

**Contribution de la Caisse des Dépôts
à la consultation publique de l'ARCEP
sur les lignes directrices relatives à la tarification de l'accès
aux réseaux à très haut débit en fibre optique
déployés par l'initiative publique**

6 novembre 2015

Préambule

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes a lancé en octobre 2015 une consultation publique sur les « lignes directrices relatives à la tarification de l'accès aux réseaux à très haut débit en fibre optique déployés par l'initiative publique ». Cette consultation vise à encadrer les tarifs pratiqués par les Réseaux d'Initiative Publique (RIP) très haut débit et s'appuie sur un « modèle générique de tarification de l'accès aux réseaux à très haut débit en fibre optique en dehors des zones très denses », qui a été mis en consultation à deux reprises par l'ARCEP en juillet 2014 et février 2015.

La Caisse des Dépôts salue cette initiative de l'Autorité sur un sujet essentiel au développement du très haut débit dans les territoires. L'intervention des collectivités territoriales est en effet nécessaire pour atteindre les objectifs nationaux et communautaires ambitieux de couverture en très haut débit et pour prévenir une fracture numérique entre les territoires.

La Caisse des Dépôts avait pu exprimer lors des deux précédentes consultations de l'Autorité son analyse du modèle générique. La visibilité sur la tarification de gros, permise par le modèle générique de référence, sécurise le plan d'affaires aussi bien des investisseurs dans les réseaux d'initiative publique, collectivités territoriales et opérateurs de gros, que ceux des opérateurs de détail. La Caisse des Dépôts, en tant qu'investisseur au sein des réseaux d'initiative publique, accueille très favorablement cette initiative.

Nous notons en particulier la prise en compte par l'ARCEP, **des conditions de renouvellement à terme des droits d'usage propres aux RIP**, problématique sur laquelle la Caisse des Dépôts avait fait part de sa préoccupation. La Caisse des Dépôts note avec intérêt la position du régulateur à ce propos.

En revanche la présente consultation contient des dispositions nouvelles, qui n'avaient pas été abordées en tant que telles lors des précédents travaux de l'Autorité, et **qui paraissent non seulement inadaptées au contexte des RIP, mais de surcroît extrêmement préjudiciables à leur économie**, et aux investisseurs financiers qui se mobilisent pour la réussite du plan France Très Haut Débit.



DIRECTION DES INVESTISSEMENTS
ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL

La Caisse des Dépôts souhaite donc attirer l'attention de l'Autorité sur un certain nombre de points essentiels dans le projet de lignes directrices :

1. **Les lignes directrices fixent trop précisément les tarifs** de gros des RIP.
L'ARCEP devrait se laisser une marge d'appréciation pour ses décisions futures
2. **Un juste milieu doit ainsi être trouvé entre visibilité et flexibilité.** Les lignes directrices devraient ainsi permettre :
 - **un écart en valeur absolue plus élevé que celui proposé**, par rapport au tarif de référence
 - **une période de lancement plus longue** afin d'accompagner le démarrage de la commercialisation
3. **Les tarifs planchers à long terme ne doivent pas être identiques, mais comparables et similaires aux zones d'initiative privée**
4. Les tarifs de gros doivent **favoriser la croissance, permettre à de nouveaux acteurs d'accéder au marché** par une échelle d'investissements accessible, et ils doivent être cohérents avec le marché de détail
5. **Les niveaux tarifaires des offres activées et du raccordement final** doivent être assis sur les réalités opérationnelles des réseaux déployés.

Chacun de ces points sont développés dans la suite du document.

1. Les lignes directrices doivent laisser à l'ARCEP une marge d'appréciation pour ses décisions futures

Par l'article 126 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, qui a inséré un VI à l'article L.1425-1 du code général des collectivités territoriales, le législateur a confié à l'ARCEP le soin d'établir des lignes directrices « *portant sur les conditions tarifaires d'accès aux réseaux ouverts au public à très haut débit en fibre optique permettant de desservir un utilisateur final* », qui doivent notamment tenir compte des contraintes juridiques issues notamment du droit communautaire des aides d'État.

Ce nouveau rôle du régulateur suppose de rappeler la portée de « lignes directrices » en droit public français pour la confronter à la spécificité des RIP FTTH.

En premier lieu, le Conseil d'Etat a consacré l'évolution sémantique qui a vu la notion de « directive » de la jurisprudence *Crédit foncier de France*¹, être substituée par celle de « *lignes directrices* » dans un arrêt *Jousselin* du 19 septembre 2014².

Comme les directives auparavant, les lignes directrices fixent, sans édicter de conditions nouvelles, des critères aux autorités administratives afin qu'elles appliquent les règles existantes de façon égalitaire à toutes les situations individuelles qu'elles ont à traiter. Elles constituent alors une forme de modèle, auquel il est toutefois possible de déroger, lorsque l'intérêt général le justifie, ou encore en fonction de la particularité de la situation individuelle.

En somme, les lignes directrices ne sont pas impératives, d'où le fait qu'elles soient insusceptibles de recours direct en annulation devant le juge administratif, mais se rapprochent néanmoins d'une forme « d'impérativité ».³ Le Conseil d'Etat, dans son échelle de normativité graduée, situe les lignes directrices entre le droit dur et le droit souple.⁴

A cet égard, la valeur juridique des lignes directrices que l'ARCEP doit établir ici, a été largement discutée au Parlement.

