

LIGNES DIRECTRICES RELATIVES A LA TARIFICATION DE L'ACCES AUX RESEAUX A TRES HAUT DEBIT EN FIBRE OPTIQUE DEPLOYES PAR L'INITIATIVE PUBLIQUE

Réponse à la consultation publique du 6 octobre 2015

1. Synthèse

Bouygues Telecom partage les objectifs du Plan France THD qui sont que les architectures techniques et conditions tarifaires de l'accès aux réseaux des collectivités permettent la commercialisation adaptée à un traitement en masse d'offres de détails à des tarifs homogènes à l'échelle nationale, ceci dans le but d'atteindre un taux de pénétration de la fibre d'au moins 50% à l'horizon 2020.

Toutefois, Bouygues Telecom estime que ce n'est pas en alignant les conditions tarifaires des offres d'accès des collectivités sur celles des opérateurs privés en Zone Moins Dense que cet objectif sera atteint. En effet, il conviendrait notamment que la référence au tarif de gros moyen qui est appliqué dans d'autres zones comparables soit effectivement une moyenne des coûts supportés par les opérateurs commerciaux dans la totalité de la zone privée (ZTD et ZMD).

Pour assurer un niveau élevé de pénétration de la fibre, il apparaît essentiel que les offres de détails des opérateurs soient à des niveaux tarifaires comparables à ce qui existe aujourd'hui sur le DSL. A ce jour, les opérateurs commerciaux ont mis en œuvre des offres commerciales dont la péréquation prend en compte la ZTD et la ZMD AMII. De ce fait, la disposition des opérateurs privés à financer le déploiement de la fibre optique se regarde bien sur l'ensemble de ce périmètre. Ainsi, seule une référence à un tarif moyen sur l'ensemble de la zone privée pourra permettre d'assurer une homogénéité des tarifs de détails sur l'ensemble du territoire, ce à des tarifs de détails proches de ceux actuellement pratiqués en DSL.

Bouygues Telecom estime que cette pratique serait totalement compatible avec les lignes directrices de la Commission européenne sur les Aides d'Etat qui font bien état de « zones comparables plus compétitives », en laissant le soin à chaque régulateur national de définir cette zone.

En outre, Bouygues Telecom considère que les analyses sur la comparabilité entre les tarifs des différentes zones doivent être regardées sur l'ensemble du tronçon, soit du NRO (y compris la collecte) à la PTO. En effet, les business plan montés par les opérateurs commerciaux prennent bien en compte la totalité de ce tronçon, et donc les coûts associés (i.e. les tarifs de gros des offres d'accès sur le tronçon mutualisé et les coûts associés sur les autres tronçons).

Bouygues Telecom demande donc à l'Autorité de revoir son analyse relative à la notion de « zones comparables » et aux conséquences que cela portent sur les niveaux tarifaires des offres de gros des collectivités.

Sur le point spécifique relatif aux modalités tarifaires transitoires, Bouygues Telecom estime que les remises seraient dangereuses car ne viendraient bénéficier qu'aux plus gros opérateurs commerciaux qui seraient en mesure d'être présents au plus tôt sur les RIP, les autres opérateurs arrivant plus tard devant payer plus cher pour équilibrer les revenus de l'opérateur d'immeuble. Bouygues Telecom estime également de ces remises ne sont nullement justifiées par des économies de coûts correspondantes. Ces mécanismes entraîneraient des situations de distorsion de concurrence entre opérateurs commerciaux, ce qui rendrait les Aides non compatible avec le régime des Aides d'Etat.

Si des dispositions spécifiques devaient amenées à être mises en place par les collectivités, alors elles ne devraient porter que sur le cablage client final, en bénéficiant directement aux abonnés et non pas aux opérateurs commerciaux pour à nouveau ne pas entraîner de distorsion de concurrence.

Bouygues Telecom demande donc que de tels mécanismes de remises tarifaires ne soient pas permis.

Bouygues Telecom a par ailleurs plusieurs demandes portant sur les droits de renouvellement, les droits de suite et les caractéristiques financières sous tendant les offres de gros des collectivités (Coût du capital, primes de risque, ...). Bouygues Telecom estime que ces demandes, pertinentes et proportionnés auraient pour conséquence de rapprocher les prix de gros du FTTH sur ceux du DSL, donc de ne pas dépositionner les prix de détails du FTTH par rapport à ceux du DSL et donc d'assurer un niveau élevé et rapide de pénétration de la fibre.

