



autorité de régulation  
des communications électroniques,  
des postes et de la distribution de la presse

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

# CONSULTATION PUBLIQUE

Du 7 février 2022 au 4 avril 2022

## Evolution du contrôle tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre pour les années 2022 et 2023

7 février 2022

## Préambule : modalités pratiques de la consultation publique

La présente consultation publique est ouverte jusqu'au 4 avril 2022 à 18 heures. L'avis des acteurs du secteur est sollicité sur une évolution du contrôle tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre pour les années 2022 et 2023. Seules les contributions arrivées avant l'échéance seront prises en compte. Les réponses doivent être transmises à l'Arcep de préférence par courrier électronique à l'adresse suivante : [tarificationCuivre\[@\]arcep.fr](mailto:tarificationCuivre[@]arcep.fr). Elles peuvent également être transmises par courrier à l'adresse suivante :

Madame Anne Yvrande-Billon  
Directrice économie, marchés et numérique  
Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse  
14 rue Gerty Archimède  
75012 Paris

L'Arcep, dans un souci de transparence, publiera l'intégralité des réponses qui lui auront été transmises, à l'exclusion des parties couvertes par le secret des affaires. Dès lors que leur réponse contiendrait de tels éléments, les contributeurs sont invités à transmettre leur réponse en deux versions :

- une version confidentielle, dans laquelle les passages couverts par le secret des affaires sont identifiés entre crochets et surlignés en gris : « une part de marché de [SDA : 25] % » ;
- une version publiable, dans laquelle les passages qui peuvent faire l'objet d'une protection au titre du secret des affaires auront été remplacés par [SDA :...] : « une part de marché de [SDA :...] % ».

Les contributeurs sont invités à limiter autant que possible les passages qui peuvent faire l'objet d'une protection au titre du secret des affaires. L'Autorité pourra déclasser d'office des éléments d'information qui par leur nature ne relèvent pas du secret des affaires.

## Table des matières

1	La régulation tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre .....	4
2	Le niveau de déploiement de la fibre conjugué au lancement par Orange d'un plan de fermeture du réseau cuivre peut inviter à réexaminer les remèdes tarifaires pour l'accès à la boucle locale cuivre 5	
3	Les modalités d'une modification du remède tarifaire.....	7
3.1	Niveau du plafond tarifaire .....	7
3.2	Précision du critère pour l'allègement du remède tarifaire .....	8
3.3	Le préavis.....	9
3.4	Etapes ultérieures de l'allègement du remède tarifaire .....	10
3.5	Les autres conditions à respecter.....	11
3.6	Le périmètre des produits concernés.....	11
4	Autres questions.....	12
	Annexe 1 – Rappel des critères pour les fermetures commerciale et technique.....	13

## 1 La régulation tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre

L'accès à la boucle locale cuivre joue depuis de nombreuses années un rôle majeur pour la concurrence entre opérateurs de communications électroniques. L'Autorité de la concurrence lui a reconnu un caractère d'infrastructure essentielle<sup>1</sup> et, dès la mise en œuvre de l'accès en dégroupage à cette boucle locale, celui-ci a été soumis à une orientation vers les coûts.

C'est ainsi que dans sa décision n° 2020-1446 d'analyse du marché 3a, l'Autorité a imposé à Orange, pour la période 2021-2023, une orientation vers les coûts pour les prestations relatives à la boucle locale cuivre et les ressources et services associés<sup>2</sup>. Une obligation d'orientation vers les coûts a également été imposée, dans la décision n° 2020-1447 d'analyse du marché 3b, pour les offres d'accès central en position déterminée à destination du marché de masse livré en DSL au niveau infranational sur une sous-zone du territoire ainsi que les ressources et services associés<sup>3</sup> et, dans la décision n° 2020-1448 d'analyse du marché 4, pour les offres d'accès de haute qualité sur support cuivre ainsi que les ressources et services associés dans un certain nombre de cas<sup>4</sup>.

Afin de donner de la prévisibilité aux opérateurs clients, l'Arcep a par ailleurs, comme lors du cycle précédent, précisé cette obligation par une décision d'encadrement tarifaire sur la période 2021-2023<sup>5</sup>, portant sur les tarifs du dégroupage et de l'accès *bitstream* activé (composante accès). Les coûts utilisés pour la tarification du dégroupage sont ceux issus de la modélisation ascendante d'un réseau de boucle locale optique mutualisée (BLOM), ce qui est conforme à la recommandation n° 2013/466/EU de la Commission européenne « non-discrimination et méthodes de coûts ». Le plafond tarifaire applicable sur la période 2021-2023 est de 9,65€/mois pour le dégroupage total et de 13,13, 13,37, puis 13,53€/mois de 2021 à 2023 pour le bitstream composante accès.

L'Autorité a toutefois précisé, dans sa décision d'encadrement tarifaire, qu'elle pourrait réexaminer la situation en cours de cycle en cas de présentation concrète par Orange d'un plan de fermeture du réseau cuivre<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Ex : avis 08-A-09 du 5 juin 2008 du Conseil de la concurrence

<sup>2</sup> Article 44 de la décision de l'Autorité n° 2020-1446 d'analyse du marché 3a

<sup>3</sup> Dans la zone correspondant à l'ensemble des NRA où aucun opérateur tiers ne propose ou n'est susceptible de proposer rapidement des offres de gros d'accès central haut et très haut débit de masse, sur DSL sur la base du dégroupage ou sur câble coaxial ou fibre optique dans des conditions équivalentes. Article 28 de la décision de l'Autorité n° 2020-1447 d'analyse du marché 3b

<sup>4</sup> Décision de l'Autorité n° 2020-1448 d'analyse du marché 4 : accès de haute qualité sur support PDH/SDH et prestations associées (article 28), accès de haute qualité sur support cuivre DSL et prestations associées dans certains cas (article 29).

