

Consultations publiques de l'ARCEP portant sur le prochain cycle d'analyse des marchés (2021/2024)

Fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil de boucle locale

Réponse de l'AVICCA (17 mars 2020)

Préambule

Préalablement aux réponses sur le document mis en consultation, l'Avicca pointe deux aspects majeurs qui devraient compléter la régulation qui s'est, jusqu'ici, essentiellement consacrée à l'ouverture du GC pour y établir des réseaux et à sa tarification, à savoir :

- l'impact de l'extinction du cuivre ;
- la nécessité d'une bonne gestion de long terme du génie civil d'Orange pour le compte d'opérateurs d'infrastructures tenus d'assurer une qualité de service, et ce, dans des conditions non discriminatoires.

I - CONSEQUENCES DE L'EXTINCTION DU CUIVRE

Alors même qu'il n'était pas encore question d'éteindre son réseau cuivre et que celui-ci restait - et de loin - le plus utilisé, l'expérience des dernières années a montré qu'Orange n'avait toujours pas affecté les moyens nécessaires au bon entretien de son infrastructure historique. La zone rurale et l'outre-mer ont ainsi connu une dégradation continue relayée par les habitants, les élus et la presse de manière récurrente.

L'ARCEP n'a pu que freiner le rythme de cette dégradation suite à sa mise en demeure du 23 octobre 2018 s'agissant du Service universel. Le sous-investissement chronique dans le génie civil - en particulier aérien - comme la réticence constante à participer aux opérations d'enfouissements communs, ne sont pas les seules causes de cette dégradation. Mais il est évident que l'on notera bien un effet majeur et de long terme sur les réseaux. Cet état est régulièrement directement mesuré par les RIP FttH. En effet, ceux-ci peuvent être amenés à changer sur certains tronçons plus de 80% des poteaux d'Orange, et ce, pour un dédommagement bien inférieur aux coûts réellement supportés faut-il le rappeler (les adhérents de l'Avicca ont déjà remonté à l'Arcep les preuves de ces écarts).

Plus fondamentalement, l'extinction du cuivre - que l'Avicca appelle de ses vœux nonobstant certains aménagements détaillés dans les autres réponses aux consultations de l'Arcep - constituera une désincitation massive à la bonne maintenance du génie civil d'Orange. En effet, là où il n'est pas l'Opérateur d'infrastructure de la BLOM, Orange n'aura plus de réseau actif, et donc plus de clients de gros et de détail, ni d'obligations réglementaires afférentes au réseau cuivre. L'arme de contrôle du futur Service universel, utilisée par l'ARCEP, ne sera certainement plus utilisable.

L'extinction du cuivre n'aura que marginalement des conséquences positives sur la facilitation d'accès au GC pour le déploiement du FttH, puisque sauf exception, il faudra que la nouvelle boucle locale soit déployée et mature avant de retirer les câbles cuivre. Toutefois, le retrait effectif des câbles cuivre pourrait avoir des effets bénéfiques, tels que la désaturation de conduites, ou l'allègement des efforts sur les poteaux support du réseau FttH (prise au vent...).

Orange a donné sa position dans sa réponse à la consultation de juillet 2019. « *Le retrait des câbles de cuivre à terme, une fois la fermeture technique mise en œuvre dans une zone donnée, relève de la seule responsabilité d'Orange compte-tenu des enjeux opérationnels (mobilisation de ressources pour les opérations de dépose des câbles, capacité à migrer les derniers accès, risques de maintenir / déposer les câbles etc.) et économiques (coût de la dépose vs. coût du maintien en l'état, opportunité de revendre le cuivre etc.)* ».

Orange ajoute d'ailleurs qu'il ne veut pas que d'autres considérants viennent interférer avec ceux-ci, en concluant « *Orange considère à ce titre qu'il n'y a pas lieu à prévoir de dispositions réglementaires spécifiques pour encadrer la dépose des câbles de cuivre à terme.* »

A contrario, l'Avicca estime que la dépose des câbles morts, sur une infrastructure essentielle, nécessite d'être régulée afin de répondre à des exigences d'intérêt collectif, et notamment concourir aux objectifs définis dans le II de l'article L. 32-1 du CPCE :

- l'aménagement et l'intérêt des territoires, et la diversité de la concurrence dans les territoires ;
- l'intégrité et la sécurité des réseaux de communications électroniques ouverts au public.