2. Sur les objectifs des lignes directrices sur la tarification des réseaux FTTH déployés par les RIP

Bouygues Telecom partage les objectifs du Plan France THD qui sont que les architectures techniques et conditions tarifaires de l'accès aux réseaux des collectivités permettent la commercialisation adaptée à un traitement en masse d'offres de détails à des tarifs homogènes à l'échelle nationale.

Bouygues Telecom estime pertinent que ces objectifs soient, d'une part, mis au regard des objectifs de pénétration de la fibre optique, pour lesquels il est notamment fait référence à un taux de pénétration de 50% de la fibre à horizon 2020, et, d'autre part, mis au regard d'un objectif de maintien des tarifs de détails du FTTH à un niveau comparable à ceux existants actuellement sur le DSL.

Or, au regard des tarifs proposés en ZMD (zone prépondérante comme détaillé ci-dessous), et sans péréquation des tarifs de gros la ZMD RIP sur l'ensemble de la zone privée (ZTD et ZMD AMII), Bouygues Telecom estime que si elle doit faire des offres de détails à tarifs péréqués sur l'ensemble du territoire alors ils seront mécaniquement élevés compte tenu de la taille de la ZMD. Par ailleurs, ces offres de détails à tarifs péréqués sur le FTTH se retrouveraient fortement dépositionnés par rapport aux tarifs des offres de détails sur le DSL. Tout ceci pouvant ainsi avoir pour conséquence un ralentissement de la pénétration de la fibre.

En effet, sur le DSL, il faut compter aujourd'hui de l'ordre de 10€ pour l'accès (accès depuis le NRA et raccordement client), alors qu'au regard des niveaux tarifaires mis en avant par l'Autorité sur le FTTH en ZMD, soit une part prépondérante du territoire (cf. infra), les opérateurs commerciaux supporteront, pour un périmètre équivalent (accès depuis le NRO et raccordement client), un coût de l'ordre de 20€.

Il convient donc, comme le propose de plusieurs manières Bouygues Telecom ci-dessous, notamment via la péréquation des tarifs de gros des RIP sur l'ensemble de la zone privée (ZTD et ZMD AMII), de rapprocher les coûts supportés par les opérateurs commerciaux sur la fibre de ceux supportés sur le cuivre, sur le périmètre NRA/NRO – prise abonné, afin notamment d'assurer une pénétration la plus élevée et la plus rapide possible.

Bouygues Telecom partage également les objectifs visant à ce que les conditions tarifaires des RIP soient bien conformes aux règles régissant les aides d'Etat.

Comme elle va le détailler ci-dessous, Bouygues Telecom estime toutefois que la manière dont l'ARCEP interprète ces lignes directrices ne permettra pas, pour divers raisons, de répondre aux objectifs susmentionnés.

3. Sur les modalités de comparaison des conditions économiques d'accès aux réseaux en zone d'initiative privée et en zone d'initiative publique

L'Autorité s'appuie notamment sur les lignes directrices de la Commission européenne sur les Aides d'Etat pour en conclure que la tarification des RIP devrait refléter la tarification en vigueur dans les zones d'initiative privée en dehors des zones très denses, qui sont soumises aux mêmes contraintes réglementaires.

Si les principes définis dans les lignes directrices relatives aux Aides d'Etat doivent effectivement être suivis, Bouygues Telecom estime qu'il est laissé le soin au régulateur national de définir la notion de zones comparables, qui doit prendre en compte les spécificités de chaque Etat-membre.

Or, la cadre réglementaire défini par l'ARCEP sur le déploiement mutualisé de la fibre optique a conduit à découper le territoire en deux zones, fortement déséquilibrées :

- Une Zone Très Dense regroupant 5,5 millions de logements
- Une Zone Moins Dense regroupant 27,7 millions de logements

Par la suite, la Zone Moins Dense a été découpée en deux, à quasi part égale, sur lesquelles une part des déploiements sera effectuée sous initiative privée (ZMD AMII) et l'autre part sera effectuée sous initiative publique (ZMD RIP).

Ainsi, la zone privée représente 58% des logements (16% pour le ZTD et 42% pour la ZMD AMII), soit 42% des logements pour la zone publique.

La disposition des acteurs privés à financer le déploiement des réseaux en fibre optique en zone privée relève donc bien d'une péréquation entre les coûts en ZTD et les coûts en ZMD AMII, et non pas des seuls coûts en ZMD AMII.