<sup>5</sup> Décision n° 2020-1493 du 16 décembre 2020 fixant un encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre pour les années 2021 à 2023

<sup>6</sup> Décision 2020-1493 : « En prenant en compte cet objectif d'efficacité économique, l'Autorité estime pertinent, dans un objectif d'incitation vis-à-vis d'Orange, que le niveau du tarif puisse être ajusté à la hausse, y compris au cours du cycle 2021-2023, en cas de présentation concrète par Orange d'un plan de fermeture du réseau cuivre et en fonction des garanties qu'il présenterait quant à la rapidité de la transition entre cuivre et fibre. »

## 2 Le niveau de déploiement de la fibre conjugué au lancement par Orange d'un plan de fermeture du réseau cuivre peut inviter à réexaminer les remèdes tarifaires pour l'accès à la boucle locale cuivre

Dans ses décisions d'analyse de marché de fin 2020, l'Arcep avait constaté la dynamique de déploiement importante des réseaux FttH. Sur les trois premiers trimestres de 2021, la progression de leur déploiement et de leur adoption s'est encore intensifiée. Au 30 septembre 2021, la France compte désormais 28,3 millions de locaux éligibles au FttH (+27% en un an) et 13,4 millions d'abonnés à cette technologie (+4,1 millions en un an). Le rythme soutenu des déploiements et le taux de pénétration du FttH confirment la maturité croissante des réseaux fibre et la dynamique de transition vers ces derniers.

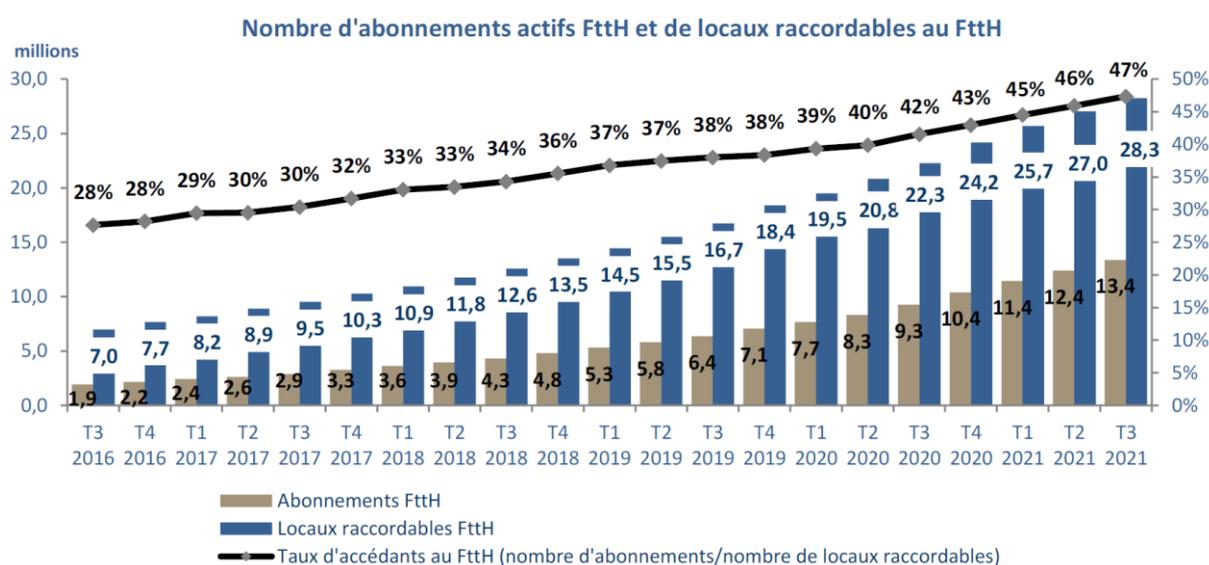


Figure 1 – Nombre d'abonnements actifs et de locaux raccordables au FttH<sup>7</sup>

C'est dans ce contexte qu'Orange a transmis par courrier du 31 janvier 2022 à l'Arcep un projet de plan de fermeture de son réseau de boucle locale cuivre<sup>8</sup>. L'Arcep a lancé une consultation publique<sup>9</sup> sur ce projet de plan, ouverte du 7 février 2022 au 4 avril 2022.

Ce plan décrit le processus de fermeture du réseau d'Orange. Ce dernier comprend deux principales étapes, la fermeture commerciale puis la fermeture technique<sup>10</sup>, qu'Orange prévoit de mettre en œuvre de façon échelonnée sur différentes zones du territoire national.

La fermeture technique correspond à l'interruption définitive des produits et services existants sur le réseau de boucle locale cuivre. La fermeture commerciale est une étape qu'Orange peut mettre en œuvre préalablement à la fermeture technique, et correspond à l'arrêt par Orange de la commercialisation de nouveaux accès à sa boucle locale cuivre, que ce soit sur le marché de gros ou le marché de détail, qu'il s'agisse de la construction de nouveaux accès ou du transfert d'accès existants. L'acquisition de clients sur le réseau cuivre est ainsi gelée pour tous les opérateurs commerciaux.

<sup>7</sup> Données issues de l'observatoire des marchés des communications électroniques en France de l'Arcep, publication du 14 janvier 2022, page 11 : [Marché des communications électroniques en France - Les chiffres au 3eme trimestre 2021 | Arcep](#)

<sup>8</sup> Orange avait annoncé le 4 décembre 2019, dans le cadre de son plan stratégique à horizon 2025, la fermeture de son réseau cuivre sur la période 2023-2030.

<sup>9</sup> Consultation publique : « Projet de plan de fermeture du réseau de boucle locale cuivre d'Orange » du 7 février 2022.

<sup>10</sup> Cf. aussi la décision d'analyse de marché n° 2020-1446 de l'Autorité, pages 89 et suivantes

Dans sa décision d'analyse de marché 3a, l'Arcep a considéré raisonnable que deux prérequis soient remplis pour cette fermeture commerciale.

L'Arcep a tout d'abord estimé nécessaire que le déploiement des boucles locales FttH sur la zone concernée par la fermeture commerciale soit achevé et que les offres d'accès à ces boucles locales FttH soient complètes et opérationnelles. Cela signifie que les offres de gros et de détail nécessaires pour répondre aux besoins des utilisateurs doivent être disponibles, et leurs conditions techniques et économiques d'accès fonctionnelles et éprouvées, de manière à permettre aux opérateurs tiers de reproduire de façon suffisamment proche les offres principales qu'ils fournissaient sur la boucle locale cuivre. Ce premier prérequis a conduit l'Arcep à distinguer la fermeture commerciale pour les offres de masse, d'une part, et la fermeture commerciale pour les offres d'accès à destination spécifique des entreprises, d'autre part, cette dernière nécessitant des conditions supplémentaires.

L'Arcep a par ailleurs estimé nécessaire que les opérateurs de détail aient eu le temps de venir se raccorder sur les boucles locales FttH sur la zone de fermeture commerciale. Cela implique qu'Orange respecte un délai de prévenance pour la mise en œuvre de la fermeture commerciale. Ce second prérequis a par ailleurs conduit l'Arcep à distinguer la fermeture commerciale « rapide », ou « à l'adresse », et la fermeture commerciale par zone, en fonction de la présence des opérateurs commerciaux sur le réseau de boucle locale FttH.

