



Consultation publique de l'Arcep
21 juin au 21 juillet 2023

Conditions économiques de l'accès aux
infrastructures de génie civil d'Orange : révision de
la décision n° 2017-1488

Réponse d'Orange

Version publique

Les passages [...] relèvent du secret des affaires.

Contacts : affaires.reglementaires@orange.com

Lien vers la consultation :

<https://www.arcep.fr/actualites/actualites-et-communiques/detail/n/regulation-des-marches-fixes-210623.html>



Propos liminaires

Le passage de la clé d'allocation fin d'année N-2 à la clé d'allocation mi-année N vient corriger une situation préjudiciable pour Orange qui persiste depuis début 2021, pour ce qui est de la capacité pour Orange à recouvrer l'intégralité de ses coûts de génie civil de boucle locale.

Orange n'a pas été en mesure de recouvrer la totalité de ses coûts de génie civil de boucle locale sur la période 2021-2023.

Dans le cadre du 6^{ème} cycle d'analyse de marché, l'Arcep a révisé en profondeur l'encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre d'Orange pour la période 2021-2023 et a adopté la décision n° 2020-1493, sur la base de la recommandation de la Commission européenne de septembre 2013, introduisant une modélisation ascendante (bottom-up) d'un réseau moderne équivalent reposant sur une boucle locale optique mutualisée (BLOM), et renonçant ainsi à la méthode précédente, établie sur les coûts réglementaires d'Orange.

Cette nouvelle approche consiste à modéliser le coût qu'un opérateur efficace encourrait pour déployer un réseau de BLOM (i.e. un réseau FttH) couvrant l'intégralité du territoire, en considérant que ce réseau est déployé dans les infrastructures de génie civil de boucle locale d'Orange existantes. Le réseau FttH théorique modélisé s'appuie sur l'intégralité des artères de génie civil disponibles et supporte l'intégralité des coûts de génie civil d'Orange toutes technologies confondues.

En pratique, le coût mensuel de génie civil de boucle locale ramené à un accès en service sur le réseau FttH théorique modélisé, pris en compte dans l'évaluation de l'encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre d'Orange, est calculé en ramenant le coût moyen annuel de génie civil de boucle locale d'Orange sur la période 2021-2023 au parc moyen d'accès en service sur le réseau FttH théorique sur la même période 2021-2023.

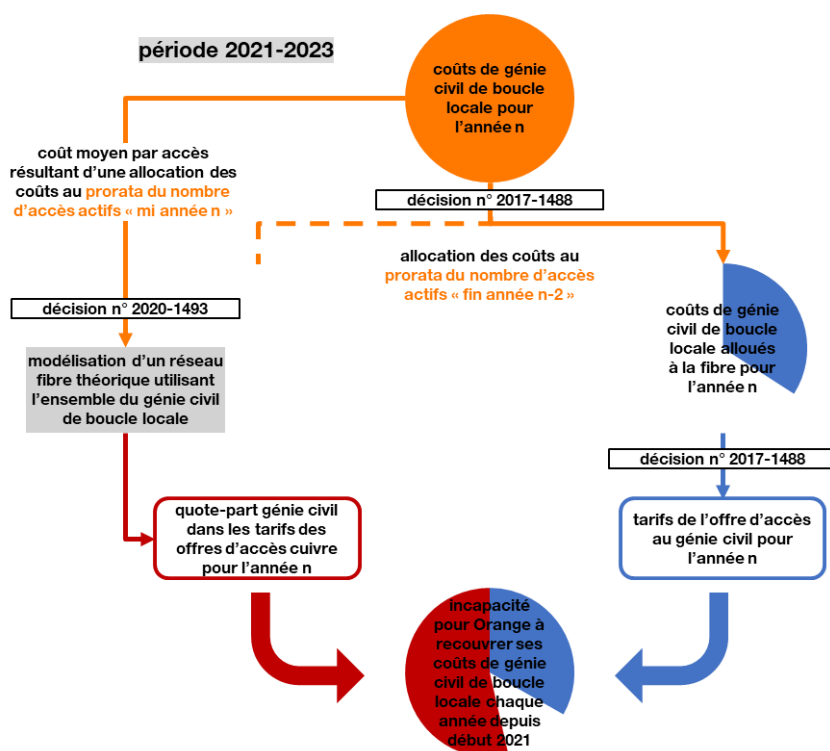
Cela conduit à ce que le coût moyen de génie civil par accès en service sur la période 2021-2023 pris en compte dans l'évaluation de l'encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre d'Orange est équivalent à ce qui aurait résulté d'une allocation des coûts de génie civil de boucle locale au prorata des parcs d'accès en service à mi-année N.

