

Accès fixe à haut et très haut débit

Conditions économiques de l'accès aux infrastructures de génie civil d'Orange

Consultation publique de l'ARCEP en date du 21 juin 2023

Contribution de TDF

Le 21 juillet 2023

Propos liminaires

Le 21 juin 2023, l'ARCEP a lancé une consultation publique relative aux conditions économiques de l'accès aux infrastructures de génie civil d'Orange (la « Consultation »).

TDF tient dans un premier temps à remercier l'ARCEP pour cette Consultation et pour l'opportunité qu'elle offre aux acteurs de s'exprimer le plus clairement possible sur l'un des principaux enjeux de notre secteur.

La Consultation pose en effet la question de l'évolution des tarifs d'accès aux réseaux de génie civil d'Orange. A ce titre, elle interroge sur la pertinence de la clé d'allocation et présente une nouvelle chronique des coûts prévisionnels d'Orange.

TDF tient à rappeler qu'elle a souligné de nombreuses fois l'importance d'avoir une visibilité sur les modalités de tarification du génie civil, le génie civil étant un enjeu essentiel de son activité fibre et son premier poste de coûts d'exploitation sur la période 2023-2028. TDF a également indiqué dans sa réponse à la consultation du 13 juillet 2022¹ qu'elle considérait que toute évolution devait se faire après une analyse sérieuse, approfondie et partagée des coûts de l'opérateur historique et une revue du modèle d'allocation.

Or, TDF constate que la présente Consultation n'a pas fait l'objet d'une analyse sérieuse et approfondie. En réalité, l'ARCEP, à la suite de la décision n°2020-1493² fixant un encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre pour la période 2021-2023 a commis une erreur manifeste d'appréciation, en ne permettant pas à Orange le recouvrement effectif des coûts de génie civil d'Orange affectés au réseau cuivre. Il ressort du fichier Excel transmis que l'Autorité aurait commis une erreur importante d'évaluation de la base de coûts d'Orange. L'ARCEP souhaite ainsi, par cette Consultation, rectifier ses erreurs, au détriment des opérateurs. Ce faisant, elle remet en cause de nombreux principes de régulation. En effet, l'ARCEP doit assurer l'adaptation du cadre réglementaire à des échéances appropriées et de manière prévisible pour les différents acteurs du secteur³. Elle doit également motiver ses décisions⁴.

Dans ce contexte, notre document de réponse s'articulera autour de deux axes : nos commentaires sur les propositions d'évolution des modalités de tarification du génie civil et nos réponses aux questions posées par l'ARCEP dans sa Consultation.

¹ ARCEP, Consultation publique, Accès fixe à haut et très haut débit : bilan du cycle en cours et les perspectives pour le prochain cycle d'analyse des marchés, 13 juillet 2022.

² ARCEP, Décision n°2020-1493 fixant un encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre pour les années 2021 à 2023, 16 décembre 2020.

³ Art. L.32-1, CPCE.

⁴ Art. L.37-2, CPCE.

Sommaire

SOMMAIRE	3
COMMENTAIRES SUR LE PROJET D'EVOLUTION DES MODALITES DE TARIFICATION DU GENIE CIVIL.....	4
REPONSES AUX QUESTIONS POSEES DANS LA CONSULTATION.....	9

Commentaires sur le projet d'évolution des modalités de tarification du génie civil

Dans la Consultation, l'ARCEP souhaite revoir les modalités de fixation des tarifs de l'accès au génie civil d'Orange. Pour cela, elle propose de modifier le calcul de la clé d'allocation, définie dans la décision n°2010-1211⁵, en prenant en compte les accès prévisionnels (mi-année n) et non plus constatés (fin année n-2) pour l'établissement des tarifs de l'année n, à compter du 1er mars 2024. Dans ce cadre, l'ARCEP publie également une nouvelle chronique de coûts prévisionnels d'Orange, en base 100.

TDF comprend que l'ARCEP, par la modification de la clé d'allocation, souhaite compenser les effets du mécanisme retenu dans la décision n°2020-1493⁶ fixant l'encadrement tarifaire du dégroupage.

En effet, dans cette décision, l'ARCEP a retenu une clé d'allocation des coûts de génie civil de boucle locale au prorata des parcs en service au milieu de l'année N. Or, la mise en œuvre de cette clé d'allocation « mi-année n » a créé une incohérence, en ce qu'elle diffère de la clé d'allocation « fin de l'année n-2 » retenue dans la décision n°2017-1488, et a eu pour conséquence de remettre en cause la capacité d'Orange de recouvrer ses coûts de génie civil. Ainsi, Orange, dans sa réponse à la consultation du 20 février 2023⁷ indique que « *Aussi, l'absence de modification de la décision n° 2017-1488, à la suite de l'adoption en décembre 2020 de la décision n°2020-1493 fixant le tarif-plafond du dégroupage pour la période 2021-2023 conduit à ce qu'Orange ne recouvre plus la totalité de ses coûts de génie civil de boucle locale depuis 2021.* » Les arguments avancés par Orange suggèrent que l'ARCEP aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en prenant une décision qui ne permet pas le recouvrement effectif des coûts de génie civil d'Orange.

