

Consultation publique

Encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre pour les années 2021 à 2023

Réponse à la consultation publique du 11 septembre 2020

Synthèse

La migration vers la fibre est une réalité depuis des années et a poursuivi son accélération en 2020. Par ailleurs, Orange annonce de premières fermetures commerciales cuivre massives dès le printemps 2021.

Dans ce contexte inédit, les tarifs d'accès à la boucle locale cuivre représentent un enjeu majeur pour le marché et l'effectivité de la concurrence. **Il revient à l'Arcep de s'assurer que le tarif de l'accès à la boucle locale cuivre restera stable et prévisible** notamment afin répondre aux exigences nationales et européennes destinées à sécuriser l'investissement dans les réseaux de nouvelle génération et préserver la concurrence.

A cet égard, **Bouygues Telecom salue le choix de l'Arcep d'abandonner le modèle de coûts réglementaire**, inadapté à la révolution technologique en cours, et de recourir exclusivement au modèle BLOM plus pertinent.

En revanche, **l'Arcep contrevient au double objectif de stabilité et de prévisibilité en ouvrant la possibilité d'une hausse tarifaire, y compris au cours du cycle 2021-2023, en cas de présentation par Orange d'un plan de fermeture du réseau cuivre ambitieux et assorti de garanties.** Bouygues Telecom s'inquiète vivement de cette rupture avec le cadre réglementaire, tout comme l'Autorité de la concurrence qui relève, dans son avis 20-A-07, le risque que ferait courir ce projet sur la concurrence en créant artificiellement une « *rente temporaire au profit d'Orange* » et des « *déséquilibres financiers susceptibles de distordre la concurrence qui se développe sur les infrastructures en fibre optique* »..

S'agissant des évolutions tarifaires proposées par l'Arcep, Bouygues Telecom estime que **le tarif récurrent actuel du dégroupage total de 9,46€ aurait dû être considéré comme un plafond. Les augmentations des frais d'accès au service de 9€ et 20€ proposées par l'Arcep ne doivent pas s'appliquer en zone non fibrée** au risque, sinon, de constituer un acte punitif pour les opérateurs alternatifs et de renforcer la position dominante d'Orange. Enfin, **Bouygues Telecom invite l'Arcep à supprimer les frais de résiliation dès lors qu'une fermeture commerciale est annoncée par Orange** afin de prévenir la création d'une rente.

Enfin, Bouygues Telecom tient à souligner que le projet d'encadrement tarifaire soumis à consultation publique par l'Arcep est incomplet en raison de l'absence de toute donnée tarifaire relative à la prestation DSL ACCESS ONLY. En conséquence, la contribution de Bouygues Telecom à la présente consultation publique est sans préjudice des observations complémentaires qu'elle serait amenée à formuler lorsqu'elle aura connaissance, *post consultation* publique, de l'encadrement tarifaire proposé par le régulateur pour la prestation susmentionnée.

Table des matières

1.	LE TARIF DU CUIVRE EST UN ENJEU CONCURRENTIEL MAJEUR	4
1.1	LE « PRICE CAP » DE L'ARCEP DOIT ASSURER LA STABILITE ET LA PREVISIBILITE	4
1.2	LE PLAN DE FERMETURE D'ORANGE NE DOIT PAS IMPACTER LA STABILITE ET LA PREVISIBILITE TARIFAIRE RECHERCHEE, NI RENFORCER ORANGE	5
2.	LES HAUSSES TARIFAIRES ENVISAGEES PAR L'ARCEP IMPACTERONT LA CONCURRENCE ET RENFORCERONT LA POSITION DOMINANTE D'ORANGE	7
2.1	LE TARIF MENSUEL AURAIT DU ETRE REVU A LA BAISSSE, MALGRE LA HAUSSE DE L'IFER	7
2.2	L'AUGMENTATION DES FAS SERA PUNITIVE EN ZONE NON-FIBREE	8
2.3	LES FRAIS DE RESILIATION DEVRONT ETRE ANNULES APRES FERMETURE COMMERCIALE A L'INITIATIVE D'ORANGE	9
3.	LE MODELE BLOM EST ADAPTE MAIS CERTAINS PARAMETRES POURRAIENT ETRE REVUS.....	9

1. Le tarif du cuivre est un enjeu concurrentiel majeur

1.1 Le « price cap » de l'Arcep doit assurer la stabilité et la prévisibilité

Sur le cadre réglementaire et les risques concurrentiels généraux

A titre liminaire, Bouygues Telecom tient à rappeler son attachement à un tarif de l'accès à la boucle locale cuivre qui soit prévisible et stable. Ces deux éléments sont d'ailleurs à la base de la régulation des communications électroniques et doivent guider l'action du régulateur français sous peine de méconnaître le cadre réglementaire européen, en particulier l'article 8 de la directive « cadre » modifiée en 2009.

