



Consultation publique de l'Arcep

11 septembre 2020 – 12 octobre 2020

Projet de décision fixant un encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre pour les années 2021 à 2023

Réponse d'Orange

Version publique

Les parties entre crochets [...] relèvent du secret des affaires.

Contact : affaires.reglementaires@orange.com

Lien vers les documents en consultation :

https://www.Arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-projdec-encadrement-tarifaire-boucle-locale-2021-2023_sept2020.pdf

Synthèse.....	4
Le tarif fixé par l'Arcep ne permet pas à Orange de recouvrer ses coûts.	6
Les coûts comprennent une importante part fixe, ce qui conduit les coûts unitaires d'un réseau en déclin à augmenter inéluctablement.	6
La baisse du parc d'accès sur cuivre est rapide et en accélération.	6
Le coût du dégroupage, constaté en 2019, est majoritairement composé de coûts fixes.	7
À l'horizon de l'encadrement tarifaire, les moyens nécessaires au bon fonctionnement de la boucle locale ne diminueront pas significativement.	7
La croissance observée des coûts SAV va se poursuivre	8
Une telle configuration, associant une baisse de moitié des paires de cuivre utilisée en trois ans et plus de la moitié de coûts fixes, ne peut éviter une augmentation des coûts unitaires.	8
La méthode de l'Arcep pour fixer le tarif du dégroupage est arbitraire	8
Le montant de l'encadrement tarifaire proposé de 2021 à 2023 (9.65 € [...]) alors que les coûts unitaires sont croissants dans le temps.....	8
Le changement de méthode d'évaluation de la boucle locale cuivre, opéré par le projet de décision mis en consultation, remet en cause la garantie de recouvrement des investissements alors que plus de [...] milliards d'euros d'actifs restent à amortir.	9
La méthode de tarification retenue n'est pas adaptée aux caractéristiques des lignes en bitstream nu situées en zone régulée.	9
Le changement de méthode d'évaluation du tarif du dégroupage rend nécessaire de revoir la tarification du génie civil.	10
Le taux retenu par l'Arcep pour le Coût Moyen Pondéré du Capital doit être réévalué à la hausse. ...	11
Le principe de cohérence entre le taux sans risque (RFR), la prime de risque de marché (ERP) et le rendement attendu sur le marché des actions n'est pas respecté.	11
La prime de dette et les autres paramètres spécifiques aux entreprises ne sont pas conformes aux pratiques habituelles des marchés financiers.	12
L'Autorité ne prévoit pas de mettre en œuvre une période de transition dans l'application de cette nouvelle méthode.	13
Conclusion	13
L'Arcep s'écarte de la pratique des autres régulateurs européens, tant au niveau de la mise en œuvre de la recommandation de la Commission européenne que des niveaux tarifaires obtenus.....	14
L'Arcep n'applique pas correctement la recommandation « non-discrimination et méthode de coûts » de la Commission européenne.....	14
L'Arcep n'a pas modélisé correctement le « réseau NGA moderne efficace » en omettant sciemment d'intégrer le raccordement final en fibre optique dans les dépenses d'investissement.....	15
Le choix de l'Arcep de modéliser les coûts d'exploitation sur la base du réseau FttH n'est pas cohérent avec la recommandation de la Commission européenne.	17
Contrairement à ce qu'affirme l'Arcep, la France est dépositionnée par rapport aux autres pays européens comparables.	19
La modélisation de l'Arcep doit être adaptée afin de refléter correctement les coûts.	21
Le raccordement client final en fibre optique doit être réintégré dans le périmètre du modèle BLOM.	21



Les paramètres de la modélisation pour les autres dépenses d'investissement (CAPEX) doivent être mieux ajustés, à l'intérieur des fourchettes proposées.....	21
Sur les paramètres de modélisation du réseau	21
Sur les coûts unitaires	22
Sur les paramètres financiers	22
Les coûts d'exploitation (OPEX) doivent être établis sur la base de la comptabilité réglementaire d'Orange	22
Sur les coûts d'exploitation et coûts support de la boucle locale cuivre (hors génie civil)	22
Sur les OPEX spécifiques (SAV, CVAE et coûts de commercialisation)	23
L'assiette des accès pour le calcul du coût unitaire doit être corrigée pour mieux refléter le parc total d'accès en service cuivre et fibre.	23

*** **

*** **

Synthèse

La dynamique de hausse du tarif du dégroupage total, dont Orange se félicite, dans laquelle s'engage aujourd'hui l'Arcep constitue un mouvement irréversible qui doit s'inscrire dans la durée. Cependant la hausse proposée, résultant de l'application d'une nouvelle méthodologie d'évaluation des coûts, reste très insuffisante.

Orange accueille ainsi avec beaucoup de réserve le projet de décision de l'Arcep fixant un encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre pour les années 2021 à 2023 mis en consultation publique. Ce projet marque un tournant radical dans la détermination des coûts de la paire de cuivre, avec l'abandon de toute référence à la comptabilité réglementaire d'Orange, pourtant éprouvée depuis de nombreuses années, et le recours à une méthodologie critiquable tant sur le principe que sur la mise en œuvre, fondée sur les coûts d'un réseau fibre modélisé pour se substituer au réseau cuivre.

En premier lieu, le tarif plafond pour le dégroupage total (9.65 €/mois) défini dans le projet de décision, fixé *a priori* par l'Arcep de façon arbitraire environ au milieu d'une fourchette très large résultant de la modélisation, ne permet pas à Orange de recouvrer ses coûts efficaces, notamment pour ce qui relève de l'exploitation et de la maintenance des accès, dans un contexte toujours plus tendu s'agissant du niveau de qualité de service exigé par l'Arcep.

Le changement de méthode d'évaluation des coûts de la boucle locale cuivre remet en outre en cause la capacité pour Orange de recouvrer les investissements dans son réseau, alors que plus de [...] milliards d'euros d'actifs restent à amortir.

En particulier, Orange considère que l'Arcep a retenu une approche erronée dans le cadre de la fixation du coût moyen pondéré du capital (CMPC), en ajustant systématiquement à la baisse les différents paramètres de calcul. Le niveau finalement retenu par l'Arcep (4.8 %) est ainsi sans commune mesure avec les niveaux de CMPC évalués et utilisés par les analystes et experts financiers pour Orange ou pour le reste du secteur.

En second lieu, Orange constate que l'Arcep n'applique pas correctement la recommandation « non-discrimination et méthode de coûts » de la Commission européenne, en particulier s'agissant du périmètre du réseau NGA moderne efficace modélisé et de l'évaluation des coûts d'exploitation (OPEX), et s'éloigne ainsi de ce qui est pratiqué chez nos principaux voisins européens.

L'Arcep omet sciemment d'intégrer le raccordement client final en fibre optique dans le périmètre du réseau FttH modélisé, sous prétexte que ces coûts seraient déjà recouverts par ailleurs via le tarif des frais d'accès au service, ce qui n'est manifestement pas le cas.

S'agissant des OPEX, l'Arcep maintient une évaluation hors-sol des coûts, sur la base de son modèle de réseau FttH de substitution, tant bien même rien dans la recommandation de la Commission européenne ne s'oppose à ce que l'évaluation des coûts d'exploitation soit fondée sur la comptabilité réglementaire, ce qui est d'ailleurs confirmé par la pratique de nos principaux voisins européens.

En conséquence, Orange demande à l'Arcep à revoir en profondeur sa méthodologie d'encadrement tarifaire, et notamment les hypothèses et coûts unitaires retenus dans la modélisation.

L'Arcep doit corriger la modélisation des dépenses d'investissement (CAPEX) en réintégrant le coût du raccordement client final en fibre optique, et en ajustant les autres paramètres et coûts unitaires de manière à refléter correctement les coûts de déploiement d'un réseau FttH.

L'Arcep doit évaluer les coûts d'exploitation (OPEX) sur la base de la comptabilité réglementaire d'Orange, afin de permettre un juste recouvrement des coûts efficaces.

L'Arcep doit revoir l'assiette d'accès en service pour le calcul du coût unitaire, pour mieux représenter la pénétration des réseaux.



L'Arcep doit enfin réévaluer correctement l'encadrement tarifaire pour le tarif de l'accès bitstream nu, de sorte à ce qu'Orange puisse recouvrer les coûts engagés dans la zone régulée, compte tenu de l'effort que cela représente au titre de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, Orange invite l'Arcep à revoir dans les meilleurs délais la décision de tarification de l'accès au génie civil pour le déploiement de la fibre, en corrigeant la méthode d'allocation des coûts de génie civil affectés à la boucle locale entre cuivre et fibre, de manière à permettre à Orange de recouvrer l'intégralité de ses coûts de génie civil affectés à la boucle locale dès l'année 2021.

*** **

*** **

Le tarif fixé par l'Arcep ne permet pas à Orange de recouvrer ses coûts.

Le projet de décision ignore une réalité fondamentale de tout réseau : les coûts comprennent une importante part fixe, ce qui conduit les coûts unitaires d'un réseau en déclin à augmenter inéluctablement. Ce faisant, le tarif proposé pour la période 2021-2023, voisin des coûts constatés 2019 ne permet pas à Orange de recouvrer ses coûts.