TDF considère que l'erreur de l'ARCEP commise dans le cadre la régulation du dégroupage ne doit pas avoir d'effets sur la tarification de l'accès au génie civil. TDF tient à rappeler qu'aux termes de l'article L.32-1, IV du CPCE, toute adaptation du cadre réglementaire doit garantir une visibilité suffisante. Or, TDF estime que les modifications engendrées par l'évolution de la clé d'allocation mais également par la prise en compte de la nouvelle chronique de coûts sont (i) imprévisibles, (ii) soudaines et (iii) non-motivées. Par ailleurs, TDF relève que la Consultation ne prévoit pas de mise en place d'une période de transition.

⁵ ARCEP, Décision n°2010-1211 définissant les conditions économiques de l'accès aux infrastructures de génie civil de boucle locale en conduite de France Télécom, 9 novembre 2010.

⁶ ARCEP, Décision n°2020-1493 fixant un encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre pour les années 2021 à 2023, 16 décembre 2020.

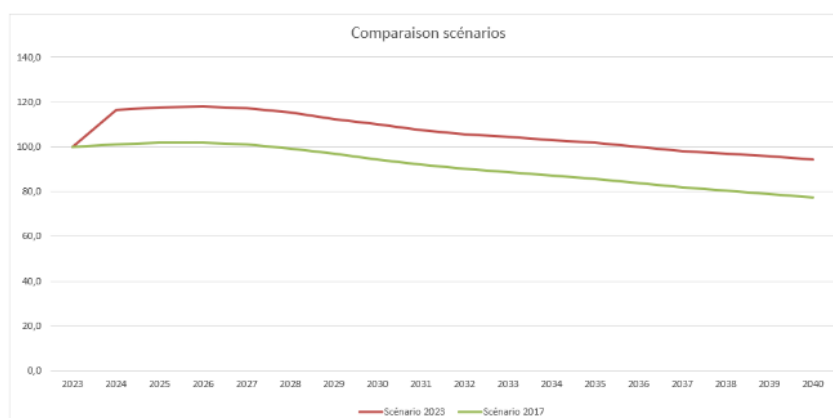
⁷ ARCEP, Consultation publique, Projet d'évolution de la régulation pour 2024-2028 dans le cadre de la préparation des analyses de marchés fixes HD/THD, 20 février 2023.

(i) *Caractère imprévisible des modifications envisagées par l'ARCEP*

Aux termes de l'article L.32-1, IV du CPCE, l'ARCEP doit assurer l'adaptation du cadre réglementaire de manière prévisible. De ce fait, l'ARCEP a plusieurs fois souligné le besoin de prévisibilité des opérateurs. Ainsi, dans sa consultation publique du 9 février 2017⁸, elle a estimé que « *compte tenu de l'importance du rôle que jouent les tarifs d'accès au génie civil de boucle locale d'Orange dans les plans d'affaires des opérateurs, ceux-ci ont **besoin d'avoir une bonne visibilité sur la manière dont vont évoluer ces tarifs.*** »

TDF tient à rappeler que le mécanisme d'allocation ainsi que la chronique de coûts en vigueur, offrent un niveau de prévisibilité satisfaisant aux acteurs. Ayant construit son modèle d'affaires sur ces paramètres, subir une évolution de ce mécanisme et de cette chronique six ans plus tard déstabiliserait son modèle, étant donné que cela impliquerait une augmentation non prévue des coûts liés au génie civil d'Orange.

Le graphique ci-dessous décrit la hausse importante des coûts liés au génie civil d'Orange au titre de la seule modification de la chronique de coûts sur les deux prochaines années :



La modification de la chronique de coûts et de la clé d'allocation devrait conduire à une augmentation du tarif d'accès au génie civil 2024 de 60-80% par rapport au tarif de 2023. Par ailleurs, cela correspondrait à une évolution de 100% de la hausse du tarif entre 2023 et 2024 par rapport à la hausse prévue en application du modèle actuel (ratio de la hausse en application du modèle en cours de consultation sur la hausse en application du modèle actuel).

Outre la prévisibilité, l'article L.32-1, IV du CPCE prévoit que l'ARCEP doit veiller à la promotion des investissements et de l'innovation dans les infrastructures. Or, le génie civil étant le premier poste de coût d'exploitation de son activité fibre, ces modifications imprévisibles auraient pour conséquence de remettre en cause les trajectoires anticipées des tarifs de génie civil et de ce fait, de baisser la capacité à investir à long terme de TDF.

