



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 4.12.2020
C(2020) 8807 final

Autorité de régulation des
communications électroniques, des
postes et de la distribution de la
presse (ARCEP)

14, rue Gerty Archimède
75012 Paris
France

M. Sébastien Soriano
Président

Objet: Affaires FR/2020/2284: fourniture en gros d'accès local en position déterminée et fourniture en gros d'accès central en position déterminée pour produits de grande consommation en France - détails des mesures correctrices

Observations de la Commission conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2002/21/CE

Monsieur,

1. PROCÉDURE

Le 6 novembre 2020, la Commission a enregistré une notification présentée par l'autorité de régulation nationale (ARN) française, l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la distribution de la presse (ARCEP)¹, concernant les marchés français de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée et de la fourniture en gros d'accès central en position déterminée pour produits de grande consommation².

¹ Au titre de l'article 7 de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive «cadre») (JO L 108 du 24.4.2002, p. 33), telle que modifiée.

² Correspondant respectivement aux marchés 3a et 3b de la recommandation 2014/710/UE de la Commission du 9 octobre 2014 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive «cadre» (recommandation de 2014 sur les marchés pertinents) (JO L 295

La consultation nationale³ s'est déroulée du 11 septembre 2020 au 12 octobre 2020.

La Commission a envoyé une demande d'informations⁴ à l'ARCEP le 17 novembre 2020 et a reçu une réponse le 20 novembre 2020.

En vertu de l'article 7, paragraphe 3, de la directive «cadre», les ARN, l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) et la Commission peuvent formuler des observations sur les projets de mesures notifiés à l'ARN concernée.

2. DESCRIPTION DU PROJET DE MESURE

2.1. Contexte

La dernière analyse du marché de gros de l'accès local et de l'accès central en position déterminée a été notifiée à la Commission et évaluée par elle, respectivement sous les numéros d'affaires FR/2020/2278 et FR/2020/2279⁵. Les tarifs réglementés pour les services correspondants avaient précédemment été notifiés à la Commission et évalués par elle sous le numéro d'affaire FR/2017/2046⁶.

2.1.1. Fourniture en gros d'accès local en position déterminée

L'ARCEP a défini le marché pertinent de produits comme incluant l'accès aux boucles et sous-boucles locales en cuivre et l'accès passif aux boucles locales en fibre. Après une analyse géographique détaillée, le marché pertinent a été défini comme étant le marché national.

L'ARCEP a désigné Orange comme étant l'opérateur ayant une puissance significative sur le marché (PSM) et lui a imposé un ensemble de mesures correctrices en ce qui concerne son réseau en cuivre, y compris l'obligation de fournir l'accès à la boucle et à la sous-boucle locales en cuivre ainsi qu'à ses infrastructures de génie civil. Sur le réseau FttH, l'ARCEP a complété le cadre de régulation symétrique⁷ en imposant à Orange trois obligations d'accès supplémentaires (asymétriques) visant principalement le segment professionnel du marché de détail sous-jacent⁸. Il a été demandé à Orange de proposer aux

du 11.10.2014, p. 79).

³ Conformément à l'article 6 de la directive «cadre».

⁴ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la directive «cadre».

⁵ C(2020) 8531 final.

⁶ C(2017) 8891 final.

⁷ Selon la régulation symétrique, les opérateurs d'immeuble doivent offrir un accès passif à des conditions transparentes et non discriminatoires, à des prix raisonnables et dans le respect du principe d'objectivité, de pertinence et d'efficacité (y compris la publication d'une offre de référence).

⁸ Orange doit proposer des offres d'accès passif à son réseau FttH, avec et sans qualité de service améliorée, à des conditions techniques et tarifaires qui permettent aux opérateurs tiers de développer des offres de gros d'accès actif spécifiquement destinées à desservir le marché de détail des entreprises. En outre, Orange doit proposer une offre d'accès à la revente sur son infrastructure FttH qu'il commercialise au détail pour le segment professionnel. Orange doit également fournir un câble de

demandeurs d'accès un ensemble d'offres de gros couvrant la collecte, la colocalisation et le dégroupage, moyennant des modalités et conditions non discriminatoires⁹. En particulier, une mesure d'orientation des tarifs vers les coûts a été appliquée au tarif d'accès aux boucles et sous-boucles locales en cuivre et aux services associés¹⁰.