Les coûts comprennent une importante part fixe, ce qui conduit les coûts unitaires d'un réseau en déclin à augmenter inéluctablement.

La présence d'importants coûts fixes est une caractéristique de tous les réseaux, bien au-delà des seules communications électroniques. Il n'existe aucun argument permettant de penser que l'économie de la boucle locale cuivre aurait un comportement spécifique.

La baisse du parc d'accès sur cuivre est rapide et en accélération.

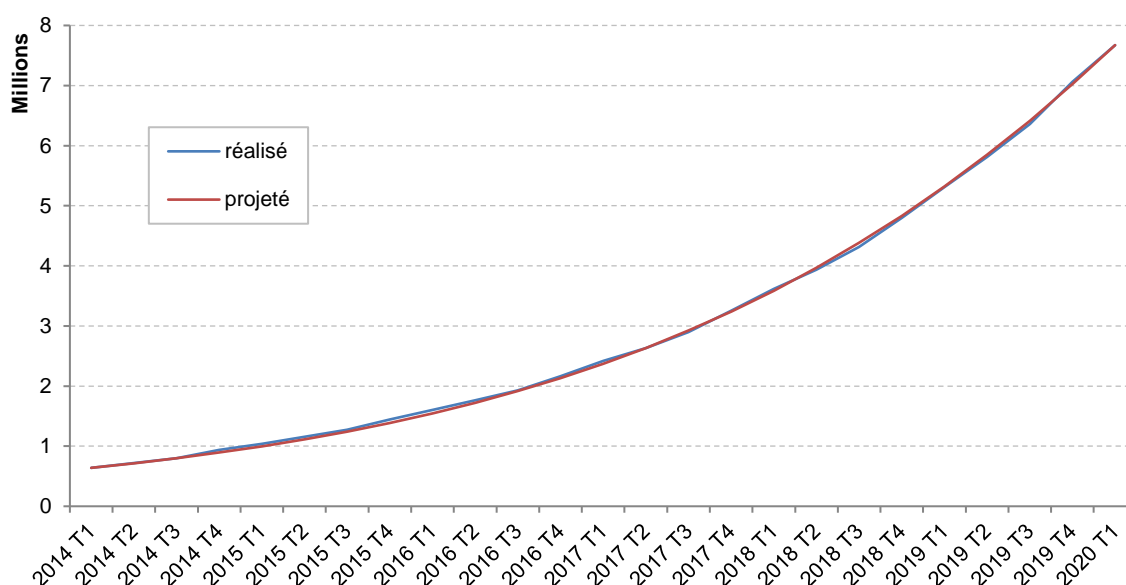
[...]

Entre septembre 2019 et août 2020, le nombre de paires de cuivre en service a diminué de plus de [...] millions soit 10.2 %. En l'absence de crise sanitaire, la baisse aurait atteint [...] millions de paires. L'accélération de la baisse des paires en service est nette et régulière : [...] million en 2017, [...] million en 2018 et [...] millions en 2019.

Compte tenu de l'appétence observée des clients pour la fibre, de la forte présence des opérateurs en ZTD, de la généralisation du déploiement du FttH en zone AMII et de la montée en puissance des RIP, les paires en service baisseront de moitié entre 2019 et 2023. Fin 2023, le taux de pénétration des accès cuivre ne représentera plus que [...] % de locaux desservis par ce réseau.

La pénétration de la fibre peut être modélisée précisément à l'aide d'une courbe logistique paramétrée à partir de deux points : les parcs constatés en début et en fin de la période d'observation. Cette méthode permet d'obtenir des résultats calculés, corrélés à plus de 99 % avec les résultats observés, à partir de données trimestrielles, en open data, du 1^{er} trimestre 2014 au 1^{er} trimestre 2020.

parc d'accès fibre en service



La projection de ce modèle sur les prochaines années donne une prévision de parc d'accès fibre en service (courbe rouge ci-dessus) [...] millions fin 2021, [...] millions fin 2022 et [...] millions fin 2023. En considérant que les réseaux câblés poursuivront leur déclin au même rythme qu'en 2019 et que le nombre total d'accès fixe baissera de [...] million par an (correspondant à la tendance constatée ces 5 dernières années), le parc de paires de cuivre en service est estimé à [...] millions fin 2021, [...] millions fin 2022 et [...] millions fin 2023. Le parc d'accès en service en fibre dépassera ainsi celui en cuivre dans [...] ans. Fin 2023, le parc fibre représentera [...] fois le parc cuivre.

[...]

Le coût du dégroupage, constaté en 2019, est majoritairement composé de coûts fixes.

Le coût constaté 2019 du dégroupage est de [...] €/paire/mois.

[...]

Les coûts fixes sont constitués :

- des coûts patrimoniaux,
- de la moitié des coûts d'exploitation (principalement les coûts des câbles),
- d'une partie des coûts communs.

Les coûts variables comprennent :

- l'autre moitié des coûts d'exploitation (principalement les coûts de génie civil et de poteaux, alloués entre cuivre et fibre au prorata des parcs en service en fin d'année n-2),
- le SAV dont le coût unitaire augmente néanmoins car les lignes urbaines basculent vers la fibre plus rapidement que les lignes rurales qui ont un coût de SAV plus élevé,
- des taxes (IFER, CVAE),
- une partie des coûts communs.

Les coûts fixes constituent plus de [...] des coûts complets et [...] % des coûts hors IFER du dégroupage en 2019.

À l'horizon de l'encadrement tarifaire, les moyens nécessaires au bon fonctionnement de la boucle locale ne diminueront pas significativement.

D'ici 2023, l'emprise du réseau n'aura pratiquement pas changé. Il restera des abonnés d'Orange et d'opérateurs tiers sur tout le territoire.

Le cuivre est une technologie en fin de vie, dont les matériels ne bénéficient plus d'innovation et dont les processus, éprouvés par plusieurs décennies de pratique, ont déjà engrangé l'essentiel du potentiel d'optimisation.

Les coûts d'exploitation des câbles en cuivre sont indépendants du nombre de lignes en service : les interventions nécessaires sur un câble de 56 paires sont les mêmes, que ce câble comporte 40 paires en service ou seulement 10.

En effet, un câble est constitué de tronçons reliés entre eux par des manchons, permettant d'atteindre des longueurs de réseau dépassant la longueur du câble fabriqué en usine et livré sur un touret. Les interventions d'exploitation résultent soit de blessures du câble en section, soit de défauts au niveau des manchons. Ces dégradations sont dues à des agressions externes : intempéries, arbres non élagués, accidents de la circulation, travaux dans le sous-sol, tirage de nouveaux câbles, vieillissement du réseau...

Aucun des facteurs de dégradation des câbles en cuivre n'a de lien avec le nombre de paires utilisées. Les coûts d'exploitation des câbles en cuivre sont donc indépendants du nombre de paires en service. Ils dépendent du déploiement du réseau qui est modifié, soit par son extension géographique (création de nouvelles zones d'habitation ou d'activité), soit par la réduction de son emprise (fermeture technique d'une zone, qui suppose l'arrêt de tous les services rendus à tous les clients de tous les opérateurs). À

l'horizon de la période couverte par l'encadrement tarifaire, le réseau devrait peu évoluer, faisant peu varier les coûts d'exploitation.

La croissance observée des coûts SAV va se poursuivre

Bien que potentiellement variables puisque seule une ligne en service nécessite du SAV, le coût des interventions de SAV par ligne dégroupée augmente régulièrement.

[...]

Cette croissance se poursuit en 2020 : le nombre d'intervention pour 100 lignes qui était de [...] en 2019 est de [...] au cours des 12 derniers mois (de septembre 2019 à août 2020). Il s'agit d'une évolution structurelle liée au mouvement de bascule vers la fibre plus précoce des lignes urbaines dont les besoins de SAV sont moindres que ceux des lignes rurales.

Une telle configuration, associant une baisse de moitié des paires de cuivre utilisée en trois ans et plus de la moitié de coûts fixes, ne peut éviter une augmentation des coûts unitaires.

Les paires en service passeront de [...] à [...] millions de fin 2020 à fin 2023.

Les coûts de patrimoine et la part fixe des coûts d'exploitation représentent environ [...] % des coûts totaux du dégroupage constatés en 2019.

Les coûts spécifiques au dégroupage, principalement constitués de SAV sur les branchements, baisseront moins vite que les paires en service car le réseau se videra plus rapidement dans les zones urbaines, où les coûts de SAV par accès sont moindres.

Les coûts unitaires ne pourront donc qu'augmenter.

La méthode de l'Arcep pour fixer le tarif du dégroupage est arbitraire

Pour imposer une stabilité des prix, incompatible avec la réalité technique et économique, l'Autorité est contrainte de changer de méthode d'évaluation des coûts et d'adopter un modèle *bottom up*.

Les résultats de tout modèle *bottom up* sont étroitement dépendants des hypothèses. Or, les hypothèses retenues par l'Autorité sont extrêmement incertaines, allant pour certains paramètres jusqu'à un intervalle de 1 à 4 entre la borne haute et la borne basse. Il en résulte une fourchette extrêmement large du coût de l'accès, compris dans le projet de décision entre 7.96 € et 10.74 €. La largeur même de cet intervalle dénie toute capacité prédictive à ce modèle dont la seule conclusion est que le coût du dégroupage en France se situe entre les tarifs extrêmes pratiqués par les pays d'Europe occidentale.