Les détails des conditions attachées à ces prérequis figurent en annexe 1.

Aujourd'hui, le lancement par Orange d'un plan de fermeture marque une nouvelle étape de la transition cuivre-fibre.

En particulier, la fermeture commerciale d'un accès basé sur la technologie cuivre envoie un signal de migration aux utilisateurs et augmente la faculté des opérateurs de détail à faire migrer leurs clients. En effet, elle permet une communication sur la fermeture du réseau sur la base d'un critère objectif. Elle implique également que les offres de substitution pertinentes sont disponibles pour l'opérateur de détail.

Dans ces conditions, il semble que, pour les accès qui ont fait l'objet d'une fermeture commerciale, le remède tarifaire pourrait être allégé. Dans la phase de transition actuelle, il est toutefois important d'assurer que les évolutions tarifaires demeurent progressives et prévisibles. Il apparaît ainsi pertinent, pour les accès concernés par cet éventuel allègement du remède, de recourir à une obligation de non-excessivité du tarif. Il paraît également utile, à l'image de ce qui a été mis en œuvre dans les décisions d'encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre<sup>11</sup>, d'en préciser les modalités *ex ante* de manière à apporter de la prévisibilité aux acteurs<sup>12</sup>. L'absence de connaissance *ex ante* par les acteurs de marché des niveaux tarifaires qu'Orange pourrait appliquer pourrait en effet, compte tenu de l'importance des volumes en jeu, créer de l'incertitude susceptible de déstabiliser ces acteurs.

**Question 1.** Partagez-vous cette analyse sur :

- le principe d'un tel allègement du remède tarifaire pour les accès faisant l'objet d'une fermeture commerciale ;

- la modification du remède envisagée ?

---

<sup>11</sup> Voir les décisions d'encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre pour les périodes 2016-2017, 2018-2020 et 2021-2023 (notamment, décision n° 2020-1493 en date du 16 décembre 2020 pour cette dernière période).

<sup>12</sup> A l'exception d'un éventuel signal de « vidage » du réseau, qui n'arriverait qu'à la fin du processus de fermeture du réseau (cf. section 3.4), étape pour laquelle il pourrait ne pas être nécessaire que l'ampleur de la hausse soit encadrée *ex ante*.

**Question 2.** *Dans le cas d'un tel allègement du remède tarifaire, les acteurs identifient-ils un autre mécanisme qu'un remède de non-excessivité précisé ex ante pour assurer la prévisibilité des tarifs ? Si oui, lequel ?*

### 3 Les modalités d'une modification du remède tarifaire

Comme précisé en section 2, le niveau de déploiements de réseaux FttH combiné au lancement par Orange d'un plan de fermeture du réseau cuivre pourraient inviter à réexaminer les remèdes tarifaires : l'obligation tarifaire pourrait être assouplie en une obligation de non-excessivité pour les accès ayant fait l'objet d'une fermeture commerciale.

La présente section vise à interroger le secteur sur les modalités de l'obligation tarifaire ainsi modifiée.

Nota : Les questions posées visent cette modification tant en général que pour son application sur le présent cycle d'analyse de marché 2021-2023. Les répondants sont invités à distinguer les deux cas dans leurs réponses lorsque c'est pertinent.

#### 3.1 Niveau du plafond tarifaire

Plusieurs schémas sont possibles pour préciser l'obligation de non-excessivité qui pourrait être fixée uniquement pour les accès concernés.

Dans un premier schéma, deux tarifs coexisteraient sur le territoire national, l'un reflétant les coûts et l'autre, non-excessif, à + X€ ou +Y% du tarif reflétant les coûts. Ainsi, en supposant que l'opérateur historique veuille fixer des prix aussi hauts que possible, pour un accès passant du tarif orienté vers les coûts au tarif non-excessif, la marche tarifaire s'effectuerait en une fois.

Dans un second schéma, cette hausse de +X€ (ou +Y%) serait lissée sur un certain nombre  $n$  d'années, en limitant l'incrément à une valeur maximale de  $X/n$ € (dans l'hypothèse d'un incrément annuel). Dans cette situation, le tarif de gros d'un accès faisant l'objet de l'allègement du remède tarifaire pourrait subir  $n$  incréments successifs de  $X/n$ €, permettant de passer en  $n$  années, palier par palier, du tarif reflétant les coûts au niveau maximal de non-excessivité correspondant à +X€ du tarif orienté vers les coûts. En supposant que l'opérateur historique utilise systématiquement l'incrément maximum autorisé chaque année, le niveau maximal de non-excessivité serait atteint en exactement  $n$  années de hausse. Il y aurait donc, en régime permanent, exactement  $n+1$  tarifs différents.

Ce second schéma permet un lissage des hausses, au prix toutefois d'une complexité supérieure. En première approche, il ne semble pas à privilégier pour le présent cycle d'analyse de marchés.

Pour les accès ne faisant pas l'objet de l'allègement du remède tarifaire, le contrôle tarifaire et le plafond tarifaire demeuraient inchangés pour le présent cycle d'analyse de marchés.

**Question 3.** *Les modalités proposées dans cette section appellent-elles des remarques de votre part ? Partagez-vous l'analyse présentée ci-dessus sur les schémas proposés ? D'autres modalités ou d'autres mécanismes vous semblent-ils envisageables ou préférables ? Si oui, les acteurs sont invités à développer ces autres modalités ou mécanismes.*

**Question 4.** *S'agissant des paramètres quantitatifs de ces schémas (quantums de hausses, fréquence des hausses pour le second schéma), quelles seraient selon les acteurs les valeurs les plus pertinentes, pour chacun de ces deux schémas ? Les acteurs sont invités à justifier leurs propositions. S'agissant des quantums de hausse, les acteurs sont invités à préciser s'il leur semble préférable de raisonner en euros par ligne ou en pourcentage.*

### 3.2 Précision du critère pour l'allègement du remède tarifaire

Comme développé plus haut, pour les accès dont la fermeture commerciale est effective, le remède tarifaire pourrait être allégé dans le sens d'une obligation de non-excessivité.

L'analyse de marché distingue toutefois deux cas pour la fermeture commerciale des offres de gros<sup>13</sup> :

- la fermeture commerciale pour les offres de masse ;
- la fermeture commerciale pour les offres à destination spécifique des entreprises, pour laquelle des critères supplémentaires doivent être remplis (cf. annexe 1).