II - GESTION DE LONG TERME DU GENIE CIVIL ET ARTICULATION AVEC LA BLOM

Lors de sa réponse aux consultations liées au précédent cycle, l'Avicca avait indiqué qu' « *il est souhaitable qu'à terme la responsabilité du génie civil soit exercée par le maître d'ouvrage de la BLOM pour plusieurs raisons : une meilleure répartition entre CAPEX et OPEX, une maîtrise opérationnelle sur l'exploitation et la maintenance préventive, une vision de long terme sur les investissements utiles (enfouissement, sécurisation et bouclage...).* »

Cependant, Orange n'a manifesté à ce jour aucune intention de se délester de son génie civil, même après l'extinction du cuivre là où il ne sera pas l'opérateur d'infrastructures. Il est vrai qu'il est incité à ce maintien par un taux de rémunération de capital fixé à 8%, ce qui est beaucoup pour une infrastructure passive, en situation de monopole économique de long terme. Vu l'évolution des marchés financiers et le positionnement de plus en plus fort des fonds d'infrastructures sur les télécoms, il conviendrait certainement de revoir ce taux de rémunération. Bien que ce point ne relève pas de la présente consultation, il semble nécessaire de l'y rajouter au regard des effets de bord constatés quant au positionnement d'Orange.

Les efforts de tous les acteurs, traduits dans des améliorations significatives d'obligations réglementaires ces dernières années et leur effectivité, ont légitimement portés sur l'installation des nouveaux réseaux en BLOM dans l'infrastructure de génie civil. Pour l'Avicca, il est temps de se pencher davantage sur sa gestion de long terme et sur l'articulation entre OI et Orange. Ainsi que l'écrit l'ARCEP, « *Si la qualité de service des offres aval commercialisées par les opérateurs alternatifs dépend de la qualité de leurs propres prestations, elle est également fonction de la qualité des offres de gros achetées auprès d'Orange à partir desquelles elles sont construites.* »

Des mécanismes se mettent en place progressivement pour effectuer des signalements sur le génie civil d'Orange en général. Bien au-delà, il est nécessaire que les offres de génie civil pour les opérateurs de BLOM permettent à ceux-ci d'assurer leurs missions en cas d'incidents ou d'opérations de maintenance (clauses contractuelles, process, pénalités etc.).

Dans la mesure où Orange sera le principal opérateur d'infrastructures en BLOM en France, l'opérateur devra lui-même s'assurer de la qualité du génie civil sous-jacent, et ce d'autant plus s'il est contraint au respect de QoS comme envisagé dans la consultation symétrique. Ceci peut-être un point d'appui intéressant, mais pas nécessairement suffisant, compte-tenu de l'expérience de la dégradation du service universel sur le réseau cuivre. A minima, des obligations de non-discrimination doivent permettre de s'assurer que les mêmes process et moyens curatifs et préventifs sont affectés dans les zones géographiques où il n'est pas l'OI.

L'ARCEP envisage une obligation de publication d'un tableau de bord trimestriel des signalisations relatives à l'état du parc aérien, à l'échelle de ses unités d'interventions. Là où la BLOM est déployée, l'Avicca demande que les signalisations distinguent les zones où Orange est l'OI de celles où il ne l'est pas, en vue d'un contrôle plus efficace de ses obligations de non-discrimination.

De même, l'Avicca estime intéressant que les auteurs d'un signalement puissent attester de la réalité de l'intervention correctrice. Toutefois, ce mécanisme qui vise l'ensemble de l'infrastructure d'Orange - y compris pour le réseau cuivre - et comprend des signalements de provenance très diverse, doit être distingué d'un véritable processus industriel entre l'OI et Orange (de la même manière que les corrections d'erreurs sur les fichiers IPE entre OCEN feront l'objet d'un processus industriel, à distinguer des signalements devant pouvoir être effectués par les collectivités).

