

ANALYSE DE MARCHÉ DU DEGROUPEMENT - MARS 2020

SYNTHESE

Introduction

La décennie actuelle et la suivante, couverte par l'analyse de marché, sont pour l'essentiel marquées par la transition du cuivre vers la fibre. Cette transition est une vallée de la mort. Pour toute rupture technologique, il faut réinventer l'outil de production, les produits, les processus et les services. Surtout, il faut financer sur fonds privés plusieurs dizaines de milliards.

Le pic d'investissement est compris entre 2015 et 2025, horizon de l'analyse de marché. Un tel effort d'investissement jamais été réalisé par un marché concurrentiel. La question n'est plus de savoir si la fibre va être déployée, c'est désormais une certitude sur la quasi-totalité du territoire, mais de savoir combien d'acteurs économiques arriveront de l'autre côté de la vallée de la mort, et dans quel état.

Beaucoup d'actifs réseaux ont déjà été vendus par les opérateurs alternatifs, il ne reste plus de marge de manœuvre pour la décennie à venir. Le secteur n'est clairement pas assez riche pour maintenir en exploitation deux boucles locales cuivre et optique partiellement concurrentes. Dans ce contexte, nous pensons que les deux objectifs que doit se fixer l'analyse de marché sont :

- réussir la transition vers la fibre ; uniformiser les conditions de cofinancement et d'accès sur le territoire ; assurer une résilience, une qualité de service et une diversité d'usage répondant aux besoins sur le long terme ;
- maîtriser le poids économique du cuivre en voie d'obsolescence ; inciter économiquement Orange à stopper la commercialisation de nouveaux accès cuivre là où c'est possible ; permettre aux opérateurs de maîtriser la qualité de service cuivre de leurs abonnés et les coûts associés.

Nous partageons pour l'essentiel les orientations présentées par l'Autorité dans son document de consultation. Nous souhaiterions que le scénario d'extinction commerciale du cuivre soit plus volontariste et à la maille de l'immeuble. En matière d'extinction du cuivre, l'intérêt particulier de l'opérateur historique diverge objectivement de l'intérêt général. Le levier d'incitation économique doit être utilisé par l'Autorité.

Une stabilité du prix du dégroupage pourrait être négociée contre une trajectoire de fermeture commerciale, c'est-à-dire la non commercialisation de nouveaux accès cuivre, sur 10 millions de prises à horizon 18 mois, où les opérateurs nationaux sont présents en FttH. Une clause de revoyure à cette échéance pourrait permettre, en cas de non-respect, de mettre en place des incitations tarifaires et une baisse drastique du prix du dégroupage. Une tarification du cuivre en coûts incrémentaux de court terme pour les immeubles dans lesquels quatre opérateurs FttH sont présents inciterait Orange à y fermer rapidement le cuivre.

Fermeture commerciale

Il nous semble nécessaire de pouvoir fermer commercialement le cuivre au plus vite et sur le plus grand nombre de logements, afin de réduire le nombre d'accès cuivre actif devant être éteints à terme et, surtout, de diminuer le nombre de cas difficiles à gérer lors de la fermeture technique.

La fermeture technique sera en effet nécessairement douloureuse, car il s'agira de couper des accès en service. Sur la clientèle résidentielle, les services cuivre sont raisonnablement substituables sur fibre. En revanche, la fermeture du cuivre révélera les cas où les travaux de raccordement final sont complexes, notamment à l'intérieur de la propriété privée.

Ces travaux complexes ne sont pas spontanément réalisés par les opérateurs commerciaux. Les dépenses à engager sous la contrainte, pour tirer un fourreau dans le jardin, des goulottes dans un appartement, pourront paraître importantes et difficilement supportables par certains ménages. Des mécanismes d'aides ou de solidarité devront probablement être mis en place.

Or la souscription d'un nouvel abonnement sur une ligne cuivre résulte souvent d'un déménagement. Lorsque le logement est éligible à la fibre, et en particulier lorsque les travaux de fibrage sont complexes et chers, ce déménagement est la meilleure période possible pour les réaliser et les financer. La dépense contrainte qui paraîtrait importante lors d'une fermeture technique est ici acceptable. Le coût de pose de fourreaux et goulottes est marginal par rapport à au coût d'achat du logement. Il est également marginal, pour le propriétaire qui cherche un nouveau locataire, par rapport au produit des loyers futurs.

Si un seul opérateur fournit du cuivre aux abonnés emménageant dans les logements éligibles à la fibre, il détruit la disposition à payer des propriétaires pour réaliser les travaux permettant le fibrage de leur logement. Et la dépense devra probablement être assurée plus tard par la communauté, des opérateurs ou des contribuables. Il y a 15% de déménagements par an. Chaque année perdue aura amplifiée d'autant le stock de problèmes futurs. Pour minimiser ces dépenses futures, il faut fermer commercialement le cuivre au plus vite. Il est inexplicable que le cuivre continue à être commercialisée en 2020, pour la clientèle résidentielle, pour la 8 millions de logements FttH où les quatre principaux opérateurs FttH sont simultanément présents. L'analyse de marché doit mettre fin à ce non-sens.

Nous comprenons que l'Autorité envisagerait une maille de fermeture commerciale à l'immeuble en zone très dense ou à la zone arrière du point de mutualisation en zone moins dense, voire à une échelle plus large. Compte tenu de ce qui précède, nous pensons préférable que la fermeture commerciale s'effectue à la maille de l'adresse dans tous les cas.

Si un immeuble est fibré et que les conditions sont réunies il ne faut plus y commercialiser de cuivre, même si l'immeuble d'en face situé en zone arrière du même point de mutualisation n'est pas fibré. La fermeture commerciale du cuivre doit être à une maille plus fine que le point de mutualisation¹. Si la fermeture s'effectue à une maille plus large, le scénario de fermeture ne pourra qu'être poussif, car le critère de complétude effective du déploiement n'est quasiment jamais atteint à une maille supérieure à l'adresse.

Nombre de lignes cuivre B2C pouvant être fermées commercialement (millions)	janv-19	janv-20	janv-21	janv-22	janv-23	janv-24
Scénario à l'adresse 4 opérateurs FttH présents depuis un an	2	3	7	9	11	13
Scénario à la « zone » Complétude et 3 opérateurs FttH présents			0	1	2	4

¹ La complexité commerciale est toute relative, puisque la commercialisation d'un accès fixe commence toujours par une éligibilité à l'adresse. Il existe une complexité informatique de rapprochement d'adresse cuivre et fibre. Cette complexité est réelle, mais inévitable dans tous les scénarios puisqu'à la fin il faudra bien s'assurer de l'exhaustivité de couverture par la fibre d'un ensemble de lignes cuivre, puis les fermer à la commercialisation. Les récents travaux cartographiques de l'Autorité, publiés en avril 2020, démontrent une capacité de rapprochement quasi complète, proche de 100%, entre bases cuivre et fibre.

En tout état de cause, il serait difficilement compréhensible de ne pas fermer courant 2021, de manière graduelle, au moins huit à dix millions de lignes cuivre résidentielles correspondant aux adresses où les quatre opérateurs nationaux sont présents en fibre depuis plus d'un an.

Tarification du cuivre

La question de la référence pertinente de coûts à prendre en compte pour fixer les tarifs d'accès au cuivre est intimement liée aux objectifs poursuivis par la régulation :

- le déploiement progresse rapidement, avec une éligibilité passant de 22% d'éligibilité en 2014 à 38% en 2017, au-dessus de la moyenne européenne (35% / EU28) et près de 50% fin 2019² ;
- le programme national très haut débit a permis de financer la couverture fibre en zone rurale ; seuls quelques millions de prises en zone RIP restent encore à financer ;
- en revanche fin 2019, le taux de souscription restait inférieur à 40%³ sur la zone fibrée, la majorité des utilisateurs restant de fait sur des offres sur cuivre alors même que la fibre est disponible ;
- alors que la couverture du FttH place la France en haut des classements européen et OCDE, elle est en queue de classement en matière de pénétration du très haut débit.