⁸ ARCEP, Consultation publique, Conditions économiques de l'accès aux infrastructures de génie civil d'Orange : révision de la décision n° 2010-1211, 9 février 2017.

(ii) *Caractère soudain des modifications envisagées par l'ARCEP*

Aux termes de l'article L.32-1, IV du CPCE, l'ARCEP doit assurer l'adaptation du cadre réglementaire à des échéances appropriées.

TDF rappelle que l'ARCEP, dans sa consultation du 13 juillet 2022, avait assuré envisager d'introduire ce changement « *de manière progressive* »⁹. Or la chronique et la clé d'allocation doivent entrer en vigueur dès 2024, avec « *un aménagement particulier pour 2023* »¹⁰. L'ARCEP ne précise pas quel pourrait être l'aménagement particulier auquel elle fait référence. Aucun aménagement ayant été prévu, TDF considère que le changement n'a pas été introduit de manière progressive, mais a au contraire, été introduit de manière soudaine.

La mise en place soudaine du changement envisagé pourrait créer un important choc sur le marché. C'est pourquoi TDF demande, si les modifications venaient à être adoptées, la mise en place d'une période de transition. TDF tient à rappeler qu'en 2008, lors de la convergence des tarifs de terminaison d'appel mobile vers les niveaux de coûts incrémentaux d'un opérateur efficace, l'ARCEP avait mis en place une période de transition afin que les opérateurs disposent du temps d'adaptation nécessaire et d'« *éviter de déstabiliser le marché* »¹¹. Ainsi, une première baisse est intervenue au 1er juillet 2009 pour un an, ce qui a permis aux opérateurs d'ajuster une première fois leurs offres et d'analyser la réaction du marché, afin de pouvoir mieux s'adapter, via ce retour d'expérience, à la seconde baisse, qui est intervenue au 1er juillet 2010¹².

(iii) *Absence de motivation des modifications envisagées par l'ARCEP*

Enfin, aux termes de l'article L.37-2 du CPCE, l'ARCEP doit fixer en les motivant « **Les obligations des opérateurs réputés exercer une influence significative sur un marché du secteur des communications électroniques (...)** ». Par ailleurs, dans sa décision n° 2020-1168¹³, elle indique clairement que « **les évolutions tarifaires doivent reposer sur des éléments objectifs qui doivent pouvoir être justifiés** ».

Or, l'ARCEP ne précise pas les raisons pour lesquelles la modification de la clé d'allocation et de la chronique de coûts a été envisagée. Elle indique seulement avoir « *plus de recul sur l'évolution du parc fibre* »¹⁴ contrairement aux années précédentes, mais cela ne justifie pas les évolutions envisagées. TDF s'étonne de cette absence de justification, notamment en ce qui concerne la hausse de coûts de 16% en 2024 par rapport à 2023 prévue par la nouvelle chronique. TDF s'interroge donc sur les réelles motivations de cette évolution. L'ARCEP semble avoir sous-évalué la base des coûts d'Orange, ce qu'elle tente de rectifier par la publication d'une nouvelle chronique.

⁹ ARCEP, Consultation publique, Accès fixe à haut et très haut débit : bilan du cycle en cours et les perspectives pour le prochain cycle d'analyse des marchés, 13 juillet 2022.

¹⁰ ARCEP, Consultation publique, Conditions économiques de l'accès aux infrastructures de génie civil d'Orange : modification de la décision n° 2017-1488, 21 juin 2023.

¹¹ ARCEP, Décision n°08-1176 portant définition de l'encadrement tarifaire des prestations de terminaison d'appel vocal mobile des opérateurs Orange France, SFR et Bouygues Telecom pour la période du 1er juillet 2009 au 31 décembre 2010, 2 décembre 2008.

¹² Idem.

¹³ ARCEP, Décision n°2020-1168 RDPI se prononçant sur une demande de règlement de différend opposant la société Bouygues Telecom et la société SFR FTTH, 5 novembre 2020.

¹⁴ ARCEP, Consultation publique, Conditions économiques de l'accès aux infrastructures de génie civil d'Orange : modification de la décision n° 2017-1488, 21 juin 2023.