Bien évidemment, le génie civil en aérien présente des fragilités particulières qui méritent une attention soutenue et prioritaire, mais les problèmes sur le génie civil utilisé par les OI recouvre également les conduites, qui peuvent être affectées par des travaux, les locaux (NRA) etc, qui doivent également faire l'objet de garanties et process adaptés.

III - FACILITATION DES DEPLOIEMENTS

L'Autorité envisage de préciser les obligations d'accès sur plusieurs points, notamment :

- des pénalités dues par Orange s'il ne fournit dans les délais pas les poteaux qui sont à remplacer ;
- une obligation de faire droit aux demandes de création d'adductions en limite de propriété privée si elles sont nécessaires pour les raccordements ;
- une obligation d'informer les opérateurs occupants de son génie civil de toute opération d'enfouissement de réseau ou de dévoiement qui les concerne directement.

Compte-tenu des difficultés constatées sur ces différents points, l'Avicca approuve le renforcement de ces obligations. Les pénalités sur la fourniture des poteaux doivent être **résolument dissuasives** compte-tenu de l'absence de difficulté à l'assurer et de son impact déterminant sur la construction des réseaux en zone rurale.

Mais celles-ci seules ne sauraient être suffisantes. En effet, il s'agit de créer un véritable choc de productivité de l'offre BLO afin que celle-ci soit à la hauteur des enjeux de la généralisation du FttH sur le territoire et réponde aux besoins et attentes exprimés par les acteurs, notamment vis-à-vis des règles de la commande publique.

Cela passe par l'accélération des travaux menés au sein des multilatérales dédiées, afin de répondre le plus rapidement possible aux problématiques persistantes remontées par les acteurs :

- cession des contrats,
- processus de désaturation des fourreaux,
- suppression des adductions dans les PIT Orange,
- recalage des PIT,
- travaux relatifs aux rehausses de chambre,
- différences entre les coûts réels de remplacement des poteaux et le montant du remboursement proposé par Orange qui pourrait s'apparenter à une subvention directe d'Orange,
- etc.

Mais cela implique également un contrôle plus strict de la part du régulateur sur les mesures prises d'une manière unilatérale par Orange, en totale inadéquation avec la nécessaire industrialisation et harmonisation des processus de déploiement du FttH. Cette situation entraîne d'importantes contraintes sur le planning et le coût des projets portés par les collectivités : retard importants dans la livraison de poteaux, interdiction des poteaux bois, réintroduction des poteaux bois suite à la rupture d'approvisionnement des poteaux métalliques et/ou composites, interdiction d'ascension des poteaux composites avant finalement de l'autoriser plusieurs semaines après, campagnes de caractérisation des appuis d'Orange réalisées indépendamment des déploiements opérés par les collectivités nécessitant la reprise des études, etc.

Les collectivités éprouvent, par ailleurs, de nombreuses difficultés dans la conduite et la coordination des opérations quotidiennes impactant les infrastructures d'Orange. Il s'agit notamment du suivi des travaux réalisés par les sous-traitants d'Orange délégataire (pas de retours, retours erronés, etc.) alors même que l'opérateur l'est tout particulièrement quant aux retours de la part des autres délégataires. Ces difficultés entraînent des conséquences non négligeables sur les plannings de déploiement du FttH qui se traduisent in fine par des implications

Fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil de boucle locale

financières fortes. Il est important de clarifier la position d'Orange s'agissant des opérations d'intervention (enfouissement, dévoiement, réparations, élagage, etc.) qui préfigurent la situation à venir, lorsque l'opérateur ne sera peut-être plus assujéti au titre du SU. Cela nécessite la prise en compte des contraintes liées à l'exploitation et à la maintenance relative aux infrastructures dans l'offre BLO, afin de mettre en place les processus adéquats avec l'ensemble des acteurs (déclaration SAV, réalisation des travaux, etc.).