La Commission européenne, via sa recommandation 2013/466/UE du 11 septembre 2013, a confirmé cette double exigence en indiquant que la stabilité et la prévisibilité réglementaire sont indispensables pour libérer l'investissement et, plus largement, le financement des réseaux en fibre optique dans une perspective d'extinction progressive du réseau cuivre. La Commission Européenne précise par ailleurs, que cette transition – et le besoin de financement des réseaux fibre – ne doit pas se faire au détriment de la dynamique concurrentielle. **Aussi, parmi les objectifs de cette recommandation, figurent l'instauration d'une stabilité des prix de l'accès cuivre.**

Sur le plan national, l'Autorité de la concurrence s'inquiétait il y a quelques semaines encore, dans son avis 20-A-07 du 15 septembre 2020 sur les projets d'analyses de marchés de l'Arcep, de la « création d'une rente temporaire au profit d'Orange » en cas de hausse du tarif cuivre. **L'Autorité de la concurrence invitait ainsi l'Arcep à « ne pas créer de déséquilibres financiers susceptibles de distordre la concurrence qui se développe sur les infrastructures en fibre optique ».**

Bouygues Telecom partage la préoccupation des instances européennes et nationales. A cet égard, il est essentiel de rappeler que chaque euro supplémentaire versé à Orange pour l'accès à son réseau cuivre sera un euro en moins investi par les opérateurs alternatifs dans les réseaux fibre. A l'inverse, Orange pourra à son gré exploiter cet euro, perçu en conséquence de son monopole historique sur l'infrastructure cuivre, pour renforcer plus encore sa position dominante sur le marché de la fibre optique. En conséquence, **toute hausse, même minime, des tarifs cuivre met en risque le marché et la dynamique concurrentielle, notamment car les opérateurs n'ont pas tous les mêmes capacités financières.**

L'absence de stabilité et de prévisibilité des tarifs cuivre serait d'autant plus punitive et dangereuse que les opérateurs alternatifs ne seront plus en mesure de maîtriser leurs coûts unitaires en raison du poids exponentiel représenté par les coûts fixes dans le contexte actuel de fermeture du réseau cuivre. A titre d'exemple, un DSLAM accueillant aujourd'hui un grand nombre de clients ne supportera plus demain que quelques clients alors que les frais d'hébergement, d'électricité ou de climatisation seront inchangés. Cela serait d'autant plus dommageable pour le marché qu'Orange, en raison de sa masse critique plus importante, est moins exposée à ce phénomène que les opérateurs alternatifs.

Sur les aspects spécifiques au réseau cuivre d'Orange

Bouygues Telecom rappelle que le réseau cuivre d'Orange, hérité du monopole de France Telecom, est aujourd'hui largement amorti.

Celui-ci voit également sa qualité de service se dégrader régulièrement depuis 2015 comme en atteste la mise en demeure de l'Arcep (décision 2018-1596-RDPI) envers Orange en réponse aux craintes exprimées par les opérateurs alternatifs, fortement pénalisés sur le marché de détail, et des pouvoirs publics. Il est à noter que, malgré la mise en demeure de l'Arcep fin 2018, la qualité du réseau d'Orange poursuit sa dégradation.