Avec un tel outil, l'Arcep ne peut évidemment fixer le tarif du dégroupage que de manière discrétionnaire. Le montant retenu (9.65 €) ne fait d'ailleurs l'objet d'aucune explication dans le projet de décision.

Le montant de l'encadrement tarifaire proposé de 2021 à 2023 (9.65 €) [...] alors que les coûts unitaires sont croissants dans le temps.

Les obligations comptables imposées par l'Arcep à Orange (décision n° 06-1007) ont conduit à développer un référentiel de coûts fiable, audité, adoptant une approche *top down*, bouclée par construction avec les comptes sociaux de l'entreprise et éprouvée par 12 ans de pratique.

La projection des coûts réglementaires, à partir des données comptables auditées et réalisée en conformité avec la décision n° 05-0834 définissant la méthode de valorisation des actifs de la boucle locale cuivre ainsi que la méthode de comptabilisation des coûts applicable au dégroupage total, conduit à une augmentation sensible du coût unitaire, bien au-delà du tarif proposé dans le projet d'encadrement tarifaire de l'Autorité.

Orange a transmis à l'Autorité une simulation détaillée montrant que le tarif nécessaire pour recouvrer les coûts est de [...] en 2021, [...] en 2022 et [...] en 2023.

Les coûts ne peuvent être recouverts sur la période 2021-2023 si le dégroupage est vendu à un prix voisin du coût constaté 2019 alors que le nombre de paires en service est réduit de moitié et qu'il existe d'importants coûts fixes.

Le changement de méthode d'évaluation de la boucle locale cuivre, opéré par le projet de décision mis en consultation, remet en cause la garantie de recouvrement des investissements alors que plus de [...] milliards d'euros d'actifs restent à amortir.

La décision n° 05-0834 du 15 décembre 2005 définissant la méthode de valorisation des actifs de la boucle locale cuivre ainsi que la méthode de comptabilisation des coûts applicable au dégroupage total a retenu la méthode des coûts courants économiques pour valoriser les annuités de génie civil, des poteaux et des câbles en cuivre de la boucle locale. Cette méthode permet la stricte récupération des montants investis sur l'intégralité de la durée de vie des actifs : « Pour ne pas les décourager, la méthode doit permettre le recouvrement des investissements. En effet, un investisseur qui anticiperait un risque d'expropriation totale ou partielle choisirait de ne pas investir ou exigerait en contrepartie une prime de risque élevée. La méthode de valorisation doit donc garantir à l'investisseur que sa dépense initiale sera recouvrée sur la durée retenue, dès lors que l'investissement considéré est réputé pertinent » (décision n° 05-0834 ; page 6).

La transgression de ce principe de continuité de l'évaluation de chaque actif, opérée par le projet mis en consultation, remet en cause la garantie de recouvrement des investissements. Or fin 2020, l'actif net restant à amortir s'élèvera à plus de [...] milliards d'euros : [...] G€ de génie civil en conduite alloués à la boucle locale, [...] G€ de câbles multi-paires en cuivre et [...] G€ de poteaux.

Il est évident que la méthode proposée par le projet de décision ne garantit pas le recouvrement des investissements en câbles multi-paires puisque le modèle *bottom up* qui sous-tend le tarif du dégroupage n'évalue pas un réseau en cuivre. Il ne peut donc y avoir identité entre le tarif et les coûts.

La méthode de tarification retenue n'est pas adaptée aux caractéristiques des lignes en bitstream nu situées en zone régulée.

Le tarif du bitstream nu proposé dans le projet de décision a été calculé en ajoutant au tarif du dégroupage fondé sur la modélisation *bottom up* d'un réseau BLOM, l'écart entre la projection à partir du modèle *top down* d'Orange des coûts du bitstream nu et de ceux du dégroupage.

Le tarif du bitstream nu hérite, ainsi, de toutes les déficiences du tarif du dégroupage présentées ci-dessus.

Le bitstream nu régulé concerne actuellement un peu moins de [...] lignes dont 77 % sont situées dans des communes de moins de 2000 habitants et 91 % dans des communes de moins de 5000 habitants.

L'absence d'offres de bitstream par d'autres opérateurs dans ces zones montre la difficulté de rentabiliser les investissements. L'exploitation des réseaux y est également difficile : au cours des 12 derniers mois, la fréquence des interventions de SAV sur les lignes en bitstream nu a été supérieure de [...] % à celle des lignes en dégroupage. Cette fréquence n'est pas différenciée entre zones régulée et non régulée mais il est probable qu'elle est supérieure en zone régulée.

Sans le réseau DSL d'Orange, ces communes ne seraient pas desservies en haut débit.

Il est donc nécessaire que le tarif du bitstream régulé reconnaisse la contribution d'Orange à l'aménagement du territoire en assurant la couverture des coûts réellement supportés. Pour cela, le tarif devrait être orienté vers les coûts issus du modèle *top down* d'Orange qui en constitue la seule référence pertinente.

Le changement de méthode d'évaluation du tarif du dégroupage rend nécessaire de revoir la tarification du génie civil.

L'article 4 de la décision n° 2017-1488 du 14 décembre 2017 définissant les conditions économiques de l'accès aux infrastructures de génie civil de boucle locale d'Orange alloue les coûts de génie civil affectés à la boucle locale (conduite et poteaux) entre fibre et cuivre au prorata des accès constatés au 31 décembre de l'année n-2, pour l'établissement des tarifs de l'année n.

En période de substitution rapide de la fibre au cuivre, l'allocation des coûts entre cuivre et fibre n'est pas proportionnelle aux parcs respectifs en service. Le coût unitaire de génie civil supporté par un accès cuivre en service est ainsi supérieur à celui supporté par un accès fibre en service.

Ainsi, en coûts constatés 2018, les coûts unitaires patrimoniaux de génie civil étaient de [...] €/mois pour un accès cuivre et de [...] €/mois pour un accès fibre. De même, les coûts unitaires d'exploitation de génie civil étaient de [...] €/mois pour un accès cuivre et [...] €/mois pour un accès fibre.

Le décalage de 18 mois en moyenne entre le calcul de la clé fondée sur les parcs d'accès à la fin de l'année n-2 et les parcs effectifs durant l'année n conduit aujourd'hui à une subvention massive de la fibre via la paire de cuivre.

Dans son projet de décision en consultation publique, l'Arcep entend désormais établir le tarif du dégroupage en se fondant sur la modélisation d'un réseau FttH moderne efficace couvrant l'ensemble du territoire. Pour ce qui relève du coût unitaire de génie civil, l'Arcep considère ainsi que l'ensemble des coûts de génie civil affectés à la boucle locale (conduite et poteaux) doivent être recouverts par le parc d'accès en service sur le réseau FttH moderne efficace (qui correspond au parc total d'accès cuivre et fibre).

Compte tenu du fait que le total des parcs d'accès cuivre et fibre est relativement stable dans le temps (cf. *supra*), le calcul de l'Arcep conduit ainsi à déterminer le coût unitaire de génie civil (patrimoine + exploitation) que doit supporter un accès en service pour l'année n, que cet accès soit en cuivre ou en fibre. La modélisation de l'Arcep donne ainsi un coût unitaire moyen de [...] €/mois pour un accès en service cuivre ou fibre sur la période 2021-2023.

Il y a donc désormais une contradiction manifeste entre la future décision de l'Arcep sur la tarification du dégroupage et la décision n° 2017-1488 de décembre 2017 sur la tarification de l'accès au génie civil pour le déploiement de la fibre.

Dans l'hypothèse où l'Arcep n'apporterait pas les corrections nécessaires à cette dernière décision, Orange ne serait pas en mesure de recouvrer l'intégralité de ses coûts de génie civil affectés à la boucle locale dès l'année 2021.

L'Arcep doit donc nécessairement revoir la décision de tarification de l'accès au génie civil pour le déploiement de la fibre en corrigeant la méthode d'allocation des coûts de génie civil affectés à la boucle locale entre cuivre et fibre (i.e. en passant de la clé aux parcs à fin d'année n-2 à une clé aux parcs moyens sur l'année n), de manière à ce qu'à partir de l'année 2021, un accès fibre en service supporte un coût unitaire de génie civil égal à un accès cuivre en service.

*** **

*** **

Le taux retenu par l'Arcep pour le Coût Moyen Pondéré du Capital doit être réévalué à la hausse.

Le principe de cohérence entre le taux sans risque (RFR), la prime de risque de marché (ERP) et le rendement attendu sur le marché des actions n'est pas respecté.

Par définition, la « prime de risque de marché » est la différence entre le « rendement attendu sur le marché des actions » et le « taux sans risque ». Toute évaluation d'un taux sans risque et d'une prime de risque dont la somme s'écarte de façon significative du rendement attendu sur les marchés actions est donc erronée. Il est important de souligner que la théorie financière, et notamment le modèle d'évaluation des actifs financiers MEDAF (retenu dans la notice de la Commission européenne, l'ORECE et l'Arcep) traite du rendement attendu d'un titre ou du marché actions. De ce point de vue, l'utilisation de primes de risque historiques doit être écartée si elle aboutit à une estimation erronée du rendement espéré sur le marché.