Un des deux principaux objectifs de la présente analyse de marché est donc de réussir la migration rapide des clients cuivre vers la fibre. Il faut inciter Orange à fermer rapidement le cuivre, ou du moins à arrêter de commercialiser de nouveaux accès dans les immeubles fibrés. Cette fermeture permettra de limiter la concurrence de la fibre par le cuivre et d'augmenter le taux de pénétration du très haut débit. La fermeture du cuivre permet aussi de diminuer le coût et le besoin de financement du cuivre, dans une période où les capacités financières des opérateurs doivent être mobilisées en faveur du financement du FttH, et notamment des raccordements finaux.

Le maintien en exploitation du réseau cuivre et parallèle des réseaux optique induit des externalités importantes, notamment un sous remplissage des réseaux fibre, une augmentation du coût d'exploitation total des boucles locales filaires, un ralentissement du développement du très haut débit. L'optimum collectif impose donc de fermer le cuivre au plus vite. Il n'y a aucune raison de considérer qu'en matière de fermeture du cuivre l'intérêt particulier d'Orange serait aligné avec l'optimum collectif. Au contraire :

- la position d'Orange est plus forte sur le marché de gros du cuivre que sur celui de la fibre ; la marge des offres de gros cuivre est supérieure à celles des offres fibre ;
- la position d'Orange est plus forte sur le marché de détail cuivre que sur la fibre ; sur des segments, dont la voix seule ou la zone non-dégroupée, Orange est en quasi-monopole sur le cuivre.

Dès lors, la régulation ne peut se limiter à laisser à Orange l'initiative de fermeture du réseau cuivre, comme pourrait le laisser supposer le document mis en consultation, sans lui donner les incitations économiques adéquates lui permettant d'internaliser les externalités produites par ses choix sur l'ensemble du secteur.

Cette incitation économique à la fermeture du cuivre est une baisse drastique du prix du dégroupage sur les immeubles éligibles à la fibre. Une option alternative consisterait à négocier une stabilité temporaire du prix du dégroupage sous contrainte du respect par Orange d'un calendrier de fermeture ambitieux.

L'Autorité envisage d'estimer les coûts d'accès à la boucle locale cuivre à partir d'un modèle bottom-up simulant les coûts complets LRIC d'un réseau de boucle locale optique mutualisée. Nous pensons que pour les immeubles fibrés, une orientation vers les coûts incrémentaux de court terme, CICT ou SRIC, serait préférable.

² Fin 2019, 18,4 de locaux étaient éligible au offres fibre optique, sur un total de 37 millions

³ Fin 2019, 7,1 millions d'accès FttH sur 18,4 millions de prises éligibles

Un tarif fondé sur les coûts incrémentaux de court terme (CICT ou Short Run Incremental Cost ou SRIC) maximise les incitations de l'opérateur historique à fermer le réseau cuivre, à migrer ses clients de gros et de détail du cuivre vers la fibre, tout en lui assurant la couverture de ses coûts. C'est l'une des principales conclusions de l'étude commandée par Iliad au cabinet économique WIK et qui est jointe à la présente réponse : *"Thus a regulatory pricing policy which would intend to foster migration would not have to increase but to decrease the wholesale price the incumbent is receiving from the copper network. If the copper wholesale price is determined at the SRIC level the incentives of the incumbent to switch-off the copper network are maximised. Furthermore the decision relevant costs of the incumbent are covered. So he would have strong incentives to migrate all of its own end customers as well as wholesale customers towards the fibre network because he no longer earns contributions for operating the copper network."*

Le CICT comprend les coûts d'exploitation et de maintenance mais exclut les coûts fixes qui sont considérés échoués. Si les revenus excèdent le CICT, l'opérateur continue à exploiter son réseau puisque les revenus viennent contribuer à la couverture des coûts de long terme ou des coûts du capital. Si les revenus sont inférieurs au CICT, l'opérateur préfère décommissionner son réseau. Le CICT est le reflet des coûts marginaux qui constituent le signal économique guidant les décisions de l'entreprise dans le contexte d'une demande déclinante. Le CICT peut éventuellement inclure une quote-part des coûts communs (CICT+).

Une tarification du cuivre, maximisant l'optimum sectoriel et collectif et donc incitative à fermeture du cuivre là où il existe de la fibre serait donc fondée (i) sur une orientation vers les SRIC pour les zones fibrées et (ii) vers les LRIC bottom-up pour les zones non fibrées.

Un scénario de stabilité du prix, y compris en zone fibrée pourrait être envisageable, sous réserve d'un calendrier de fermeture commerciale rapide, car l'incitation tarifaire à la fermeture n'est pas nécessaire sur les lignes déjà fermées commercialement.

La condition d'une telle stabilité du prix du dégroupage, y compris sur les zones fibrées, serait un engagement d'Orange sur un scénario de fermeture rapide, ainsi que le maintien d'une menace crédible de baisse du prix du dégroupage en cas de non-respect de ce calendrier. Nous recommandons donc que l'Autorité :

- adopte, dans son analyse de marché, une orientation du prix du dégroupage vers les coûts incrémentaux de court terme SRIC pour les zones fibrées, et maintienne une tarification LRIC bottom-up pour les zones non fibrées ;
- négocie un calendrier de fermeture commerciale rapide du cuivre, et établisse un price-cap du prix du dégroupage à son niveau actuel, sous réserve du respect par Orange de ce calendrier ; ce plafond supérieur au SRIC peut se justifier par l'inutilité d'une baisse du prix en cas de fermeture imminente ;
- prévoit une clause de revoyure à 12 ou 18 mois, puis de manière périodique, afin de maintenir le plafond tarifaire à son niveau antérieur si le calendrier est respecté, ou de basculer sur une application stricte d'une tarification SRCIC sur les zones fibrées dans le cas inverse.

Ce scénario, raisonnable et dynamique, suppose que l'Autorité adopte une orientation vers les SRIC en zone fibrée dans son projet de décision d'analyse de marché puis négocie un calendrier de fermeture commerciale du cuivre pour prochaines années avec Orange et le secteur et, seulement ensuite, fixe un price-cap, qui pourra être supérieur au SRIC si le calendrier est suffisamment ambitieux.

Annexe : L'étude WIK-Consult d'avril 2020 « *Copper switch-off, fibre take-up and ULL tariffs in France* » est annexée à la présente réponse d'Iliad et peut être publiée conjointement

ANALYSE DE MARCHÉ DU DEGROUPEMENT

REPONSES AUX QUESTIONS

A.1. Définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée

Nous partageons l'analyse de l'Autorité relative aux produits et services du marché et à sa dimension géographique. Il existe en particulier encore une substituabilité forte entre haut et très haut débit, et entre cuivre et fibre. Les applications les plus utilisées, y compris la vidéo, sont pour la plupart relativement sobres en débits. Elles fonctionnent, aujourd'hui et à horizon de l'analyse de marché, sur la majorité des accès cuivre. La fibre apporte un confort et des avantages, en termes de latence, de débits, d'usages simultanés. Mais ces avantages ne structurent pas encore suffisamment la demande, dans son ensemble, pour pouvoir parler de deux marchés distincts. Du côté de la demande, le prix reste un critère décisif de choix pour une grande partie des abonnés.