Il convient également de relever qu'Orange disposera dans les années à venir d'importants leviers pour piloter ses coûts de l'infrastructure cuivre et générer de nouveaux revenus. A titre d'exemple, l'Arcep envisage elle-même de pouvoir lever les obligations de QoS cuivre d'Orange sur les zones fermées commercialement, ce qui permettra à Orange de réduire ses coûts dès avril 2021 (selon la communication Orange de septembre 2020) sur un périmètre pouvant dépasser 10 millions de lignes. Par ailleurs, Orange cède déjà son patrimoine immobilier – la fibre nécessite moins de NRO que le cuivre de NRA – et revend des centaines de milliers de tonnes de cuivre¹ qu'il retire de son réseau cuivre. Avec la fermeture du réseau cuivre à venir, ce mouvement sera appelé à s'amplifier ce qui renforcera plus encore les moyens financiers, et donc la position dominante, d'Orange.

Le « price cap » Arcep doit assurer la stabilité et la prévisibilité tarifaire afin de sécuriser l'investissement dans les réseaux et préserver la concurrence.

Eu égard à l'obsolescence du réseau cuivre, à la baisse continue de la qualité du service rendu par Orange et aux leviers financiers dont il dispose, nous considérons que le tarif en vigueur en 2020, à savoir de 9,46€, aurait dû être considéré comme un plafond.

1.2 Le plan de fermeture d'Orange ne doit pas impacter la stabilité et la prévisibilité tarifaire recherchée, ni renforcer Orange

L'Arcep indique dans son projet de décision qu'elle envisage, dans un objectif d'incitation vis-à-vis d'Orange, de revoir le tarif du cuivre à la hausse, y compris au cours du cycle 2021-2023, en cas de présentation par Orange d'un plan de fermeture du réseau cuivre assorti de garanties sur la rapidité de la transition vers la fibre. **Cette possibilité de modification brutale et soudaine en fonction d'un hypothétique futur plan d'Orange est contraire aux objectifs de stabilité et de prévisibilité évoqués précédemment.**

Par ailleurs, le lien entre une fermeture rapide et une hausse du tarif du cuivre n'a rien d'évident. Quelle logique y aurait-il à pénaliser les opérateurs alternatifs alors même qu'une accélération de la fermeture du cuivre les conduirait à devoir intensifier leurs investissements ? De plus, pourquoi contraindre les opérateurs alternatifs à mobiliser leurs capitaux pour migrer à marche forcée leurs clients cuivre au détriment de l'animation commerciale du marché ? Au contraire, **une telle hausse**

¹ En décembre 2019, Orange annonçait à l'Assemblée Nationale avoir retiré 80k tonnes de cuivre de ses réseaux, alors que la fermeture du cuivre n'était pas encore initiée. La tonne de cuivre se négocie à 6k€ actuellement.

serait un double cadeau fait à Orange : augmentation de ses revenus via la hausse tarifaire du cuivre et augmentation de sa part de marché fibre via une concurrence affaiblie.

Le projet de fermeture de l'infrastructure cuivre impactera fortement l'ensemble du secteur pendant de nombreuses années. Il ne serait pas raisonnable que les règles puissent changer au cours du temps à l'initiative d'Orange. **Ceci serait source d'insécurité juridique pour les opérateurs clients d'Orange sur le marché de gros et contraire aux objectifs de la recommandation 2013/466/UE.**

De plus, Bouygues Telecom tient à rappeler qu'elle mène déjà une politique volontariste d'acquisition et de migration vers la fibre : dès lors que la fibre est disponible le cuivre n'est plus commercialisé (ou alors de manière extrêmement marginale). En parallèle, Bouygues Telecom mène un ambitieux programme de migration de ses clients DSL en parc. Cette double logique est également à l'œuvre chez les concurrents de Bouygues Telecom. Les dynamiques nécessaires à la fermeture du cuivre étant déjà effectives, Bouygues Telecom alerte l'Arcep sur la nécessité de ne pas déstabiliser la concurrence, ni d'apporter d'avantages indus à Orange, sous prétexte d'initier des dynamiques déjà à l'œuvre.