La Commission a formulé des observations sur la nécessité de préciser l'obligation relative au raccordement des locaux professionnels dans les zones très denses.

2.1.2. Fourniture en gros d'accès central en position déterminée pour produits de grande consommation

L'ARCEP a inclus dans le marché de produits pertinent les services d'accès de gros pour la fourniture de services à haut débit et à très haut débit offerts, à des points d'accès infranationaux, par l'intermédiaire de réseaux en cuivre, en fibre optique et en câble coaxial, quelle que soit la technologie des interfaces. L'ARCEP a effectué une analyse géographique et constaté que les différences de conditions concurrentielles justifiaient la définition de deux marchés distincts: les zones très denses, qui représentent 3 % du marché 3b, et le reste du territoire national. En outre, l'ARCEP a constaté que, sur le marché correspondant au «reste du territoire», les conditions concurrentielles variaient en fonction du nombre d'opérateurs de réseau qui étaient en mesure de proposer une offre de bitstream en dégroupage¹¹.

L'ARCEP ayant désigné Orange comme étant l'opérateur ayant une puissance significative sur le marché, elle lui a imposé les obligations suivantes: i) offre de bitstream sur son réseau en cuivre (mais pas sur celui en fibre optique¹²); ii) non-discrimination, iii) comptabilisation des coûts et séparation comptable; et, dans les

branchement («drop») pour raccorder sur demande les locaux à usage professionnel à son réseau en fibre optique dans les zones très denses.

⁹ L'ARCEP a proposé de maintenir l'obligation faite à Orange de fournir des intrants de gros fondés sur le réseau historique en cuivre sur la base de l'équivalence des extrants (EoO). Sur le segment de l'accès par fibre optique, l'obligation de non-discrimination a été renforcée par les engagements volontaires pris par Orange concernant la mise en œuvre de processus opérationnels et techniques non discriminatoires reposant dans une large mesure sur ce principe d'équivalence.

¹⁰ Les offres de gros sur le segment FttH relèvent du cadre de régulation symétrique (c'est-à-dire que les opérateurs d'immeuble devraient appliquer des prix raisonnables); la LFO est soumise à une obligation de tarification non excessive.

¹¹ L'ARCEP distinguait une première zone géographique dans laquelle un seul opérateur était en mesure de proposer une offre de bitstream et une seconde zone géographique dans laquelle plusieurs opérateurs pouvaient proposer ce type d'offre. L'ARCEP a souligné qu'il était impossible de délimiter les deux zones de manière précise et stable parce que le nombre de répartiteurs dégroupés pouvait considérablement changer au cours de la période couverte par l'analyse de marché.

¹² L'ARCEP a considéré qu'il ne serait pas justifié ni proportionné d'imposer à Orange l'obligation d'offrir la fourniture en gros d'accès central sur la base du segment terminal en fibre, vu la combinaison de la régulation symétrique, des obligations d'Orange concernant l'accès aux infrastructures de génie civil et des nouvelles obligations concernant l'accès passif par la fibre pour la fourniture d'offres spécifiques aux entreprises. À cet égard, l'ARCEP était d'avis qu'une obligation d'offrir le bitstream sur fibre inciterait moins les opérateurs tiers à investir dans l'accès local, investissement qui est considéré comme la meilleure solution pour stimuler la concurrence sur le marché de gros de l'accès central.

zones où Orange est l'unique fournisseur DSL en gros, iv) tarification orientée vers les coûts; et v) transparence.

La Commission a fait observer que l'ARCEP devrait envisager l'utilisation d'un éventail plus large de critères dans l'analyse géographique du marché, en particulier pour la définition de mesures correctrices différenciées.