A.2 Opérateur exerçant une influence significative

Nous partageons l'analyse de l'Autorité. Orange est en position dominante sur le marché de la boucle locale filaire dans son ensemble et en position de monopole sur trois quarts des locaux, desservis uniquement en cuivre, ou desservis à la fois par le cuivre et par une boucle locale optique déployée par Orange. A horizon cinq ans Orange restera en position dominante sur le marché de gros dans son ensemble et en monopole sur plus de deux tiers des locaux. L'analyse de marché pourrait en outre préciser qu'Orange est en position dominante sur le marché de détail de l'accès filaire. Plus de la moitié des ménages et entreprises disposant d'un accès filaire sont abonnés aux services de détail de l'opérateur historique.

FERMETURE DU RESEAU CUIVRE

Nous adhérons pour l'essentiel aux propositions formulées par l'Autorité relatives à la fermeture du réseau cuivre, avec deux réserves : la définition du rythme d'extinction et le processus de fermeture commerciale.

Calendrier d'extinction du cuivre

L'analyse de marché organise la manière dont peuvent être maîtrisés les impacts, en termes de concurrence et de services aux abonnés, d'une extinction du cuivre par l'opérateur historique, à son rythme. Cette approche est nécessaire, mais insuffisante.

Le maintien en exploitation du réseau cuivre en parallèle des réseaux optiques induit des externalités importantes, notamment un sous-remplissage des réseaux cuivre, une augmentation du coût d'exploitation total des boucles locales filaires, et un ralentissement du développement du très haut débit.

Il n'y a aucune raison de considérer qu'en matière de fermeture du cuivre l'intérêt particulier d'Orange serait aligné avec l'optimum collectif. Au contraire :

- la position d'Orange est plus forte sur le marché de gros du cuivre que sur celui de la fibre ; la marge des offres de gros cuivre est supérieure à celles des offres fibre ;
- la position d'Orange est plus forte sur le marché de détail cuivre que sur la fibre ; sur des segments, dont la voix seule ou la zone non-dégroupée, Orange est en quasi-monopole sur le cuivre.

Dès lors, la régulation qui vise l'optimum collectif ne peut se limiter à laisser à Orange l'initiative de fermeture du réseau cuivre, sans lui donner les incitations économiques adéquates lui permettant d'internaliser les externalités induites par ses choix sur l'ensemble du secteur. Cette incitation économique est le prix du dégroupage. Deux options sont possibles :

- la première approche, que nous avons développée dans notre contribution précédente, consisterait à identifier et rendre publiques les zones où les critères d'une fermeture sont réunis, et à baisser drastiquement le prix du dégroupage pour les lignes concernées, afin d'inciter Orange à y fermer commercialement puis techniquement le cuivre au plus vite ;
- la deuxième approche, proposée par le cabinet d'étude WIK dont l'étude figure en annexe, consisterait à ce que l'Autorité négocie avec Orange un calendrier global et engageant d'extinction du cuivre, préalablement à la fixation du price cap du prix du dégroupage ; le prix du dégroupage serait maintenu et ne baisserait pas si, et seulement si, le calendrier était suffisamment ambitieux.

La notion d'expérimentations évoquée dans la consultation est inutile pour la fermeture commerciale sur le marché grand public. Des expérimentations ont déjà eu lieu. Dans les immeubles neufs il n'y a pas d'accès cuivre. Certains opérateurs, dont Free, ne proposent plus d'accès cuivre dans les immeubles fibrés.

Nous proposons donc que le présent cycle d'analyse de marché soit focalisé, au moins dans un premier temps, sur la fermeture commerciale, que ce soit pour définir un calendrier de fermeture, ou pour définir les zones sur lesquelles un signal tarifaire devrait être donné à Orange.

Une trajectoire de fermeture commerciale pourrait être définie pour les 18 premiers mois, avec un tarif de dégroupage relativement stable ou en baisse. A cette échéance, il paraît raisonnable qu'au moins une dizaine de millions de lignes résidentielles, correspondant aux adresses où les quatre principaux opérateurs sont présents en fibre, soit commercialement fermées.

Une clause de revoyure à 18 mois pourrait être prévue dans l'analyse de marché, comme cela s'est déjà fait. Si le nombre de lignes annoncé est effectivement fermé, un nouveau calendrier de fermeture est fixé pour les 18 mois suivants. Si la trajectoire n'a pas été suivie, le prix du dégroupage est fixé au niveau des coûts incrémentaux pour les adresses éligibles à quatre offres fibres, ce qui continue une baisse drastique, afin d'inciter l'opérateur historique à une fermeture commerciale puis technique rapide.

Fermeture commerciale

Il nous semble utile de pouvoir fermer commercialement le cuivre au plus vite et sur le plus grand nombre de logements, et donc à la maille la plus fine possible, pour deux raisons.

Réduire le nombre de cas douloureux lors de la fermeture technique

La fermeture technique sera nécessairement douloureuse, car il s'agira de couper des accès en service. Sur la clientèle résidentielle, les services cuivre sont raisonnablement substituables sur fibre. En revanche, la fermeture du cuivre révélera les cas où les travaux de raccordement final sont complexes, notamment à l'intérieur de la propriété privée.

Ces travaux complexes ne sont pas spontanément réalisés par les opérateurs commerciaux. Les dépenses à engager sous la contrainte, pour tirer un fourreau dans le jardin, des goulottes dans un appartement, pourront paraître importantes et difficilement supportables par certains ménages. Des mécanismes d'aides ou de solidarité devront probablement être mis en place.

La souscription d'un nouvel abonnement résulte souvent d'un déménagement. Lorsque le logement est éligible à la fibre, et en particulier lorsque les travaux de fibrage sont complexes et chers, ce déménagement est la meilleure période possible pour les réaliser et les financer. La dépense contrainte qui paraîtrait importante lors d'une fermeture technique est ici acceptable. Le coût de pose de fourreaux et goulottes est marginal par rapport au coût d'achat du logement. Il est également marginal, pour le propriétaire qui cherche un nouveau locataire, par rapport au produit des loyers futurs.

Si un seul opérateur fournit du cuivre aux abonnés emménageant dans les logements éligibles à la fibre, il détruit la disposition à payer des propriétaires pour réaliser les travaux permettant le fibrage de leur logement. Et la dépense devra probablement être assurée plus tard par la communauté, des opérateurs ou des contribuables. Il y a 15% de déménagements par an. Chaque année perdue est une année perdue de manière irrémédiable, car elle aura amplifiée d'autant le stock de problèmes futurs. Pour minimiser ces dépenses futures, il faut fermer commercialement le cuivre au plus vite.

Ne pas précariser les investissements fibre

Même en l'absence de difficultés de construction du raccordement, voire même quand une prise fibre existe déjà, certains opérateurs peuvent commercialiser des offres cuivre. L'opérateur cherche à minimiser ses investissements, car une offre sur cuivre suppose moins d'investissement qu'une offre fibre avec construction du raccordement final ou paiement d'un droit de suite. Mais ce comportement individuel de l'opérateur est délétère pour la collectivité :

- la commercialisation d'offres cuivre, sans les dépenses de construction du raccordement final, met une pression sur la tarification des offres fibre qui, elles, doivent rémunérer cette construction du raccordement final ; elle diminue la disposition des opérateurs fibre pour le construire ;
- la commercialisation de cuivre sur les logements avec PTO posée fait courir le risque d'une inutilisation prolongée du raccordement fibre ; or un raccordement inutilisé est un raccordement cassé, parce que l'abonné n'y fera pas attention en passant l'aspirateur ou en changeant sa plinthe.
- le risque de contournement de l'accès fibre par une offre cuivre augmente l'aléa économique de l'investissement dans le raccordement et rend plus difficile son financement, directement par les opérateurs ou par des partenariats avec des investisseurs.