Afin de préciser le jalon déclenchant l'allègement du remède tarifaire, plusieurs variantes sont possibles. L'Autorité a identifié trois options :

- Option 1 : la fermeture commerciale<sup>14</sup> complète (y compris pour les offres de gros à destination spécifique des entreprises) ;
- Option 2 : la fermeture commerciale pour les offres de masse uniquement ;
- Option 3 (intermédiaire) : la fermeture commerciale pour les offres de masse, assortie de certaines conditions supplémentaires, telles que, par exemple, la présence d'une offre d'accès passif avec garantie de temps de rétablissement (GTR) en 4 heures sur FttH (condition exigée pour la fermeture commerciale entreprises).

Dans le cas de l'option 1, la fermeture commerciale étant complète, l'allègement de l'obligation tarifaire pourrait porter sur l'ensemble des accès. En revanche, dans l'option 2, il conviendrait que l'ajustement du remède ne concerne pas les accès avec GTR, notamment parce que la présence d'une offre de substitution avec GTR n'est pas garantie. Pour l'option 3, l'allègement pourrait en revanche avoir lieu pour tous les types d'accès.

Les options pourraient ainsi se résumer comme suit :

	<b>Critère pour l'allègement du remède</b>	<b>Allègement pour</b>
Option 1	Fermeture commerciale complète	Tous les types d'accès
Option 2	Fermeture commerciale : offres de masse	Accès sans GTR
Option 3	Fermeture commerciale : offres de masse + certaines conditions supplémentaires (ex : présence d'une offre FttH avec GTR 4h)	Tous les types d'accès

Les avantages et inconvénients identifiés des différentes options sont les suivants :

- L'option 1 présente l'avantage de la simplicité et donne les garanties les plus fortes, l'ensemble des prérequis en matière d'offres de substitution étant exigés y compris pour les offres entreprises. Elle permet d'adresser un signal tarifaire y compris pour les clients entreprises. Toutefois, on peut se poser la question de la légitimité d'attendre la fermeture commerciale complète pour permettre un allègement du remède tarifaire pour les offres de masse alors même que la décision d'analyse de marché distingue bien ces deux types de fermeture.
- L'option 2 permet de tenir compte de la distinction entre offres de masse et offres entreprises dans le calendrier de fermeture prévu par Orange. Elle reste simple à mettre en œuvre, même si elle implique de distinguer les accès selon qu'ils bénéficient ou non d'une garantie de temps de

<sup>13</sup> Cf. décision n° 2020-1446, pages 167 et suivantes

<sup>14</sup> Ici et dans la suite, par fermeture commerciale, on entend bien la fermeture commerciale effective et non sa simple annonce.

rétablissement. La question de la prise en compte de la fermeture commerciale pour les offres entreprises serait alors renvoyée à une étape suivante (cf. infra).

- L'option 3, intermédiaire, ajoute à l'option 2 la présence de conditions supplémentaires, telles que, par exemple, l'existence d'une offre d'accès passif avec GTR 4 heures sur FttH, ce qui permet d'envisager un allègement du remède tarifaire sur tous les accès en évitant ainsi la distinction introduite par l'option 2. Cette option présente toutefois l'inconvénient, à la différence des deux autres options, de nécessiter la construction et la transmission à l'ensemble des parties prenantes d'une information supplémentaire sur le statut de chaque accès<sup>15</sup>.

En première approche, l'option 2 semble la plus pertinente. Elle reste simple à mettre en œuvre et correspond aux deux types de fermeture prévus par la décision d'analyse de marché.

**Question 5.** *Que pensez-vous des options identifiées par l'Autorité ? Partagez-vous la conclusion ? Identifiez-vous des difficultés particulières pour la mise en œuvre de chacune de ces options ? Pensez-vous que d'autres options non envisagées dans la liste présentée ici puissent être pertinentes ? Dans ce cas, pouvez-vous les détailler et les justifier ?*

Dans le cas de l'option 2, où l'allègement du remède tarifaire serait introduit, pour les accès sans GTR, sur la base de la fermeture commerciale des offres de masse, deux scénarios seraient envisageables.

De façon incontournable, dès lors que la fermeture commerciale aura été mise en œuvre par Orange pour les offres à destination des entreprises, il conviendrait alors qu'un allègement du remède tarifaire équivalent soit mis en œuvre pour les accès correspondants.

La question se pose de savoir si, à cette occasion, une nouvelle étape de l'allègement du remède tarifaire devrait être mise en œuvre pour les accès ayant déjà fait l'objet d'un tel allègement, ou bien si cela n'est pas pertinent ; ce qui peut se résumer comme suit :

<b>Plafond autorisé :</b> <b>Initial =&gt; Etape 1 =&gt; Etape 2 (x &lt; y &lt; z)</b>	<b>Accès sans GTR</b>	<b>Accès avec GTR</b>
<i>Scénario A (sans nouvelle étape)</i>	$X \Rightarrow Y \Rightarrow Y$	$X \Rightarrow X \Rightarrow Y$
<i>Scénario B (avec nouvelle étape)</i>	$X \Rightarrow Y \Rightarrow Z$	$X \Rightarrow X \Rightarrow Z$

**Question 6.** *Quel scénario serait selon vous préférable et pour quelle raison ? Quels seraient les inconvénients de l'autre scénario ? Dans le cas du scénario B, vous êtes invités à préciser les quantums de hausse qui vous semblent pertinents et à les justifier. Si vous identifiez un autre scénario, pouvez-vous le détailler et l'étayer ?*

### 3.3 Le préavis

Se pose par ailleurs la question du préavis pour la mise en œuvre d'un tel allègement du remède tarifaire.

Il convient de rappeler que :

---

<sup>15</sup> Tandis que l'option 1 et l'option 2 font appel aux notions d'accès fermé commercialement respectivement pour toutes les offres et pour les offres de masse, dont les listes sont communiquées par Orange aux opérateurs clients dans le cadre de la fermeture du réseau, en respectant le délai de prévenance fixé par la décision d'analyse de marché.

