

Consultation publique de l'ARCEP

« Consultation publique sur les conditions économiques relatives au maintien en conditions opérationnelles des réseaux FttH d'initiative publique »

Réponse de

l'Avicca, Départements de France, la FNCCR...,
ci-après dénommées « **Les associations d'élus(e)s** ».

L'Arcep pivote en préparant la régulation par le contentieux

Préambule

La grande déception des associations d'élus à la lecture de la présente consultation oblige à une mise en perspective préalable pour rappeler à l'Arcep l'attente des RIP pour défendre leur viabilité économique face aux OCEN et partant, l'injustice ressentie.

Cette réponse des associations d'élus ne comporte aucune modélisation chiffrée des briques MOC. Néanmoins, ces mêmes associations d'élus ont évoqué à plusieurs reprises l'étude FNCCR/Avicca (2022-2024) confiée au cabinet TERA, qui a examiné le modèle tarifaire de 2014 à l'origine de la fourchette tarifaire des lignes directrices de décembre 2015.

Après avoir corrigé une erreur (dans le tableur) et appliqué les dernières projections concernant l'inflation (IPCH + Banque de France) et le WACC (Arcep), tout en conservant les modalités de calcul (y compris le ratio 1% du CAPEX standard pour évaluer la composante exploitation), l'étude a établi l'évolution actualisée du montant mensuel du récurrent de co-financement, qui aurait dû atteindre mécaniquement la valeur de 6,3 € HT en euros 2024. A comparer au 5,30 € HT dont il est question aujourd'hui dans les commentaires en marge de la consultation...

Composantes du récurrent de cofinancement	ARCEP 2015 original	ARCEP 2015 original corrigé (€ 2014)	ARCEP 2015 original corrigé (€ 2023)	ARCEP 2015 original corrigé (€ 2024)
Exploitation	0,78	0,78	0,90	0,97
Génie civil	2,23	2,23	2,57	2,76
Réserve	1,81	2,02	2,32	2,50
Récurrent du cofinancement (par mois et par ligne commercialisée, en EUR HT)	4,82	5,03	5,79	6,23

Les associations d'élus(e)s estiment que l'enjeu de la révision de la tarification doit porter **sur la vie des réseaux** et pas seulement l'aumône du maintien en condition opérationnel.

C'est pourquoi, les associations d'élus enjoignent l'Arcep à reconsidérer la révision tarifaire à partir des bases premières (cf. supra), en maintenant ainsi la composante réserve dans son intégralité. Il s'agit de défendre la pérennité des RIP par le développement régulier de l'activité, et non de favoriser les démarches systématiques du recours au juge.

S'étonnant des approximations, des revirements et ruptures méthodologiques exposés dans cette consultation, les associations d'élus tiennent à rappeler ainsi les enjeux que l'Arcep devrait défendre.

1. Une exigence politique et sociétale : l'aménagement durable du territoire

Dans le passé, il a fallu un siècle pour que les campagnes rejoignent les villes pour obtenir le téléphone du temps d'un monopole public national, et l'ouverture à la concurrence qui a suivi n'a fait que renforcer l'attractivité des zones denses, ce qui a conduit aux RIP1G et au volet public du Plan France THD. Sous quelle autre maîtrise d'ouvrage que celle des collectivités ces prises en comptes évolutives des besoins pourraient-elles rester effectives ?

Le débat de fond est bien celui d'une conception politique de la manière de répondre aux besoins de ces territoires ; les décennies passées ont toujours montré que les opérateurs privés ne concentraient leurs investissements que sur une fraction du territoire national, sauf contrainte externe. Il ne s'agit pas de leur faire la morale, mais de constater que l'économie des télécoms est étroitement dépendante de la densité en clients professionnels et résidentiels. C'est un fait, auquel les collectivités et leurs partenaires ont répondu avec les RIP 1G puis 2G. Cela le restera. Si une étape est en passe d'être franchie, avec des réseaux FttH couvrant le territoire, ce n'est en aucun cas la dernière. Il faudra nécessairement continuer à investir vers ce qu'on pourrait qualifier de RIP 3G : collecter le trafic mobile et celui de l'IoT, relier des équipements sur voirie (caméras, stations de transport...) pour les sécuriser, étendre les GFU publics pour diminuer les coûts et augmenter la cybersécurité, pousser la fibre pour des réseaux point à point pour les professionnels, boucler la collecte etc.

Il n'y a aucun doute que les investissements nécessaires ne seront pas, ou pas à temps, réalisés spontanément par les opérateurs privés en dehors des zones les plus rentables. Il ressort cependant de la lecture des contributions des Opérateurs commerciaux à la consultation précédente que ceux-ci ont une vision différente. Les difficultés économiques des RIP serait l'occasion de pousser les feux d'une « consolidation » du secteur. Un OC évoque (souhaite ?) même un naufrage pour intervenir. Dit-il tout haut ce que les autres pensent tout bas ? Qui sont les naufrageurs ? Et qui seraient les naufragés d'une dégradation de la qualité des réseaux dans la période précédant la catastrophe ? Pour les associations d'élus, outre le risque évident de spoliation des investissements publics passés, révélé par ce vocabulaire, ce n'est rien moins que la maîtrise publique de l'aménagement numérique du territoire qui est en question. D'autres acteurs préfèrent sans aucun doute laisser la totalité du champ au secteur privé, à l'aide de subventions publiques à fonds perdus dans les boîtes noires de l'économie des opérateurs, comme par le passé. Les associations d'élus quant à elles n'oublient pas que le début de la reconnaissance de l'intervention des collectivités a été actée dans une loi sur l'aménagement durable du territoire, après de nombreux combats.