2.2. Mesures correctrices fondées sur la régulation

Dans le projet de mesure notifié, l'ARCEP propose de fixer, pour l'ensemble de la période de régulation 2021-2023, des plafonds tarifaires pour la fourniture de certains services de gros liés à l'accès dégroupé aux boucles et sous-boucles ainsi qu'à l'accès central en position déterminée pour produits de grande consommation¹³. L'ARCEP a précédemment utilisé une méthode descendante résultant des comptes réglementaires d'Orange (TD-RA) fondée sur les «coûts courants économiques». Or, dans le contexte de la transition technologique et de la migration du cuivre vers la fibre, l'estimation des coûts par ligne selon le modèle TD-RA se situe désormais nettement au-dessus des actuels tarifs maximaux fixés¹⁴, étant donné que les coûts fixes doivent être supportés par un nombre de lignes qui va diminuant (à mesure que les clients migrent du cuivre vers la fibre). En vue de préserver la stabilité des prix et de donner un signal «construire ou acheter» opportun, l'ARCEP a décidé de modifier son approche et de s'appuyer pleinement sur un modèle de coûts ascendant (BU LRIC+) élaboré dès 2017¹⁵. Ce modèle est fondé sur les coûts de déploiement d'un réseau FttH, dans le respect du cadre symétrique français¹⁶. Cette approche est conforme à la recommandation de la Commission sur la non-discrimination et la méthode de calcul des coûts¹⁷.

¹³ Les autres services liés à l'accès dégroupé à la boucle et soumis à l'obligation d'orientation vers les coûts, comme l'hébergement dans les répartiteurs d'Orange, ne sont pas visés par la présente décision. Les tarifs correspondants continueront, dès lors, d'être fixés par Orange sur une base annuelle.

¹⁴ Le modèle aboutit à des prix se situant respectivement à [] €, [] € et [] € pour les années 2021, 2022 et 2023, contre 9,51 € en 2020.

¹⁵ À l'époque, l'approche BU LRIC+ donnait des résultats similaires à la méthode TD-RA. L'ARCEP a toutefois estimé qu'il fallait acquérir davantage d'expérience pour garantir la robustesse de l'approche ascendante avant de s'appuyer uniquement sur ce modèle. Par rapport à ce modèle BU LRIC+ de 2017, l'ARCEP a introduit un facteur de remplissage du réseau (85 %) et a étendu la couverture du réseau à l'ensemble du territoire, étant donné que l'investissement privé tend à s'étendre en zone rurale.

¹⁶ Ainsi, seul l'opérateur hypothétique construit le segment terminal entre le PM et le consommateur final. Le modèle est toutefois adapté pour tenir compte des spécificités du réseau en cuivre:

- l'opérateur hypothétique est le seul à déployer le réseau en fibre également sur le segment entre le nœud de raccordement optique et le point de mutualisation (PM);
- il n'y a pas de cofinancement, la construction du réseau étant entièrement à la charge du seul opérateur hypothétique;
- les équipements actifs aux extrémités de la boucle en fibre [en particulier les ONT (Optical Network Termination) et les OLT (Optical Line Termination)] ne sont pas inclus dans le modèle.

¹⁷ Notamment les points 30 à 32 de la recommandation sur la non-discrimination et la méthode de calcul des coûts.

L'ARCEP estime que les tarifs proposés correspondent aux prix actuellement pratiqués dans les autres États membres dont la situation se rapproche le plus de celle de la France¹⁸.

Les prix fixés par l'ARCEP s'appliqueront du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2023.

2.2.1. Fourniture en gros d'accès local en position déterminée

L'ARCEP propose de fixer des plafonds tarifaires pour le tarif mensuel de l'accès totalement dégroupé à la boucle en cuivre, celui-ci représentant la part la plus importante des recettes tirées de la boucle locale en cuivre, mais aussi pour les services étroitement liés, à savoir les frais de mise en service¹⁹, les frais de résiliation et les tarifs applicables aux prestations de service après-vente (SAV+).