Dans le cas d'espèce, le rendement attendu sur le marché des actions est sous-estimé de façon significative.

En retenant une moyenne sur cinq ans du taux sans risque, comme le préconise la Commission européenne (et non de dix ans, ce qui permettrait de lisser les effets conjoncturels des politiques monétaires agressives de type « *Quantitative Easing* » ou QE), couplée à une estimation de l'ERP sur plus d'un siècle (à partir des estimations DMS¹), l'Autorité aboutit à une sous-estimation du rendement attendu sur le marché des actions de l'ordre de 300 points de base (3 %). En effet, les estimations fondées sur des méthodes *ex ante* situent ce rendement à des niveaux de l'ordre de 9 %. L'Arcep aboutit à moins de 6 % (0,57 % pour le taux sans risque et 5,31 % pour l'ERP).

Concernant le taux sans risque et notamment l'impact du QE, pratiqué par la BCE, il convient de rappeler les recommandations du rapport Brattle, qui proposait de corriger partiellement l'effet du QE par un redressement allant jusqu'à 100 bps du taux sans risque.

L'avis de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) du 28 novembre 2019² confirme ces analyses, en retenant un réajustement de ce taux de 100 points de base, afin de tenir compte de l'effet QE.

Pour la détermination de la prime de risque de marché, l'Arcep, après avoir exposé dans sa consultation initiale une fourchette de l'ERP entre 4,2 % et 6 % issue de différentes modalités de calcul, retient *in fine* la valeur de 5,3 % issue des estimations de l'ORECE. Cette estimation se fonde sur des données DMS historiques. Néanmoins, pour 15 pays de l'UE, faute de données DMS disponibles, l'ORECE a procédé à une estimation à partir du ratio P/E (*Price to Earnings*). Cette approche, pour le moins hétérodoxe, aboutit à une valeur de 5,3 % (en moyenne arithmétique), valeur retenue par l'Arcep.

Cette valeur sous-estime fortement l'évaluation de l'ERP fondée sur des méthodes *ex ante*, les plus appropriées pour évaluer le rendement attendu sur le marché actions. Ce point est parfaitement documenté par des travaux récents de la Banque Centrale Européenne (graphique ci-dessous), qui illustrent l'élargissement de la prime de risque ERP dans le contexte de baisse des taux d'intérêt. Des travaux plus récents (février 2020) menés par la Banque centrale danoise aboutissent aux mêmes résultats³.

Au final, deux évolutions doivent être envisagés pour corriger cette erreur manifeste :

¹ A partir des travaux des auteurs Elroy Dimson, Paul Marsh et Mike Staunton

² https://www.cnmc.es/sites/default/files/2776270_0.pdf

³ <https://www.nationalbanken.dk/en/publications/Pages/2020/02/Do-equity-prices-reflect-the-ultra-low-interest-rate-environment.aspx>

- soit le taux sans risque est réajusté à la hausse, au moyen de maturités plus longues, ou de moyennes sur de longues périodes ;
- soit la prime de marché ERP est revue à la hausse si elle est calculée en référence à un taux sans risque estimé sur une période courte, comme c'est le cas dans le projet de décision de l'Arcep.

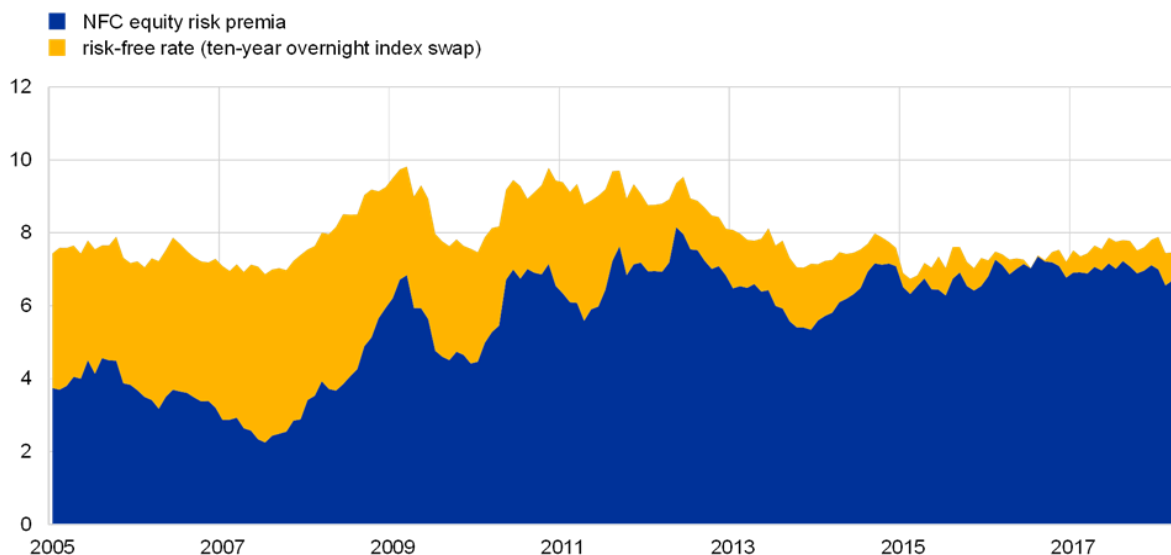


Figure 1 : Source: André Geis, Daniel Kapp and Kristian Loft Kristiansen, ECB economic bulletin 4/2018,

La prime de dette et les autres paramètres spécifiques aux entreprises ne sont pas conformes aux pratiques habituelles des marchés financiers.

Concernant la « prime de dette », l'Autorité rappelle la définition préconisée par la Commission, mais n'indique pas la source ni ne précise l'indice qu'elle utilise pour déterminer le niveau qu'elle affiche (1,24 %).

Or l'indice qui fait « référence » sur le marché de la dette pour la détermination des taux de rendement obligataires est le « corporate iBoxx corporate euro BBB10+ », publié par la société IHS Markit. La maturité de « 10 ans et + » est cohérente avec le choix de taux sans risque ainsi qu'avec la durée d'investissement dans les actifs régulés.

Cet indice affiche, à fin mars 2020, un niveau de prime de dette de 1,7 % en moyenne sur cinq ans et de 1,9 % en moyenne sur dix ans.

Par ailleurs, Orange rappelle que le fait de ne plus intégrer de « pondération de dette à émettre » et de « dette déjà émise », comme le prévoyait la méthode historique de l'Arcep, a pour effet de ne pas tenir compte des conditions de financement d'investissements consentis sur longue période.

Concernant le « ratio d'endettement », l'Autorité s'appuie, comme dans sa consultation du 3 juin 2020, sur les définitions de la valeur de la dette et de la valeur des fonds propres de l'entreprise telles que fournies par la Commission et réalise son calcul sur une moyenne de 5 ans. Une seule évolution est identifiée, elle concerne la « sélection des comparables » qui passe à 14 opérateurs, après intégration de Telecom Italia et de Telenet. Mais sans fournir d'explications sur ses calculs, l'Autorité aboutit dans sa notification à la Commission à un taux d'endettement de 40 % (vs 32 % dans sa consultation du 3 juin).

La même question se pose à propos du « bêta des fonds propres » (β). L'Arcep ne fournit pas le détail permettant aux opérateurs de reconstituer ses calculs. Pourtant, avec les mêmes définitions et la même source de référence (l'indice « STOXX Europe Total Market Index », surpondérant les valeurs britanniques) que dans sa consultation du 3 juin, elle aboutit à un « bêta de l'actif économique » de

0,52 (vs 0,53 dans sa consultation du 3 juin). Avec le nouveau ratio d'endettement retenu par l'Arcep (40 %), cela correspond à un bêta des fonds propres de 0,80 (au lieu de 0,74 dans sa consultation du 3 juin).

Ces valeurs sous-estiment manifestement le bêta d'Orange. S'agissant du bêta des actifs, il est pertinent de se référer de nouveau à la décision de la CNMC citée *supra*. Celle-ci estime (p. 12) le bêta des actifs d'Orange S.A. à 0,60, soit la même valeur que celle issue de l'expertise externe communiquée par Orange à l'Arcep. En appliquant la formule que l'Arcep utilise pour passer du bêta des actifs au bêta des fonds propres (méthode dite « d'Harris-Pringle »), avec ce bêta des actifs de 0,60 (et non de 0,52), le bêta des fonds propres calculé est de 0,93.

L'Autorité ne prévoit pas de mettre en œuvre une période de transition dans l'application de cette nouvelle méthode.

La Commission prévoit une période de transition si l'application de la méthode entraîne des modifications substantielles du CMPC.

L'Autorité écarte cette possibilité alors même que la baisse de CMPC est de 280 points de base par rapport au taux actuel de 7,6 %.

L'Arcep reconnaît que l'application de la méthode de la Commission « conduit à une baisse importante du taux de rémunération du capital », mais justifie son non-recours à une période de transition par le fait que cette baisse doit s'apprécier dans un « contexte de tendance haussière des coûts régulés ».

Cette analyse confirme que l'Autorité a bien utilisé le taux de rémunération du capital comme une variable d'ajustement à la baisse des coûts, en vue d'éviter une appréciation plus marquée de cette « tendance haussière des coûts régulés » si une évolution normative des composantes du CMPC avait été retenue.

