus coûteuses. Les OC seraient tentés de ne réaliser que les raccordements les moins chers en mode STOC et demander à l'OI de construire les plus chers, et ce d'autant plus que des « échecs de raccordement » ont lieu sans qu'il s'agisse de raccordements « *non-standards* » et que les raccordements « *non-standard* » ne sont pas clairement définis (ex. absence de définition commune de raccordement long). Pour ce motif, la Banque des Territoires estime nécessaire d'établir des **critères clairs et validés par les OI permettant aux OC le recours « au cas par cas » au mode OI « après un échec de raccordement »**, et que dans le cas où le raccordement demandé ne réponde pas à ces critères que l'OI puisse facturer à l'OC les moyens mis en place pour le raccordement et les pénalités associés.

Le recours à des « *offres intermédiaires* » - où l'OI réalise le génie civil manquant et/ou une partie du raccordement long et l'OC finalise ensuite le raccordement en mode STOC – présente un risque d'interface accru qui sera difficilement acceptable, notamment par des utilisateurs ayant déjà subi un échec de raccordement (plusieurs prises de rendez-vous, délais longs, etc.). En effet, les soucis de coordination entre OI et OC – accru pour ces opérations « non-standard » - risque de générer plusieurs interventions de génie civil, des décalages de calendrier, etc. La Banque des Territoires estime essentiel d'assurer, en cas de recours au mode OI, **l'intégralité des raccordements « non-standard » en mode OI exclusivement** afin d'améliorer l'efficacité, réduire les délais et limiter l'insatisfaction de clients déjà échaudés par un premier échec de raccordement.

Par ailleurs, des clarifications semblent nécessaires sur le partage de responsabilités concernant la propriété et l'obligation de réalisation du génie civil entre les différentes parties sur la limite du domaine privé et du domaine public.

b) Responsabilité de la réalisation des infrastructures d'accueil manquantes pour les raccordements finals en domaine public en dehors des zones très denses

La Banque des Territoires soutient la proposition de l'Arcep permettant aux OI de **recouvrer les coûts de création ou de réparation des infrastructures d'accueil des raccordements finals des raccordements non-standards dans les tarifs du segment PM-PBO**. Afin de procéder à ces augmentations tarifaires, il semble raisonnable que l'OI justifie les coûts effectivement constatés.

3. Réaliser des raccordements finals de qualité

1) Les actions en cours sur la qualité de l'exploitation

La Banque des Territoires estime urgent d'accélérer et renforcer les mesures permettant d'améliorer la qualité de l'exploitation afin d'améliorer l'image du FTTH auprès des utilisateurs, et d'éviter un impact négatif sur l'économie des exploitants.

2) L'enjeu de la rémunération

« Les grilles tarifaires de toute la chaîne de sous-traitance, **et en particulier celles des opérateurs commerciaux**, devraient en effet assurer une **rémunération du technicien qui lui permette de réaliser des interventions en sécurité et dans les règles de l'art**. »

En accord avec cette analyse de l'Autorité, la Banque des Territoires estime essentiel de s'assurer que le tarif de construction payé par les OC permet aux techniciens sous-traitants de réaliser des raccordements de qualité et de mettre en œuvre les moyens pour y arriver. L'Autorité pourrait réaliser ou promouvoir la réalisation par une entité neutre **l'analyse des grilles tarifaires entre les OC et leurs sous-traitants raccordeurs**, de vérifier si ces tarifs permettent de répondre à l'objectif affiché de l'Arcep (« assurer une rémunération du technicien qui lui permette de réaliser des interventions en sécurité et dans les règles de l'art ») et si l'écart entre tarif de sous-traitance du mode STOC et tarif de construction est justifié. L'Autorité pourrait promouvoir la transparence sur ces tarifs de construction, qui est à la base de toute la chaîne des coûts du raccordement et reste pourtant le tarif le plus opaque.

En effet, l'analyse des tarifs de sous-traitance en mode STOC sera inefficace pour garantir la qualité des raccordements si les tarifs de construction n'atteignent pas le niveau nécessaire.

La Banque des Territoires attire l'attention de l'Autorité sur certaines hypothèses du modèle de coûts de construction, telles que la longueur du raccordement, pouvant dépendre de chaque territoire et en l'occurrence du degré de respect de chaque OI d'implanter les PBO au plus près des locaux.

Concernant la construction des tarifs, il semble logique que le tarif de sous-traitance ne cumule au tarif de construction que des charges justifiables par l'OC.

A son tour, **le tarif d'usage devrait cumuler au tarif de sous-traitance les coûts propres à l'OI dans le mode STOC ainsi que les coûts financiers liés au lissage** du tarif de sous-traitance. La Banque des Territoires propose à l'Autorité de se rapprocher des OI pour identifier leurs coûts liés au mode STOC (pilotage, contrôle, SI, interventions, etc.), y compris la remise en état des infrastructures dégradées par les techniciens effectuant les raccordements en mode STOC.

3) Concernant les raccordements de plus de 150 m linéaires

Dans la mesure où un OC peut demander la réalisation d'un raccordement « non-standard » en mode OI, une tarification spécifique ne semble pas nécessaire en mode STOC. Si ces surtarifications étaient mis en place, elles devraient se traduire par l'augmentation correspondante des coûts du tarif d'usage.

4. Assurer l'équité concurrentielle entre les opérateurs commerciaux

En zone d'initiative publique le raccordement est acheté par les OC majoritairement en mode lissé, ce qui limite les questions liées aux tarifs de restitution et de reprise.

Comme indiqué dans la section précédentes, l'équation économique devrait partir d'un tarif de construction – transparent - permettant de répondre aux objectifs cités par l'Autorité de qualité et sécurité. Puis, le tarif de sous-traitance serait construit en n'ajoutant que le coût du pilotage de l'OC. Ensuite, le tarif d'usage serait construit en ajoutant au tarif de sous-traitance les coûts propres à l'OI liés au mode STOC (pilotage, contrôle, SI, interventions, etc.), y compris la remise en état des infrastructures dégradées par les techniciens effectuant les raccordements en mode STOC, ainsi que les coûts financiers liés au lissage du tarif de sous-traitance.