<p>Une augmentation des tarifs cuivre, en contrepartie d'une hypothétique accélération de fermeture du réseau cuivre, est contraire aux objectifs de stabilité et de prévisibilité tarifaire</p> <p>Une telle rupture, prise au nom de la migration vers la fibre, qui est pourtant déjà une réalité, serait un cadeau indu de l'Arcep à Orange <i>in fine</i> payé par les opérateurs tiers et leurs clients</p>

2. Les hausses tarifaires envisagées par l'Arcep impacteront la concurrence et renforceront la position dominante d'Orange

L'Arcep propose, pour le cycle 2021-2023, de faire évoluer les tarifs des offres DEGROUPEMENT TOTAL et DSL ACCESS ONLY. Les tarifs mensuels récurrents et les frais d'accès au service (ci-après les « FAS ») sont visés :

		Tarif mensuel récurrent			Frais et prestations		
		2021	2022	2023	FAS	Résiliation	SAV+
DEGROUPEMENT PARTIEL			1,77 €		66 €	35 €	105 €
DEGROUPEMENT TOTAL			9,46 € 9,65 €		50 € 70 €	5 €	105 €
DSL ACCESS	Mono VC		4,79 €		56 €		135 €
	Bi VC		4,89 €				
DSL ACCESS ONLY	Mono VC	Erreur dans la CP : en attente des tarifs			61 € 70 €		135 €
	Bi VC						

2.1 Le tarif mensuel aurait dû être revu à la baisse, malgré la hausse de l'IFER

Selon le projet Arcep, les tarifs récurrents des offres DEGROUPEMENT TOTAL² pourraient évoluer de 0,19€/mois. Soit 2,28€/an supplémentaires à la charge des opérateurs pour chacun de leurs millions de clients encore en parc. Ainsi qu'évoqué précédemment, **cette hausse du tarif récurrent, qui pourrait être considérée comme contenue en apparence, aura un impact important sur les résultats des opérateurs et dégradera la concurrence sur le marché.** A titre d'exemple, Bouygues Telecom estime que cette hausse pèsera près de [SDA], uniquement pour l'année 2021, et ce sans service additionnel, sur un réseau amorti depuis des années et dont la QoS se dégrade continuellement depuis 2015.

L'Autorité de la concurrence partage cette préoccupation et soulignait, dans son avis 20-A-07 du 15 septembre 2020, que « les opérateurs alternatifs ne pouvaient pas nécessairement maîtriser le rythme de bascule de leurs clients, dont certains se montrent réticents face aux travaux d'installation de la fibre ». **L'Autorité de la concurrence confirme ici que les opérateurs alternatifs pâtiront de cette augmentation tarifaire, si elle est confirmée.**

Sur le DEGROUPEMENT TOTAL spécifiquement, la hausse tarifaire proposée pour l'année 2021 est portée à 0,14€ par l'augmentation de l'IFER et 0,05€ par une augmentation de la rémunération d'Orange. **Cette augmentation de la rémunération d'Orange est discutable.**

En effet, au-delà des aspects concurrentiels détaillés précédemment qui justifient à eux seuls une baisse du tarif du dégroupage, **Bouygues Telecom note qu'une multitude de paramètres utilisés par**

² Le projet d'encadrement tarifaire mis en consultation publique contient une erreur s'agissant de l'encadrement tarifaire que le régulateur entend mettre en œuvre pour la prestation DSL ACCESS ONLY. C'est pour pourquoi, la contribution de Bouygues Telecom est sans préjudice des observations complémentaires qu'elle serait amenée à présenter lorsqu'elle aura connaissance de l'encadrement tarifaire envisagé par le régulateur.

L'Arcep dans ses calculs auraient dû mener à une nette baisse du tarif récurrent. A titre d'exemple, le taux de rémunération du capital a été réduit à 4,8% (contre 7,6% actuellement) et les FAS ne seraient plus recouverts en partie par le tarif mensuel à compter de 2021

Par ailleurs, la modélisation Arcep produit un tarif mensuel du DEGROUPEMENT TOTAL, IFR compris, entre 7,96€ et 10,74€. Bouygues Telecom estime que l'Arcep dispose des leviers nécessaires pour justifier une baisse du tarif récurrent à tout le moins un maintien du tarif en vigueur en 2020.

La hausse du tarif récurrent proposée par l'Arcep aura un impact important sur les résultats des opérateurs et la dynamique concurrentielle.
L'Arcep dispose des leviers pour justifier une baisse de ce tarif et ce malgré la hausse de l'IFER.