Cette sous-évaluation, qui se traduirait *in fine* par une sous-estimation significative du tarif d'accès retenu par l'Arcep, risquerait d'inciter des opérateurs à privilégier de payer durablement l'accès au cuivre à ce prix, plutôt que d'investir dans le déploiement de nouvelles technologies.

Conclusion

Compte tenu des éléments rappelés *supra*, Orange demande instamment à l'Arcep de revoir des éléments calculatoires fondamentaux afin de ne pas sous-évaluer de façon manifeste le coût du capital retenu. Orange renvoie également aux éléments détaillés de sa réponse à la consultation et aux évaluations qui ont été faites dans ce cadre.

*** **

*** **

L'Arcep s'écarte de la pratique des autres régulateurs européens, tant au niveau de la mise en œuvre de la recommandation de la Commission européenne que des niveaux tarifaires obtenus.

L'Arcep n'applique pas correctement la recommandation « non-discrimination et méthode de coûts » de la Commission européenne.

L'Arcep fonde sa nouvelle doctrine en s'appuyant sur la recommandation « non-discrimination et méthode de coûts » adoptée en septembre 2013 par la Commission européenne⁴.

Le principe du recouvrement des coûts reste la base même de la politique réglementaire de la Commission européenne, en ce qu'elle est une condition *sine qua none* de l'investissement à long terme dans les réseaux de nouvelle génération, ce que la recommandation « non-discrimination et méthode de coûts » énonce explicitement :

« (27) Une méthode de calcul des coûts donnant le signal « construire ou acheter » opportun établit un juste équilibre entre les mesures garantissant une entrée efficace et celles suffisamment incitatives pour attirer les investissements vers les réseaux NGA, en particulier vers leur déploiement et, partant, pour assurer la fourniture de nouveaux services à haut débit plus rapides et de meilleure qualité. »

Ce principe doit néanmoins s'accommoder d'un événement majeur, à savoir la migration massive des réseaux « historiques » (boucle locale cuivre) vers les réseaux de nouvelle génération (Fttx). Dans le but d'inciter les investisseurs à procéder aux arbitrages efficaces, la Commission européenne promeut ainsi l'orientation des tarifs du dégroupage de la boucle locale cuivre vers les coûts d'un réseau moderne équivalent de nouvelle génération, de telle sorte que les tarifs unitaires ne s'envolent pas au fur et à mesure du vidage du réseau, consécutif à la migration du cuivre vers la fibre.

« (25) Pour atteindre les objectifs du cadre réglementaire, il convient d'employer une méthode de calcul des coûts aboutissant à des tarifs d'accès qui équivalent autant que possible à ceux attendus sur un marché effectivement concurrentiel. Une telle méthode devrait reposer sur un réseau moderne efficace, répondre au besoin de disposer de tarifs de gros d'accès par le cuivre stables et prévisibles sur la durée, qui évitent les fluctuations et chocs trop importants, afin de fournir un cadre d'investissement clair et de pouvoir générer des tarifs de gros d'accès par le cuivre orientés vers les coûts, qui servent de référence pour les services NGA, et prendre en compte, de façon appropriée et cohérente, l'incidence de la baisse des volumes provoquée par la transition des réseaux en cuivre aux réseaux NGA, c'est-à-dire éviter l'augmentation artificielle des tarifs de gros d'accès par le cuivre qui, autrement, serait observée du fait de la migration de la clientèle vers le réseau NGA de l'opérateur PSM. »

Orange prend acte de la démarche de l'Arcep, consistant à appliquer la recommandation « non-discrimination et méthode de coûts » de la Commission européenne.

Orange constate cependant que le projet de décision de l'Arcep ne respecte pas le texte de la recommandation, tant pour l'évaluation des dépenses d'investissement (CAPEX) que pour l'évaluation des coûts d'exploitation (OPEX).

⁴ Recommandation 2013/466/UE de la Commission européenne 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

L'Arcep n'a pas modélisé correctement le « réseau NGA moderne efficace » en omettant sciemment d'intégrer le raccordement final en fibre optique dans les dépenses d'investissement.

La recommandation « non-discrimination et méthode de coûts » de la Commission européenne invite chaque autorité de régulation nationale à modéliser un « réseau NGA moderne efficace » afin de déterminer un coût qui puisse servir de référence pour l'établissement du tarif du dégroupage total. Ce réseau NGA doit donc par construction permettre d'apporter *a minima* les mêmes services que le réseau de boucle locale cuivre qu'il est censé remplacer.

L'Arcep affirme qu'elle a fait le choix de modéliser un réseau de boucle locale optique mutualisée, i.e. un réseau de fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH), pour appliquer la méthode recommandée par la Commission européenne. Ce choix est tout à fait cohérent avec la situation française, dans la mesure où le FttH est la technologie NGA déployée par l'ensemble des opérateurs sur l'ensemble du territoire.

La modélisation mise en œuvre par l'Arcep est en revanche incomplète, puisque le réseau FttH modélisé s'arrête aux PBO et n'intègre pas le raccordement client final. Le réseau ainsi modélisé est donc inachevé, et ne permettrait pas d'apporter aux abonnés les mêmes services que le réseau de boucle locale cuivre qu'il est censé remplacer.

L'Arcep n'a donc pas modélisé correctement le « réseau NGA moderne efficace » permettant de déterminer un coût qui puisse servir de référence pour l'établissement du tarif du dégroupage total.

L'Arcep se défend en évoquant le fait que la décision n° 05-0834 vient préciser que « *les coûts de branchement du réseau cuivre ne sont pas immobilisés et donnent lieu, dans la comptabilité d'Orange, à des dépenses d'exploitation* », ce qui a pour conséquence que « *les coûts de construction des lignes cuivre pour une année donnée sont recouverts l'année en question via le tarif des frais d'accès au service (lequel inclut également les coûts des mises en service sans construction), et non pas via le tarif récurrent du dégroupage.* »

En effet, dans la logique défendue ici par l'Arcep, les coûts des raccordements client final en fibre optique du réseau NGA moderne efficace modélisé pour desservir l'ensemble des clients desservis aujourd'hui par le réseau de boucle locale cuivre ne sont *in fine* recouverts ni par le tarif récurrent mensuel tel qu'il découle de ce nouvel exercice, ni par le tarif des frais d'accès au service.

Orange constate en fait que les cas où il est nécessaire de construire effectivement un branchement client cuivre (entre PC et logement) lors d'une commande d'accès (aussi bien en dégroupage que pour les autres produits cuivre) restent marginaux. Contrairement à ce qu'affirme l'Arcep, le tarif des frais d'accès au service ne recouvre ainsi aujourd'hui qu'un nombre limité de nouvelles constructions effectives de raccordement client final. Il convient néanmoins de noter que le taux d'intervention des techniciens chez le client reste significatif (de l'ordre de [...] % en 2018 pour le dégroupage) lors de la commande d'accès, mais concerne avant tout des situations où le branchement cuivre est déjà construit.

Orange conteste l'approche de l'Arcep, qui remet en cause le fondement de la méthode recommandée par la Commission européenne, consistant à établir la modélisation des coûts sur un réseau NGA moderne efficace, puisqu'une partie des coûts n'est pas prise en compte dans la modélisation, et n'est donc pas recouverte au final.

En outre, la modélisation incomplète retenue par l'Arcep ne vient pas donner un signal « construire ou acheter » correct, dans la mesure où le tarif qui en résulte ne correspond pas au coût moyen pour l'établissement du réseau NGA de référence (i.e. le réseau FttH), étant entendu qu'il n'intègre pas le coût du raccordement final. L'Arcep ne respecte pas ici non plus l'objectif affiché par la Commission européenne.

L'Arcep défend enfin le fait de ne pas intégrer le coût du raccordement client final en fibre optique dans le périmètre du réseau NGA moderne efficace modélisé sous prétexte que « *la logique d'actif moderne*

équivalent implique, comme ci-dessus, de choisir une technologie alternative dans les zones où son coût serait démesuré. »

Orange considère que l'Arcep commet une erreur d'interprétation sur ce que doit être la technologie alternative. La recommandation de la Commission européenne est très claire sur le fait que le régulateur doit soit retenir un réseau FttH complet (en intégrant le raccordement client final en fibre optique), soit retenir un réseau FttC (ce qui suppose le cas échéant de tenir compte des coûts de la partie restant en cuivre), soit une combinaison des deux.

« (40) Compte tenu du principe de neutralité technologique et des différentes situations nationales, les ARN doivent avoir une certaine souplesse pour modéliser un tel réseau NGA moderne efficace. Le réseau NGA peut donc être basé sur l'une des diverses technologies d'accès et topologies de réseau dont disposent les opérateurs pour déployer ce type de réseau.