- en règle générale, les décisions d'analyse de marché prévoient un préavis de 3 mois pour les évolutions tarifaires à la hausse des offres de référence, sauf décision contraire de l'Autorité ;
- la fermeture commerciale, critère proposé dans la présente consultation publique pour l'allègement du remède tarifaire, est assortie de délais de prévenance spécifiques. La décision d'analyse de marché prévoit en effet les délais de prévenance suivants, qui courent à compter de l'annonce de la fermeture commerciale<sup>16</sup> :
  - o pour la fermeture commerciale rapide : 2 mois pour les offres d'accès de masse et 6 mois pour les offres à destination spécifique des entreprises ;
  - o pour la fermeture commerciale sur la zone arrière d'un NRA ou d'un ou plusieurs sous-répartiteurs : 18 à 36 mois selon les cas. Dans son projet de plan, Orange indique toutefois souhaiter obtenir une dérogation de l'Arcep pour les délais de prévenance pour les trois premières fermetures commerciales par zone prévues en 2022, 2023 et 2024<sup>17</sup>.

Ainsi, par construction, les opérateurs disposent d'un préavis minimum de 2 mois avant la fermeture commerciale et donc avant une modification du tarif assise sur cette dernière. Toutefois, à la différence de la tarification, la fermeture commerciale porte sur un flux et non sur le stock d'accès. La question se pose donc de laisser un peu plus de délai de préavis pour une modification du tarif. A titre d'exemple, la modification du tarif pourrait être autorisée dès la fermeture commerciale, mais sous réserve qu'un délai minimal (par exemple entre 3 et 6 mois) se soit écoulé après l'annonce de cette dernière.

**Question 7.** *Les acteurs sont invités à exprimer leur avis sur le sujet et, le cas échéant, le nombre de mois nécessaires, en justifiant leur avis. Ils sont invités à distinguer si besoin leur réponse en fonction du type de schéma de hausse mis en œuvre et du quantum de hausse.*

### 3.4 Etapes ultérieures de l'allègement du remède tarifaire

Ultérieurement, à l'approche de la fermeture technique effective du réseau cuivre, il serait envisageable de prévoir une étape supplémentaire dans l'allègement du remède tarifaire, par exemple à un moment séparé de la fermeture technique par un délai prédéfini. Cela permettrait en effet d'envoyer un signal de migration accélérée en toute fin de vie du réseau.

L'allègement pourrait prendre la forme d'un tarif non-excessif à un niveau plus élevé. Alternativement, l'obligation tarifaire pourrait être supprimée.

Il convient de noter que, compte tenu du calendrier de fermeture technique annoncé dans le plan de fermeture d'Orange, peu d'accès devraient être concernés par cette situation au cours du présent cycle d'analyse de marché. Ainsi, la question d'un tel signal de migration ne semble être pertinente qu'à l'horizon du cycle suivant d'analyse des marchés.

**Question 8.** *Que pensez-vous d'une telle étape supplémentaire d'allègement du contrôle tarifaire ? Dans un tel cas, quel serait, selon vous, le délai pertinent ? Quelle forme devrait prendre alors selon vous ce nouvel allègement du remède tarifaire ?*

<sup>16</sup> Cf. décision d'analyse de marché 2020-1446, page 167. Voir aussi l'annexe 1.

<sup>17</sup> Pour les fermetures commerciales prévues en novembre 2022, novembre 2023 et novembre 2024, Orange indique n'être en mesure d'annoncer les lots fermés qu'à la toute fin de l'année 2021 voire au début de l'année 2022 pour les deux premières, et à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2022 pour la troisième, et prévoir en conséquence de solliciter des dérogations auprès de l'Arcep

**Question 9.** *Les acteurs sont invités à indiquer s'ils estiment que d'autres étapes d'allègement du remède tarifaire seraient pertinentes en détaillant, le cas échéant, le mécanisme envisagé.*

### 3.5 Les autres conditions à respecter

#### 3.5.1 Une obligation de non-discrimination géographique

Il semble par ailleurs important que, dans le cadre d'un tel allègement du remède tarifaire, Orange ne puisse pas réaliser des mouvements tarifaires qui dépendent de la zone géographique de façon discriminatoire. Orange pourrait en effet sinon augmenter le tarif dans certaines zones sans l'augmenter dans d'autres, avec pour conséquence possible de favoriser davantage la migration vers ses propres réseaux FttH plutôt que vers les autres réseaux ou plus généralement de créer des écarts tarifaires non justifiés.

Par conséquent, il semble souhaitable d'introduire une obligation de non-discrimination géographique, imposant à Orange d'effectuer des mouvements tarifaires de façon homogène, au plan géographique, sur les accès qui y seraient éligibles.

**Question 10.** *Les acteurs sont invités à exprimer leurs avis sur le sujet de la non-discrimination géographique et proposer, le cas échéant, des points particuliers à prendre en compte dans la définition de cette obligation.*

#### 3.5.2 Opportunité d'autres conditions

L'Autorité souhaite recueillir l'opinion des acteurs de marché sur l'opportunité de prévoir d'autres conditions pour encadrer l'allègement du remède tarifaire.

Par exemple, les critères discutés dans la présente consultation pour déclencher un allègement du contrôle tarifaire pour un accès donné sont des critères locaux (liés à l'accès concerné). Toutefois, la question peut se poser de l'opportunité d'articuler les différentes étapes, et notamment celles présentées en section 3.4, à l'exécution par Orange de son plan de fermeture dans des conditions satisfaisantes (ex : respect des calendriers de fermeture technique).

**Question 11.** *Les acteurs sont invités à se prononcer sur les avantages et les inconvénients de prendre en compte dans la définition des remèdes tarifaires, en sus du respect des critères locaux discutés supra, la bonne exécution du plan d'Orange au niveau national. Ils sont invités à préciser les points d'attention qui pourraient selon eux, dans ce cas, être pris en compte et la façon de les prendre en compte dans la définition des remèdes tarifaires.*

**Question 12.** *Les acteurs considèrent-ils que d'autres conditions sont nécessaires pour un allègement du contrôle tarifaire ? Si oui, lesquelles et pourquoi ?*

### 3.6 Le périmètre des produits concernés

En cas d'ajustement du remède tarifaire, il convient enfin d'identifier le périmètre des produits d'accès basés sur le réseau cuivre qui seraient concernés.

Sont soumis à la décision d'encadrement tarifaire (décision n° 2020-1493), au sein du marché 3a et du marché 3b :

- les accès en dégroupage total et partiel (le tarif récurrent mensuel, les frais d'accès au service (FAS) et de résiliation et le tarif à l'acte de la prestation SAV+) ;
- les accès en bitstream généraliste - sur la zone faisant l'objet du contrôle tarifaire - pour la composante accès (le tarif récurrent mensuel, les frais d'accès au service (FAS) et le tarif à l'acte de la prestation SAV+).