Le comportement isolé de l'opérateur cuivre est probablement rationnel. Mais d'un point de vue collectif, il n'y a aucune justification à commercialiser en 2020 des accès cuivre dans des logements éligibles à la fibre, et encore moins lorsque la prise optique existe. Il est difficile d'interdire aux opérateurs commerciaux de vendre sur le marché de détail. Le cuivre doit donc être fermé commercialement sur le marché de gros par Orange et l'Autorité doit l'y contraindre.

Granularité de fermeture commerciale

Nous comprenons que l'Autorité envisagerait une maille de fermeture commerciale à l'immeuble en zone très dense et à la zone arrière du point de mutualisation en zone moins dense, voire à une échelle encore plus large. Compte tenu de ce qui précède, nous pensons préférable que la fermeture commerciale s'effectue à la maille de l'adresse dans tous les cas.

Si un immeuble est fibré et que les conditions sont réunies il ne faut plus y commercialiser de cuivre, même si l'immeuble d'en face situé en zone arrière du même point de mutualisation n'est pas fibré. La fermeture commerciale du cuivre doit être à une maille plus fine que le point de mutualisation⁴.

⁴ La complexité commerciale est toute relative, puisque la commercialisation d'un accès fixe commence toujours par une éligibilité à l'adresse. Il existe une complexité informatique de rapprochement d'adresse cuivre et fibre. Cette complexité est réelle, mais inévitable dans tous les scénarios puisqu'à la fin il faudra bien s'assurer de l'exhaustivité de couverture par la fibre d'un ensemble de lignes cuivre, puis les fermer à la commercialisation. Il sera par ailleurs préférable de taguer dans Setiar les adresses et ND fermés à la commercialisation plutôt que de les supprimer, ceci afin d'éviter que les opérateurs passent des commandes par création de ligne CS3. Aujourd'hui, il n'existe déjà pas d'ambiguïté sur l'éligibilité fibre pour la très grande majorité, supérieure à 90%, des adresses cuivre. Les récents travaux cartographiques de l'Autorité, publiés en avril 2020, démontrent une capacité de rapprochement quasi complète, proche de 100%, entre bases cuivre et fibre.

Trajectoire de fermeture commerciale

Un trajectoire minimale consisterait à fermer la commercialisation de nouveaux accès cuivre résidentiels sur les prises éligibles depuis plus d'un an aux offres des quatre opérateurs nationaux. Une approche volontariste consisterait à fermer commercialement le cuivre dès que trois des quatre opérateurs sont présents. Les trajectoires anticipées pourraient être les suivantes⁵ :

Nombre de lignes cuivre B2C fermées commercialement (millions)	janv-18	janv-19	janv-20	janv-21	janv-22	janv-23	janv-24
Scénario minimal 4 opérateurs FttH depuis un an	1	2	3	7	9	11	13
Scénario médian privilégié 4 opérateurs FttH présents à date	1	2	7	9	11	13	15
Scénario volontariste 3 opérateurs FttH présents	4	6	10	12	14	16	18

En tout état de cause, il serait difficilement compréhensible de ne pas fermer courant 2021, de manière graduelle, au moins neuf millions de lignes cuivre résidentielles correspondant aux adresses où les quatre opérateurs nationaux sont présents en fibre depuis plus d'un an.

Une trajectoire plus volontariste pourrait dépasser les douze millions de lignes fermées en 2021 et approcher les vingt millions en fin de cycle d'analyse de marché en se retraignant à la présence de trois opérateurs FttH, et en faisant l'hypothèse d'une croissance linéaire des déploiements.

Nous privilégions à ce stade un scénario médian de fermeture à la maille de l'adresse, dès que quatre principaux opérateurs commerciaux sont présents. Le choix de la maille de l'adresse, plutôt que d'une zone plus large, est le déterminant principal du rythme de fermeture commerciale, largement devant le nombre d'opérateurs. La nécessité de présence des quatre opérateurs diminue les effets de bords concurrentiels.

A.3. Délai de prévenance avant fermeture commerciale pour la clientèle résidentielle

Nous pensons que les délais de fermeture « rapide » sont raisonnables. Les délais de fermeture « lente » paraissent très longs par comparaison au délai laissé aux opérateurs pour raccorder les immeubles neufs non équipés en cuivre.

A.4. Délai de prévenance avant fermeture commerciale pour la clientèle entreprise

La France est très mal placée en matière de pénétration du très haut débit dans les entreprises. Une action volontariste est nécessaire. Il faut arrêter la commercialisation des offres cuivre entreprise aussi vite, sinon plus, que les offres résidentielles.

A.5. Maille d'extinction commerciale et critère de couverture

Il ne nous semble pas envisageable de laisser des abonnés durablement sans possibilité de raccordement filaire. Nous pensons que la fermeture du cuivre ne doit concerner que des adresses effectivement raccordables à la fibre en quelques jours, au maximum quelques semaines. La seule maille d'extinction raisonnable et efficace dans un premier temps est l'adresse.

⁵ En prolongeant les tendances constatées, avec un facteur +15% entre LP B2C cuivre et LP FttH

A.6. Locaux raccordables à la demande

Le délai et le financement de la pose de point de branchement pour les locaux raccordables à la demande sont aléatoires, en particulier en zone AMEL. Il n'est pas raisonnable de laisser penser à des ménages et des entreprises, lorsqu'ils déménagent, qu'ils seront raccordables au réseau filaire et de les laisser ensuite durablement, plus que quelques semaines, voire des mois, sans solution de raccordement. Le réseau cuivre ne doit pas être fermé commercialement pour les adresses raccordables à la demande.

A.7. Offre de collecte

Nous ne pensons pas nécessaire de corréliser fermeture commerciale et disponibilité d'une offre de collecte, et en particulier à une offre de collecte d'Orange. Le nombre de NRO est inférieur au nombre de NRA. Si l'opérateur est présent en dégroupage, ou achète du bitstream à un opérateur dégroupé, il peut raccorder les NRO en moins de 18 mois. Lorsqu'aucun opérateur n'est présent en dégroupage, la fermeture commerciale du cuivre ne change rien car la situation ne peut pas être pire. Le flux de nouveaux abonnés bitstream acheté à Orange est quasi nul. Les tarifs de détail Sosh sont inférieurs aux tarifs de gros bitstream d'Orange. Si la fermeture commerciale du cuivre a un effet, il ne peut qu'être positif pour les opérateurs alternatifs.

A.8. Présence suffisante d'opérateurs commerciaux pour une fermeture rapide

La fermeture du cuivre doit être un levier pour réussir la transition vers la fibre. Son objectif premier n'est pas de faire de levier pour faire évoluer les parts de marché ou forcer les abonnés à changer d'opérateur. Nous pensons que la présence des quatre opérateurs nationaux est raisonnable avant d'entamer une procédure de fermeture rapide⁶. En revanche, nous pensons que la fermeture commerciale, quelle que soit la zone, doit se faire à l'adresse. Cette question de la maille est beaucoup plus déterminante que celle du nombre d'opérateurs commerciaux. Une procédure de fermeture « lente » est toujours possible pour fermer le cuivre en l'absence durable d'un des quatre opérateurs nationaux sur une adresse ou une zone.

A.9. Disponibilité des offres de gros entreprise

L'enjeu principal du cycle d'analyse de marché pour le segment entreprise est la transition du cuivre vers la fibre. Le dispositif de régulation mis en place par l'Autorité vise à l'émergence d'offres de détail et de gros satisfaisantes sur la fibre. Comme pour le segment résidentiel, aucune autre condition qu'un nombre suffisant d'opérateurs de détail présents sur la fibre ne semble indispensable. Un nombre d'opérateurs de détail supérieur à trois révélerait en outre probablement la présence d'offres de gros activées.