Interrogé sur leur valeur juridique et leur niveau de contrainte, le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, M. Emmanuel Macron, a indiqué qu'il s'agit de « *recommandations. Elles n'ont pas force contraignante et ne sont assorties d'aucune menace de sanctions (...). L'objectif est de clarifier les règles du jeu en permettant à*

¹ CE, sect., 1 décembre 1970, *Crédit foncier de France*, req. n°78880.

² CE, 14 septembre 2014, *Jousselin*, req. n°364385.

³ Delphine Costa, « *Des directives aux lignes directrices : une variation en clairs-obscur* », AJDA 2015, p. 806.

⁴ Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat - Le droit souple, p. 71.

l'ARCEP d'accompagner les collectivités en amont de la publication de leurs offres tarifaires, pour éviter qu'elles ne voient leurs projets compromis »⁵.

En second lieu, dans ce contexte, il convient de différencier ce pouvoir confié à l'Autorité d'établir des lignes directrices pour déterminer les conditions techniques et tarifaires des RIP FTTH, de ses autres facultés d'intervention en matières technique et tarifaire.

L'Autorité dispose déjà de la faculté d'imposer des tarifs non prohibitifs, de non-éviction et/ou l'orientation vers les coûts des tarifs des prestations des opérateurs jugés puissants à l'issue des analyses périodiques de marché, dans le cadre prévu par l'article L.38 du code des postes et des communications électroniques (CPCE).

C'est dans ce cadre légal spécifique que l'Autorité est amenée à contrôler les niveaux tarifaires des offres de gros de certains opérateurs, dans le cadre d'un processus de régulation asymétrique.

Ensuite, en matière de détermination des conditions techniques et tarifaires d'accès aux réseaux FTTH, le législateur a en outre conféré un pouvoir réglementaire à l'Autorité, à l'article L.34-8-3 du CPCE afin de « *préciser, de manière objective, transparente, non discriminatoire et proportionnée, les modalités de l'accès* ».

Ce pouvoir spécifique, issu de la loi de modernisation de l'économie n°2008-776 du 4 août 2008, a permis à l'Autorité de fixer le cadre réglementaire du déploiement des réseaux FTTH, par ses décisions n°2009-1106 et n°2010-1312, respectivement des 22 décembre 2009 et 14 décembre 2010. Ces décisions ont institué un régime de régulation symétrique qui fixe des principes de déploiement et d'accès, sans toutefois fixer un quelconque objectif chiffré prenant la forme de plafond, de plancher ou de fourchette tarifaire.

Pour les RIP FTTH, l'Autorité ne dispose pas de la faculté de fixer les tarifs des offres hors ceux des opérateurs puissants.

Au vu de ces deux autres compétences, **les lignes directrices propres aux RIP FTTH ne devraient logiquement pas contenir de tarifs précis**, à l'instar de ceux figurant dans le projet soumis à consultation publique. **Une telle précision conduirait à considérer comme impératif une simple recommandation, surtout dans la perspective de l'exercice par l'Autorité, de son pouvoir en matière de règlement de différend technique et/ou tarifaire de l'article L.36-8 du CPCE.**

En outre, une telle précision priverait l'Autorité de souplesse dans l'application de ces lignes directrices. Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son arrêt *Jousselin*, une autorité a toujours la possibilité de s'écarter de lignes directrices. Cela étant dit, en déterminant des objectifs tarifaires aussi précis, en les chiffrant de manière absolue, **l'Autorité se privera d'une marge d'appréciation indispensable compte tenu de**

⁵ http://www.senat.fr/seances/s201504/s20150415/s20150415_mono.html#Niv1_SOM4



DIRECTION DES INVESTISSEMENTS
ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL

l'hétérogénéité des situations des RIP FTTH. On pourrait, à cet égard, citer notamment l'existence de catalogues tarifaires existants, de plans d'affaires différents d'un exploitant à l'autre, de coûts de déploiement hétérogènes, d'une intensité concurrentielle entre le cuivre et la fibre différenciée, etc.

Au vu des points évoqués ci-dessus, il serait raisonnable de ne pas tirer de conclusions définitives et chiffrées de modèles de coûts et de références tarifaires, qui risquent non seulement d'entraver l'action de l'Autorité pour ses décisions futures, mais qui risquent également d'être démenties par les premiers retours des déploiements massifs de RIP FTTH.

2. Un juste milieu doit être trouvé entre visibilité et flexibilité pour la tarification de gros des RIP

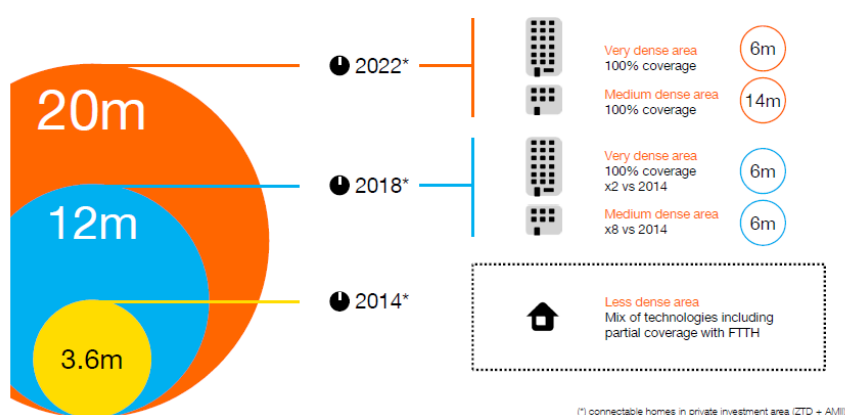
Les mécanismes proposés par l'ARCEP dans son document de consultation offrent un surcroît de visibilité à tous les acteurs du marché. Cela a pour effet de réduire l'incertitude pesant sur l'économie des réseaux FTTH et donc de faciliter les prises de décision des investisseurs et établissements financiers.