En ce qui concerne le dégroupage partiel et l'accès activé sur DSL avec abonnement téléphonique, l'ARCEP considère que ces produits ne constituent pas un enjeu économique important²⁰ et qu'il existe de grandes incertitudes quant à leurs coûts spécifiques calculés selon le modèle TD-RA. Par conséquent, l'ARCEP considère qu'une modification des plafonds tarifaires ne se justifierait pas.

Au regard de ce qui précède, l'ARCEP établit une fourchette tarifaire de [8,12 à 10,90 EUR] pour le tarif mensuel de l'accès dégroupé à la boucle en cuivre et se fonde sur cette fourchette pour fixer les plafonds tarifaires suivants pour 2021, 2022 et 2023.

		2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dégroupage total	Tarif mensuel net hors taxes ²¹	8,17 €	8,21 €	8,23 €	8,20 €	8,20 €	8,20 €
	Tarif mensuel y compris IFER ²²	9,31 €	9,41 €	9,51 €	9,65 €	9,65 €	9,65 €

¹⁸ Allemagne, Royaume-Uni, Italie et Espagne.

¹⁹ Frais d'accès au service - FAS.

²⁰ Il s'agit de deux produits en fin de vie, dont le nombre de clients est faible et en diminution rapide: à la date du 31 décembre 2019, il y avait en zone régulée moins de 290 000 accès en dégroupage partiel (550 000 en 2017) et moins de 7 000 accès activés avec abonnement téléphonique (60 000 en 2017). Cette tendance engendre de fortes incertitudes sur les coûts spécifiques de ces services calculés selon le modèle TD RA.

²¹ Tous les tarifs sont hors TVA.

²² L'IFER (imposition forfaitaire annuelle sur les entreprises de réseaux) est une taxe annuelle introduite en France en 2013 pour remplacer partiellement la taxe professionnelle. Les valeurs annuelles de l'IFER pour 2018, 2019 et 2020 sont respectivement de 12,90 €/paire, 13,38 €/paire et 14,09 €/paire (art. 1599 quater B du Code général des impôts modifié par le décret 2017-698 du 2 mai 2017). Afin d'intégrer l'IFER dans le tarif mensuel du dégroupage de la boucle locale, l'ARCEP augmente ce tarif de 3 %, (art. 1641 du Code général des impôts) puis divise le résultat par 12 pour obtenir le montant de la majoration mensuelle, qui est ensuite ajustée selon un coefficient de réévaluation annuelle (art. 112 de la loi n° 2010-1627 du 29 décembre 2010).

	Frais d'accès au service	50 €	50 €	50 €	70 €	70 €	70 €
	Frais de résiliation	5 €	5 €	5 €	5 €	5 €	5 €
	SAV+ ²³	105 €	105 €	105 €	105 €	105 €	105 €
Dégroupage partiel	Tarif mensuel	1,77 €	1,77 €	1,77 €	1,77 €	1,77 €	1,77 €
	Frais d'accès au service	66 €	66 €	66 €	66 €	66 €	66 €
	Frais de résiliation	35 €	35 €	35 €	35 €	35 €	35 €
	SAV+	105 €	105 €	105 €	105 €	105 €	105 €

Tableau 1: plafonds tarifaires pour le marché 3a (années 2018-2020 incluses à des fins de comparaison)

Selon l'ARCEP, les résultats relativement stables observés dans le tableau 1 pour les années 2021 à 2023 par rapport aux années précédentes s'expliquent par la combinaison d'une baisse du CMPC (4,8 %²⁴ contre 7,6 % dans la décision précédente) et d'une augmentation des coûts (hors CMPC) résultant du modèle BU-LRIC+.

Dans son projet de mesure, l'ARCEP indique qu'Orange prévoit de procéder, dès le deuxième trimestre de 2021, à la notification de la fermeture commerciale²⁵ de certaines boucles en cuivre en recourant à la procédure «rapide» prévue par la décision réglementaire énonçant les obligations pour les marchés 3a et 3b²⁶. En ce qui concerne les autres zones, dans lesquelles la fermeture commerciale suivrait la procédure «normale»²⁷, Orange n'a pas fait connaître ses intentions. L'ARCEP estime que sa méthode de calcul des coûts devrait promouvoir l'efficacité économique et, partant, éliminer la nécessité d'exploiter deux réseaux en parallèle. À cette fin, la mesure actuellement notifiée par l'ARCEP comprend une clause de révision qui permettrait d'augmenter éventuellement les tarifs maximaux pour le réseau en cuivre avant 2023 si Orange présente un plan détaillé de fermeture du réseau en cuivre, en fonction des garanties qu'Orange présenterait quant aux conditions de migration.