Il en résulte que depuis 2021 le montant résultant de la différence d'allocation des coûts de génie civil de boucle locale entre cuivre et fibre du fait de l'application de la clé d'allocation à fin d'année N-2 pour la fibre n'est plus pris en charge dans le coût moyen de génie civil valorisé dans le tarif du dégroupage tel qu'il résulte de la méthode définie dans la décision n° 2020-1493.

En conséquence, il y a depuis 2021 une incohérence manifeste, s'agissant de l'allocation des coûts de génie civil de boucle locale entre réseau cuivre et réseaux fibre optique pour la période 2021-2023, entre la méthode définie dans la décision n° 2017-1488 et la méthode appliquée par l'Arcep dans la décision n° 2020-1493.

Dans la mesure où le parc d'accès en service sur le réseau cuivre baisse fortement depuis plusieurs années (environ 3 M d'accès en moins par an depuis 2020), les coûts de génie civil de boucle locale alloués au réseau cuivre au prorata des parcs d'accès en service à mi-année n sont bien inférieurs aux coûts de génie civil de boucle locale alloués au réseau cuivre au prorata des parcs d'accès en service à fin d'année N-2.

Depuis l'adoption de la décision n° 2020-1493 dans laquelle l'Arcep a appliqué une méthode d'allocation des coûts de génie civil de boucle locale différente de celle définie dans la décision n° 2017-1488, Orange n'est donc plus en mesure de recouvrer la totalité de ses coûts de génie civil de boucle locale, ainsi que l'illustre le schéma ci-dessous.



Le diagramme ci-dessous montre qu'Orange n'a pas été en mesure de recouvrer correctement ses coûts de génie civil de boucle locale sur la période 2021-2023, compte tenu de l'incohérence entre la décision n° 2017-1488 et la décision n° 2020-1493 :

- les coûts de génie civil de boucle locale (constatés pour 2021 / prévisionnels pour 2022 et 2023) sont issus de la comptabilité réglementaire d'Orange, qui fait l'objet d'un audit et d'un envoi chaque année à l'Arcep ;
- les revenus annuels liés au génie civil de boucle locale regroupent les revenus externes et internes (autoconsommation) via les accès cuivre et via GC BLO.

[...]

En révisant la décision n° 2017-1488 pour changer la clé d'allocation à mi-année N, l'Arcep va désormais permettre à Orange de recouvrer correctement ses coûts de génie civil de boucle locale à compter de début 2024.

Compte tenu de ce qui précède, Orange accueille favorablement le changement prévu à compter de début 2024, indispensable pour permettre à Orange de recouvrer correctement l'intégralité de ses coûts de génie civil de boucle locale.

Ce changement permettra d'assurer que le coût moyen de génie civil supporté par un accès cuivre en service soit identique au coût moyen de génie supporté par un accès fibre en service à compter de début 2024.

La hausse complémentaire des tarifs de l'offre GC BLO liée au changement de clé d'allocation, par rapport à la hausse tendancielle d'ores et déjà prévue pour 2024, était tout à fait prévisible pour un opérateur d'infrastructure client de GC BLO.

L'Arcep avait d'ores et déjà intégré, dès la mise en œuvre du modèle tarifaire GC BLO, que le choix d'une clé d'allocation fin d'année N-2 était temporaire, afin d'accompagner la montée en charge progressive des réseaux fibre optique, et qu'il était logique de passer à une clé d'allocation mi-année N dès lors que les conditions étaient réunies.

La décision n° 2010-1211 précisait ainsi que ce choix était motivé pour permettre une montée en charge progressive des coûts alloués à la fibre optique, et évoquait déjà que cette méthode pourrait être révisée.

« Il devrait cependant être possible d'évaluer ces accès actifs sur une base prévisionnelle lorsque la phase de démarrage de la fibre optique sera dépassée. Ce choix, qui conduit à une montée en charge progressive des tarifs d'accès au génie civil de boucle locale en conduite et à une incitation forte au démarrage effectif des déploiements sur le territoire, pourrait néanmoins faire l'objet d'une révision dès lors que le nombre d'accès fibre sera suffisamment significatif, et s'appuyer à terme sur des données prévisionnelles, comme c'est classiquement le cas dans le système de comptabilisation des coûts de [Orange] pour l'établissement des coûts et tarifs prévisionnels »

L'objectif affiché par l'Arcep était que « à terme lorsque tous les accès cuivre sur le marché de détail auront migré vers le FttH, les boucles locales fibre supporteront l'intégralité des coûts de génie civil en conduite ».