Si la position des opérateurs privés n'est guère surprenante, les associations d'élus regrettent qu'elle semble partagée par l'Arcep dans ses propositions mises en consultation. Sans changements profonds, la recommandation en projet reviendrait à mettre une énorme pression sur le modèle économique des RIP, poussant ainsi à des concentrations, voire des privatisations :

- Les propositions de modèles de coûts d'exploitation sont insuffisantes pour les RIP, en volume et en coûts unitaires, pour permettre une exploitation de qualité partout ;
- La composante de portage financier pour le déploiement initial reste sous-estimée par rapport à la réalité de la montée en charge en zone RIP ;
- Des propositions attaquent les modes d'exploitation en régie ou par des Opérateurs d'Infrastructure de moins de 3 millions de prises, à rebours de l'affirmation qu'il faut garder un marché ouvert, ce qui pousse à une concentration ;
- Le projet de recommandation botte en touche sur des sujets majeurs et immédiats, comme celui des raccordements complexes, alors que le blocage constaté de la situation étrangle financièrement les OI et les collectivités, sans parler d'autres sujets à traiter (résilience, autres segments de réseaux...) ;
- Le processus proposé pour passer des coûts (déjà insuffisants), au tarif pour l'exploitation, via cette simple recommandation, va engendrer une multiplication des contentieux.

Les positions des 4 OCEN ont été clairement exprimées dans la première consultation. En allant globalement dans leur sens, l'Arcep porterait en fait un coup au principe même de l'aménagement numérique du territoire.

2. Le constat de la première consultation : les 4 OCEN campent sur leurs positions

Avec des nuances de forme plus que de fond, les 4 OCEN ne sont pas disposés à ouvrir de vraies négociations sur les tarifs, mais semblent intéressés par une concentration du secteur.

La réponse de **Bouygues Telecom** tient en 3 pages ; son argument central est qu'il n'est pas possible d'objectiver les coûts... et donc d'augmenter les tarifs : *« toute tentative d'objectivation est rendue impossible par le non-respect des obligations légales ou contractuelles de restitution comptable et budgétaire qui s'imposent aux entités bénéficiaires de subventionnement public ou chargées contractuellement de missions de service public »*. Fermez le ban.

La réponse d'**Iliad IFT** est encore plus brutale dans sa forme. « Si la rentabilité globale des réseaux d'initiative publique est établie, il n'est pas exclu que l'exploitation de réseaux dans certains territoires particulièrement peu denses, ruraux ou accidentés soit susceptible d'être durablement déficitaire ». Cette reconnaissance partielle est assortie d'une proposition de service menaçante : *« Le Groupe Iliad est disposé à participer à un plan de sauvetage d'un réseau d'initiative publique structurellement déficitaire. Mais pour qu'il y ait sauvetage de notre part, la condition sine qua non est qu'il y ait naufrage. »* Le pompier pyromane des mers ?

Pour Iliad/IFT, il faut aller encore plus loin : *« L'espérance de survie à long terme en tant qu'acteurs indépendants des opérateurs purement FttH – fussent-ils délégataires de service public – mono produit et mono géographie et réalisant moins d'un milliard d'euros de chiffre d'affaires est vraisemblablement nulle. Dans ce contexte, nous pensons qu'une taille minimale d'opérateur se situe plutôt autour de 10 millions de lignes. Cela est par ailleurs cohérent avec la pratique classique des régulateurs lors des tests de margin squeeze qui retiennent généralement des opérateurs représentant 20-25% du marché, soit ici, pour un marché de 40 millions de locaux, 8 à 10 millions. »* Autrement dit, un marché... à 4. Mais pourquoi s'arrêter en si bon chemin ? Trois serait encore mieux ! À ce constat qui montre une nouvelle fois le pouvoir de marché des OCEN, s'ajoute un palier supplémentaire qui pourrait être franchi : au moment même de cette consultation, trois de ces OCEN se sont effectivement entendus pour racheter le quatrième ! Et effectivement sans correctif du régulateur, l'espérance de vie des autres serait « vraisemblablement nulle ».

Orange, qui est aussi OI directement ou via Orange concession, mais surtout un OCEN, n'envisage qu'une évolution limitée (et de surcroît occultée par le « secret des affaires ») : *« Sur la base de la formule proposée par Orange, l'écart s'avère en tout état cause relativement limité entre ZMD RIP et ZMD privée pour le coût moyen de maintenance ramené par accès, i.e. dans une fourchette [...] sur la base des projections réalisées par Orange, mis à part pour quelques territoires atypiques de RIP »*.

Pour l'opérateur historique, la taille de 3 millions de prises est aussi un minimum : *« Une telle maille minimale correspond à la manière dont le marché des RIP s'est structuré dans la plupart des cas autour de maisons-mères et permet d'éviter d'intégrer dans les coûts de RUN les éventuels surcoûts (au niveau des coûts de structure, des coûts supports, des coûts de commercialisation, des coûts de SI) pour des RIP qui auraient fait des choix différents et qui n'auraient pas vocation à être répercutés sur les OC en vertu du principe d'efficacité »*.

Selon **Altice/SFR** « les analyses économétriques réalisées par SFR OC, sur la base de sa connaissance des tarifs pratiqués par les sous-traitants, ne permettent pas de mettre en évidence le caractère statistiquement significatif de la localisation en zone RIP comme

inducteur de coûts ». Circulez, il n'y a rien à voir, mais place à la concentration : « Une taille critique de l'opérateur d'infrastructure apparaît dès lors comme une condition nécessaire pour atteindre un seuil minimal d'efficacité dans la mutualisation des coûts de maintenance. » Reconnaissons cependant qu'il s'agit d'une position cohérente avec celle qui consiste à se vendre à ses concurrents.