Un parallèle devrait être fait entre ce qui existe sur le marché de gros et le marché de détail du DSL. D'une part, les tarifs des offres de gros d'Orange, opérateur régulé, que cela soit pour l'accès passif (dégrouper) ou l'accès actif (bitstream) sont péréqués sur l'ensemble du territoire. D'autre part, la présence des collectivités n'est limitée que sur une faible part du territoire, où les tarifs de gros de bitstream pratiqués sont sensiblement équivalents à ceux pratiqués par Orange (péréqués sur l'ensemble du territoire), étant donné qu'ils sont en concurrence sur cette zone. Quand bien même ils devaient être légèrement plus élevés, l'impact est restreint vu la part limitée de logements concernés.

Ce parallèle entre le FTTH et le DSL apparaît d'autant plus important que, comme vu précédemment, la part des lignes des collectivités en FTTH sera prépondérante dans la péréquation, ce qui n'était pas le cas sur le DSL.

Il apparaîtrait donc pertinent et proportionné que les tarifs pratiqués par les collectivités soient alignés sur une péréquation entre les tarifs ZTD et ZMD AMII. Bouygues Telecom estime qu'un tel alignement est compatible avec le régime d'Aide d'Etat étant donné que chaque Etat-membre a une latitude pour définir la notion de « zones comparables ».

Ainsi, le tarif actuel de 500€ sur le segment PM-PBO considérée en ZMD RIP serait réduit à un niveau de 350€/400€ en faisant une péréquation entre la ZTD et la ZMD AMII.

Ceci aurait donc comme conséquence de voir un besoin moindre de financement par les opérateurs privés en zone publique (tant sur le « non-récurrent » que le « récurrent » en se basant sur le modèle de tarif de l'Autorité) qui leur permettrait donc d'être présent a priori plus tôt dans ces zones, en proposant effectivement des tarifs de détails péréqués sur l'ensemble du territoire.

Ceci aurait également pour conséquence de ne pas nécessiter de modalités transitoires sur les tarifs pour attirer les opérateurs commerciaux, enlevant tout doute sur une compatibilité de telles pratiques aux régimes des Aides d'Etat comme détaillé ci-dessous.

Bouygues Telecom demande donc que l'Autorité de revoir son analyse relative à la notion de « zones comparables » et aux conséquences que cela portent sur les niveaux tarifaires des offres de gros des collectivités.

4. Sur la tarification des réseaux d'initiative publique et les modalités transitoires

Modalités sur les droits de renouvellement

L'Autorité met en avant le besoin de visibilité des conditions tarifaires pour les opérateurs commerciaux. Ceci est en effet primordial dans la construction des business plan des opérateurs, qui peut aller au-delà de la première période des droits d'usage. Ainsi, il est nécessaire que les conditions de renouvellement (durée, tarif, ...) soit connu, non pas dix ans avant l'échéance des droits comme le recommande l'Autorité, mais bien dès le début. En effet, quand bien même un plafond serait connu dès le départ, il est nécessaire de connaître le montant (et la durée) exact des droits de renouvellement, étant donné que cela peut avoir un impact important sur le business plan des opérateurs.

Par ailleurs, il est nécessaire que le renouvellement se fasse à la seule main de l'opérateur acheteur, à défaut de quoi l'opérateur vendeur pourrait, quelque temps avant l'échéance des droits, dénoncer le contrat et forcer l'opérateur à renégocier un contrat avec de toutes nouvelles conditions.

Bouygues Telecom demande donc à l'Autorité de préciser ces éléments dans ses lignes directrices.

Cout du capital et primes de risque

Comme Bouygues Telecom l'a rappelé à plusieurs reprises dans le cadre de ses réponses aux consultations publiques sur le modèle de tarification du FTTH en ZMD, les données financières et risque pris par un opérateur en zone publique sont différentes de celles prises par un acteur en zone privée.

D'une part, sur le coût du capital, les montages financiers des collectivités font que le coût du capital associé à une activité d'infrastructure en monopole, qui repose essentiellement sur de la dette, est nettement moins élevé que celui calculé par l'Autorité pour Orange dans le cadre du WACC réglementaire. Ceci est d'autant plus vrai que le risque encouru par la collectivité est traité par le mécanisme de la réserve.

D'autre part, les primes de risques associées semblent également être moindres en zone publique qu'en zone privée. Tout d'abord, dans ces zones, l'infrastructure fibre ne sera pas en concurrence avec l'infrastructure câble, et par ailleurs, la collectivité n'étant pas présente sur le marché de détail, elle est plus à même d'encourir en propre les risques qu'un opérateur privé qui serait présent à la fois sur le marché de gros et le marché de détail.

Bouygues Telecom estime donc pertinent, comme rappelé à plusieurs reprises, que le calcul des tarifs des offres de gros des collectivités (récurrents, location passive, location active) prennent en compte les spécificités des collectivités par rapport aux opérateurs privés.