2.2 L'augmentation des FAS sera punitive en zone non-fibrée

Dans le contexte actuel de transition vers la fibre, l'Arcep « estime qu'il n'est désormais plus pertinent de faire recouvrer une partie des coûts relatifs aux mises en service via le tarif récurrent mensuel du dégroupage ». En conséquence, l'Arcep propose d'augmenter les FAS des offres DEGROUPEMENT TOTAL et DSL ACCESS ONLY de respectivement de 20€ et 9€. Si elle peut s'entendre en zone fibrée, indépendamment des clients qui n'arrivent pas - ou ne souhaitent pas - se faire raccorder en fibre, **cette importante augmentation des FAS sera punitive en zone non fibrée car les opérateurs n'auront aucune alternative crédible au cuivre.**

Bouygues estime que la hausse des FAS en zone non fibrée pèsera près de [SDA] dans son résultat 2021. Cet impact financier majeur, pourrait décourager les opérateurs alternatifs à acquérir des clients sur les zones non fibrées au risque de réduire l'animation concurrentielle au profit d'Orange historiquement présent sur ces zones. A l'inverse, si les opérateurs alternatifs choisissent de continuer d'animer le marché cuivre, ils ne parviendront pas à amortir les frais d'acquisition de ces nouveaux clients et verront donc leurs capacités financières réduites. Il leur sera alors plus difficile d'animer le marché en zone fibrée, de poursuivre les migrations de leurs clients en parc vers la fibre ou encore de déployer la fibre au rythme d'Orange. En conséquence, **Bouygues Telecom demande que l'augmentation des FAS ne soit pas appliquée en zone non fibrée afin de préserver la concurrence et ne pas renforcer la position dominante d'Orange.**

En outre, **il ne saurait être entendu que cette non-augmentation des FAS en zone non fibrée nécessite d'augmenter le tarif récurrent de la boucle locale cuivre.** En effet, et ainsi que détaillé précédemment, la hausse de 0,19€/mois proposée pour le tarif récurrent du DEGROUPEMENT TOTAL est déjà excessive et l'Arcep dispose des leviers nécessaires pour procéder à une baisse.

A minima, si l'Arcep souhaite maintenir son projet d'augmentation des FAS malgré les risques concurrentiels encourus, cette hausse devra être progressive (ex : 5€ en 2021, 10€ en 2022 et 20€ en 2023) afin de laisser le temps aux opérateurs alternatifs de développer leur couverture fibre et ainsi préserver un minimum la concurrence.

Les FAS ne doivent pas augmenter en zone non fibrée. Il s'agirait sinon d'un acte punitif pour les opérateurs alternatifs conduisant à un renforcement de la position dominante d'Orange
Il ne pourrait être entendu que cette non-augmentation partielle vienne augmenter le tarif récurrent car le tarif proposé est déjà excessif

2.3 Les frais de résiliation devront être annulés après fermeture commerciale à l'initiative d'Orange

L'Arcep ne propose aucune évolution des frais de résiliation. **Pour des raisons évidentes d'équité et de concurrence loyale, Bouygues Telecom demande que ces frais de résiliation soient annulés dès lors qu'une fermeture commerciale du réseau cuivre est annoncée par Orange.** Cette modification évitera la création d'une rente pour Orange - alors que le projet de fermeture est à son initiative – décorrélée de ses coûts. Il est en effet probable qu'Orange ne procédera à aucune action, justifiant ces frais, sur les lignes destinées à être démantelées à court terme.

Il ne saurait être entendu que cette suppression des frais résiliation, dans le cadre spécifique de la fermeture du réseau cuivre par Orange, justifie une augmentation des tarifs récurrents. En effet, l'Arcep indique dans son projet de décision que « les tarifs des prestations de mise en service et de résiliation doivent désormais permettre le recouvrement global des coûts correspondants » : ces frais sont donc déjà indépendants du tarif récurrent.

Les frais de résiliation devront être annulés dès lors qu'une fermeture commerciale est annoncée par Orange afin de prévenir la création d'une rente

2.4 Impact des hausses envisagées par l'Arcep sur le compte de résultat de Bouygues Telecom

Ainsi que développé précédemment, les évolutions tarifaires proposées par l'Arcep pour le cycle 2021-2023 dégraderont significativement les résultats des opérateurs alternatifs – et en premier lieu ceux de Bouygues Telecom - ce qui impactera la dynamique du marché. **Sur l'année 2021, Bouygues Telecom cumulera ainsi une charge supplémentaire de plus de [SDA]** et approximativement autant sur 2022 et 2023. Ces sommes importantes ne pourront pas être affectées à d'autres objectifs stratégiques, telles que le déploiement de la fibre ou l'animation commerciale du marché. Dans le détail, pour l'année 2021, [SDA] seront portés par la hausse du tarif récurrent et plus de [SDA] par la hausse des FAS (dont la très grande part en zone non fibrée ce qui sera punitif en l'absence d'alternative crédible au cuivre).