L'Arcep, ou en cas d'inaction, l'Autorité de la concurrence, devrait considérer la réalité des dépendances entre un OI RIP et les OCEN, à l'opposé d'une analyse où l'OI serait en situation de monopole. Dans les débuts de l'exploitation commerciale des RIP, les OCEN avaient le choix de rester sur l'autre réseau fixe, le cuivre, sur lequel ils avaient fait leurs investissements en équipements actifs comme en collecte, et c'est exactement ce qu'ils ont fait, avec le décalage constaté de plusieurs années entre la mutualisation en zone AMII et en zone RIP. Le rapport de force a permis aux OCEN de négocier des contrats où le « plancher » défini par les lignes directrices est devenu de fait « un plafond ». À cette impossibilité de négocier des conditions économiques prenant en compte les caractéristiques de la zone RIP s'est ajouté ainsi le coût financier du retard du co-investissement dans la réserve (voir ci-dessous). Cette situation de dépendance s'est aggravée avec la commercialisation de leurs services d'accès à Internet par les OCEN via leurs réseaux mobiles, avec même la possibilité de quitter le FttH ainsi que l'explicite Iliad/Free.

En laissant les collectivités et leurs partenaires industriels aller « négocier », sur des bases de surcroît défavorables, entre 4 murs construits par l'oligopole des OCEN, clairement exprimé, que cherche le régulateur ? Est-il sensible à la menace de recours contre lui en préférant que les collectivités et leurs délégants soient en première ligne ? La position exprimée par l'un d'entre eux, Iliad IFT, est explicite : « *L'application d'une réglementation nouvelle aux contrats anciens n'est pas automatique. La remise en cause des contrats conclus du fait de préconisations ultérieures issues du droit souple l'est encore moins. Une remise en cause coercitive pourrait conduire des investisseurs, s'ils s'estimaient lésés, à trouver fondement à une action indemnitaire* ».

3. L'investisseur doit avoir au moins autant de visibilité que le co-investisseur

La régulation est intervenue extrêmement fortement dans les contrats liant les OI et les OCEN, que ce soit en amont (lignes directrices tarifaires) ou en cours, à l'issue de règlements de différents (renouvellement des IRU, raccordement final notamment). Le principe d'une forte régulation s'imposant aux contrats d'IRU sui-generis portant sur le dit « co-investissement » n'est pas du tout choquant, mais seulement dans la mesure où il s'applique de manière équilibrée à toutes les parties. Sinon, il n'est au mieux que nul et non avenu, au pire, la traduction d'une régulation partisane.

Dire que ce qui touche l'économie de l'OI relève de son risque, et que les OCEN, eux, doivent avoir de la prévisibilité, ne peut pas fonctionner, ni pour le maintien en conditions opérationnelles, ni a fortiori pour traiter des sujets aussi essentiels que la résilience. C'est d'autant plus vrai quand il existe une asymétrie de nature structurelle entre des OI neutres et les puissants OCEN, et a fortiori pour les décisions des OCEN qui touchent l'économie du RIP ; ainsi le rachat de SFR engendrerait des réaménagements massifs des PM, avec les aléas associés, des relocalisations d'équipements dans d'autres NRO, des recompositions de collecte (cf. également infra s'agissant de la composante de portage financier). Les collectivités et leurs OI ont pris le risque de la construction, il faut que toute la vie du réseau et de ses développements soit assurée.

Autre exemple, en dehors d'Orange, aucun OI ne saurait avoir d'autres éléments prévisionnels d'évolution des coûts de génie civil d'Orange que ceux donnés par la régulation... tant que son génie civil est dans le champ de la régulation asymétrique. A ce titre, il est particulièrement étonnant que l'Arcep demande à chaque opérateur français de faire individuellement des prévisions pour chaque paramètre intervenant dans la (complexe) cascade de clés d'allocation des coûts GC BLO, alors même que cela fait intervenir des volumes de câbles ou tailles différentes de PM sur la totalité du territoire national.

De même, l'offre GC BLO d'OWF, essentielle pour le déploiement des réseaux FttH, souffre d'un manque de prévisibilité tarifaire pour les OI, alors que ceux-ci, au nom de la sacro-sainte exigence de prévisibilité demandée par l'Arcep au bénéfice des seuls OCEN, doivent garantir la stabilité de leurs propres tarifs. Les contrats GC BLO ne prévoient rien sur l'évolution future des tarifs, qui dépendent de décisions de régulation pour le moment¹ asymétriques et limitées à 5 ans, bien en deçà de l'horizon économique des projets FttH.

Au total, outre la nécessaire mise à niveau tarifaire, les clauses d'indexation doivent pouvoir être revues à l'aune des enseignements des principaux postes de coûts constatés (et d'une composante de progrès technique positive ou négative), et des clauses de revoyure instituées pour tenir compte des grandes évolutions du secteur.

En l'état, il n'existe pas de risque rente de situation pour les OI, car ils ont été et sont encore dans un milieu concurrentiel. Des contrats de délégation courts ont déjà changé de mains, d'autres arrivent à échéance dans les années à venir. De plus, les collectivités peuvent reprendre la main par les principes de continuité ou de mutabilité.

A contrario, des règles inadaptées aboutiraient nécessairement à une concentration, avec les risques inhérents tant pour les opérateurs utilisateurs que pour les territoires concernés.

¹ Rien ne peut nous garantir que le génie civil d'Orange pourra toujours être régulé de manière asymétrique et que les coûts ne pourraient pas augmenter librement dans un avenir plus ou moins lointain.

4. Opérateur « efficace », un retour vers un monopole national ?

À travers les références persistantes aux 3 millions de prises à prendre en compte pour amortir des postes de coûts importants, et à des coûts de structure pris comme un pourcentage des coûts globaux, il y a sans ambages un appel du pied à la consolidation des OI. Est-ce bien le rôle de l'Arcep ?