A.10. Délai de prévenance pour l'adaptation des processus de rétablissement

Nous pensons utile de rendre payants à l'acte les processus de rétablissement unitaires en immeubles fibrés, afin que les opérateurs puissent internaliser dans la décision de migration les coûts de maintien des abonnés en dérangement sur le réseau cuivre. Il permet en outre d'éviter que les opérateurs faisant une utilisation intense du cuivre ne fassent payer leurs coûts aux opérateurs migrant plus efficacement vers la fibre⁷.

⁶ Le critère pourrait être « au moins quatre opérateurs commerciaux distincts proposant à l'adresse des offres filaires THD à débit supérieur à 100 Mbit/s et cumulant un part de marché nationale du marché filaire supérieure à [95]% ».

⁷ Il ne nous semble pas exister pas de difficulté informatique rédhibitoire, dans la mesure où tous les actes de SAV sont identifiés par leur ND, et que les ND et adresses fermés à la commercialisation doivent être eux-mêmes tagués dans Setiar. Avec un rapprochement de bases ayant un identifiant ND communs, la moulinette de valorisation des prestations ne paraît pas hors de portée dans un délai raccourci. Si Orange n'était pas en mesure de réaliser ses développements, il nous paraîtrait utile qu'elle puisse transmettre mensuellement à l'Autorité la liste des triplets {ND, adresse, opérateur} ayant fait l'objet d'un SAV. L'Autorité pourrait défalquer du coût du dégroupage une partie des transferts de charge du SAV des abonnés Orange vers les opérateurs alternatifs, si l'intensité d'usage du cuivre par Orange était nettement supérieure à celle des opérateurs alternatifs faisant une transition efficace vers la fibre.

Le délai de six mois évoqué par la consultation semble long, dans la mesure où il s'ajoute au délai de prévenance relatif à la fermeture commerciale. Une option alternative consisterait à autoriser un délai de prévenance de quatre mois pour la fermeture commerciale si l'adaptation des processus commerciaux était simultanée. Le message, avec une seule date de fin de commercialisation et de limitation des rétablissements, pourrait être plus facilement lisible par les habitants.

A.11. Délai de prévenance pour la fermeture technique

Nous n'avons pas d'objection à ce que le délai de fermeture technique de la boucle locale cuivre sur un ensemble de ligne soit ramené à 36 mois, dès lors que le cuivre est substituable par la fibre. Le délai de prévenance pour la fermeture de l'hébergement au NRA, en tant que ressource connexe au génie civil, devrait être plus long car le NRA peut servir de point d'appui à des BLOD entreprise ou BTS, au-delà de l'extinction du cuivre. De manière non discriminatoire, les opérateurs utilisateurs du génie civil devraient pouvoir être hébergés tant que bâtiment existe et qu'Orange a des droits d'usage et des équipements hébergés pour ses propres besoins connexes à l'utilisation du génie civil. Même si le cuivre peut être substitué par la fibre, il peut ne pas exister de solution de substitution à l'hébergement au NRA.

Lien entre base adresse cuivre et fibre

Pour faciliter l'extinction du cuivre, il serait préférable de pouvoir déterminer de manière relativement fiable quelles lignes et adresses sont éligibles à la fibre. Orange a fait le choix d'un référentiel adresse propriétaire pour le cuivre. Orange a choisi de ne pas ouvrir ce référentiel. Les opérateurs fibre ont choisi des référentiels adresses différents pour la fibre, ce qui ne facilite pas les rapprochements⁸. Nous pensons que l'Autorité doit imposer à Orange soit d'opérer ce rapprochement, soit de rendre possible ce rapprochement par les autres. Nous demandons donc que l'Autorité impose à Orange :

- soit de rajouter dans Setiar une information d'éligibilité à la fibre, l'OI et le code IMB correspondant, avec la meilleure information dont Orange dispose, et notamment celle dont ses services commerciaux disposent pour proposer aux abonnés cuivre Orange des offres de migration vers des offres FttH ;
- soit de transmettre Setiar, de la même manière et sous la même forme que les IPE⁹, aux opérateurs destinataires des IPE ; cette libération de la donnée permettrait au groupe Interop', ou à un groupement d'opérateurs, de construire une table de correspondance ouverte et partagée.

Une telle obligation est proportionnée. L'asymétrie d'information donne un avantage compétitif à Orange pour gérer la fin du cuivre et la migration vers la fibre, alors que le contenu de Setiar, notamment les compléments d'adresses et patronymes, ont été alimentés en grande partie par les opérateurs tiers.

OFFRES ENTREPRISES

Les grandes entreprises et entreprises de taille intermédiaire ont accès à des offres fibre sur boucle locale dédiée, et sont déjà équipées. L'enjeu du prochain cycle d'analyse de marché est l'équipement des entreprises de plus petite taille, avec des offres moins chères. L'émergence d'un marché de masse entreprise est nécessaire, avec des processus industriels et homogènes sur le territoire.

⁸ Ce rapprochement aurait en outre, en amont de la fermeture, l'intérêt de faciliter l'identification des abonnés cuivre éligibles à la fibre et améliorerait donc le taux de remplissage et la rentabilité des réseaux fibre.

⁹ Transmission de la base en batch à intervalle périodique, transmission quotidienne d'un delta, API d'interrogation en ligne.

Nous pensons qu'il pourrait être inutile voire contre-productif, en termes d'homogénéité des offres et de dynamique de régulation, d'imposer des obligations ou des offres spécifiques à Orange qui ne seraient pas imposées aux autres opérateurs d'immeubles par la régulation symétrique.

Si des offres sont nécessaires à la dynamique concurrentielle et *in fine* aux entreprises, alors elles le sont partout. Elles doivent donc être imposées par le biais de la régulation symétrique. Les obligations asymétriques redondantes ou proches doivent être levées. La suppression des obligations asymétriques pourrait faciliter l'adhésion de certains opérateurs alternatifs aux nouvelles obligations symétriques.

Nous pensons que les obligations imposées à Orange de manière asymétrique sont nécessaires et doivent être maintenues. Nous souhaiterions que ces obligations puissent être imposées à tous les opérateurs, dont Orange, par l'intermédiaire d'une régulation symétrique. Une fois cette régulation symétrique adoptée et mise en œuvre, les obligations asymétriques pourront être supprimées car redondantes.

L'Autorité ne peut avoir de certitude absolue *ex-ante* sur l'homologation d'une décision de régulation symétrique. Nous proposons d'introduire une clause de revoyure intermédiaire dans 18 mois permettant de supprimer les obligations asymétriques si la nouvelle décision symétrique est alors en vigueur.

A.12. Accès fibre spécifique entreprise

Nous ne pensons pas nécessaire d'imposer à Orange la formulation d'offres spécifiques, sur son empreinte fibre, qui ne seraient pas imposées par la régulation symétrique sur le reste du territoire. Une telle asymétrie freinerait l'industrialisation du marché national. Nous ne pensons pas nécessaire d'imposer à Orange la formulation d'une offre activée ou d'une offre en marque blanche.

A.13. Niveau tarifaire des offres avec qualité de service renforcée

Nous ne pensons pas nécessaire d'imposer à Orange des niveaux de qualité de service ou des obligations tarifaires spécifiques, sur son empreinte fibre, qui ne seraient pas imposées par la régulation symétrique sur le reste du territoire. Une telle asymétrie freinerait l'industrialisation du marché national.