3. Le modèle BLOM est adapté mais certains paramètres pourraient être revus

L'Arcep dispose de deux modèles de coûts pour fixer le tarif maximum d'accès à la boucle locale cuivre. Le modèle descendant - dit « réglementaire » - vise à recouvrir les coûts passés et présents d'Orange tandis que le modèle ascendant - dit « BLOM » - estime les coûts de reconstruction d'un réseau.

Pour le cycle 2021-2023, l'Arcep a choisi de retenir exclusivement le modèle BLOM car le modèle réglementaire, dans un contexte de fermeture du réseau cuivre, ne répond plus aux objectifs de stabilité et de prévisibilité fixés par le cadre européen et national. **Bouygues Telecom soutient ce choix**

de l'Arcep et demande que le modèle BLOM soit durablement utilisé et ce jusqu'à la fermeture effective du réseau cuivre d'Orange.

En effet, **dans le contexte actuel de fermeture du réseau cuivre, le modèle réglementaire conduirait à une hausse induite de la rémunération d'Orange** car ne tenant pas compte du fait le réseau cuivre est amorti depuis des années (donc que seuls les frais d'entretien inévitables devraient être recouverts), que la qualité du réseau cuivre se dégrade depuis 2015 ou encore qu'Orange disposera dans les années à venir de leviers pour piloter ses coûts et générer de nouveaux revenus.

S'agissant des paramètres retenus par l'Arcep pour le modèle BLOM, Bouygues Telecom estime que certains choix réalisés maximisent de manière artificielle les tarifs qui en sont issus et demande à l'Autorité d'adapter ses paramètres à la réalité du terrain. Selon Bouygues Telecom, qui renvoie à sa réponse à la consultation publique d'avril 2020 sur le modèle BLOM, les coûts de déploiement devraient se situer dans la borne basse du modèle Arcep

A cet égard, et s'il peut sembler pertinent de retenir une empreinte géographique nationale, les coûts à la ligne retenus par l'Arcep en zone RIP ne tiennent pas compte des subventions accordées par les collectivités sur ces zones géographiques et sont donc surévalués. **Les coûts à la ligne sur les zones moins denses étant décorrélés de la réalité du terrain, le tarif calculé est mécaniquement maximisé de manière inopportune.**

Bouygues Telecom estime qu'il sera également **nécessaire de réduire le nombre de NRO afin de tenir compte de la réalité des déploiements**. L'Arcep retient une hypothèse de 8187 NRO, ce qui surestime artificiellement les coûts, tandis que Bouygues Telecom juge que toute valeur supérieure à 7500 ne serait pas réaliste.

En outre, **Bouygues Telecom estime que le nombre de fibres de transport (NRO-PM) retenues est largement surévalué pour répondre aux besoins d'un seul opérateur**. En effet, le couplage en PMi et PMe100 est généralement de 1:64, et de 1:32 en PMe300 (ZTD PBD et ZMD). Bouygues Telecom recommande ainsi que le nombre de fibres de transport soit dimensionné pour les besoins d'un seul opérateur utilisant un taux de couplage de 1:64, et ainsi revu à la baisse afin de tendre vers des coûts réalistes.

En revanche, **Bouygues Telecom juge pertinent le choix de l'Arcep d'exclure le raccordement final de sa modélisation BLOM**. Dans le cas contraire Orange bénéficierait d'un double recouvrement de ses coûts car le raccordement final est déjà pris en compte dans sa comptabilité.

L'utilisation du modèle BLOM est pertinente car ce modèle répond aux objectifs de stabilité et de prévisibilité visés. Le modèle réglementaire ne répond pas enjeux de la migration vers la fibre. Afin d'obtenir un tarif corrélé à la réalité, il conviendra cependant de revoir certains paramètres