Au surplus, la légitimité des collectivités à agir en régie est de facto mise en cause par le régulateur. Or ce montage n'a jamais été écarté des possibilités du Plan France THD, et il est utilisé dans les secteurs les plus variés des services publics en France et en Europe,

Les associations d'élue(s) tiennent à souligner qu'il n'est pas à opposer à l'industrialisation de l'exploitation des réseaux. Les régies ne prétendent pas exercer en interne la totalité des métiers, mais veulent maîtriser ce qu'elles estiment stratégique, tout en faisant très largement appel aux entreprises privées ou à des OI. Il est étrange de voir certains acteurs multiplier les interrogations sur les transferts financiers au sein des groupes ou holding et critiquer aussi bien les régies qui par nature cherchent à minimiser leurs coûts. Dans des secteurs comme l'eau, des collectivités ont pu remaîtriser des situations locales (qualité, résilience etc.) en passant par ce type de montage. Les associations d'élue(s) estiment que la diversité des montages et des acteurs, répondant à la diversité des territoires, est un atout considérable pour challenger ce qu'est un opérateur efficace, et que la régulation doit en tenir compte dans ses modèles. Exclure de facto les régies par des règles inadaptées porterait atteinte à la libre administration des collectivités, principe constitutionnel.

Plus généralement, la consultation en cours ne précise pas comment les coûts énoncés (par exemple pour l'entretien des PM dégradés par le mode STOC) ont été calculés (moins disant ? Pondération des coûts en tenant compte du nombre de prises exploités par les OI ? Autre méthode ?). Dans tous les cas, il est certain qu'un opérateur qui possède à la fois le réseau cuivre et le plus grand nombre de prises FttH est capable d'obtenir de meilleurs prix de ses sous-traitants qu'un OI qui a des centaines de milliers de prises, ou même trois millions. Se baser sur les coûts des sous-traitants qu'Orange peut négocier nationalement, en lissant les coûts, ne peut à terme que mener à une concentration inévitable, à rebours de l'objectif pourtant annoncé dans les deux consultations, à savoir « *Permettre une saine concurrence pour le marché lors des procédures de renouvellement des contrats de délégation de service public* », conformément d'ailleurs au 4^e de l'article L.32_1 du CPCE.

Enfin, rappelons qu'il s'agit globalement d'objectiver des coûts, qui sont effectivement différents selon la taille de l'OI. L'Arcep n'a aucune légitimité pour orienter directement ou indirectement cette taille. Au contraire, selon son propre manifeste, « *Architecte, l'Arcep crée les conditions d'une organisation ouverte et décentralisée des réseaux* ». Les associations d'élue(s) comprennent parfaitement que la gestion d'un grand nombre d'acteurs nécessite plus de moyens que d'en réguler 4, ou 3, mais une question de moyens ne doit pas surdéterminer l'organisation du secteur.

5. Les différences entre la zone préemptée par le privé et la zone RIP ne sont pas suffisamment prises en compte

La consultation n'indique pas sur quelles bases (échantillon, représentativité, redressements...) a été élaboré le modèle proposé. Mais à titre d'exemple, deux insuffisances sont développées ci-dessous, (i) la longueur des lignes et (ii) les territoires « atypiques ».

En premier lieu, (i) lorsqu'il s'agissait de l'évolution coût du dégroupage avec le décommissionnement progressif du cuivre, Orange identifiait clairement la longueur des lignes comme ayant un impact sur les coûts d'exploitation.

« Les besoins en exploitation du réseau cuivre, ramenés à l'accès, sont plus conséquents en zones rurales peu denses qu'en zones urbaines denses. Les lignes cuivre sont en effet plus longues en zones rurales peu denses, avec une proportion plus importante de segments aériens sur poteaux, qui nécessitent beaucoup plus d'exploitation que les segments souterrains. Cela est attesté par l'analyse des taux annuels d'intervention en exploitation ramenés aux parcs moyens d'accès cuivre en service, qui s'établissaient en moyenne, sur la période 2013-2019, à : [...] »

Un accès en service en zone rurale peu dense nécessite ainsi, toutes choses égales par ailleurs, environ [...] fois plus de moyens s'agissant de l'exploitation qu'un accès en service en zone urbaine dense. Au fur et à mesure de la migration des accès du cuivre vers la fibre, qui concerne en premier lieu les zones urbaines, le coût d'exploitation moyen par accès en service va donc mécaniquement fortement augmenter pour tenir compte de la déformation du parc. » (extraits soulignés par nous)

Il est regrettable que le secret des affaires ne nous permette pas de connaître [...] et [...] : la régulation par la donnée est perfectible. Mais par quelle opération ce constat chiffré dressé par Orange ne s'appliquerait-il plus à la fibre ? Seulement parce que les investissements privés se sont concentrés justement sur les zones denses ? Les associations d'élus tiennent à souligner que la longueur des lignes joue non seulement sur le coût du préventif, mais également sur le curatif, à moins qu'une autre pensée magique n'efface, par exemple, le fait que les câbles en aérien se fatiguent du fait du vent et des intempéries, au cours des 40 ans qui sont l'horizon actuel de l'IRU dit de co-investissement.

(ii) En second lieu, l'Arcep, comme les OCEN, reconnaissent l'existence de territoires atypiques. Ainsi le régulateur indique pour les coûts d'exploitation que « la très grande majorité des réseaux se situent entre 1,60 € et 3,20 € /mois/accès actif cible », ce qui en creux montre qu'une minorité (non quantifiée) s'écarte de cette fourchette. Dans sa réponse précédente, Orange précise que « Sur la base de la formule proposée par Orange, l'écart s'avère en tout état cause relativement limité entre ZMD RIP et ZMD privée pour le coût moyen de maintenance ramené par accès, i.e. dans une fourchette [...] sur la base des projections réalisées par Orange, mis à part pour quelques territoires atypiques de RIP ». Pour Iliad-IFT « il n'est pas exclu que l'exploitation de réseaux dans certains territoires particulièrement peu denses, ruraux ou accidentés soit susceptible d'être durablement déficitaire ».