Toutefois, **cet objectif de visibilité ne doit pas se traduire par un corridor tarifaire aussi strict que celui proposé par l'ARCEP**, tant dans les premières années, qu'à plus long terme. Il faut reconnaître la diversité géographique des situations de marché. **Une certaine flexibilité des tarifs des RIP est donc essentielle** pour qu'*in fine*, les tarifs pratiqués sur le marché de détail soient attractifs.

De plus la maturité du marché ne sera pas suffisante pour fixer des règles strictes, avant plusieurs années encore :

- Là où le FTTH est déployé (4 739 000 lignes d'après l'ARCEP au 30 juin 2015⁶), le taux de pénétration reste faible : 1 140 000 abonnés, soit 24%⁷.
- En zone d'initiative privée en dehors des zones très denses, qui comptent 12 à 13 millions de logements⁸, seules 1 150 000 prises ont été déployées soit moins de 10% de la zone⁹. Orange en aura couvert moins de la moitié à fin 2018, donc dans plus de 3 ans (cf. figure ci-dessous). La connaissance acquise du marché pendant ces 3 années sera probablement très insuffisante.

Figure 1 – Plan de déploiement du FTTH d'Orange – Essentiels 2020



Source : Orange

⁶ <http://www.arcep.fr/index.php?id=12925>

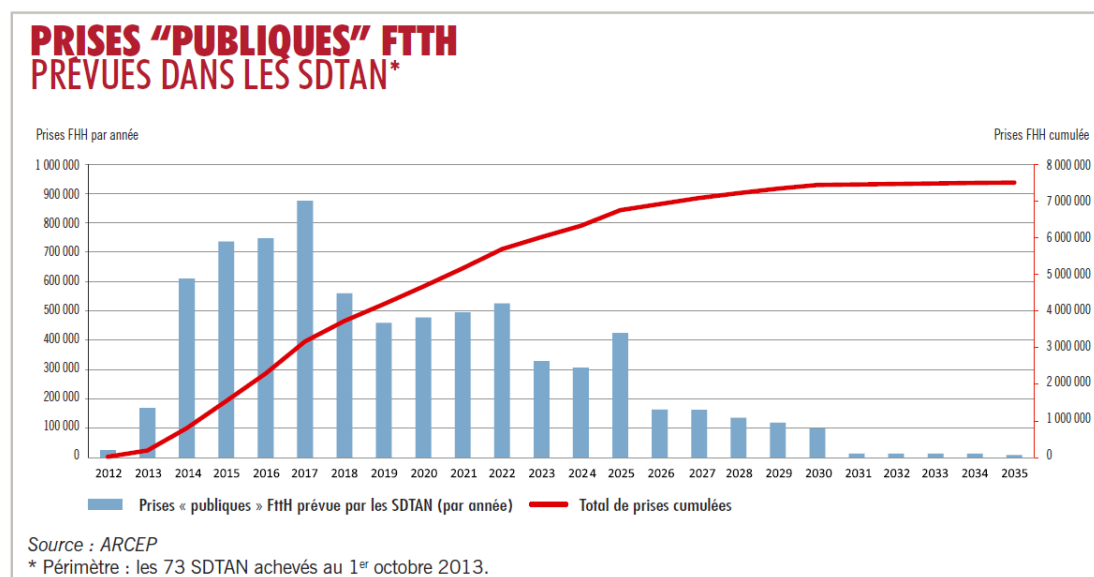
⁷ <http://www.arcep.fr/index.php?id=12924>

⁸ <http://www.arcep.fr/index.php?id=11310>

⁹ <http://www.arcep.fr/index.php?id=12925>

- En zone d'initiative publique, 486 000 lignes ont été déployées à mi 2015 soit environ 3% des logements. D'après le graphe suivant publié par l'ARCEP dans son rapport 2013 de compte rendu des travaux du GRACO, entre un quart et un tiers des lignes auront été déployées vers 2018-2020. Là encore, le retour d'expérience est donc aujourd'hui faible et restera faible dans 3 ou 4 ans.

Figure 2 – Prises FTTH des RIP prévues dans les SDTAN



Source : GRACO

- La Mission Très Haut Débit projette elle 5,5 millions de locaux desservis en fibre optique à l'abonné (FttH) dans les 5 ans¹⁰.

Il semble donc prématuré de fixer aujourd'hui un corridor tarifaire aussi contraignant aux RIP. Il est préférable de laisser une certaine flexibilité, plus importante que celle proposée par l'ARCEP d'un point de vue monétaire et calendaire, le temps de disposer des retours d'expérience à la fois sur le marché de détail des zones d'initiative privée et sur le marché de détail des zones d'initiative publique.

Cette flexibilité doit se matérialiser par :

- 1) un écart en valeur absolue par rapport au tarif de référence, plus élevé que celui proposé par l'ARCEP
- 2) une période de « lancement » plus longue (elle est actuellement très courte puisqu'elle court sur 2 ans après « la première commercialisation effective au détail d'une ligne en fibre optique pour le projet considéré »).

¹⁰ Rapport Annuel 2014 France Très Haut Débit – pages 30 et 31



Enfin, cette question de la tarification de l'accès aux réseaux FttH ne peut pas être totalement décorrélée du tarif de dégroupage du réseau cuivre.

Pour rappel, dans une zone fibrée, l'extinction automatique du cuivre n'a pas été actée.