Aussi, le modèle tarifaire FttH publié par l'Arcep en octobre 2015 intégrait justement une trajectoire prévisionnelle pour le tarif GC BLO, afin de répondre au besoin de prévisibilité des opérateurs d'infrastructures, afin de leur permettre d'établir les tarifs récurrents de leurs offres FttH.

Le document d'accompagnement du modèle précisait que :

« Les données relatives au tarif d'accès au génie civil d'Orange en zone mutualisée renseignées à la section « Calcul du coût du GC PM-PBO » de l'onglet « Hypothèses » sont issues d'une simulation et sont ainsi à prendre avec précaution. Dans cette simulation, compte tenu de la méthode de comptabilisation de coûts et de tarification prévue par sa décision n° 2010-1211, l'Autorité a jugé vraisemblable de prévoir qu'à terme ce tarif fasse l'objet d'une augmentation significative, reflétant la croissance attendue du taux de pénétration des réseaux à très haut débit en fibre optique. Cependant, afin de simuler la trajectoire d'évolution du tarif d'accès au génie civil d'Orange en zone mutualisée, l'Autorité a jugé pertinent de ne pas se livrer à l'exercice à la fois complexe et arbitraire de modélisation des dynamiques propres aux différents paramètres sous-jacents à ce tarif et, en conséquence, a fait le choix de s'appuyer uniquement sur une hypothèse médiane de vitesse de pénétration de la fibre à l'échelle nationale. »

Enfin, dans la consultation publique Bilan & Perspectives de juillet 2022, l'Arcep indiquait clairement son intention de changer de clé d'allocation, compte tenu de la dynamique sur les réseaux fibre optique.

« En particulier, cette décision [n° 2017-1488] retient le principe d'une allocation des coûts de génie civil de boucle locale d'Orange entre cuivre et fibre au prorata du nombre d'accès actifs, ce qui permet à chaque technologie de porter sa quote-part des coûts en fonction de sa pénétration commerciale. Cette décision prévoit par ailleurs que, pour la tarification de l'année n, le nombre d'accès retenu est celui de la fin de l'année n-2. Le parc d'accès fibre étant en croissance alors que le parc d'accès cuivre décroît, la quote-part des coûts de génie civil allouée à la fibre pour une année donnée est donc inférieure à la quote-part des accès fibre dans le total des accès fixes cette même année.

Ce choix avait été effectué par l'Autorité compte tenu de la difficulté à faire des prévisions d'accès actifs en phase de démarrage de la fibre. Au vu du recul sur l'évolution du parc fibre, l'Arcep envisage de retenir désormais les nombres d'accès cuivre et fibre de l'année n et non plus de la fin de l'année n-2 pour le calcul de la clé d'allocation permettant la fixation des tarifs d'accès au génie civil d'Orange. »

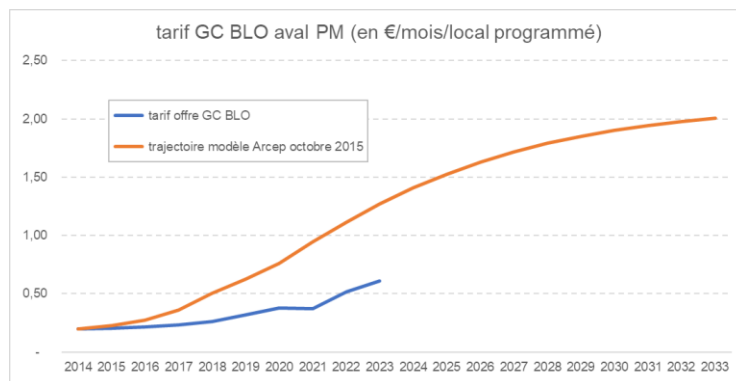
Compte tenu de ces éléments, les opérateurs d'infrastructures disposaient de tous les éléments pour anticiper le changement inéluctable de clé d'allocation et la hausse complémentaire consécutive des tarifs de l'offre GC BLO.

La hausse complémentaire des tarifs de l'offre GC BLO liée au changement de clé d'allocation n'est pas de nature à justifier une augmentation significative du montant de la composante génie civil des tarifs récurrents des offres FttH.

En application des principes d'encadrement tarifaire des offres FttH, un opérateur d'infrastructure doit être en mesure de recouvrer les coûts qu'il supporte au titre de l'offre GC BLO d'Orange via les tarifs récurrents de son offre FttH.