Or il est patent que si ces RIP sont atypiques, c'est qu'ils concentrent des caractéristiques qui peuvent se retrouver à moindre proportion dans d'autres territoires, simplement masquées par des moyennes différentes. Il serait donc nécessaire d'analyser plus précisément les caractéristiques de ces RIP pour que les modèles soient pertinents.

Nous relevons au passage la position menaçante d'Iliad-IFT sur ces réseaux atypiques : « L'acceptation d'une hausse des tarifs de gros, ou toute autre modalité d'intervention financière extracontractuelle pourrait être subordonnée à des conditions, dont (...) la faculté pour les co-investisseurs de sortir du contrat existant, en se faisant rembourser de la charge du capital immobilisé dans l'achat d'IRU ». Autant dire pouvoir quitter le navire en le coulant ?

6. Des coûts largement sous-estimés

Les associations d'élu(e)s tiennent à souligner que si la consultation affiche une certaine modestie dans les ambitions, à savoir le seul maintien en conditions opérationnelles des RIP, l'enjeu réel est bel et bien la desserte de 80% du territoire en français en réseau fixe performant et résilient, pour les besoins d'aujourd'hui et ceux des cinquante années à venir, et ce dans un monde où le numérique et ses usages prennent chaque jour plus d'importance.

Or, ainsi que le constatait le rapport d'évaluation de France Stratégie sur le plan France THD, « *Les financements envisagés pour une maintenance « courante » n'y suffiront pas. Ces financements futurs devront prendre en compte à la fois la montée en gamme technologique de ces réseaux, leur adaptabilité aux transformations du territoire et leurs conditions de soutenabilité (...) des dimensions qui ne sont pas simplement « techniques » mais qui constituent plus largement les conditions nécessaires à la résilience globale des territoires* ».

Comme pour la première consultation, les associations d'élu(e)s estiment que l'enjeu de la révision de la tarification porte **sur la vie des réseaux**, au-delà de la maintenance qui n'est qu'un sous-ensemble du déploiement, ce qui suppose des moyens et des ressources suffisants pour mener des projets encore consistants (dissimulations, dévoiements, renouvellement, extensions, raccordements, sécurisation)

Les membres de des associations d'élu(e)s remarquent unanimement que tant les coûts unitaires d'extensions de génie civil et des opérations de maintenance préventive et curative sont sous-estimés, ainsi que leurs volumes. Ils fourniront des éléments objectifs en ce sens.

Il en est du service rendu aux habitants, entreprises et services public des territoires dont les collectivités ont la responsabilité globale, ce qui suppose des choix qualitatifs. Ainsi, auditer la qualité des raccordements et intervenir au fil de l'eau en curatif plutôt que d'attendre en groupant des interventions a certes un coût, mais aussi un bénéfice pour les usagers finals. Ce n'est pas parce que les distances et le nombre accru de nœuds de réseaux rendent plus cher l'exploitation en zone RIP que ceux-ci doivent en pâtir.

Les collectivités ne veulent pas non plus envoyer des entreprises locales travailler avec une échelle là où une nacelle est nécessaire pour assurer la sécurité de l'intervenant. Tous les donneurs d'ordres ont-ils cette préoccupation ? Visiblement non. A titre d'exemple, voici ce qu'une collectivité a pu relever au cours de contrôles fortuits d'un OI FttH en l'espace de quelques courtes années. Il s'agit uniquement de contrôles fortuits et pas de contrôles systématiques, rien ne laisse à penser que les autres opérations ont été menées en respectant les règles de sécurité. Savoir que les coûts de cet OI ont pu servir de référence dans le modèle de l'Arcep laisse ainsi songeur...

27/07/2020 : Absence de signalisation de chantier

18/08/2020 : Absence de signalisation de chantier

02/11/2020 : Absence de signalisation de chantier + Absence d'arrêt de circulation

30/11/2020 : Non-respect des règles de sécurité à proximité du réseau ENEDIS

07/12/2020 : Absence d'arrêt de circulation

13/01/2021 : Non-respect des règles de sécurité à proximité du réseau ENEDIS

09/02/2021 : Non-respect des règles de sécurité à proximité du réseau ENEDIS

12/03/2021 : Non-respect des règles de sécurité à proximité du réseau ENEDIS

12/03/2021 : Constat de défaut de sécurité du déploiement

07/01/2022 : Absence d'arrêt de circulation + Absence de DT-DICT

13/01/2022 : Chambre laissée ouverte + Travaux GC sans PMV + Travaux GC sans arrêt de circulation

18/01/2022 : Absence de signalisation de chantier + Absence d'arrêt de circulation

14/06/2022 : Non-respect des règles de sécurité à proximité du réseau ENEDIS

26/06/2023 : Fouille laissée ouverte sans signalisation + Tranchée laissée ouverte sans signalisation + Travaux GC sans PMV + Travaux GC sans arrêté de circulation
26/06/2023 : Travaux GC sans PMV + Travaux GC sans arrêté de circulation
27/09/2023 : Non-respect de la PMV GC
05/10/2023 : Non-respect de la PMV GC
17/10/2023 : Tranchée laissée sans couche de roulement
09/11/2023 : Travaux GC sans PMV + Travaux GC sans arrêté de circulation
09/11/2023 : Non-respect de l'arrêté de circulation tirage
27/11/2023 : Non-respect de la PMV GC, tranchée mettant en danger les usagers de la route
01/12/2023 : Non-respect de l'arrêté de circulation tirage (même chantier que courrier du 9/11)
18/12/2023 : Non-respect de la PMV GC, tranchée mettant en danger les usagers de la route
22/12/2023 : Non-respect de la PMV GC, tranchée mettant en danger les usagers de la route
08/01/2024 : Non-respect de la PMV GC, tranchée mettant en danger les usagers de la route
19/01/2024 : Non-respect de la PMV poteau
18/03/2024 : Absence de signalisation travaux GC
19/03/2024 : Non-respect de la PMV GC, tranchée mettant en danger les usagers de la route

Objectiver un coût, ce n'est pas décréter qu'il doit obéir à un modèle, qui de surcroît devra évoluer dans le temps (incidence de la fin du cuivre, des évolutions concurrentielles impactant le churn, vieillissement du réseau, attentes des consommateurs, impacts du changement climatique ou des malveillances...). Les procédures de concurrence de prestataires pouvant intervenir localement, avec les volumes et la qualité attendue par l'OI, permettent d'objectiver les coûts. Et ne pas permettre économiquement un recouvrement des coûts serait condamner les porteurs de RIP à choisir entre abonder par subvention l'exploitation ou accepter une mauvaise qualité du service assuré par leur maîtrise d'ouvrage.