Bouygues Telecom estime par ailleurs que cela ne remet pas en cause les Aides d'Etat octroyées étant donné que l'application in fine de tarifs de gros moindres en zone publique qu'en zone privée est uniquement dû à des éléments justifiées de différenciation.

L'élément important qui doit être analysé sur la cohérence avec le régime des Aides d'Etat est le critère de référence à la zone comparable, dont l'appréciation par Bouygues Telecom a été développée ci-dessus.

Bouygues Telecom demande donc à l'Autorité, comme elle l'a fait par le passé, de prendre en compte les spécificités des collectivités par rapport aux opérateurs privés dans le calcul des différentes composantes des offres de gros des collectivités.

Modalités sur les droits de suite

L'Autorité ne mentionne pas l'existence de droit de suite dans le cadre général de la tarification des réseaux d'initiative publique, et pourtant ils existent bien car repris des modalités des conditions tarifaires en ZMD AMII.

Bouygues Telecom estime que ce mécanisme des droits de suite, qui vient s'ajouter à celui de l'ex-post, est ni pertinent ni proportionné en ZMD AMII ou en ZMD RIP. Il est issu du mécanisme déjà présent en ZTD alors qu'il y a des différences fondamentales entre la ZTD et ZMD (AMII ou RIP) qui justifient l'existence de droits de suite en ZTD mais pas en ZMD :

- en ZTD : 100 % du coût de construction est autofinancé au départ par les investisseurs ab initio au prorata du nombre d'opérateurs présents (opérateurs commerciaux). L'investisseur ab initio supporte un risque de financement qui va au-delà de la part naturelle qu'il pourrait être amené à prendre compte tenu de sa part de marché. L'opérateur d'immeuble ne supporte pas de risque dans ce schéma. Ce risque pris par les cofinanceurs ab initio est donc compensé par l'existence des droits de suite.
- en ZMD : les cofinanceurs ab initio (opérateurs commerciaux) ne cofinancent au départ que ce qu'ils souhaitent (par tranche de 5%). C'est donc l'opérateur d'immeuble qui prend le risque d'investissement (couvert par le mécanisme de la réserve) et non pas les cofinanceurs ab initio. Il n'y a donc pas de pertinence à compenser un risque pris par les cofinanceurs ab initio étant donné que ce risque n'existe pas.

Bouygues Telecom demande donc que l'Autorité précise ces éléments dans ses lignes directrices.

Modalités tarifaires transitoires

D'une part, Bouygues Telecom estime que les remises seraient dangereuses car ne viendraient bénéficier qu'aux plus gros opérateurs commerciaux qui seraient en mesure d'être présents au plus tôt sur les RIP, les autres opérateurs arrivant plus tard devant payer plus cher pour équilibrer les revenus de l'opérateur d'immeuble.

Or, comme le reconnaît l'Autorité, les opérateurs commerciaux engageant de lourds financements dans les zones privées où les déploiements sont bien avancés, ils ne peuvent être présents sur l'ensemble du territoire au même moment, et ce d'autant plus que les capacités financières de l'opérateur sont limitées, ce qui est le cas de Bouygues Telecom, peut-être plus que ses concurrents. Par ailleurs, dans la mesure où certains opérateurs commerciaux peuvent également être partenaires des collectivités en tant que délégataire (opérateur deployeur), ils bénéficieront de ces remises car seront présents commercialement au plus tôt sur ces réseaux sur lesquels ils toucheront des revenus sur le marché de gros et bénéficieront de moindres coûts sur le marché de détail.

Il ne nous semble donc ni proportionné ni opportun que les collectivités territoriales, utilisant l'argent public pour réaliser le déploiement de leur réseau, incitent les opérateurs ayant les capacités financières les plus importantes, pénalisant d'autant plus les autres opérateurs commerciaux.

En outre, comme le rappelle l'Autorité de la concurrence dans son avis n° 12-A-02, cité par l'Autorité, pour être compatible avec le droit de la concurrence, il est nécessaire que les niveaux des remises accordées reflètent strictement les économies de coûts correspondantes.

Bouygues Telecom ne voit pas en quoi la collectivité jouirait d'économies de coûts pendant les deux premières années d'exploitation de son réseau qui justifieraient l'application des remises proposées par l'Autorité. Bouygues Telecom note que l'Autorité n'a pas justifié ce point, pourtant primordial pour l'Autorité de la concurrence.

Bouygues Telecom estime ainsi que de tels mécanismes de remises entraîneraient des situations de distorsion de concurrence entre opérateurs commerciaux, ce qui rendrait les Aides non compatibles avec le régime des Aides d'Etat, et demande donc à ce qu'ils ne soient pas permis.