En ce qui concerne le segment aval PM en ZMD, les tarifs récurrents de cofinancement (de même que le tarif de location à la ligne) intègrent ainsi une composante génie civil permettant à l'opérateur d'infrastructure de recouvrer, sur la durée totale du projet, les coûts liés à l'application du tarif GC BLO aval PM en fonction du nombre de locaux programmés, comme le prévoit le modèle tarifaire FttH publié en octobre 2015 par l'Arcep.

En pratique, les tarifs GC BLO aval PM sont restés très inférieurs à la trajectoire proposée par l'Arcep dans son modèle tarifaire FttH d'octobre 2015, ainsi que l'illustre le diagramme ci-dessous. En tout état de cause, les tarifs GC BLO aval PM résultant de l'application de la clé d'allocation à mi-année N à partir de 2024 resteront également bien inférieurs à la trajectoire proposée par l'Arcep.



Ainsi, la hausse complémentaire des tarifs GC BLO consécutive au changement de clé d'allocation à compter de 2024, qui était pleinement prévisible, ne doit pas conduire un opérateur d'infrastructure qui a établi son plan d'affaires sur la base de la trajectoire du modèle tarifaire FttH publié en octobre 2015 par l'Arcep à revoir à la hausse le montant de la composante génie civil des tarifs récurrents de son offre FttH.

Orange accueille favorablement le fait que l'Arcep ne remette pas en cause l'utilisation des coûts courants économiques (CCE) pour la détermination des tarifs de l'offre GC BLO, qui permet d'envoyer le bon signal économique et est conforme aux textes européens.

Ainsi que cela a été démontré à plusieurs reprises par l'Arcep, en particulier dans sa consultation publique¹ de mars 2011 relative aux méthodes de comptabilisation des coûts, les CCE, fondés sur les investissements effectifs d'Orange, permettent un strict recouvrement des coûts, et constituent la méthode la plus adaptée pour l'évaluation des coûts des infrastructures de génie civil d'Orange.

Orange considère que les principes définis par l'Arcep sont toujours pertinents et qu'il n'y a dès lors pas lieu de remettre en cause la méthode de comptabilisation et d'annualisation des coûts du génie civil.

En particulier, l'utilisation des coûts courants économiques pour la détermination des tarifs de l'offre GC BLO est conforme à la recommandation² de septembre 2013 de la Commission européenne qui précise que, pour l'accès aux infrastructures de génie civil réutilisables (i.e. « *les actifs de génie civil historiques utilisés pour le réseau en cuivre et qui peuvent être réutilisés pour accueillir un réseau NGA* »), la fixation des tarifs doit se faire selon un principe de prise en compte des investissements réellement effectués, de l'évolution des prix et de l'amortissement des actifs.

« (36) Pour calculer les coûts courants pour la BAR [base d'actifs réglementé] correspondant aux actifs de génie civil historiques réutilisables, c'est la méthode d'indexation qui serait appliquée. Cette méthode est privilégiée en raison de sa praticabilité, de sa solidité et de sa transparence. Elle reposerait sur les données historiques en matière de dépenses, d'amortissement cumulé et de cession d'actifs, dans la mesure où ces données figurent dans les comptes et rapports financiers de l'opérateur PSM réglementé, établis conformément aux dispositions légales et réglementaires, et sur un indice des prix à la disposition du public comme celui des prix de détail. »

Enfin, l'utilisation des coûts courants économiques pour la détermination des tarifs de l'offre GC BLO est conforme au projet de recommandation GIA (Gigabit Infrastructure Act) de la Commission européenne

« (49) In principle, NRAs should value reusable legacy civil-engineering assets and their corresponding RAB on the basis of the indexation method. [...] »

(51). Where NRAs can establish that the indexation method would not be appropriate, they may decide to value reusable legacy civil-engineering assets and their corresponding RAB on the basis of current costs adjusted for depreciation over the lifetime of the assets. »

Enfin, l'Arcep prévoit que les tarifs de l'offre GC BLO résultant d'une première application de la nouvelle méthode n'entreront en vigueur qu'à compter du 1^{er} mars 2024. Ainsi, le changement de clé d'allocation ne sera effectif qu'à cette date et non à partir du 1^{er} janvier 2024.

Le calendrier proposé par l'Arcep pour l'application de la nouvelle méthode a pour effet que les tarifs de l'offre GC BLO actuellement en vigueur depuis le 1^{er} mars 2023, et résultant de l'application de la méthode actuelle avec la clé d'allocation à fin année N-2, seront toujours en vigueur aux mois de janvier et février 2024, et ne respecteront donc pas la nouvelle méthode fixant justement la clé d'allocation à mi-année N à compter de début 2024.