Les associations d'élu(e)s relèvent par ailleurs que les travaux sur la comptabilité réglementaire concernant la zone rentable, enclenchés depuis de longues années, ne semblent pas avancer. La pression n'est que sur la zone RIP.

7. Permettre le recouvrement effectif des coûts d'enfouissements et dévoiements

Compte-tenu de l'extrême variabilité des coûts afférents à ces postes, dans l'espace et le temps, l'Arcep propose de ne pas les intégrer dans l'assiette de calcul du récurrent, mais de les facturer à part, ce qui apparaît comme un pis-aller qui n'est pas exempt d'inconvénients².

L'Arcep recommande cependant, « *en premier lieu, aux opérateurs d'infrastructure d'engager un dialogue avec leurs délégants en vue de planifier et d'échelonner dans le temps les opérations d'enfouissement* ». Cette pétition de principe se heurte à une réalité que personne ne devrait pourtant méconnaître, à savoir que les décisions afférentes sont prises par plusieurs centaines de collectivités à l'échelle d'un département, et par plusieurs milliers à l'échelle d'une région. Elle résulte également de nombreux considérants, en relation avec le grand nombre de réseaux et d'usagers de la voirie, avec de très lourdes coordinations à mettre en place en dehors du seul secteur des télécoms. **Les associations d'élus demandent à l'Arcep de retirer cette assertion fautive afin d'éviter qu'un Opérateur commercial fasse reproche à un OI de ne pas exercer cette planification et cet échelonnement qui ne peut que lui échapper.**

L'Arcep semble avoir une vision partielle et biaisée de la réalité des opérations d'enfouissements et de dévoiements (cf. § j) page 25), au point d'en faire de lourdes opérations de travaux pour justifier la facturation à part (cf. § 4.2.1 page 51).

La création de génie civil en propre, à la charge des opérateurs d'infrastructure dont les RIP, n'est pas systématique, puisque la majorité de ces réseaux font appel à l'offre GC-BLO, dont les termes disposent qu'en cas d'effacements ou de dévoiements des réseaux, la création du génie civil est l'affaire de Orange SA (études et travaux). Dans ce cas, l'OI n'a en charge que le remplacement des équipements de communications électroniques propres à son réseau (câbles et accessoires et opérations afférentes), ce qui est sans commune mesure avec l'engagement financier et opérationnel de création de GC³.

Pour compléter ce dernier point, les associations d'élus tiennent à rappeler que certains RIP ont aussi fait le choix stratégique (et même politique) de construire et gérer leur propre génie civil, aérien et/ou souterrain, aux fins d'un service public numérique complet, maîtrisé de bout en bout, indépendamment des programmes de dissimulation et de dévoiement. Il est essentiel de pouvoir prendre en compte ces situations lorsqu'elles se présentent.

S'il est exact qu'il peut, de ce fait, exister des variations importantes d'une année sur l'autre dans un secteur donné, il est patent que les 4 OCEN exerçant à l'échelle nationale peuvent en fait moyenner chaque année cette répercussion de coûts locaux aléatoirement dispersés, sans remettre en cause la prévisibilité de leurs dépenses globales.

² Contestation des factures par les OCEN, risque d'abus vis-à-vis des collectivités territoriales

³ Ce partage des rôles se retrouvent naturellement dans les opérations d'enfouissements coordonnés, en application de l'article L. 2224-35 du CGCT, (2 000 km linéaires par an).

L'impact est d'autant plus limité pour les OI que Orange SA assume pleinement de prendre la propriété des ouvrages (option B de l'accord-cadre AMF/FNCCR/ORANGE de 2012), y compris lorsque le groupe n'est pas l'OI fibre. L'autre option, dite option A, repose sur la conservation de la propriété des infrastructures numériques par la personne publique.

S'agissant des autres formes enfouissements, non coordonnés, dits esthétiques, s'ils sont étrangers à l'intérêt du domaine public routiers, la collectivité demandeuse devra alors indemniser l'opérateur des coûts supportés du fait de la modification de ses conditions d'occupation.

Or, a contrario, l'Arcep « invite en deuxième lieu les parties à adapter si besoin les mécanismes de facturation des opérations d'enfouissement et de dévoiement prévus dans les contrats signés, notamment en réhaussant le plafond de participation des opérateurs cofinanceurs », afin « de permettre le recouvrement des coûts correspondants », ce qui soulève deux contradictions. La première est que par nature l'existence d'un plafond engendre le risque d'un non-recouvrement partiel des coûts. La seconde est qu'il a été montré dans les réponses à la première consultation, y compris par Orange, que ces coûts ne sont pas prévisibles localement, alors qu'ils peuvent se lisser pour un OCEN au niveau national.

Au total, Les associations d'élue(s) demandent à l'Arcep de ~~recommander~~ décider que les coûts afférents puissent être facturés (et réglés !) au fil de l'eau par les co-investisseurs, charge bien entendu à l'OI d'objectiver les obligations qui l'ont frappé et l'aspect raisonnable des coûts pris en charge. Le caractère national des OCEN effectuera de lui-même un lissage. Il est à noter au passage que les contraintes financières de l'État et des collectivités ne laissent aucunement présager d'une explosion de ces opérations de dévoiement et d'enfouissement.