En outre, les risques supportés par la collectivité étant déjà pris en compte par le mécanisme de la réserve, Bouygues Telecom estime que la justification selon laquelle appliquer des remises vient réduire son risque ne saurait être pertinente.

Si d'aventure ils étaient tout de même permis, Bouygues Telecom souhaite que l'Autorité précise dans ses lignes directrices que les revenus en moins perçus par la collectivité les premières années ne soient pas compensés par une hausse des tarifs, autres que celles éventuellement prévues en cas de sous performance commerciale (cf. infra). En effet, il s'agit d'un choix délibéré de la collectivité de mettre en œuvre de tels mécanismes, et les opérateurs n'arrivant que plus tard sur les réseaux des RIP ne sauraient être pénalisés par des tarifs plus élevés, auxquels ils n'auraient pas eu à faire face si la collectivité n'avait pas mis en œuvre de telles pratiques (à niveau de cofinancement et de pénétration équivalent). Bouygues Telecom n'a pas vu se garder dans les lignes directrices et demande donc à l'Autorité de le préciser, sous l'hypothèse que le mécanisme des remises est maintenu.

D'autre part, Bouygues Telecom partage, comme le propose l'Autorité, le besoin d'encadrer à la hausse les tarifs des offres de gros. En effet, le mécanisme de la réserve prévoyant bien une prise en compte du risque pour la collectivité, il ne saurait être mis au crédit des opérateurs commerciaux une surcompensation de ce risque en cas de sous performance commerciale. Bouygues Telecom est en accord avec le delta de plafonnement proposé par l'Autorité.

En revanche, Bouygues Telecom ne comprend pas en quoi un tarif planché doit s'appliquer. Il est mis en avant le fait que les revenus complémentaires qui pourraient être retirés par la collectivité en cas de sur performance commerciale soit ré-injectés dans les extensions du réseau. Or, Bouygues Telecom comprend du modèle de l'ARCEP que les niveaux tarifaires calculés permettent à la collectivité d'assurer un certain taux de rendement à son projet. Il apparaît donc logique, compte tenu du fait qu'il s'agisse d'une collectivité, et non d'un opérateur privé, dont l'objectif est de servir au mieux ses administrés, sans volonté particulière d'engranger des revenus, que les extensions du réseau soient financées par le rendement que lui a apporté l'exploitation de son projet et non pas des revenus supplémentaires des opérateurs commerciaux présents sur son territoire.

Bouygues Telecom sensibilise donc l'Autorité, et la mission THD sur ce point et leur demande de veiller à la prise en compte de ces éléments.

Modalités sur le cablage client final

Bouygues Telecom estime que l'Autorité n'a pas assez mis en avant l'importance du segment du cablage client final et des mécanismes de subvention qui peuvent s'y appliquer.

Le segment du réseau pouvant entraîner de fortes différences de coûts pour les opérateurs commerciaux entre les différentes zones du territoire portent sur le cablage client final (segment PBO-PTO). En effet, en ZTD, la configuration étant majoritairement des PB intérieurs, le coût du raccordement est en moyenne de 200€. Par contre, en ZMD (AMII ou RIP), où il y a une disparité dans les configurations de PB (PB intérieur, PB extérieur en façade, PB extérieur en aérien, ...) les coûts de raccordement vont varier entre 200€ et 800€.

Pour ne pas trop pénaliser les abonnés dans les zones où les raccordements coûteront le plus cher¹, il pourrait être pertinent que si la collectivité, ou l'Etat, souhaite injecter un surplus d'argent public elle le fasse via un subventionnement d'une partie du coût de raccordement afin de le rapporter à un niveau moyen compris entre 200€ et 300€.

Bouygues Telecom estime que de telles pratiques auraient pour avantages, tout d'abord, de ne pas introduire de distorsion de concurrence entre les différents opérateurs commerciaux, comme pourraient l'engendrer le mécanisme des remises, car Aide directement affectée aux abonnés, d'autre part, de ne pas introduire de fracture numérique entre les différentes zones au sein d'une même collectivité, et enfin, faciliter la pénétration de la fibre optique.

Bouygues Telecom demande donc à l'Autorité d'insister sur le fait que le segment sur lequel il est le plus pertinent et le plus proportionné d'injecter des fonds publics est le cablage client final, et non pas les autres segments au travers de mécanismes de remises.

¹ Les opérateurs commerciaux pourront être amenés à facturer le client final si le coût de raccordement apparaît trop élevé