(41) Il est possible de considérer un réseau FttH, un réseau FttC (fibre jusqu'au point de concentration) ou une combinaison des deux comme le réseau NGA moderne efficace. Selon cette approche, le coût calculé pour le réseau NGA devrait être ajusté pour refléter les différentes caractéristiques d'un réseau en cuivre. Cela implique d'évaluer la différence de coût entre un produit d'accès basé sur NGA et un produit d'accès entièrement basé sur le cuivre en apportant les adaptations nécessaires, en termes d'ingénierie de réseau, au modèle NGA afin de déterminer le tarif de gros de l'accès par le cuivre. Lorsqu'elles déterminent la durée de vie économique des actifs dans un réseau FttC modélisé, les ARN devraient tenir compte de l'évolution technologique escomptée des différents composants du réseau. »

En aucun cas, selon ce texte, un régulateur qui a fait le choix du FttH ne peut s'affranchir d'intégrer les coûts du raccordement client final en fibre optique au prétexte que ces coûts « seraient démesurés. »

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, Orange constate que la modélisation réalisée par l'Arcep est incomplète, et ne permet donc pas en l'état de déterminer un coût qui puisse servir de référence pour l'établissement du tarif du dégroupage total.

L'Arcep doit donc corriger sa modélisation pour être en conformité avec la recommandation de la Commission européenne, en intégrant bien les coûts du raccordement final en fibre optique dans la modélisation des dépenses d'investissement.

Orange tient d'ailleurs à rappeler que l'Arcep avait jugé pertinent dans sa décision⁵ de décembre 2017 de retenir les coûts du raccordement client final en fibre optique dans le périmètre des dépenses d'investissement pour le réseau NGA moderne efficace modélisé (§ 3.3.4.b). Orange s'étonne ainsi qu'un segment de réseau aussi structurant, qui avait été considéré à juste titre comme pertinent en décembre 2017 dans le périmètre de modélisation, ne le soit plus aujourd'hui ! Orange critique un tel mouvement incohérent de l'Arcep, qui remet en cause le besoin de prévisibilité du cadre réglementaire.

Orange note enfin que les autorités de régulation nationale qui ont retenu le FttH comme réseau NGA moderne efficace dans les modélisations mises en place ont correctement intégré le raccordement final en fibre optique dans le périmètre du réseau modélisé. C'est notamment le cas de l'Allemagne et de l'Espagne.

Exemple allemand

La méthodologie du BNetzA est explicite quant au fait que le réseau NGA moderne efficace modélisé part du domicile du client final, ce qui intègre le raccordement final en fibre optique⁶.

⁵ décision n° 2017-1570 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 21 décembre 2017 fixant un encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre pour les années 2018 à 2020

⁶ https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Marktregulierung/massst_aebe_methoden/kostenmodelle/anschlussnetz/anschlussnetz.html

« Hierfür ermöglicht das Analytische Kostenmodell Anschlussnetz die Quantifizierung aller relevanten Kosten zum Bau eines Anschlussnetzes. Dabei wird ein sogenannter Bottom-up-Modellierungsansatz verfolgt. Alle notwendigen Bestandteile eines effizienten Anschlussnetzes – ausgehend vom Hausanschluss der Kunden bis hin zum Metropolitan Point of Presence (MPoP) bzw. Hauptverteiler – werden modelliert und bewertet. Den Ausgangspunkt bilden die Verwendung von Geokoordinaten für die Anschlussnachfrage und Hauptverteiler-Standorte sowie ein georeferenziert vorliegendes Straßennetz. »

(traduction) À cet effet, le réseau d'accès au modèle de coût analytique permet de quantifier tous les coûts pertinents pour la construction d'un réseau d'accès. Une approche de modélisation dite ascendante est suivie. Tous les composants nécessaires à un réseau d'accès efficace - à partir de la connexion au domicile du client au point de présence métropolitain (MPoP) ou au distributeur principal - sont modélisés et évalués. Le point de départ est l'utilisation de coordonnées géographiques pour la demande de raccordement et les principaux emplacements de distribution ainsi qu'un réseau routier géoréférencé.

Exemple espagnol

Le modèle développé par WIK-Consult⁷ pour le CNMC est également explicite quant au fait que le réseau FttH modélisé intègre le raccordement final en fibre optique. Le modèle distingue d'ailleurs l'accès au bâtiment, pour l'ensemble des logements, et le câblage interne des bâtiments, pour les immeubles d'habitation.

(page 60) *The building access cable segment is defined as the segment between building access sleeve in the distribution cable and BDB location. The BDB locations are derived during the geographical data processing, measured by the portal locations. [...] As already mentioned the deployment cost for the building access is determined by individual building access length and the average deployment price per metre. A length is determined by the model for each portal endogenously. [...] The in-house cable segment is for our purpose defined as the cable segment connecting the individual customer home with the BDB. Depending on the deployment form, this segment consists of different network elements. In Spain several deployment forms are in use. As already described in sections 2.1 and 2.3, in-house cables may be constructed on the façade of the building, within a normal indoor installation on the wall or in-wall or in a dedicated tray system. »*

Le choix de l'Arcep de modéliser les coûts d'exploitation sur la base du réseau FttH n'est pas cohérent avec la recommandation de la Commission européenne.

Pour les dépenses d'investissement (CAPEX) comme pour les coûts d'exploitation (OPEX), le principe général de recouvrement des coûts est de rigueur. Si ce principe conduit, s'agissant des CAPEX, à fonder l'évaluation des coûts sur la modélisation d'un réseau NGA moderne efficace afin « [d'] éviter l'augmentation artificielle des tarifs de gros d'accès par le cuivre qui, autrement, serait observée du fait de la migration de la clientèle vers le réseau NGA de l'opérateur PSM », cela n'est pas automatiquement vérifié pour les OPEX.

Or l'Arcep semble ici tenir pour acquis que le réseau NGA moderne efficace retenu, au cas d'espèce le réseau FttH, doit servir à la fois de référence pour l'évaluation des CAPEX et pour l'évaluation des OPEX.

L'Arcep ne développe aucun argument pour justifier le fait de modéliser les coûts d'exploitation sur la base du réseau FttH. En particulier, l'Arcep n'indique pas en quoi retenir une telle modélisation pour

⁷https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Telecomunicaciones/Modelos %20de %20coste/20180221_Descripci%C3%B3n %20modelo %20BU LRIC %20red %20de %20acceso.pdf

les OPEX permettrait « [d'] éviter l'augmentation artificielle des tarifs de gros d'accès par le cuivre qui, autrement, serait observée du fait de la migration de la clientèle vers le réseau NGA de l'opérateur PSM ». Orange estime à ce titre que l'approche de l'Arcep n'est pas cohérente avec la recommandation « non-discrimination et méthode de coûts » de la Commission européenne.

Orange rappelle que rien dans le texte de la recommandation ne s'oppose à ce que l'évaluation des coûts d'exploitation soit fondée sur les coûts réels du réseau de boucle locale cuivre, issus de la comptabilité réglementaire d'Orange, à partir du moment où ces derniers ne sont pas augmentés artificiellement par la migration du réseau cuivre vers le réseau fibre.

Comme vient explicitement le préciser la Commission européenne dans sa recommandation, le recours au réseau NGA moderne efficace a pour unique objectif de corriger l'augmentation artificielle liée au vidage progressif du réseau de boucle locale cuivre.

(39) Il y a de moins en moins de lignes actives en cuivre en raison de la migration de la clientèle vers le câble, la fibre optique et/ou les réseaux mobiles. Modéliser un réseau NGA efficace unique pour les produits d'accès par le cuivre et NGA annule l'effet de volume inflationniste qui résulte de la modélisation d'un réseau en cuivre lorsque les coûts fixes de réseau sont répartis sur un nombre décroissant de lignes en cuivre actives, et permet de transférer progressivement le volume de trafic du cuivre au NGA à mesure que celui-ci est déployé et adopté. [...]

Aussi, dans la mesure où les coûts d'exploitation du réseau de boucle locale cuivre n'augmenteraient pas de manière artificielle au fur et à mesure de la migration des accès vers la fibre, Orange considère que l'Arcep ne serait pas fondée à établir sur la base d'un réseau FttH les coûts d'exploitation servant de référence à l'établissement du tarif du dégroupage total, et ce d'autant plus que le niveau envisagé ne permettrait pas à Orange de recouvrer correctement les coûts d'exploitation de son réseau cuivre.

Orange note d'ailleurs que certains régulateurs ont combiné efficacement modélisation ascendante pour les CAPEX et référence aux coûts issus de la comptabilité réglementaire de l'opérateur historique pour les OPEX afin d'évaluer le tarif du dégroupage total. C'est le cas en Espagne, où le CNMC a retenu une telle approche hybride, fondée à la fois sur un modèle BU LRIC+ et sur la comptabilité de Telefónica.

C'est également le cas en Allemagne, où le projet de décision⁸ du BNetzA d'encadrement du tarif du dégroupage, notifié à la Commission européenne, est explicite sur le fait que les coûts d'OPEX retenus pour l'exploitation, le SAV et la commercialisation sont issus de la comptabilité réglementaire de Deutsche Telekom.

« 4.1.1.2 Kalkulationen der Einzelkosten weiterer Kostenbestandteile

Hinsichtlich der Einzelkosten weiterer Kalkulationsbestandteile (Betriebs- und Mietkosten, Kosten für Vertrieb und Entstörung) waren die Unterlagen der Antragstellerin wie in den vorausgegangenen Verfahren aussagekräftig genug, dass die Beschlusskammer sie als Entscheidungsgrundlage heranziehen konnte.