8. Prendre en compte effectivement les raccordements complexes

Pour mémoire, les surcoûts engendrés sont loin d'être négligeables en zone RIP. Ainsi Orange concession évoque un taux de locaux concernés assez faible, mais un coût unitaire voisin de 3000 €. La construction du génie civil de la DGT, puis de France Telecom ayant beaucoup varié suivant les secteurs opérationnels, ce taux peut être bien plus important que sur la moyenne constatée par cet OI.

Le projet de recommandation évacue la possibilité d'imputer les coûts afférents au génie civil manquant, hors immeubles neufs, au MCO, et rappelle la possibilité d'une répercussion sur le coût du segment PM PBO. Cependant, il précise que « *toute négociation relative à une éventuelle évolution des tarifs d'accès destinée à financer la réalisation de raccordements complexes devrait être précédée d'une analyse partagée entre les parties prenantes quant au périmètre des travaux restant à financer (...)* ».

Or, des positions exprimées dans la consultation précédente ne montrent qu'une chose : le refus du principe même d'une évolution tarifaire.

Ainsi selon Orange « *les OI délégataires et les collectivités délégantes ne sont pas fondées à venir rechercher une compensation au motif que les subventions demandées par les délégataires au moment des appels d'offres s'avèrent ultérieurement insuffisantes parce qu'établies sur des business plan initiaux dont les hypothèses ne se confirment pas ou se révèlent erronées, que ce soit au niveau de l'estimation des revenus attendus, de la demande (par exemple dans les territoires avec beaucoup de résidences secondaires) ou d'une sous-estimation des coûts (notamment sur le génie civil d'adduction)* » (souligné par nous)

Dès lors, les chances d'aboutir à une « analyse partagée » sont nulles, et ne sauraient être un préalable à la demande d'ouverture d'une négociation, tel que l'envisage l'Arcep.

Les associations d'élus espèrent fortement que la disposition sur le génie civil adoptée dans la loi sur la simplification de la vie économique permettra d'avancer sur la résolution du problème. Cependant les capacités de ralentissement ou d'obstruction à leur mise en œuvre sont évidemment à craindre, et le régulateur devra là aussi jouer le rôle général que lui confie la législation.

9. Composante du portage financier pour le déploiement initial : « Faites ce que je dis, pas ce que je fais »

Nous avons pu constater que l'Arcep répète avec force que le travail en cours des différentes consultations ne doit traiter que du seul MCO. A ce titre, elle exclue du MCO plusieurs composantes au motif qu'elles « relèvent du premier investissement » ou que ce ne seraient pas des composantes d'exploitation. A contrario, l'Arcep prend la liberté de sortir de la composante réserve certains postes de dépenses pour les affecter à la MCO. Et s'agissant de la composante de portage financier, le Régulateur glisse vers une réalité alternative.

Malgré les arguments exposés par les contributeurs non OCEN, le projet de recommandation affirme que cette question « *n'entre pas dans son champ de compétence* », alors même qu'elle est partie intégrante du modèle élaboré en 2015. Or, ainsi qu'il a été montré par des contributions, ce modèle ne reflète pas le comportement effectif des OCEN, et est très sensible au taux de pénétration. Là où le régulateur dit voir un problème lié à une insuffisance de subventions pour s'aligner sur les prix affichés des prises en zone rentable, les collectivités et leurs délégants relèvent que c'est le comportement même des 4 OCEN qui a augmenté les coûts du portage financier, alors que pour rappel ils sont les seuls clients non « marginaux » des RIP.

Il est patent que pour les OI, ce qui devait être un plancher dans les négociations est devenu un plafond. D'ailleurs, aucun des cinq OI de RIP qui ont concouru aux marchés publics ne mentionne dans sa réponse à la première consultation qu'il aurait été perdant face à ses concurrents en lice en se basant sur la référence donnée par l'Arcep. Bien au contraire, tous les OI de RIP ont pointé le même problème sur l'écart entre cette référence et ce qui s'est déroulé ultérieurement. Il est à se demander comment l'Arcep a pu supposer qu'il pouvait en être autrement.

Trimestre après trimestre, les observatoires de l'Arcep ont en effet montré un retard considérable du cofinancement sur les RIP par rapport à la zone où des opérateurs verticalement intégrés ont déployé.

Dit brutalement, l'Arcep nie sa responsabilité et estime que les collectivités auraient dû dépenser encore plus d'argent en subventions ou en fonds propres pour construire les réseaux. Celles-ci apprécieront, ainsi que la Cour des Comptes qui a poussé le régulateur à cette révision des coûts.

Enfin, l'Arcep affirme à plusieurs reprises que les deux consultations n'ont pour champ que le maintien en condition opérationnelle. Il ne peut donc être question de trancher un problème aussi impactant sur l'économie des RIP et des collectivités sans un processus approfondi. **Aussi les associations d'élus demandent à l'Arcep de revoir fondamentalement sa position et prévoir un cycle de consultations ultérieures dédiées à traiter de ce point.**

10. Fixer un calendrier pour les points non traités

Le traitement séparé du portage financier est une nécessité absolue. Il devra faire comme indiqué partie d'un traitement ultérieur et séparé du MCO. Mais ce n'est pas le seul point qui restera à traiter.

Les associations d'élu(e)s notent que « *Orange soutient l'approche de l'Arcep, consistant à exclure du périmètre de son analyse les coûts liés aux réseaux de collecte, aux équipements actifs, à l'hébergement, aux options dédiées à la clientèle professionnelle (GTR, multifibre), aux scénarios prospectifs de résilience des réseaux FttH.* »

L'urgence financière est sur la masse importante représentée par la desserte passive, mais ces autres questions ne sont pas à renvoyer aux calendes grecques ; ce n'est pas par hasard si la législation a évolué, du L.1511-6 du CGCT aux versions successives du L.1425-1, c'est bien parce que la réalité des territoires les moins denses montrait que l'action publique devait concerner ces segments pour que les offres concurrentielles des zones urbanisées soient accessibles aux professionnels.