Aussi les exploitants de RIP ont besoin de flexibilité tarifaire aussi pour pouvoir piloter localement la migration vers le FTTH. Notamment, si le prix du dégroupage du réseau cuivre était amené à évoluer à la hausse selon un rythme à définir, les tarifs des RIP FTTH devraient également pouvoir évoluer.

Les raisons de ne pas fixer un tarif unique des RIP sont donc multiples.

3. Les tarifs planchers à long terme ne doivent pas être identiques, mais comparables et similaires aux zones d'initiative privée

Le document de consultation de l'ARCEP propose une grille tarifaire applicable au RIP et indique que les tarifs pratiqués par les RIP doivent être « identiques » ou « similaires » :

- En page 40 du document de consultation publique, l'ARCEP utilise le terme « similaire » : *« dans la dernière phase, qui devrait débiter au plus tard sept ans après le lancement du réseau, le retour à une tarification similaire à celle de la zone d'initiative privée sera nécessaire ».*
- Alors que quelques lignes plus haut, le terme « identique » est utilisé : *« tarifs identiques à ceux pratiqués en zone d'initiative privée » schéma p 39*

Cette différence sémantique est importante et mériterait d'être précisée. Le terme « similaire » semble beaucoup plus approprié qu'« identique ».

Cette précision est importante. En effet, les collectivités pourraient avoir la nécessité de pratiquer des tarifs plus élevés et non identiques à ceux pratiqués dans les zones d'initiative privée, par exemple :

- parce que les niveaux de subvention disponibles sont insuffisants pour abaisser les « coûts nets » au niveau des coûts des zones d'initiative privée (en effet, la subvention de l'Etat ne couvre pas l'intégralité des besoins de subvention, et les collectivités n'ont pas toutes les mêmes capacités financières) ;
- parce que le RIP ne peut utiliser de manière significative les infrastructures d'accès au génie civil d'Orange (le mode de calcul des tarifs d'accès au génie civil d'Orange amène à des coûts par ligne et par abonné péréqué, mais si celui-ci n'est pas disponible, alors d'importants coûts supplémentaires peuvent être encourus) ;
- parce que les coûts d'exploitation y sont plus élevés qu'en zone d'initiative privée, etc.

Le document de l'ARCEP laisse clairement l'opportunité aux collectivités d'augmenter leurs tarifs au-dessus des tarifs de référence si cela est justifié :

- *« L'Autorité souligne que l'objectif d'alignement des tarifs des RIP sur les tarifs constatés dans la zone d'initiative privée ne peut être atteint que si le financement public est fixé de manière adéquate, c'est-à-dire à un niveau permettant d'effacer les différences de coût entre la zone d'initiative privée et la zone d'initiative publique, ainsi que le prévoit le Plan France Très Haut Débit . »*
- *« Ces divergences d'ingénierie au regard de la zone d'initiative privée pourraient générer des variations dans les coûts de déploiement en zone publique qui, en fonction des projets, pourraient ne pas être intégralement compensées par les subventions. »*
- *« De plus, les coûts d'exploitation, généralement proportionnels à la longueur des lignes, pourraient s'avérer supérieurs dans certaines zones d'initiative publique à ceux des zones d'initiative privée et générer un surplus de coûts qui pourrait se répercuter sur les tarifs de gros »*
- *« En tenant compte de ces spécificités potentielles en matière d'ingénierie et de coûts d'exploitation et, plus généralement, des capacités de financement des collectivités*

DIRECTION DES INVESTISSEMENTS
ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL

territoriales, l'impératif de maintien d'un équilibre économique pour l'opérateur d'immeuble exploitant le RIP pourrait exceptionnellement conduire à l'ajustement des tarifs à la hausse au regard de la zone d'initiative privée et ce, pour l'ensemble des périodes considérées et indépendamment des raisonnements tenus ci-après. Ces ajustements à la hausse, qui devront être dûment justifiés auprès de l'Autorité, seront analysés et confrontés au cas par cas à l'objectif de reproduction des conditions économiques d'accès des opérateurs commerciaux qui prévalent dans la zone d'initiative privée en cohérence avec les dispositions de l'article L. 1425-1 ».

- *« Enfin, l'Autorité rappelle que les tarifs pourront également évoluer du fait d'autres facteurs que les variations des performances commerciales, comme l'évolution des coûts du génie civil ou des aléas d'exploitation imprévisibles affectant la maintenance. Ainsi, l'encadrement tarifaire présenté ci-après concerne uniquement la partie des tarifs « récurrents » relative aux investissements et ne permet pas de préjuger de l'évolution des autres composantes »*

Cette possibilité laissée aux RIP d'augmenter leurs tarifs, si nécessaire, apparaît essentielle.

La précision sur l'utilisation de l'adjectif « similaire » ou « identique » est aussi importante parce que les collectivités pourraient avoir la nécessité de pratiquer des tarifs plus faibles et donc non identiques à ceux pratiqués dans les zones d'initiative privée. L'ARCEP confirme d'ailleurs une telle situation, notamment lors de la période initiale de lancement de la commercialisation : *« Ces tarifs ont vocation à s'appliquer tout au long de la vie du réseau. L'Autorité n'identifie pas à ce stade de situations qui permettraient de justifier, au regard des principes posés par le L. 1425-1 du CGCT et par les lignes directrices de la Commission, la fixation, par un opérateur de réseau d'initiative publique, de tarifs de gros qui seraient inférieurs, de manière pérenne, et indépendamment des modalités transitoires évoquées dans la section IV, aux tarifs de gros constatés dans la zone d'initiative privée. »*

En synthèse les tarifs proposés par l'ARCEP sont des tarifs planchers davantage que des tarifs plafonds. Bien que l'existence de tarifs planchers semble nécessaire pour encadrer le pouvoir de négociation d'un nombre limité d'opérateurs commerciaux, ces tarifs planchers devraient être abaissés, au moins pendant une période transitoire, pour donner plus de flexibilité aux collectivités. En tout état de cause, il n'est pas possible de parler de tarifs identiques à la zone d'initiative privée, et l'Autorité modifiera avantageusement cette rédaction dans les futures lignes directrices, afin que le doute soit levé.