Ressources et services associés à la fourniture de l'accès local en position déterminée
--

Nous pensons que les ressources de collecte et d'hébergement doivent être associées au génie civil dont Orange est opérateur, et non à l'existence d'une boucle locale cuivre ou fibre dont Orange serait opérateur. Ces ressources peuvent notamment permettre d'héberger des équipements ou de collecter des flux issus d'entreprises ou d'équipements de réseaux raccordés en boucle locale optique dédiée. Les deux analyses de marché précédentes raccrochaient les ressources de collecte et d'hébergement à l'utilisation de la boucle locale de génie civil. Il s'agit d'un des fondements de la décision de règlement de différend LFO opposant free à Orange. Depuis, le groupe Iliad a investi pour raccorder en fibre optique dédiées des antennes mobiles à des répartiteurs. Certains de ces répartiteurs vont disparaître, mais pas tous, alors que l'intégralité du cuivre finira par fermer. Il est nécessaire que la régulation soit stable, et que les ressources de collecte et d'hébergement continuent à être associées au génie civil, et non au cuivre. Nous renvoyons donc pour ces sujets à notre contribution relative à l'analyse de marché du génie civil. En synthèse, nous souhaitons :

- le maintien de la fourniture et du prix des LFO existantes, sans limite de durée autre que la suppression de la fibre de collecte ;
- une capacité de résiliation sans frais des liaisons LFO dès que les coûts de mise en service ont été payés, ce qui intervient dès la première année ;

- le maintien des offres d'hébergement existantes, sans limite de durée autre que la suppression ou perte de jouissance complète du bâtiment ;
- la transmission annuelle par Orange de la meilleure information dont elle dispose sur son schéma directeur immobilier de long terme et la pérennité de ses différents répartiteurs.

Autres obligations d'accès

A.14. Observations sur les obligations d'accès

Nous souhaitons qu'Orange propose une prestation de migration de masse de jarretières entre les câbles de renvoi au répartiteur à un tarif orienté vers les coûts. Cette prestation est nécessaire, dans un contexte de diminution du nombre d'accès DSL, pour regrouper les accès résiduels sur un nombre limité de DSLAM. Les enjeux sont à la fois économiques et écologiques. Des tarifs dégressifs existent déjà dans l'offre bitstream pour les migrations de masse entre DSLAM ATM et Ethernet.

Obligations de non-discrimination

Nous tirons un bilan mitigé du précédent cycle d'analyse de marché en matière d'obligations de non-discrimination asymétrique imposées à Orange sur la fibre. Orange a négocié la non-imposition d'une Equivalence of Input sur le marché résidentiel en échanges d'audits et de développements informatiques probablement utiles mais dont il nous est difficile de mesurer les effets et d'engagements de bonne volonté sur un certain nombre de sujets. Ces engagements n'ont pas tous été tenus :

- sur l'outil e-mutation, qui ne sera pas en place à la fin du cycle d'analyse de marché ;
- sur la transparence en matière de déploiement et d'ouverture commerciale, rien n'a changé ;
- la concertation amont promise et le développement en Eol de nouveaux SI n'ont pas eu lieu.

Compte tenu de l'évolution du marché, il nous semblerait préférable que des obligations de non-discrimination soient imposées à tous les opérateurs par la régulation symétrique, comme l'envisage l'Autorité, plutôt qu'à Orange seule par la régulation asymétrique. Si des obligations imposées à Orange sont vraiment nécessaires, alors elles doivent être imposées également à SFR.

Nous pensons que les obligations imposées à Orange de manière asymétrique sont nécessaires et doivent être maintenues. Nous souhaiterions que ces obligations puissent être imposées à tous les opérateurs, dont Orange, par l'intermédiaire d'une régulation symétrique. Une fois cette régulation symétrique adoptée et mise en œuvre, les obligations asymétriques pourront être supprimées car redondantes.

L'Autorité ne peut avoir de certitude absolue *ex-ante* sur l'homologation d'une décision de régulation symétrique. Nous proposons d'introduire une clause de revoyure intermédiaire dans 18 mois. Cette clause de revoyure pourrait permettre de supprimer les obligations asymétriques de non-discrimination, tant sur la clientèle résidentielle que professionnelle, si la nouvelle décision symétrique est alors en vigueur a défini des obligation satisfaisantes, pour tous les opérateurs d'immeuble.

A.15. Autres dispositions prévues dans le cadre de la non-discrimination

Les obligations d'accès demandées ci-avant en matière de base d'éligibilité cuivre et de regroupement d'accès sur les DSLAM peuvent être lues à la lumière d'une obligation de non-discrimination.

Il est possible qu'Orange dispose, en tant qu'opérateur cuivre, d'une information avancée en matière de détection d'immeuble neuf. Il conviendrait que cette information ne soit pas utilisée par Orange pour tirer un

avantage sur le marché de la fibre, notamment pour en devenir opérateur d'immeuble. Si tel était le cas, nous souhaiterions que ces informations soient ouvertes à tous les opérateurs.

Nous nous interrogeons sur l'offre PRM. Orange a annoncé son intention d'avoir complètement éteint le cuivre dans dix ans, il paraît désormais un peu tard pour le moderniser.

Obligations de transparence

A.16. Observations relative à l'obligation de transparence

Les demandes formulées ci-avant de transmission de Setiar et du schéma directeur immobilier des répartiteurs peuvent être lues à la lumière de l'obligation de transparence.

Un certain nombre de prestations indispensables au dégroupage ont été démembrées dans d'autres contrats. Il s'agit en particulier des prestations d'accès aux informations préalables et aux services informatiques associés. Nous souhaitons que l'analyse de marché oblige Orange à une publication complète de l'ensemble des offres ou contrats nécessaires à l'exécution de prestations décrites dans l'analyse de marché, et que les pénalités dues au titre des dysfonctionnement des outils d'éligibilité soient corrélés à la perte de chiffre d'affaire global.

Obligations de qualité de service

A.19. Observations liées aux obligations de qualité de service

Il y a trois mécanismes concomitants en matière de qualité de service : les obligations contractuelles, le respect de seuils chiffrés, et la publication d'indicateurs. Cela peut sembler beaucoup pour une infrastructure en fin de vie.

Obligations contractuelles

Le taux de respect par Orange de ses obligations contractuelles en matière de livraison d'accès et de SAV est faible. Les pénalités actuelles ne sont pas dissuasives. Nous souhaitons :

- un principe contractuel de non-discrimination entre l'opérateur client et la branche commerciale d'Orange elle-même, défini comme une clause essentielle du contrat de dégroupage ;
- un principe d'augmentation graduelle des pénalités, de 10% par mois, tant que le niveau de respect des obligations contractuelles n'atteint pas 95% ;
- la suppression du caractère libératoire des pénalités lorsque le taux de respect des obligations contractuelles est inférieur à 80% sur un mois donné, hors cas de force majeure.

Nous souhaitons par ailleurs que le contrat de fourniture d'information préalable et d'accès aux outils informatiques associés définisse un SLA conforme aux standards de marché (en nombre de requête par seconde, de disponibilité quotidienne, mensuelle et annuelle). Nous souhaitons que les pénalités en cas de non disponibilité soient corrélés au préjudice subi.

Respect des seuils chiffrés

Nous ne sommes pas persuadés que le maintien d’une obligation de respect de seuils chiffrés soit indispensable, dès lors que les SLA prévus par les contrats seraient effectivement incitatifs. Sur le segment de marché du haut débit, le taux de pénétration des opérateurs alternatifs est suffisant et les contrats peuvent suffire à assurer la qualité sur le marché de gros et donc sur le marché de détail. Sur le segment des offres voix seules, le cahier des charges du service universel spécifie déjà des seuils chiffrés.

Si une obligation de respect de seuils devait être maintenue, le principe de seuils chiffrés glissants interroge. Si un niveau de qualité est suffisant en 2023 pour les abonnés ruraux, alors il doit l’être également en 2021 pour les abonnés urbains. Il nous semblerait préférable de fixer des seuils raisonnables, moins contraignants qu’aujourd’hui, et pouvant être respectés dans toutes les zones, y compris en 2023. Le calcul du respect de ces seuils pourrait exclure les communes fibrées à plus de 80%, plutôt que les seules zones fermées commercialement, car il pourrait s’agir d’une désincitation à la fermeture.