Zu den Miet- und Betriebskosten, die als Zuschläge der Investitionswerte kalkuliert werden, enthalten die Kostennachweise hinreichende Preis-Mengengerüste [...] bzw. Auflistungen der einfließenden Kostenarten, die eine Bewertung der ausgewiesenen Beträge zulassen. Im Gegensatz zur Kalkulation der Investitionswerte ist auf dieser Grundlage eine Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 34 Abs. 4 TKG möglich. »

(traduction) 4.1.1.2 Calculs des coûts individuels pour les autres éléments de coût

⁸ https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK3-GZ/2019/BK3-19-0001/BK3-19-0001_Konsultationsentwurf_download_bf.pdf?__blob=publicationFile&v=2

En ce qui concerne les coûts individuels des autres éléments du calcul (frais de fonctionnement et de location, frais de vente et dépannage), les documents [de Deutsche Telekom] étaient, comme dans la procédure précédente, suffisamment informatifs pour que la chambre de décision puisse les utiliser comme base de décision.

En plus des coûts de location et d'exploitation, qui sont calculés comme des suppléments pour les valeurs d'investissement, les déclarations de coûts contiennent des structures de volume de prix suffisantes [...] ou des listes des types de coûts qui entrent en jeu et qui permettent d'évaluer les montants indiqués. Contrairement au calcul des valeurs d'investissement, il est possible sur cette base de déterminer les coûts d'une prestation de services efficace conformément à l'article 34 (4) TKG.

Compte tenu de ces éléments, Orange demande à l'Arcep de revoir sa méthodologie s'agissant de l'évaluation des coûts d'exploitation pour la détermination du tarif du dégroupage de la boucle locale cuivre, en renonçant à une modélisation ascendante ici injustifiée, fondée sur un réseau FttH théorique, et en maintenant la référence aux coûts d'Orange, tels qu'issus de la comptabilité réglementaire d'Orange.

Contrairement à ce qu'affirme l'Arcep, la France est dépositionnée par rapport aux autres pays européens comparables.

L'Arcep produit un benchmark européen pour tenter de prouver que le niveau tarifaire déterminé pour le dégroupage total n'est pas dépositionné par rapport aux niveaux pratiqués au sein des pays européens comparables (Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne).

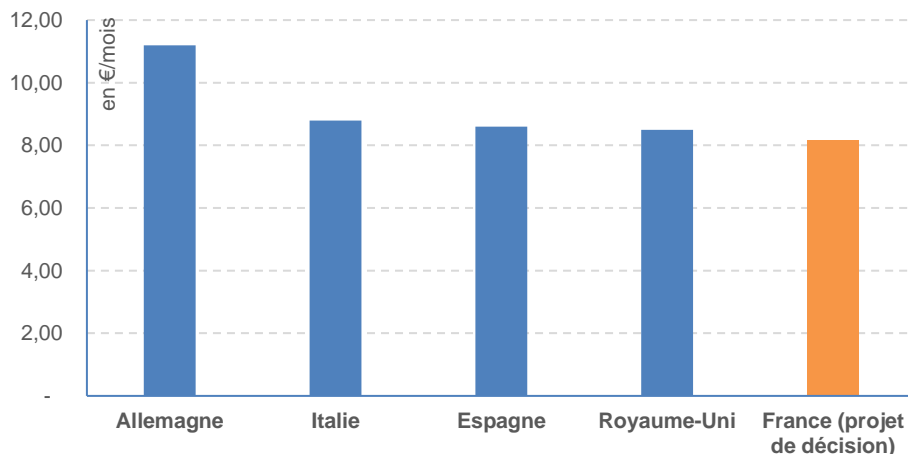
L'exercice réalisé ici est cependant biaisé, puisque pour la France le niveau tarifaire intègre l'IFER, qui est une fiscalité spécifique qui n'a donc pas lieu d'être prise en compte dans ce type de comparaison.

Une fois corrigé de l'IFER, le niveau tarifaire du dégroupage total à retenir pour le cas français est de :

- 8.16 €/mois pour 2020 (avec un IFER de 1.30 €)
- 8.20 €/mois pour le prix-plafond envisagé par l'Arcep pour la période 2021-2023 (avec un IFER de 1.45 €)

Contrairement à ce qu'affirme l'Arcep, la France est ainsi nettement dépositionnée aujourd'hui s'agissant du niveau tarifaire du dégroupage total net de toute taxe par rapport à la fourchette [8.50 €/mois – 11.19 €/mois] correspondant aux pays européens comparables, et le projet de prix-plafond ne vient pas corriger cet écart.

comparaison entre la France et les pays voisins s'agissant du tarif récurrent du dégroupage total (hors fiscalité)



Au demeurant, Orange constate que le niveau tarifaire du dégroupage total envisagé par l'Arcep pour la période 2021-2023 n'est pas conforme aux projections de la Commission européenne énoncées dans la recommandation « non-discrimination et méthode de coûts » :

« 41. En se fondant sur les tarifs d'accès constatés dans les États membres et en tenant compte du potentiel de variation limitée des coûts à l'échelle locale, la Commission estime que l'application des principaux éléments de la méthode de calcul des coûts recommandée, à savoir reposer sur un réseau moderne efficace, répondre au besoin de disposer de tarifs de gros d'accès par le cuivre stables et prévisibles sur la durée, et prendre en compte, de façon appropriée et cohérente, l'incidence de la baisse des volumes, ainsi que des méthodes utilisées en application du point 40 devrait déboucher sur des prix d'accès par le cuivre stables et sur une moyenne mensuelle des tarifs d'accès totalement dégroupé à la boucle locale cuivre par ligne louée dans l'Union s'inscrivant dans une fourchette allant de 8 à 10 EUR (net de toutes taxes), en prix de 2012 (la fourchette de tarifs). »

En effet, la fourchette de tarifs envisagée ici [8.00 €/mois – 10.00 €/mois] en prix de 2012 se déforme, compte tenu de l'inflation (hypothèse : 0.60 % en 2021, 1.0 % en 2022 et 1.0 % en 2023), en :

- [8.48 €/mois – 10.60 €/mois] en 2021
- [8.57 €/mois – 10.71 €/mois] en 2022
- [8.65 €/mois – 10.82 €/mois] en 2023

Le niveau tarifaire du dégroupage total net de toute taxe envisagé par l'Arcep pour la période 2021-2023 – 8.20 €/mois – est ainsi systématiquement inférieur à la borne minimale de la fourchette envisagée par la Commission européenne, une fois corrigée de l'inflation.

*** **

*** **

La modélisation de l'Arcep doit être adaptée afin de refléter correctement les coûts.

Le raccordement client final en fibre optique doit être réintégré dans le périmètre du modèle BLOM.

Comme développé *supra*, Orange considère que l'Arcep n'a pas appliqué correctement la méthodologie du réseau NGA moderne équivalent, en ne prenant pas en compte le coût du raccordement final en fibre optique. Orange demande à l'Arcep d'apporter la correction nécessaire à la modélisation des coûts d'investissement.

Orange retient les éléments suivants pour le calcul :

- le coût moyen de construction du raccordement final en fibre optique sur le périmètre national (en intégrant les raccordements longs) est évalué à 500 € (ainsi que cela a été indiqué par Orange dans la réponse à la consultation publique sur la modélisation BLOM) ;
- la durée de vie est fixée à 20 ans, avec un taux de progrès technique fixé à 0.8 % ;
- le taux de câblage nécessaire pour les locaux est évalué à 70 %⁹ ;
- le taux d'occupation d'un raccordement construit est évalué à 90 %.

Orange considère ainsi que le coût moyen amorti par accès en service, évalué à 2.47 €/mois (en incluant les coûts communs), doit être ajouté au coût total par accès en service.

Les paramètres de la modélisation pour les autres dépenses d'investissement (CAPEX) doivent être mieux ajustés, à l'intérieur des fourchettes proposées.

Sur les paramètres de modélisation du réseau

Orange réagit ici aux paramètres pour lesquels l'Arcep a retenu une borne basse et une borne haute dans son projet de décision. D'une manière générale, Orange considère que certaines fourchettes proposées par l'Arcep sont trop larges, et n'encadrent pas correctement ce qui devrait constituer une position médiane juste.

Orange détaille ci-dessous, pour chaque paramètre, les valeurs autour desquelles l'Arcep doit resserrer et recentrer les fourchettes, compte tenu des règles effectivement appliquées lors de leurs déploiements. Orange renvoie l'Arcep à sa réponse à la consultation publique sur la modélisation BLOM s'agissant de la justification pour l'ensemble de ces valeurs.

S'agissant de la part du génie civil pleine terre à reconstruire en aérien sur le segment distribution, les taux sont de [...] % en zone RIP et [...] % en zone AMII. Les fourchettes proposées par l'Arcep sont trop larges.

S'agissant de la reconstruction du génie civil en conduite sur le segment transport, le segment de transport doit systématiquement être déployé dans du génie civil en conduite, ce qui suppose de reconstruire du génie civil en conduite à la fois pour les cas de pleine terre et pour les cas où du génie civil aérien est disponible.

S'agissant de la surcapacité appliquée aux fibres en distribution pour déterminer le calibre de câbles, le taux de 30 % doit être retenu.