4. Les tarifs de gros doivent **favoriser la croissance, permettre à de nouveaux acteurs d'accéder au marché** par une échelle d'investissements accessible, et ils doivent être cohérents avec le marché de détail

Pour juger du caractère « raisonnable » des tarifs¹¹, l'ARCEP se base sur les coûts pratiqués en zone conventionnée. Toutefois, une analyse vis-à-vis des tarifs pratiqués et « pratiquables » sur le marché de détail semble également essentielle. Si les tarifs de gros fixés par l'ARCEP ne permettent pas d'offrir des tarifs raisonnables sur le marché de détail, ces tarifs de gros peuvent difficilement être qualifiés de « raisonnables ».

Or, à ce jour, **il semble plutôt que les tarifs de gros ne sont pas compatibles avec les exigences du marché de détail**. En effet, le tarif actuel de 26€ HT pour une offre activée livrée au niveau national semble incohérent avec les pratiques sur le marché de détail :

- les tarifs des offres fibre d'Orange sur le marché de détail s'élèvent à 19,99€ TTC (16,65€ HT) pendant 12 mois puis 33,99€ TTC (hors box)¹² (28,32€ HT).
- Les offres « fibre coaxiale » de SFR sur le marché de détail s'appuient sur le réseau câble et sont vendues à des tarifs de 19,99€ TTC (16,65€ HT) (box incluse) pendant 12 mois puis 39,99€ TTC (33€ HT)¹³.

Les écarts avec le tarif de 26€ HT (31,20€ TTC) sont donc compris entre – 9€ HT et + 7€ HT, ce qui semble très insuffisant pour couvrir les coûts de commercialisation, de terminaison d'appel, de SAV, de facturation, d'élaboration du service triple play (transit Internet, VoIP, chaînes TV), etc.

Certes, l'ARCEP ne régule pas le marché de détail, mais les tarifs de gros fixés par l'ARCEP doivent être cohérents avec ceux pratiqués sur le marché de détail (d'ailleurs, les hypothèses de taux de pénétration prises dans le modèle de tarification de l'ARCEP supposent implicitement une cohérence avec les tarifs de détail).

Les tarifs pratiqués dans les zones d'initiative privée sur le marché de détail semblent donc incohérents avec ceux imaginés sur le marché de gros pour l'initiative publique.

Si les tarifs pratiqués sur le marché de détail en zone d'initiative privée sont appliqués aux zones d'initiative publique, ce qui semble être un objectif de l'ensemble des opérateurs commerciaux intégrés qui souhaitent avoir une approche commerciale nationale, alors les tarifs de gros ne peuvent mécaniquement être aux niveaux annoncés par l'ARCEP.

Sauf à supposer que les attentes et propension à payer du grand public sont très différentes dans les deux zones, ce qui resterait à prouver, **les opérateurs**

¹¹ Cf. décision 2010-1312 de l'ARCEP

¹² <http://boutique.orange.fr/internet/offres-fibre?rdt=o>

¹³ <http://www.sfr.fr/offre-internet/fibre-optique>

commerciaux ne pourront pas pratiquer des tarifs de détail en zone d'initiative publique, cohérents avec ceux de la zone d'initiative privée.

Ils se verront dans l'obligation de pratiquer des tarifs plus élevés, ce qui empêchera toute homogénéisation des tarifs au niveau national et pourrait obérer la situation financière des RIP qui auraient attiré un nombre d'abonnés trop faible pour survivre. Des analyses d'élasticité des prix des consommateurs, révélées par sondage, permettraient d'obtenir une vue plus claire sur cette éventuelle cohérence/incohérence.

Par ailleurs, plusieurs opérateurs commerciaux sont aujourd'hui clients et prêts à l'être encore plus demain¹⁴, avec la création d'une véritable dynamique commerciale, en termes d'offre de contenus et de services, avec les emplois associés et les chiffres d'affaires. **Installer de manière pérenne les tarifs tels qu'évoqués par l'ARCEP est un signal négatif rédhibitoire donné à ces acteurs, avec le risque d'avoir l'effet contraire à celui recherché par la loi 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.**

Il faut enfin noter que les premières transactions conclues entre RIP FTTH et opérateurs de détail l'ont été à un tarif de l'ordre de 13€ HT/mois, soit la moitié du prix de référence proposé par l'ARCEP. Ce prix suffit en effet à équilibrer le modèle économique des exploitants. Il est en effet économiquement beaucoup plus efficace de fixer un prix attractif qui va permettre de remplir le réseau, qu'un prix trop élevé qui laisse le réseau vide.