En outre, TDF tient à rappeler que de nombreux opérateurs, dans le cadre de la consultation du 13 juillet 2022¹⁵ s'étaient opposés à la modification de la clé d'allocation envisagée par l'ARCEP. Ainsi, par exemple, Altitude a indiqué dans sa réponse à la consultation, que la mesure aurait un effet potentiellement significatif sur le marché et qu'elle devrait faire l'objet d'une consultation dédiée. Axione a considéré que l'évolution envisagée n'est pas acceptable, étant donné qu'elle modifie de manière significative les règles de calcul fixées en 2010 en dépit des bonnes pratiques de prévisibilité et de continuité de la réglementation. Iliad a souligné la nécessité d'une stabilité réglementaire et n'est donc pas favorable à une évolution de la méthode de calcul. De même, Bouygues Telecom a invité l'ARCEP à privilégier le besoin de stabilité et de prévisibilité dont les opérateurs ont besoin pour exercer leur activité et a estimé qu'une telle évolution, même progressive et temporaire, serait de nature à déstabiliser inutilement le marché. TDF s'était également opposée à cette modification du système d'allocation de coûts du génie civil.

L'ARCEP semble être bien consciente des positions des opérateurs, étant donné qu'elle souligne dans la Consultation le fait que ces derniers ont fait part de leurs préoccupations quant à la prévisibilité de la tarification de l'accès au génie civil d'Orange qui pourrait résulter des modifications envisagées. Toutefois, elle ne semble pas avoir pris en compte les préoccupations des opérateurs.

Pour conclure, TDF estime que les évolutions envisagées par la Consultation méconnaîtraient de nombreux principes de régulation et conduiraient à une forte instabilité économique.

Au vu de l'ensemble des éléments susmentionnés, **TDF demande à l'ARCEP**, afin de répondre au besoin de prévisibilité et de stabilité des opérateurs :

- (i) **De s'assurer de l'absence de chocs indus pour les opérateurs de l'évolution de la régulation du tarif de génie civil d'Orange.**
- (ii) **De rendre transparentes et de motiver les évolutions envisagées.** Ces projets d'évolutions, notamment celle relative à la base coûts ne sont pas justifiées. L'évolution de la base de coût est totalement imprévisible et inattendue. L'évolution du modèle ne fait par ailleurs l'objet d'aucun développement spécifique.
- (iii) **Dans l'hypothèse où l'ARCEP maintiendrait sa position, de mettre en œuvre la nouvelle clé d'allocation et l'évolution de la base de coûts de manière progressive sur une durée suffisante comme déjà mis en place dans la décision n°08-1176 précitée.** TDF présente ci-dessous une proposition de mise en œuvre progressive :
 - i. Prise en compte des accès constatés mi année n-1 pour les tarifs de l'année 2024,**
 - ii. Prise en compte des accès constatés n-1 pour les tarifs de l'année 2025,**
 - iii. Prise en compte des accès prévisionnels mi-année n pour les tarifs 2026.**

¹⁵ ARCEP, Consultation publique, Accès fixe à haut et très haut débit : bilan du cycle en cours et les perspectives pour le prochain cycle d'analyse des marchés, 13 juillet 2022.

- (iv) **De mettre à la disposition des opérateurs des paramètres** (ex : nombre d'abonnés cuivre, volume occupé par les câbles...) **leur permettant de simuler de manière objective les tarifs du génie civil selon différentes hypothèses.**

Réponses aux questions posées dans la consultation

Sur la collecte des données relatives aux volumes et aux tailles des zones arrière de points de mutualisation

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 ?

L'ARCEP souhaite supprimer la collecte de données prévisionnelles et maintenir la collecte des données constatées auprès des opérateurs au 31 décembre de l'année n-2.

TDF ne s'oppose pas à la suppression de la collecte de données prévisionnelles. Ces données seront de moins en moins pertinentes au fur et à mesure que le déploiement de la fibre avance. Par ailleurs, TDF avait constaté de nombreux écarts entre les données prévisionnelles et constatées.

Toutefois, elle s'interroge sur la méthode mise en place par l'ARCEP pour déterminer les données prévisionnelles, qui n'est pas précisée dans la Consultation. En effet, TDF considère que les seules données constatées ne sont pas suffisantes pour que l'ARCEP réalise ses prévisions.

Enfin, TDF souhaite attirer l'attention de l'ARCEP sur le fait que sur la partie mutualisée, TDF ne peut pas contrôler les données constatées d'Orange, celles-ci étant transmises sans détail. TDF souhaiterait qu'Orange fournisse des données de manière plus transparente.

Sur les données prévisionnelles relatives aux accès actifs

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

De même que pour la collecte des données de volumes de câbles en fibre optique et de tailles de zones arrière des points de mutualisation, TDF ne s'oppose pas aux modalités de prévision des accès au 30 juin de l'année n mais s'interroge sur la méthode mise en place par l'ARCEP pour déterminer ses prévisions sur le nombre d'accès actif total.



TDF - SAS au capital de 166 956 512 EUR.

SIREN 342 404 399 RCS Nanterre

Siège Social

155 Bis, Avenue Pierre Brossolette

92120 Montrouge

France

Tel : 33(0)1 55 95 10 00