De même, le contexte international comme celui du changement climatique, sans parler des exigences réglementaires européennes, ne font qu'accentuer la nécessité de renforcer la résilience de cette infrastructure essentielle.

Ainsi que développé supra, il faut aussi rapidement résoudre la question de la composante de portage financier en adéquation avec la réalité des investissements des OCEN.

Aussi les associations d'élu(e)s demande à l'Arcep de fixer sans attendre un programme de travail sur ces questions permettant d'aboutir à des décisions avant fin 2027.

11. Assurer la péréquation

La consultation évoque la très sensible question de la péréquation, en réponse au risque de forte divergence des tarifs, et soulève la contradiction entre la position qui ressort globalement de la consultation, à savoir le maintien d'une péréquation intragroupe, et les considérations juridiques. Comme lors de la précédente consultation, Les associations d'élu(e)s reconnaissent de manière pragmatique qu'il est indispensable d'avancer concrètement dans le cadre actuel, non seulement sur l'objectivation des coûts, mais sur le rattrapage des tarifs, recouvrements effectifs compris.

L'Arcep a toujours accepté que les grands acteurs, à commencer par le premier d'entre eux, puissent opérer une péréquation à grande échelle, alors que les coûts réels étaient nécessairement dépendants des spécificités territoriales. Ne pas trouver des mécanismes pour maintenir cette péréquation, adaptés à la nouvelle organisation du secteur, ne peut aboutir qu'à des prix de détails divergents.

Il va sans dire que les associations d'élu(e)s se retrouvent pleinement dans la proposition de loi adoptée à l'unanimité au Sénat sur la péréquation.

Les associations d'élu(e)s relèvent que si l'Arcep est bien consciente de la fragilité juridique des péréquations intra-groupes, elle formule en même temps une recommandation qui se base sur des tailles d'OI à 3 millions de prises...

Reste la voie d'une éventuelle consolidation de RIP interdépartementale ou régionale à l'initiative de collectivités elles-mêmes. Celle-ci, déjà complexe vu la diversité des financements locaux, serait impossible si plane encore la menace de fragilisation des délégants en place et d'appels à de nouveaux besoins financiers de la part des collectivités.

En conclusion, une recommandation une nouvelle fois orientée au seul bénéfice des OCEN, injuste et inefficace pour les délégants et les délégataires

Les associations d'élu(e)s notent que les questions ne portent que sur une fraction de la recommandation, même si une question ouverte est posée en fin, comme à l'habitude, ce qui sous-entend que l'essentiel de la position du régulateur est déjà acquis.

Les associations d'élu(e)s relèvent globalement que le projet de recommandation

- organise plus généralement une pression économique sur la taille des OI, à rebours de l'objectif de « permettre une saine concurrence pour le marché lors des procédures de renouvellement des contrats de délégation de service public » ;
- se faisant, s'attaque à un des modes choisis par les collectivités pour gérer leurs services publics, la régie ;
- Sous-estime les coûts de maintien en condition opérationnelle en zone RIP, ce qui fait peser un risque sur la qualité de l'exploitation et un risque sur l'appel à des financements publics sur l'exploitation sans même attendre des réattributions de délégations de services publics ;
- Ne reconnaît pas l'écart entre son modèle de 2015 et la réalité du comportement des OCEN qui impacte le portage financier du déploiement initial ;
- Méconnaît gravement le rapport de forces vis-à-vis des 4 (3 ?) OCEN dans le processus de négociation qu'il prône pour passer des coûts aux tarifs, en dépit des réponses explicites à la consultation précédente.

S'agissant du dernier point, une collectivité membre de l'Avicca résume parfaitement dans sa réponse la situation : *« Le reste étant renvoyée à de pseudo-négociations où les OI, capitalistiquement très faibles, se font habituellement concasser par les 4 (et bientôt plus que 3) OCEN, lesquels ont déjà dit urbi et orbi qu'ils rejetteraient toute augmentation tarifaire non-contrainte. »*

La régulation du FttH en France reste en l'état une régulation de fait asymétrique, où seuls les OI et les délégants sont régulés. Les réseaux FttH français semblent ainsi être les seuls réseaux d'infrastructure technique à notre connaissance où l'Usager (l'opérateur commercial) peut à lui seul imposer à ce point ses conditions à l'opérateur gestionnaire de ladite infrastructure, non seulement sur le plan tarifaire, mais aussi opérationnel, juridique, technique, etc. avec de plus la bénédiction de l'Autorité qui est censée les réguler.

Aussi les associations d'élu(e)s ne répondront pas au détail des questions posées et demande à l'Arcep de revoir en profondeur son projet, en prenant une véritable décision. **Si les OCEN souhaitent que les coûts d'exploitation soient orientés à la baisse, ils ont entièrement les clefs en main, soit en maîtrisant leurs sous-traitants pour les raccordements, soit en mettant fin au mode STOC. Le régulateur a tranché en faveur des OCEN sur cette question du raccordement final, comme sur le renouvellement des IRU pour 20 ans à un tarif symbolique, deux bouleversements économiques pour les porteurs de RIP. C'est au régulateur d'équilibrer ses décisions en prenant en compte les conséquences financières de ses choix.**

Pour conclure, si un jeu équitablement régulé entre des acteurs aussi différents que les collectivités, leurs délégants et les OCEN devient impossible, les associations d'élu(e)s rappellent que le pouvoir unilatéral de fixation des tarifs de ce service public local sera la seule réponse à l'aménagement numérique durable du territoire. Les collectivités n'auront aucun mal à justifier les coûts associés, sans recours à des modèles critiquables. Si besoin est, les associations d'élu(e)s et leurs adhérents iront en contentieux pour faire respecter leurs droits.