²³ Service après-vente.

²⁴ Tel que notifié à la Commission et évalué par celle-ci sous le numéro d'affaire FR/2020/2269, C(2020) 7023 final.

²⁵ Situation dans laquelle Orange cesse de vendre de nouveaux accès à sa boucle en cuivre.

²⁶ Ces analyses de marché, récemment évaluées dans le cadre des affaires FR/2020/2278-2279, prévoient que, si les quatre opérateurs commerciaux principaux sont présents sur le réseau FttH au niveau du PM, Orange pourrait procéder à la fermeture commerciale des lignes de cuivre correspondantes moyennant un préavis de 2 mois pour les produits destinés à la clientèle résidentielle et de 6 mois pour les produits destinés à la clientèle professionnelle.

²⁷ Dans les zones où les conditions d'une fermeture commerciale rapide ne sont pas remplies, Orange ne peut procéder à la fermeture commerciale que si plusieurs conditions sont remplies et moyennant un préavis de 18 ou 36 mois pour les produits destinés à la clientèle résidentielle et de 36 mois pour les produits destinés à la clientèle professionnelle.

2.2.2. Fourniture en gros d'accès central en position déterminée pour produits de grande consommation

Les tarifs concernés par la mesure proposée pour le marché 3b correspondent à une série de services de gros pour la fourniture de services à haut débit et à très haut débit fournis sur des infrastructures DSL en cuivre.

Cette offre se décompose en deux parties: a) l'accès, qui peut être fourni sur une ligne disposant ou non d'un abonnement au réseau téléphonique public commuté (fourni par Orange) et qui peut être monocanal («mono VC») ou bi-canaux («bi VC»); et b) la distribution²⁸. À l'instar de la décision précédente de 2017, le présent projet de mesure ne concerne que la partie «accès». D'après l'ARCEP, l'incertitude quant à l'évolution des débits (et donc des coûts unitaires) de la partie «livraison» est trop grande. De ce fait, les tarifs pour la partie «distribution» seront fixés tous les ans par Orange, sous le contrôle de l'ARCEP²⁹.

L'ARCEP estime qu'il ne convient pas de modifier les plafonds tarifaires actuels de l'accès DSL avec abonnement téléphonique. En ce qui concerne les tarifs d'accès, l'ARCEP propose de fixer les plafonds tarifaires suivants pour les années 2021 à 2023:

		2018	2019	2020	2021	2022	2023
Accès DSL sans abonnement téléphonique	Frais d'accès au service	61 €	61 €	61 €	70 €	70 €	70 €
	Tarif mensuel mono VC	13,19 €	13,30 €	13,41 €	13,13 €	13,37 €	13,53 €
	Tarif mensuel bi VC	13,29 €	13,40 €	13,51 €	13,23 €	13,47 €	13,63 €
	SAV+	135 €	135 €	135 €	135 €	135 €	135 €
Accès DSL avec abonnement téléphonique	Frais d'accès au service	56 €	56 €	56 €	56 €	56 €	56 €
	Tarif mensuel mono VC	4,79 €	4,79 €	4,79 €	4,79 €	4,79 €	4,79 €
	Tarif mensuel bi VC	4,89 €	4,89 €	4,89 €	4,89 €	4,89 €	4,89 €
	SAV+	135 €	135 €	135 €	135 €	135 €	135 €

Tableau 2: plafonds tarifaires pour le marché 3b (accès, prix pour 2018-2020 inclus à des fins de comparaison)

3. OBSERVATIONS

Ayant examiné la notification et les informations supplémentaires fournies par l'ARCEP, la Commission souhaite formuler l'observation suivante³⁰:

Fixation des prix pour l'accès dégroupé à la boucle locale en cuivre

La Commission se félicite de l'approche de l'ARCEP consistant à calculer le plafond tarifaire pour le réseau en cuivre à partir de la modélisation ascendante d'un réseau

²⁸ Composante de collecte.