S'agissant du taux appliqué au nombre de lignes pour le dimensionnement du transport optique, le taux de 20 % doit être retenu.

La taille maximale des câbles utilisés sur le génie civil aérien est de 144 fibres.

⁹ (décision n° 2017-1570 de décembre 2017) « Au vu des éléments concrets additionnels apportés lors de la consultation publique sur le projet de décision, l'Autorité estime pertinent de retenir à ce stade une fourchette de [60 % - 80 %] quant à la proportion des coûts du raccordement final fibre à inclure dans les coûts. »

La taille maximale des armoires des PM extérieurs en ZMD et ZTD-PBD est de 360 lignes.

Sur les coûts unitaires

Comme précédemment, Orange considère que certaines fourchettes proposées par l'Arcep sont trop larges, et n'encadrent pas correctement ce qui devrait constituer une position médiane juste.

Orange détaille ci-dessous, pour les principaux coûts unitaires, les valeurs autour desquelles l'Arcep doit resserrer et recentrer les fourchettes, compte tenu des coûts effectivement constatés lors des déploiements. Orange renvoie l'Arcep à sa réponse à la consultation publique sur la modélisation BLOM s'agissant de la justification pour l'ensemble de ces valeurs.

S'agissant de la pose de câble aérien, le coût de [...] €/m doit être retenu pour la zone RIP, afin de tenir compte des sujétions aériennes.

Le coût linéaire de reconstruction de génie civil de pleine terre en conduite est de [...] €/m en zone AMII et [...] €/m en zone RIP.

Le coût linéaire de reconstruction d'appuis aériens est de [...] €/m en zone RIP.

S'agissant du coût unitaires RTO et aménagement de l'espace, il faut tenir compte d'un coût d'aménagement de [...] k € pour un bâtiment existant et de [...] k € pour un shelter.

Il faut retenir un taux de surcoût lié aux études de conception et de planification du réseau de [...] %.

Sur les paramètres financiers

La durée de vie appliquée aux coûts de conception et de planification du réseau doit être égale à celle des actifs déployés.

S'agissant du taux de coûts communs, il convient de retenir le taux issu du modèle de coûts réglementaires d'Orange ([...] % pour le prévisionnel 2020).

Les coûts d'exploitation (OPEX) doivent être établis sur la base de la comptabilité réglementaire d'Orange

Comme rappelé précédemment, Orange considère que la méthodologie proposée par l'Arcep s'agissant de l'évaluation des coûts d'exploitation pour la détermination du tarif du dégroupage de la boucle locale cuivre, fondée sur un réseau FttH théorique, n'est pas justifiée.

Orange demande ainsi à l'Arcep de revoir sa méthodologie pour les coûts d'exploitation, en maintenant la référence aux coûts d'Orange, tels qu'issus de la comptabilité réglementaire d'Orange, de manière à permettre à Orange de recouvrer correctement les coûts pertinents réellement encourus sur la boucle locale cuivre, et ainsi de maintenir un niveau de qualité de service satisfaisant, au bénéfice de tous les utilisateurs.

Sur les coûts d'exploitation et coûts support de la boucle locale cuivre (hors génie civil)

Orange constate que la modélisation proposée par l'Arcep ne permet d'atteindre qu'un coût moyen de 0.30 €/mois dans la borne haute, soit nettement moins que le coût moyen constaté sur la période 2015-2019 sur la base de la comptabilité réglementaire d'Orange, soit entre [...] €/mois et [...] €/mois.

Cela est dû notamment au fait que l'Arcep n'intègre dans le périmètre de sa modélisation que les coûts de supervision, de SI et de bâtiments, et non pas les coûts de maintenance, considérant que ces derniers sont pris en compte dans les coûts de patrimoine via le remplacement des actifs (avec une durée de vie réduite). Orange conteste cette approche, nullement justifiée, et sans aucune hypothèse s'agissant du calcul de la durée de vie.

Orange demande ainsi à l'Arcep d'établir le calcul des coûts d'exploitation et coûts support de la boucle locale cuivre (hors génie civil) sur la comptabilité réglementaire d'Orange.

En tout état de cause, le coût obtenu ne saurait être inférieur au coût constaté sur la période 2015-2019 sur la base de la comptabilité réglementaire d'Orange, soit *a minima* [...] €/mois.

Sur les OPEX spécifiques (SAV, CVAE et coûts de commercialisation)

L'Arcep note dans son projet de décision qu'« *une augmentation progressive du taux d'intervention client (SAV)* » doit être prise en compte « *du fait d'une déformation du parc qui comportera proportionnellement de plus en plus d'accès en service dans les zones peu denses rurales, dont les réseaux sont caractérisés par une plus grande fragilité* ».

Orange considère que l'Arcep reconnaît ici que les coûts spécifiques au SAV vont nécessairement augmenter au fur et à mesure de la déformation du parc, compte tenu de la migration du cuivre vers la fibre. Orange estime à ce titre pertinent, comme démontré précédemment, d'établir l'évaluation des OPEX spécifiques sur la comptabilité réglementaire d'Orange, de manière à ce qu'Orange puisse recouvrer correctement les coûts pertinents réellement encourus.

Orange constate que la modélisation proposée par l'Arcep permet d'atteindre un coût moyen de 2.24 €/mois dans la borne haute pour les OPEX spécifiques (dont 1.97 €/mois pour le SAV), ce qui est cohérent avec les projections réalisées par Orange pour la période 2021-2023.

Aussi, dans l'hypothèse où l'Arcep maintiendrait une modélisation des OPEX spécifiques fondée sur un réseau FttH théorique, Orange demande à l'Arcep de retenir la borne haute.

L'assiette des accès pour le calcul du coût unitaire doit être corrigée pour mieux refléter le parc total d'accès en service cuivre et fibre.

L'Arcep retient dans sa modélisation une demande cible de 39.9 M de locaux, sur la base d'un référentiel établi notamment à partir des données IPE des opérateurs d'infrastructures.

S'agissant de l'assiette des accès en service pour le calcul du coût unitaire, l'Arcep introduit un taux de remplissage du réseau modélisé afin d'évaluer le nombre d'accès auxquels rapporter le coût total du réseau. Ce taux est évalué par l'Arcep à 85 %, ce qui correspond à un parc de 33.9 M d'accès en service.

Cette évaluation n'est pas conforme à ce qui a pu être observé sur le réseau de boucle locale cuivre à l'apogée de son utilisation (2012).

La recommandation de la Commission européenne est ainsi explicite sur le fait que le décompte d'accès en service à retenir pour l'évaluation du coût unitaire doit intégrer les accès cuivre et les accès FttH, et exclure les autres accès (câble coaxial, réseaux mobiles etc.)

(39) Il y a de moins en moins de lignes actives en cuivre en raison de la migration de la clientèle vers le câble, la fibre optique et/ou les réseaux mobiles. Modéliser un réseau NGA efficace unique pour les produits d'accès par le cuivre et NGA annule l'effet de volume inflationniste qui résulte de la modélisation d'un réseau en cuivre lorsque les coûts fixes de réseau sont répartis sur un nombre décroissant de lignes en cuivre actives, et permet de transférer progressivement le volume de trafic du cuivre au NGA à mesure que celui-ci est déployé et adopté. Seul le volume de trafic migrant vers d'autres infrastructures (par exemple le câble ou les réseaux mobiles), qui ne sont pas comprises dans le modèle de calcul des coûts, entraînera une hausse des coûts unitaires.

La somme des parcs de paires de cuivre et d'accès FttH en service, à l'exclusion des autres technologies d'accès (et en particulier le câble coaxial), représente ainsi un majorant (compte tenu des



éventuels doubles comptes dans le cas où un même client a à la fois un accès cuivre et un accès FttH) permettant de déterminer l'assiette d'accès en service pour le calcul du coût unitaire.

Fin juin 2020, le parc total de paires de cuivre et d'accès Fttx s'établissait à [...] M :

- dans son observatoire à fin T2 2020¹⁰, l'Arcep comptabilisait 8.30 M d'accès Fttx (FttH + FttO) ;
- dans son suivi trimestriel, Orange comptabilisait [...] M paires de cuivre en service fin juin 2020.

Le diagramme ci-dessous, établi à partir de ces mêmes sources¹¹, présente ainsi l'évolution du parc total de paires de cuivre et d'accès Fttx en service sur l'ensemble du territoire depuis 2011. Ce parc total a atteint un maximum début 2015, puis amorcé depuis une lente décroissance d'environ 100 k accès par an.

[...]

Orange estime ainsi que le parc total de paires de cuivre et d'accès Fttx en service s'établira à [...] M mi-2021 et [...] M mi-2022. Cela donne donc un taux de remplissage entre [...] % et [...] %, sur la base du total de locaux de 39.9 M, pour la période 2021-2023.

Compte tenu de ces éléments, Orange demande à l'Arcep de corriger sa modélisation en retenant un taux de remplissage maximum entre [...] % et [...] %, cohérent par rapport au principe retenu par la Commission européenne dans sa recommandation.

*** **

*** **

¹⁰ <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/r/687a6fc8-c812-4e72-b184-377c5ce49cd4>

¹¹ Sources : Suivi trimestriel des paires de cuivre en service Orange et Observatoire trimestriel Arcep