S'agissant de ces produits, il semble que pour le présent cycle :

- s'agissant du dégroupage total et du bitstream nu :
  - o l'allègement du remède tarifaire pourrait porter sur le tarif récurrent mensuel ;
  - o il n'apparaît en revanche pas pertinent qu'il porte sur les frais d'accès au service (qui deviennent sans objet après la fermeture commerciale) ni sur les frais de résiliation (qu'il ne paraît pas opportun d'augmenter dans le contexte de migration cuivre-fibre).
- il pourrait sembler peu proportionné de réviser l'encadrement tarifaire pour le dégroupage partiel et le bitstream non nu, pour lequel le nombre d'accès est très limité.

**Question 13.** *Les acteurs partagent-ils cette analyse ? Si non, les acteurs sont invités à préciser leur opinion.*

S'agissant des autres produits d'accès cuivre dont les tarifs font l'objet d'une orientation vers les coûts, il ne semble pas proportionné d'apporter des modifications aux remèdes applicables avant la fin du cycle d'analyse de marché. En effet :

- soit il s'agit d'autres types d'accès dont le parc est bien plus limité (cas du bitstream cuivre entreprise en zone ZC3 ou des liaisons partielles terminales), dans un contexte où, par ailleurs, les fermetures commerciales sur les offres à destination des entreprises devraient rester limitées à l'horizon du présent cycle ;
- soit il s'agit de prestations achetées dans le prolongement d'une autre prestation qui pourrait déjà faire l'objet d'un allègement du remède tarifaire, auquel cas le raisonnement sur le niveau de tarification non-excessive par accès gagne à être fait au niveau d'un seul produit desservant cet accès (cas de la composante collecte du bitstream généraliste ; cas des prestations et services associés)

**Question 14.** *Les acteurs partagent-ils cette analyse ? Si non, les acteurs sont invités à donner et justifier leur opinion.*

## 4 Autres questions

**Question 15.** *Les acteurs sont invités à s'exprimer, s'ils le souhaitent, sur tout autre sujet qu'ils estiment pertinent dans le cadre de cette consultation publique.*

\*\*\*

## Annexe 1 – Rappel des critères pour les fermetures commerciale et technique

La décision d'analyse du marché 3a n° 2020-1446 en date du 15 décembre 2020 prévoit un certain nombre de conditions qui doivent être respectées par Orange pour procéder, le cas échéant, à la fermeture commerciale, puis à la fermeture technique de la boucle locale cuivre sur une zone donnée.

Ces conditions portent sur trois volets :

- les modalités de fermeture commerciale et les critères associés ;
- la fermeture technique et les critères associés ;
- la « trajectoire de fermeture » et les conditions visant à s'assurer que la fermeture du réseau de boucle locale de cuivre s'opère de manière non-discriminatoire entre les zones où Orange est opérateur d'infrastructure et les autres zones.

Dans ces conditions de fermeture, deux groupes d'offres sont distingués :

- les offres d'accès de masse : elles englobent le dégroupage sans qualité de service renforcée et les offres d'accès activé sans qualité de service renforcée ;
- les offres d'accès à destination spécifique de la clientèle entreprises : elles englobent les offres d'accès de haute qualité passives (dégroupage avec GTR) et activées (offres LPT cuivre, CN2, C2E/CELAN cuivre) et des offres d'accès généralistes dont la mise en œuvre est adaptée pour la clientèle entreprises, passives (le dégroupage entreprises) et activées (offre dite « ADSL entreprises »).

Cette annexe rappelle ces conditions, telles qu'elles ont été définies dans la décision d'analyse de marché.

### 1 Fermeture commerciale

#### 1.1 Les délais de prévenance

##### 1.1.1 Fermeture « rapide » sur la zone arrière d'un point de mutualisation FttH

**Lorsqu'il constate que les opérateurs commerciaux d'envergure nationale<sup>18</sup> sont déjà présents au niveau d'un point de mutualisation FttH**, Orange peut procéder à une fermeture commerciale « rapide » sur les locaux qui dépendent de ce point de mutualisation et qui sont raccordables à la boucle locale FttH, à l'issue d'un délai de prévenance de 2 mois pour les offres d'accès de masse et de 6 mois pour les offres d'accès à destination spécifique des entreprises (dégroupage avec GTR, dégroupage multi-paires, dégroupage entreprises).

##### 1.1.2 Fermeture sur la zone arrière d'un NRA ou d'un ou plusieurs sous-répartiteurs

En revanche, **si les opérateurs commerciaux d'envergure nationale<sup>19</sup> n'ont pas raccordé les points de mutualisation du réseau de boucle locale FttH déployé sur la zone**, le délai de prévenance doit permettre aux opérateurs commerciaux de venir équiper la zone de fermeture :

---

<sup>18</sup> « Opérateurs commerciaux d'envergure nationale investissant pour être présents sur les réseaux de boucle locale FttH au niveau des points de mutualisation sur l'ensemble du territoire national, et ne disposant pas eux-mêmes d'une autre boucle locale filaire déployée sur la zone » - Décision Arcep n° 2020-1446, p.90

<sup>19</sup> Ibid.

- En ce qui concerne les offres d'accès de masse, ce délai est fixé à 18 mois dans les zones moins denses d'initiative privée « zones AMII » et à 36 mois sur le reste du territoire.
- En ce qui concerne les offres d'accès à destination spécifique des entreprises, ce délai est fixé à 36 mois, pour tenir compte des spécificités de ce marché.

L'Autorité est susceptible de revoir ces délais à la baisse après présentation d'un programme de fermeture concret par Orange. Le délai de prévenance pour les offres d'accès de masse pourrait, par exemple, être revu à 18 mois sous réserve de réunir les conditions facilitant l'établissement rapide des adductions des immeubles au sein de la zone très dense, et facilitant l'établissement rapide de la collecte des nœuds de raccordement optique dans les zones plus rurales. Ainsi, par exemple, si la disponibilité effective d'une offre de collecte activée de nature à permettre un raccordement des NRO dans des conditions suffisamment efficaces est avérée, le délai de prévenance dans les zones moins denses d'initiative publique « zones RIP » pourrait être réduit à 18 mois.

## 1.2 Les critères à respecter pour procéder à la fermeture commerciale

Les critères à respecter pour procéder à la fermeture commerciale des offres de gros doivent tenir compte du type d'offre pour tenir compte notamment des spécificités du marché entreprises. Ainsi, aux critères définis pour permettre la fermeture des offres d'accès de masse, s'ajoutent des critères supplémentaires pour permettre la fermeture des offres à destination spécifique des entreprises.