¹ Consultation publique de l'Arcep de mars 2011 « *Les critères de choix d'une méthode d'annualisation des coûts d'investissement et la transition du cuivre vers la fibre* »

² Recommandation de la CE du 11 septembre 2013 sur des obligations de non-discrimination et des méthodes de calcul des coûts cohérentes pour promouvoir la concurrence et encourager l'investissement dans le haut débit



Cette situation est incohérente et préjudiciable pour Orange, car le changement de clé d'allocation ne sera *in fine* effectif qu'au 1^{er} mars 2024, ce qui conduit à prolonger de deux mois supplémentaires l'impossibilité pour Orange de recouvrer correctement ses coûts de génie civil de boucle locale.

Orange demande ainsi de prévoir une mise à jour exceptionnelle de l'offre GC BLO au 1^{er} janvier 2024, avec des tarifs révisés en tenant compte de l'application de la clé d'allocation à mi-année N sur la base des éléments prévisionnels de 2023. Orange mettra ensuite à jour l'offre GC BLO au 1^{er} mars 2024 sur la base des éléments prévisionnels de 2024 conformément à l'application de la nouvelle décision.

*** **

*** **

Réponses aux questions

question 1. Quelle est votre appréciation de l'évolution proposée s'agissant de la collecte des données relatives aux volumes et aux tailles des zones arrière de points de mutualisation ?

Le projet de décision de l'Arcep prévoit désormais que les données prévisionnelles relatives aux volumes de câbles en fibre optique et aux tailles des zones arrière des points de mutualisation à mi-année N seront déterminées par l'Autorité, dans une démarche de simplification.

Le projet de décision supprime ainsi l'obligation de fourniture des données prévisionnelles relatives aux volumes de câbles en fibre optique et aux tailles des points de mutualisation à mi-année N pour les opérateurs clients de l'offre GC BLO d'Orange.

Ces évolutions sont logiques et cohérentes au regard de l'état actuel du déploiement de la fibre optique en France. Fin juin 2023, on comptait 36,2 M de locaux raccordables, et près de 40,5 M de locaux couverts, i.e. derrière un point de mutualisation mis à disposition, sur un total estimé à 43,5 M. Les réseaux FttH sont désormais majoritairement déployés.

Les informations à disposition de l'Autorité, i.e. les fichiers IPE mis à disposition par les opérateurs ainsi que les unités d'œuvres communiquées trimestriellement par Orange sur l'utilisation effective de ses infrastructures de génie civil par les opérateurs (volumes de câbles), devraient lui permettre de réaliser des prévisions fiables en ce qui concerne les unités d'œuvre nécessaires à la détermination des tarifs de l'offre GC BLO pour l'année N.

Ce système sera en tout état de cause plus juste et efficace que le système actuellement en vigueur, pour lequel les unités d'œuvre nécessaires à la détermination des tarifs de l'offre GC BLO pour l'année N sont établis en agrégeant les prévisions communiquées à l'Arcep par chaque opérateur client de GC BLO.

[...]

En conclusion, Orange accueille favorablement cette évolution proposée par l'Arcep.

question 2. Quelle est votre appréciation sur les modalités de prévision des accès au 30 juin de l'année n proposées par l'Autorité ?

Le projet de décision prévoit qu'à compter du 1^{er} mars 2024, les coûts de génie civil de boucle locale seront alloués entre cuivre et fibre au prorata des parcs d'accès actifs prévisionnels au 30 juin de l'année N (et non plus au prorata des parcs d'accès constatés en fin d'année N-2).

Cette allocation des coûts de génie civil entre boucle locale cuivre et boucle locale fibre à proportion du nombre d'accès actifs prévisionnels suppose de disposer du nombre d'accès prévisionnels à mi-année N.

Orange estime que les données dont dispose l'Autorité, sur la base notamment des observatoires, lui permettront de réaliser des projections correctes à mi-année N s'agissant des parcs respectifs d'accès cuivre et fibre. Orange communiquera par ailleurs ses propres estimations à l'Arcep, en tendanciel.

En conclusion, Orange accueille favorablement cette évolution proposée par l'Arcep.

question 3. Avez-vous d'autres observations sur le projet de décision modifiant la décision n° 2017-1488 proposé par l'Autorité ?



Orange renvoie à ses propos liminaires.

*** **

*** **