²⁹ Orange doit transmettre ses coûts à l'ARCEP sur demande et justifier toute modification des prix sur la base de ces coûts. L'ARCEP aura la possibilité de rectifier les prix proposés par Orange.

³⁰ Conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive «cadre».

FtTH, conformément à la recommandation sur la non-discrimination et la méthode de calcul des coûts. La Commission observe cependant que le nouveau modèle de coûts aboutit à une fourchette de prix sensiblement plus élevée que celle de l'estimation précédente (hausse d'environ 16 %) pour l'accès dégroupé à la boucle locale en cuivre. Cette hausse des coûts est compensée par un nouveau CMPC moins élevé (4,8 % au lieu de 7,6 %), pour aboutir finalement à des prix stables. Bien que la comparaison directe des résultats des modèles (entre le modèle précédent et le modèle actuel) soit impossible en raison du changement d'approche de la modélisation, la Commission invite l'ARCEP à vérifier si la hausse significative des coûts modélisés (c'est-à-dire indépendamment du CMPC) reflète effectivement le coût réel du déploiement de l'infrastructure concernée.

La Commission note également que l'ARCEP prévoit déjà la possibilité d'augmenter le plafond du tarif mensuel du dégroupage avant la fin de la période de validité de la présente décision si Orange présente un plan détaillé pour la fermeture de son réseau en cuivre. L'ARCEP explique que cet ajustement à la hausse serait un moyen d'inciter Orange à promouvoir l'efficacité économique en éliminant la nécessité d'exploiter simultanément deux réseaux.

Sur ce point, la Commission rappelle que les prix doivent refléter les coûts et que le CMPC doit refléter les coûts du capital. Dans son projet de décision notifié, l'ARCEP fait valoir, explications à l'appui, que les coûts estimés ont augmenté juste assez pour compenser la baisse du CMPC. À cet égard, compte tenu de l'intention de l'ARCEP de modifier les plafonds tarifaires notifiés, la Commission lui rappelle que toute modification éventuelle des prix (avant la fin de la période pour laquelle les prix sont fixés, c'est-à-dire pour la période 2021-2023 et d'une manière générale) doit faire l'objet d'une notification à la Commission et être justifiée par une analyse complète des coûts sous-jacents et de l'incidence de ce changement sur les conditions de concurrence.

Conformément à l'article 7, paragraphe 7, de la directive «cadre», l'ARCEP peut adopter le projet de mesure, auquel cas elle doit le communiquer à la Commission.

La position de la Commission sur cette notification particulière est sans préjudice de toute position qu'elle pourrait prendre concernant d'autres projets de mesure notifiés.

Conformément au point 15 de la recommandation 2008/850/CE³¹, la Commission publiera ce document sur son site web. La Commission ne considère pas les informations qu'il contient comme confidentielles. Si vous considérez que, selon la réglementation de l'UE et la réglementation nationale en matière de secret des affaires, ce document contient des informations confidentielles que vous souhaiteriez voir supprimées avant toute publication³², vous devez en informer la Commission³³ dans un délai de trois jours

³¹ Recommandation 2008/850/CE de la Commission du 15 octobre 2008 concernant les notifications, délais et consultations prévus par l'article 7 de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, JO L 301 du 12.11.2008, p. 23.

³² La Commission peut informer le public des résultats de son évaluation avant la fin de cette période de trois jours.

³³ Toute demande doit être envoyée soit par courrier électronique à l'adresse: CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu, soit par télécopie au: +32 2 298 87 82.

ouvrables après réception de la présente. Dans ce cas, vous devez motiver votre demande.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de ma considération distinguée.



Pour la Commission
Roberto Viola
Directeur général