Dans le **cas d'une fermeture « rapide » sur la zone arrière d'un point de mutualisation FttH**, les critères doivent être respectés au moment de l'annonce de la fermeture commerciale, c'est-à-dire à dire avant le démarrage du délai de prévenance. Au terme du délai de prévenance, Orange procède à la fermeture commerciale.

Dans le **cas d'une fermeture commerciale de la boucle locale cuivre sur la zone arrière d'un NRA ou d'un ou plusieurs sous-répartiteurs**, les critères doivent être respectés au moment de la fermeture commerciale effective, c'est-à-dire à l'issue du délai de prévenance. Lorsqu'il annonce une fermeture commerciale sur une zone, Orange veille au préalable à ce que les conditions de présence de la fibre optique sur la zone considérée présentent des garanties suffisantes pour un scénario de fermeture crédible. Le délai de prévenance court à compter de l'annonce de cette fermeture commerciale.

Au terme du délai de prévenance, Orange procède à la fermeture commerciale. Si les critères exposés ci-après ne sont pas remplis au terme du délai de prévenance précité, la fermeture commerciale est repoussée jusqu'à ce qu'ils le soient. Pendant la durée du délai de prévenance, Orange fournit aux opérateurs tiers les informations dont il dispose permettant d'appréhender si la fermeture commerciale est susceptible d'être repoussée.

### 1.2.1 S'agissant des offres d'accès de masse

Pour une fermeture commerciale d'une offre de gros sur la boucle locale cuivre **sur la zone arrière d'un NRA ou d'un ou plusieurs sous-répartiteurs**, à l'issue du délai de prévenance, Orange établit que :

- au moins un réseau de boucle locale FttH a été intégralement déployé, pour couvrir l'ensemble de la zone concernée par le programme de fermeture. Ce réseau doit permettre de desservir l'ensemble des utilisateurs et des sites qui pouvaient l'être par la boucle locale de cuivre, de sorte que la totalité des locaux soient raccordables. Pour la période de la présente analyse de marché, l'Autorité considère qu'il convient que tous les locaux soient raccordables au réseau de boucle locale FttH à l'issue du délai de prévenance de fermeture commerciale. Ce critère pourrait être adapté après présentation d'un programme de fermeture concret par Orange.
- les boucles locales optiques destinées à remplacer la boucle locale de cuivre dans la zone concernée offrent des conditions techniques et économiques d'accès fonctionnelles et éprouvées

permettant aux opérateurs tiers de reproduire de façon suffisamment proche les offres principales qu'ils fournissaient sur la boucle locale cuivre. Un indicateur du caractère satisfaisant des conditions d'accès serait alors, sur l'ensemble de la zone sur laquelle cette offre est proposée :

- la présence d'au moins deux opérateurs commerciaux distincts de l'opérateur d'infrastructure sur l'offre d'accès concernée ;
- un nombre d'accès actifs (hors opérateur d'infrastructure) d'au moins 10 mille lignes ou 10% des lignes concernées par l'offre d'accès ;

Dans le cas contraire, l'Arcep devra être consultée.

- au moins une offre de détail de service sur fibre optique jusqu'à l'abonné est disponible sur l'ensemble des locaux raccordables de la zone.

Pour une fermeture commerciale d'une offre de gros « rapide » **sur la zone arrière d'un point de mutualisation FttH**, Orange établit que les opérateurs commerciaux d'envergure nationale<sup>20</sup> sont « présents » au PM correspondant, au moyen des offres d'accès passives.

Les critères applicables pour une fermeture à la maille du NRA ou du SR sont soit remplis, soit non pertinents du fait de la limitation de la fermeture aux seuls locaux déjà raccordables.

### 1.2.2 S'agissant des offres d'accès à destination spécifiques des entreprises

Pour une fermeture **sur la zone arrière d'un NRA ou d'un ou plusieurs sous-répartiteurs**, à l'issue du délai de prévenance, les conditions suivantes doivent être remplies, en supplément des conditions concernant la fermeture commerciale des accès de masse :

- au moins une offre de gros activée FttH, permettant de répondre aux besoins des clients entreprises, est disponible sur la zone concernée par le programme de fermeture.
- des offres de gros d'accès de haute qualité sur fibre présentant des conditions tarifaires et techniques comparables aux offres SDSL sont disponibles sur la zone.

Des offres de gros d'accès de haute qualité sur réseaux FttH - accès passif à une ligne de communications électroniques à très haut débit en fibre optique d'un réseau FttH prévoyant, en cas d'incident d'exploitation, le rétablissement de service dans un délai de 4 heures ouvrées ou non ouvrées - pourraient par exemple constituer une alternative raisonnable.

- au moins une offre de gros activée de haute qualité sur réseau de boucle locale FttH, avec adaptation éventuelle de l'infrastructure, correspondant à l'offre passive ci-dessus, est disponible sur la zone concernée par le programme de fermeture.

Pour une fermeture **sur la zone arrière d'un point de mutualisation FttH**, les mêmes critères supplémentaires s'appliquent.

### 1.2.3 Partage d'informations

Pour faciliter la migration, Orange partage les informations de référence des lignes cuivre concernées par les projets de fermeture, et dans la mesure du possible, et avec le concours de l'opérateur d'infrastructures FttH quand ce n'est pas lui-même, des lignes fibre disponibles en substitut, dans le Nouvel Outil Éligibilité Opérateur. Orange fournit ces informations dans un format et selon des modalités permettant une extraction de masse.