Publication d’indicateurs comparables sur les marchés de gros et de détail

La publication des indicateurs nous semble essentielle. Malgré ses défauts, nous souhaitons que cette obligation soit maintenue dans son état actuel, avec des indicateurs relativement désagrégés et que les audits de sincérité puissent être maintenus voire renforcés. Une modification des formats de publication induirait un coût de modification des outils requêtes et procédures existants. Nous ne voyons pas le bénéfice associé à ce coût.

Coûts et tarifs

A.20. Contrôle tarifaire

Pour le présent cycle d’analyse de marché, l’Autorité envisage d’imposer à Orange un encadrement pluriannuel sur la période 2020-2023 des tarifs d’accès à la boucle locale cuivre. Le tarif de dégroupage total continuerait à être orientés vers les coûts. Les coûts seraient estimés à partir d’un modèle bottom-up simulant les coûts complets d’un réseau de boucle locale optique mutualisée et le cas échéant d’un modèle top-down en coûts courants économiques fondé sur la comptabilité réglementaire d’Orange. Le tarif de dégroupage s’appliquerait sur l’ensemble du territoire, l’Autorité considérant qu’il n’est pas démontré qu’une modulation géographique des tarifs ait un effet incitatif à la migration vers la fibre.

Orientation vers les coûts

Iliad souscrit à l’analyse de l’Autorité sur la nécessité de maintenir les obligations d’orientation vers les coûts sur l’ensemble du territoire.

Comme le relève l’Arcep une levée des obligations d’orientation vers les coûts conduirait inmanquablement à renchérir les tarifs d’accès au profit d’Orange : « *Orange, en position quasi-monopolistique sur les offres d’accès à la boucle locale cuivre, pourrait fixer indépendamment du marché les tarifs d’accès à ces infrastructures ainsi qu’aux ressources et services qui y sont associés, portant notamment sur l’hébergement d’équipements actifs et sur le raccordement des équipements au réseau. En l’absence d’obligation que ces tarifs reflètent les coûts, Orange pourrait ainsi bénéficier d’une rente liée à son quasi-monopole sur l’accès à ces infrastructures et aux ressources et services qui y sont associés. Une telle rente fausserait les conditions de développement d’une concurrence équitable sur les marchés du haut et très haut débit.* ».

Si cette hausse de prix de gros est répercutée sur le marché de détail, cela se ferait au détriment des consommateurs finaux. Si la hausse des prix de gros n’est pas répercutée sur les offres de détail du fait de l’intensité concurrentielle sur le marché de détail, alors les opérateurs alternatifs verraient leurs marges être comprimées au contraire de l’opérateur historique intégré qui est insensible au niveau des coûts de gros.

Le renchérissement des prix de dégroupage ne donnerait par ailleurs pas le bon signal économique à Orange pour éteindre le cuivre et serait donc contreproductif au regard de l'objectif d'efficacité économique puisque le maintien en exploitation du réseau cuivre en parallèle des réseaux optique serait prolongé.

Ces constats ne nous semblent pas être remis en question par les récentes annonces d'Orange, qui sont non engageantes, sur ses projets de fermeture du réseau cuivre. Nous constatons qu'aucun projet de fermeture concret n'a été spontanément mis en œuvre par Orange alors que presque vingt millions de prise fibre sont déployées. Surtout Orange continue, y compris en 2020, à commercialiser au détail des accès cuivre sur des immeubles éligibles à ses offres fibre.

Référence de coûts

L'Autorité envisage d'estimer les coûts d'accès à la boucle locale cuivre à partir d'un modèle bottom-up simulant les coûts complets d'un réseau de boucle locale optique mutualisée. Les résultats de ce modèle pourraient être le cas échéant complétés par les résultats du modèle top-down fondé sur la comptabilité réglementaire d'Orange et prenant comme référence de coûts les coûts courants économiques.

La question de la référence pertinente de coûts à prendre en compte pour fixer les tarifs d'accès au cuivre est intimement liée aux objectifs poursuivis par la régulation :

- le déploiement progresse rapidement, avec une éligibilité passant de 22% d'éligibilité en 2014 à 38% en 2017, au-dessus de la moyenne européenne (35% / EU28) et près de 50% fin 2019¹⁰ ;
- le programme national très haut débit a permis de financer la couverture fibre en zone rurale ; seuls quelques millions de prises en zone RIP restent encore à financer ;
- en revanche fin 2019, le taux de souscription restait inférieur à 40%¹¹ sur la zone fibrée, la majorité des utilisateurs préférant rester sur des offres sur cuivre alors même que la fibre est disponible ;
- alors que la couverture du FttH place la France en haut des classements européen et OCDE, elle est en queue de classement en matière de pénétration du très haut débit.

L'un des objectifs principaux de la présente analyse de marché est donc de réussir la migration rapide des clients cuivre vers la fibre et la maîtrise du poids économique du cuivre en voie d'obsolescence. Il faut inciter Orange à fermer rapidement le cuivre. Cette fermeture permettra de limiter la concurrence de la fibre par le cuivre et d'augmenter le taux de pénétration du très haut débit. La fermeture du cuivre permet aussi de diminuer le coût et le besoin de financement du cuivre, dans une période où les capacités financières des opérateurs doivent être mobilisées en faveur du financement du FttH, et notamment des raccordements finaux.

Dans cette optique, le modèle top-down fondé sur les coûts courants économiques utilisé jusqu'à présent par l'Autorité ne nous semble pas pertinent. Tout d'abord ce modèle ne peut fournir un signal de long terme puisque comme le relève l'Arcep des « *variations annuelles nettement plus significatives et potentiellement non monotones compte tenu de la sensibilité du modèle* » peuvent être observés. Mais surtout la méthode des coûts courants économiques qui conduit à une hausse des coûts unitaires lorsque la demande décroît n'est pas pertinente pour deux raisons.

La première raison est que l'évolution attendue des tarifs sur un marché concurrentiel où une ancienne technologie est substituée par une nouvelle technologie est la baisse des prix. La seconde raison est qu'une hausse des prix n'incite pas l'opérateur historique à fermer le cuivre. Abandonner l'usage du modèle top down utilisé serait cohérent avec la recommandation 2013/466/UE de la Commission européenne « *non-discrimination et méthodes de coûts* » selon laquelle il est nécessaire de 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-*

¹⁰ Fin 2019, 18,4 de locaux étaient éligible au offres fibre optique, sur un total de 37 millions

¹¹ Fin 2019, 7,1 millions d'accès FttH sur 18,4 millions de prises éligibles

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 ».

Une mesure tarifaire ayant pour but d'inciter à la migration des abonnés cuivre vers la fibre doit être fondée sur une baisse des tarifs du cuivre.

Un tarif fondé sur les coûts incrémentaux de court terme (CICT ou Short Run Incremental Cost ou SRIC) maximise les incitations de l'opérateur historique à fermer le réseau cuivre, à migrer ses clients de gros et de détail du cuivre vers la fibre, tout en lui assurant la couverture de ses coûts. C'est l'une des principales conclusions de l'étude commandée par Iliad au cabinet économique WIK et qui est jointe à la présente réponse :

"Thus a regulatory pricing policy which would intend to foster migration would not have to increase but to decrease the wholesale price the incumbent is receiving from the copper network. If the copper wholesale price is determined at the SRIC level the incentives of the incumbent to switch-off the copper network are maximised. Furthermore the decision relevant costs of the incumbent are covered. So he would have strong incentives to migrate all of its own end customers as well as wholesale customers towards the fibre network because he no longer earns contributions for operating the copper network."