Si l'encadrement tarifaire proposé est mis en œuvre, la situation financière des RIP FTTH déjà lancés sera mise en danger et le lancement de nouveaux RIP sera freiné. **C'est tout le volet RIP du plan France THD qui sera affecté.**

Par ailleurs, son impact sur le paysage concurrentiel des opérateurs privés de RIP sera considérable. Il n'est pas nécessaire de rappeler à l'ARCEP que ceux-ci se répartissent schématiquement en deux groupes : deux opérateurs d'envergure nationale intégrés, qui n'activent pas les RIP, et quatre opérateurs alternatifs. Ces opérateurs de RIP alternatifs activent les RIP pour attirer d'autres opérateurs que les opérateurs d'envergure nationale, ces derniers étant réticents à venir sur les RIP sauf s'ils les exploitent.

Notre analyse est que le tarif de bitstream recommandé par l'ARCEP pénaliserait très fortement le modèle économique de ce second groupe uniquement, et constituerait donc pour eux un sérieux handicap concurrentiel sur le marché des futurs RIP. **La concurrence sur les procédures publiques de mise en place des RIP FTTH pourrait en pratique se limiter à deux opérateurs intégrés au plus, ce qui serait très préjudiciable au pouvoir de négociation des collectivités, notamment sur le montant des subventions à leur charge.**

¹⁴ Offres Nordnet, Netgem Videofutur, Coriolis-Canal+... lancées depuis le 1^{er} septembre 2015 sur les réseaux d'initiative publique

5. Les niveaux tarifaires des offres activées et du raccordement final doivent être assis sur les réalités opérationnelles des réseaux déployés.

L'ARCEP propose dans son document de consultation d'encadrer les tarifs des offres activées, en plus des offres passives. L'ARCEP note : « *Au sein des offres de court terme, l'Autorité estime qu'il doit exister une seconde différenciation tarifaire, entre les offres d'accès activés et les offres passives. Comme rappelé dans la section précédente, les principaux opérateurs déployant dans les zones d'initiative privée n'ont, à ce stade, pas proposé d'offres d'accès activés. Toutefois, en application du paragraphe 78 (g) des lignes directrices de la Commission européenne, les collectivités territoriales pourraient être amenées à faire droit aux demandes d'accès activés de tiers, dès lors qu'elles sont raisonnables. À cet égard, l'Autorité rappelle que, le cas échéant, l'accès devra être, conformément aux principes posés dans le cadre de l'article L. 34-8-3 du CPCE, « fourni dans des conditions transparentes et non discriminatoires » et permettre « le raccordement effectif d'opérateurs tiers, à des conditions économiques [...] raisonnables ». Afin de remplir ces conditions, l'Autorité estime que le tarif des accès activés devrait être construit en ajoutant au tarif de l'offre de location passive et du raccordement final, le coût de l'activation et de la collecte de la ligne jusqu'au point de livraison, régional ou national en prenant en compte pour le calcul du tarif de l'offre une marge raisonnable et, le cas échéant, la facilité d'accès supplémentaire fournie pour l'opérateur commercial ».*

Pour l'ARCEP, le tarif des offres activées doit donc être calculé par empilement de coût et cette méthode permet d'assurer que les conditions économiques sont raisonnables.

Cette approche, qui encadre strictement le tarif des offres activées, semble inadaptée au cas des RIP :

- Tout d'abord, **le critère de comparabilité ne peut ici s'appliquer vis-à-vis des réseaux FTTH déployés en zone d'initiative privée puisqu'aucune offre activée n'y est fournie.** Au vu des Lignes directrices de la Commission européenne, il n'existe donc aucune offre de marché susceptible de fournir une référence pertinente. Alors qu'aucune obligation relative au bitstream fibre n'est imposée aux opérateurs en monopole en zone d'initiative privée en dehors des zones très denses, **il semblerait disproportionné d'appliquer une régulation tarifaire stricte aux offres activées des RIP** (les obligations tarifaires sont bien plus strictes que les seules obligations d'accès).
- Par ailleurs, le tarif de bitstream proposé par l'ARCEP résulte d'une construction économique par empilement de coûts sur la base du tarif de l'offre d'IRU. Or **le principe même de cette construction prenant comme référence l'offre d'IRU pose question** alors que l'offre d'IRU, qui s'adresse aux opérateurs commerciaux d'envergure nationale n'est souscrite dans quasiment aucun RIP qui commercialise du bitstream. L'inadaptation de l'offre d'IRU sur les RIP est d'ailleurs constatée par l'ARCEP elle-même page 29 de sa consultation : « *étant donné que les capacités d'investissement des opérateurs commerciaux d'envergure nationale seront d'ores et déjà sollicitées de manière très importante par le déploiement de réseaux à très haut débit en fibre optique dans les zones d'initiative privée, il n'est pas acquis qu'ils soient en mesure de mobiliser immédiatement des ressources importantes pour investir simultanément dans*

tous les RIP, en particulier si nombre de ceux-ci devaient être lancés en même temps. ». Le marché des RIP activés apparaît donc très différent et non comparable à celui des zones d'initiative privée.