---

<sup>20</sup> Ibid. p.7

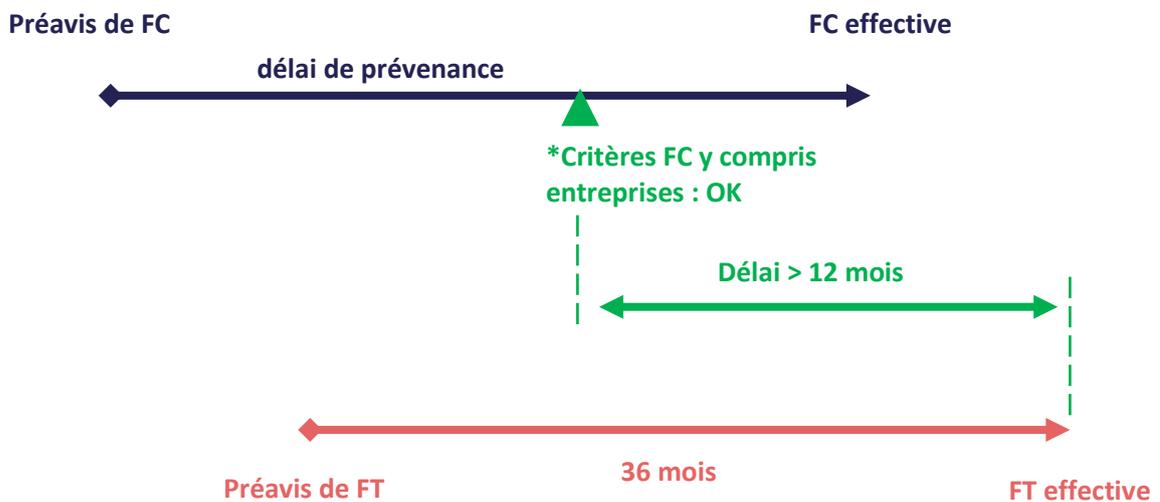
#### 1.2.4 Transmission d'informations à l'Autorité

Pour suivi et analyse, Orange transmet à l'Autorité, de manière mensuelle, et dans un format électronique facilement exploitable, le nombre de commande sur le réseau cuivre sur les zones arrières des NRA ou des PM concernés par une fermeture commerciale, groupées par mois de fermeture commerciale, en distinguant entre commande d'offres d'accès de masse et commande d'offres d'accès à destination spécifique de la clientèle entreprises.

## 2 Fermeture technique

Afin d'accompagner la sortie des opérateurs de la boucle locale cuivre, à travers la migration progressive de leurs clients vers les boucles locales FttH, il convient de définir un délai de prévenance qui tienne compte de la réalité des déploiements et de la situation de marché. Ainsi, Orange doit respecter un délai de prévenance de 36 mois pour la fermeture technique d'un NRA, d'un sous-répartiteur ou d'un ensemble de lignes. À l'issue de ce délai, le réseau de boucle locale cuivre est fermé sur la zone considérée.

Sans pour autant nécessairement imposer un délai minimal entre la fermeture commerciale et la fermeture technique, il importe qu'il existe un délai suffisant entre le moment où la migration devient possible et le moment où elle doit impérativement avoir été effectuée, pour permettre que la migration se réalise. À cette fin, il convient donc qu'existe un délai entre le moment où les conditions préalables<sup>21</sup> à la fermeture commerciale sont remplies (qui sont les conditions assurant que la migration est possible), et le moment où la fermeture technique devient effective (qui est le moment où la migration doit impérativement avoir été effectuée) : un délai minimal de 12 mois apparaît justifié et proportionné.



\* Date à laquelle les conditions de la FC des offres d'accès à destination spécifique des entreprises sont remplies

Figure 1- Illustration de l'écart entre vérification des conditions de fermeture commerciale et fermeture technique (FT)

<sup>21</sup> Sans pour autant qu'il soit nécessaire de procéder à une fermeture commerciale.

### 3 La trajectoire de fermeture

Orange ne devra pas utiliser sa faculté de fermeture de la boucle locale cuivre, commerciale ou technique, pour favoriser les boucles locales optiques dont il est l'exploitant, au détriment des boucles locales optiques appartenant à des opérateurs tiers.

À cette fin, Orange précise et publie les grands principes et critères de choix sur la base desquels il engagera la fermeture technique et/ou commerciale de zones données, y compris le lancement des préavis correspondants.

Ces critères doivent prendre en compte des éléments relatifs aux réseaux FttH eux-mêmes, dans la mesure du possible, et avec le concours de l'opérateur d'infrastructures FttH quand ce n'est pas Orange lui-même, en particulier :

- l'état à date d'avancement des déploiements et leur caractère complet, le fait que l'obligation de complétude applicable à l'opérateur d'infrastructure sur la zone considérée soit arrivée à échéance ou non, ou un engagement de la part de l'opérateur d'infrastructures d'assurer la complétude à partir d'une date préalablement annoncée ;
- des critères relatifs au bon fonctionnement de l'offre d'accès ou à la disponibilité des offres de gros adaptées aux besoins des utilisateurs entreprises.

Pour permettre de vérifier notamment que l'ordre des zones qu'il engage en fermeture commerciale définit une trajectoire non-discriminatoire entre les zones où il est opérateur d'infrastructure et les autres zones, Orange établit, entretient et publie, chaque semestre, les informations précisées en Annexe 2 de la décision n° 2020-1446 de l'Arcep en date du 15 décembre 2020, dès lors qu'il a établi un programme de fermeture et qu'il souhaite engager la première fermeture sur sa boucle locale cuivre et, au plus tard, à compter du lancement du délai de prévenance de cette première fermeture commerciale qu'il engage, dans un format électronique facilement exploitable. L'Autorité restera attentive à la trajectoire de fermeture définie par Orange, notamment la prise en compte de l'atteinte de l'échéance de complétude des ZAPM et de la déclaration volontaire et anticipée de respect de la complétude de la part de l'opérateur d'infrastructures.

## 4 Présentation synthétique

Les critères présentés ci-dessus peuvent être résumés ainsi :



### FERMETURE COMMERCIALE

#### Fermeture commerciale rapide à l'adresse

Les opérateurs commerciaux sont **déjà présents** au point de mutualisation. La fermeture concerne uniquement les **adresses qui sont raccordables** à la fibre.



Les critères doivent être remplis **avant le déclenchement** du délai de prévenance.

#### Fermeture commerciale de zone

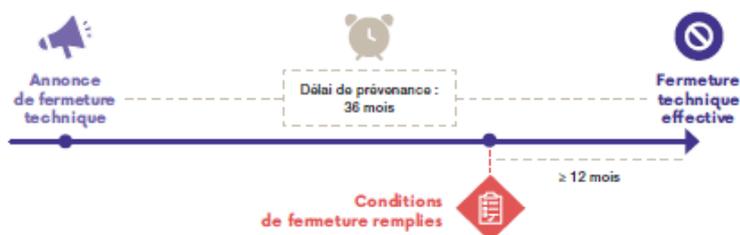
Tous les opérateurs commerciaux peuvent ne pas être présents au point de mutualisation.



Les critères doivent être remplis à l'**échéance** du délai de prévenance.

A l'échéance, **tous les locaux** qui pouvaient être desservis par le réseau cuivre doivent être **raccordables** à la fibre.

### FERMETURE TECHNIQUE



Les critères doivent être remplis **au moins 12 mois** avant la fermeture technique effective.