Le CICT comprend les coûts d'exploitation et de maintenance mais exclut les coûts fixes qui sont considérés échoués. Si les revenus excèdent le CICT, l'opérateur continue à exploiter son réseau puisque les revenus viennent contribuer à la couverture des coûts de long terme ou des coûts du capital. Si les revenus sont inférieurs au CICT, l'opérateur préfère décommissionner son réseau. Le CICT est le reflet des coûts marginaux qui constituent le signal économique guidant les décisions de l'entreprise dans le contexte d'une demande déclinante. Le CICT peut éventuellement inclure une quote-part des coûts communs (CICT+).

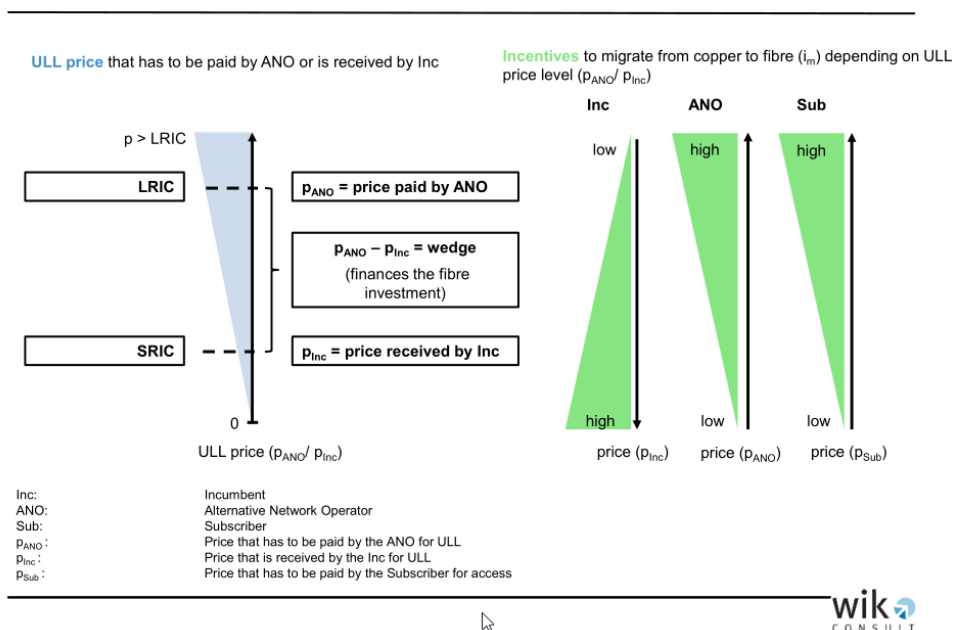
Une des principales critiques à l'encontre d'une telle tarification est qu'une baisse des prix d'accès du cuivre est susceptible d'avoir également pour effet d'amenuiser les incitations des opérateurs alternatifs à migrer leurs abonnés cuivre dont la rentabilité est inversement proportionnelle au tarif d'accès du cuivre. Comme nous l'avons développé dans la consultation de l'automne 2019, ce risque nous semble minime.

Une fois qu'une zone est fibrée et si le prix du dégroupage baisse, nous ne voyons pas pourquoi Orange ferait le choix de continuer à commercialiser de nouveaux accès cuivre, hors accès spécifiques entreprise éventuellement. Dès lors que le prix du cuivre est suffisamment bas pour être moins rentable que la fibre, Orange est incitée à fermer le cuivre. Une amorce de guerre commerciale sur le prix du DSL, même improbable, serait d'ailleurs une incitation encore plus forte à une fermeture rapide, Orange ayant une part de marché de l'ordre de 50% sur le marché de détail. La fermeture commerciale du cuivre éliminera de fait tout risque de guerre commerciale sur le prix de l'ADSL.

Pour passer outre ces hypothétiques effets négatifs, WIK propose un modèle de tarification dit « wedge », dans lequel les opérateurs alternatifs paient le coût incrémental de long terme (LRIC), et l'opérateur historique reçoit le coût incrémental de court terme (SRIC).

L'opérateur historique dispose des incitations à éteindre le cuivre et à migrer vers la fibre. Les opérateurs alternatifs conservent les incitations à déployer la fibre et ne sont pas désincités à faire migrer leurs abonnés cuivre vers la fibre. Un tel modèle a été initialement proposé par WIK en 2011 dans son étude « *Wholesale pricing, NGA take-up and competition* » et amené au débat par Vodafone dans le cadre de l'analyse du marché fixe au Royaume-Uni. Dans un tel système de tarification, l'écart entre le prix payé par les opérateurs alternatifs et les revenus perçus par l'opérateur historique peut être mis dans un fond qui est réalloué à l'ensemble des opérateurs d'une manière neutre pour financer le déploiement de la fibre.

L'implémentation d'un tel système de tarification se heurte à un certain nombre de difficultés : existence d'une base légale et réglementaire, détermination correcte du SRIC, légalité au regard des aides d'état, cohérence avec les obligations de service universel, possibilité de garantir que le fonds soit exclusivement dédié au déploiement de la fibre, etc. Si en théorie toutes ces questions peuvent être résolues, il est peu probable qu'elles puissent l'être dans le calendrier de la présente analyse de marché.



Pour cette raison, WIK conclut que, sous condition de disposer d'un plan directeur ayant pour objet de fixer des objectifs et des obligations de fermeture rapide du cuivre, l'Autorité pourrait figer les tarifs du dégroupage à leur niveau actuel. WIK arrive ainsi à la même conclusion que l'Ofcom dans son analyse de marché en cours¹².

"Also the British regulator OFCOM concludes from its critical reflection of wedge pricing that pricing continuity is OFCOM's preferred approach. This would also be our conclusion for France. As further applying the current costing methodology would not generate pricing continuity we propose to freeze the current ULL price level for the relevant future."

La condition d'une telle stabilité du prix serait un engagement d'Orange sur un scénario de fermeture rapide, ainsi que le maintien d'une menace crédible de baisse du prix du dégroupage en cas de non-respect de ce calendrier. Nous recommandons donc :

- que l'Autorité adopte, dans son analyse de marché, une orientation du prix du dégroupage vers les coûts incrémentaux de court terme, Short Run Incremental Cost ou SRIC pour les zones fibrées, et maintienne une tarification LRIC bottom-up pour le reste ;
- négocie un calendrier de fermeture commerciale rapide du cuivre, et établisse un price cap du prix du dégroupage à son niveau actuel, sous réserve du respect de ce calendrier ; ce plafond supérieur au SRIC pourrait se justifier (i) par l'inutilité d'une baisse du prix en cas de fermeture prochaine et (ii) par la prise en compte d'une partie des coûts induits par une fermeture rapide ;
- prévoit une clause de revoyure à 12 ou 18 mois, puis tous les ans, afin de maintenir le plafond tarifaire à son niveau antérieur si le calendrier est respecté ou de basculer sur une application stricte d'une tarification SRCIC sur les zones fibrées dans le cas inverse ;

Modulation géographique des tarifs

Les obligations d'orientation vers les coûts doivent être maintenues sur l'ensemble du territoire. Elles doivent en outre être modulées dans les zones où il serait efficace de fermer le cuivre, où la référence de coût doit être le CICT ou SRIC, alors que la référence LRIC reste pertinente dans les zones non fibrées.

¹² Ofcom, Promoting competition and investment in fibre networks: Wholesale Fixed Telecoms Market Review 2021-26 - Volume 4: Pricing remedies, Consultation closed 1 April 2020

A.21. Obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable

Le système de comptabilisation des coûts et de séparation comptable doit permettre à l'Autorité d'apprécier le niveau des coûts pertinents utilisés pour la tarification de l'accès.

Les CICT doivent donc être aisément identifiables. L'étendue du réseau cuivre étant amenée à varier significativement au cours de la prochaine décennie, il pourrait être pertinent de disposer de coûts à une granularité infranationale.