- Ensuite, le critère de tarif « raisonnable » peut s'entendre de deux manières différentes :
 - Traditionnellement, « raisonnable » fait référence à des tarifs qui ne sont pas trop supérieurs aux coûts. **Or, vu les niveaux tarifaires proposés par l'ARCEP, le risque que les RIP pratiquent des tarifs d'offre activée supérieurs à ceux de l'ARCEP est improbable.**
 - « raisonnable » peut faire référence à la volonté de s'assurer que les tarifs des offres activées ne soient pas trop faibles par rapport aux offres de co-investissement ou de location passive et donc ne désincitent pas les opérateurs commerciaux à venir s'interconnecter au NRO ou au PM. Or, **en fixant des tarifs d'offre activée par empilement des coûts, le risque est plus fort d'éliminer la demande de bitstream sur les RIP que de désinciter les opérateurs commerciaux à venir s'interconnecter au NRO ou au PM.** En effet, les opérateurs commerciaux nationaux vont devoir consentir des investissements significatifs dans les années à venir pour construire leur propre réseau ou pour s'interconnecter ou co-investir dans les RIP. Il est vraisemblable que ces opérateurs n'auront pas la capacité d'investir sur tous les RIP et c'est d'ailleurs l'hypothèse que fait l'ARCEP comme rappelé ci-dessus. Certains RIP ne verront pas les opérateurs commerciaux nationaux investir immédiatement. **Par conséquent, le risque de les désinciter à investir est très faible. Au contraire, une offre activée attractive pourra remplir les RIP plus vite et permettre aux opérateurs commerciaux nationaux de commercialiser des lignes en attendant que leur capacité de financement leur permette d'investir.** Les offres de co-investissement seront toujours disponibles pour que les opérateurs commerciaux nationaux puissent co-investir ultérieurement. Une fois un taux de pénétration significatif atteint, l'encadrement du tarif des offres activées aurait plus de sens, surtout si l'opérateur commercial ayant acheté une offre passive fournit sur cette base sa propre offre activée en gros aux autres opérateurs. **C'est dans ces seules conditions qu'un encadrement devrait être éventuellement envisagé. Sans quoi l'encadrement strict n'a pas d'utilité.**
- Enfin, le montant du tarif de l'offre activée proposé par l'ARCEP semble disproportionné, notamment les composantes « activation au NRO » (5€) et « collecte » (2€). La CDC a récemment développé un modèle de plan d'affaires type d'un RIP FTTH, dans le cadre de travaux partagés avec la Mission THD. Pour ce faire, la CDC a récolté des données de coûts de collecte et a également eu l'opportunité de confronter ces coûts aux coûts du modèle de l'accès et de la collecte développé par l'ARCEP en 2012. Les estimations de la CDC amènent à un coût d'environ 2€ pour la composante « activation au NRO » et de 1€ pour la composante « collecte ».

Il convient aussi de noter que les tarifs de location passive et activée indiqués par l'ARCEP se basent sur un scénario de taux de pénétration contestable : en effet, le modèle générique de tarification de l'accès aux réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné

en dehors des zones très denses se base sur le scénario « DSL (2002-2013) » (alors même que l'accès à Internet n'était pas encore perçu comme un besoin essentiel en 2002) au lieu de se baser sur le scénario « Estimation fibre opérateurs », qui assurerait pourtant une plus grande cohérence avec les zones d'initiative privée (critère de comparabilité). **Ce choix renchérit pourtant tous les tarifs de 1€.** Quand on sait que les tarifs fixés par l'ARCEP sont surtout des tarifs planchers et non plafonds comme expliqué précédemment, ce choix est particulièrement problématique. Dans le scénario « DSL (2002-2013) », un taux de 20% n'est atteint qu'au bout de 4 années.

En conclusion, l'encadrement tarifaire des offres activées décrit dans le document de la consultation publique semble disproportionné, au moins dans un premier temps. Par ailleurs, les niveaux des tarifs proposés semblent très supérieurs aux coûts et, comme cela a été expliqué dans la section précédente, ne semblent pas cohérents avec les niveaux tarifaires pratiqués sur le marché de détail.

S'agissant du raccordement final

Le raccordement final est un élément essentiel de l'économie du FTTH en France : dans son document de consultation l'ARCEP indique que le coût mensualisé du raccordement final est de 5€ par ligne et par mois ce qui correspond à un investissement de 530€ (530€ actualisé à un WACC de 9,5% sur 20 ans¹⁵). Sur cette base, le raccordement final représenterait plus de 15 Milliards d'euros soit au moins trois quart du coût total du déploiement du FTTH en France (évalué par l'ARCEP à 21 Milliards d'euros hors raccordement final¹⁶). La DATAR, elle, avait estimé en 2010, un coût lié au raccordement final d'environ 10 Milliards d'euros¹⁷. **Le coût du raccordement final est donc un sujet crucial.**

Il importe d'observer que ces références de coûts ne renvoient à aucun retour d'expérience à grande échelle. Les premiers RIP FTTH sont actuellement en cours de déploiement, et le nombre de raccordements finals construits (de l'ordre de quelques dizaines de milliers) ne fournit à ce jour aucune donnée représentative permettant d'en déduire une valeur fixe.

¹⁵ à noter que l'ARCEP vient de consulter sur un coût du capital plus faible (consultation publique du 22 septembre 2015 au 22 octobre 2015 http://arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-projdec-taux-remun-sept2015_01.pdf). Le taux proposé est compris entre 8,5% et 8,8%

¹⁶ [http://www.arcep.fr/index.php?id=2124&tx_gsactualite_pi1\[uid\]=1447&tx_gsactualite_pi1\[backID\]=1&cHash=a5f84d550f](http://www.arcep.fr/index.php?id=2124&tx_gsactualite_pi1[uid]=1447&tx_gsactualite_pi1[backID]=1&cHash=a5f84d550f)

¹⁷ DATAR, Déploiement des réseaux très haut débit sur l'ensemble du territoire national, rapport d'étude technologies et couts de déploiement mécanismes de soutien possibles. « *Le coût de construction supporté par les opérateurs pour le raccordement final d'un logement situé dans un immeuble collectif est actuellement de l'ordre de deux cents euros par abonné. Le coût de raccordement des pavillons devrait être sensiblement plus élevé. Avec un million de clients raccordés par an, le coût annuel serait de 300 millions d'euros* ». (page 14)

Il est ensuite surprenant d'observer que l'ARCEP se base, sans explication, sur le coût de 530€ et non sur les conditions économiques tarifaires qui devraient prévaloir. En effet le cahier des charges du Plan France Très Haut Débit publié en 2015 indique : *« Le besoin de financement public des déploiements des raccordements finals sera estimé par rapport aux coûts de déploiement auxquels est retranchée la somme de 250 euros par prise construite qui correspond à la part forfaitaire qui peut raisonnablement être mise à la charge de l'opérateur et/ou de l'utilisateur final. »* **Pour le Plan France Très Haut Débit, ce qui est raisonnablement à la charge de l'opérateur et/ou de l'utilisateur final est un montant de 250€.**

Si ce montant est le montant raisonnable pour les opérateurs, alors les tarifs intégrant le raccordement final en tant que coût mensuel ne peuvent que prendre en compte cette donnée. Par conséquent, en cohérence avec le cahier des charges du Plan France Très Haut Débit, **le montant récurrent** (qui doit être « raisonnable »¹⁸) **lié au raccordement final ne devrait pas être supérieur à 2€-2,5€ par ligne et par mois.**

Par ailleurs, l'Autorité semble préoccupée par le fait que, si le montant de 250€ est publié dans les offres de référence des RIP (puisque'il s'agit du montant cible auquel doivent arriver les collectivités locales en subventionnant la différence entre le coût réel et 250€), le risque est élevé que les constructeurs du raccordement final profitent de cette information et adoptent des comportements opportunistes d'inflation des coûts de construction. En effet, l'ARCEP indique : *« Plus spécifiquement, concernant le raccordement final, l'Autorité souligne le risque de faire figurer dans les offres de référence un tarif fixe du droit d'usage du raccordement final prenant en compte le subventionnement, sans corrélation avec les coûts effectifs de construction. En effet, cette pratique pourrait induire des comportements opportunistes d'inflation des prix de construction, la variation de ces derniers étant toujours couverte par un ajustement de la subvention permettant d'atteindre le prix fixé dans le cadre de l'offre de référence. Afin de pallier ce risque et d'inciter les opérateurs commerciaux à une gestion rigoureuse des coûts, il conviendrait donc que les offres de référence comportent, dans l'hypothèse d'une subvention du raccordement, un niveau de subvention fixe, qui serait déduit dans un second temps du coût réel de construction du raccordement final afin de déterminer le tarif de gros. »*

Le risque identifié par l'ARCEP est réel, mais cette analyse soulève plusieurs commentaires :

- Sur les RIP, la construction des raccordements est toujours attribuée aux termes d'une procédure de mise en concurrence, dans laquelle le montant de subvention est toujours un critère de choix majeur.

¹⁸ Cf. document de consultation, page 25, « l'Autorité rappelle que, le cas échéant, l'accès devra être, conformément aux principes posés dans le cadre de l'article L. 34-8-3 du CPCE, « fourni dans des conditions transparentes et non discriminatoires » et permettre « le raccordement effectif d'opérateurs tiers, à des conditions économiques [...] raisonnables » ».

DIRECTION DES INVESTISSEMENTS
ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL

- Le cahier des charges du Plan France Très Haut Débit est public si bien que le mécanisme de subventionnement est connu de tous. Ne pas publier les tarifs nets de subvention n'aura donc pas d'impact.
- Le risque est identique sur le reste du réseau et en particulier les 500€ du lien PM-PBO (puisque la subvention est censée ramener le coût net à 500€).
- Il est préférable d'identifier des solutions plus concrètes comme la définition d'un montant fixe de subvention (comme suggéré par l'ARCEP)

L'ARCEP semble indiquer qu'une certaine flexibilité sera accordée aux RIP s'agissant du tarif du raccordement final dans une période transitoire : « *Afin de mettre les opérateurs commerciaux en capacité d'accéder au RIP dans des conditions qui prennent en compte les difficultés de commercialisation rencontrées lors de la période de lancement, les opérateurs d'immeuble pourront accorder des réductions commerciales exceptionnelles sur les tarifs « non-récurrents » hors cofinancement dans les limites définies ci-avant* ». Il serait utile de préciser si ces réductions commerciales exceptionnelles sont encadrées ou non (en valeur, car elles le sont dans leur période d'application dans le document de l'ARCEP). Il serait également utile de préciser comment seront considérées les campagnes de pré-raccordement qui pourraient permettre de réduire les coûts de raccordement.

Compte tenu de l'importance du raccordement final et des incertitudes qui pèsent sur son montant, il semble indispensable que des travaux complémentaires soient menés avant d'encadrer strictement les montants considérés et que le raccordement final fasse l'objet de lignes directrices ultérieures.



Conclusions

La Caisse des Dépôts estime que des aménagements sur les lignes directrices sont indispensables afin de mieux prendre en compte les spécificités des réseaux d'initiative publique et contribuer davantage à leur développement et commercialisation.

Les aménagements proposés par la Caisse des Dépôts visent à améliorer le retour sur investissement des collectivités territoriales, tout en garantissant l'attractivité des offres de gros, ainsi que la limitation des risques pour les cofinanceurs initiaux.

La Caisse des Dépôts, en tant qu'investisseur dans 36 Réseaux d'Initiative Publique, est à la disposition de l'ARCEP, si un groupe de travail était initié sur le sujet du raccordement final ou du renouvellement à terme des IRU, permettant le dialogue entre les collectivités territoriales, les opérateurs de réseaux d'initiative publique, les opérateurs de détail et les administrations de l'Etat concernées.