



Consultation publique de l'Arcep

7 février 2022 – 4 avril 2022

Évolution du contrôle tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre pour les années 2022 et 2023

Réponse d'Orange

Version publique

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

Contact : affaires.reglementaires@orange.com

Lien vers les documents en consultation :

https://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consultation-evolution-controle-tarifaire-acces-boucle-locale-cuivre-2022-2023_fev2022.pdf

Propos liminaire	3
1. La régulation tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre	5
2. Le niveau de déploiement de la fibre conjugué au lancement par Orange d'un plan de fermeture du réseau cuivre peut inviter à réexaminer les remèdes tarifaires pour l'accès à la boucle locale fibre 5	5
3. Les modalités d'une modification du remède tarifaire	6
3.1. Niveau du plafond tarifaire.....	6
3.2. Précisions du critère pour l'allègement du remède tarifaire.....	6
3.3. Le préavis.....	7
3.4. Étapes ultérieures de l'allègement tarifaire	7
3.5. Les autres conditions à respecter	8
3.6. Le périmètre des produits concernés.....	9
4. Autres questions.....	9

Propos liminaire

Orange fait face à une équation économique de plus en plus difficile à résoudre s'agissant du réseau de boucle locale cuivre, dans un contexte où le secteur connaît une évolution structurante depuis plusieurs années avec le développement de la fibre. Orange supporte des coûts d'entretien de son réseau cuivre essentiellement fixes pour maintenir le niveau de qualité de service attendu par les opérateurs, les clients et les pouvoirs publics, ce qui conduit inéluctablement à des coûts unitaires par accès en constante augmentation, compte tenu de la migration des accès du cuivre vers la fibre.

Aussi, le niveau actuel du tarif plafond pour le dégroupage total (9,65 €/mois) fixé pour la période 2021-2023 par l'Arcep¹, sur la base d'un modèle de coûts *bottom up* purement théorique, ne permet plus à Orange de recouvrer légitimement ses coûts notamment pour ce qui relève de l'exploitation et de la maintenance des accès cuivre.

La situation d'Orange est d'autant plus critique que l'Arcep a fait le choix d'un tarif plafond fixe sur la période 2021-2023, alors que le modèle de coûts sous-jacent intègre des éléments imprédictibles telle que la fiscalité et l'inflation, dont l'impact sera supporté exclusivement par Orange en absence de révision annuelle.

L'Arcep avait introduit dans sa décision n° 2020-1493 du 16 décembre 2020 une clause de révision du tarif plafond du dégroupage total, en cas de présentation par Orange d'un plan de fermeture du réseau cuivre.

« En prenant en compte cet objectif d'efficacité économique, l'Autorité estime pertinent, dans un objectif d'incitation vis-à-vis d'Orange, que le niveau du tarif puisse être ajusté à la hausse, y compris au cours du cycle 2021-2023, en cas de présentation concrète par Orange d'un plan de fermeture du réseau cuivre et en fonction des garanties qu'il présenterait quant à la rapidité de la transition entre cuivre et fibre. »

Orange a notifié à l'Arcep le 31 janvier 2022 son plan de fermeture du réseau cuivre, et estime que les conditions ainsi réunies conduisent l'Arcep à mettre en œuvre dès à présent cette modalité.

Orange demande ainsi que l'Arcep procède en premier lieu à une révision de la décision n° 2020-1493 afin de revoir à la hausse le tarif plafond du dégroupage total (et le tarif plafond de la composante accès de l'offre activée) sur l'ensemble du territoire national de manière à permettre le rééquilibrage indispensable de l'économie générale du cuivre.

Orange constate néanmoins que l'Arcep ne s'est pas inscrite dans cette voie, pourtant prévue explicitement dans la décision susmentionnée. L'Autorité envisage à la place une révision des décisions d'analyse de marché 3a, 3b et 4 adoptées en décembre 2020, consistant à lever les obligations d'orientation vers les coûts dans les zones où les offres de gros d'accès au réseau cuivre sont fermées commercialement, en maintenant un contrôle des tarifs par une obligation de non-excessivité.

Orange accueille favorablement cet allègement du contrôle tarifaire dans les zones fermées commercialement. Une telle mesure permettra en effet d'envoyer un signal au marché pour inciter les opérateurs à migrer leurs accès du cuivre vers la fibre dans les zones fermées commercialement.

Orange considère, néanmoins, en première analyse, que le dispositif envisagé par l'Arcep ne permettra pas seul d'apporter une réponse satisfaisante à la problématique de l'économie générale du cuivre et d'assurer la juste rémunération d'Orange, compte tenu du fait que la hausse potentielle liée à l'obligation de non-excessivité s'appliquera à un parc nécessairement limité d'accès, [...].

¹ Décision n° 2020-1493 du 16 décembre 2020 fixant un encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre pour les années 2021 à 2023



Orange invite ainsi l'Arcep à inscrire son dispositif d'allègement du contrôle tarifaire dans une perspective plus globale qui permette également de répondre à la problématique de l'économie générale du cuivre. En tout état de cause, l'Arcep ne peut maintenir un tarif du dégroupage qui ne permettrait pas à Orange de recouvrer l'intégralité de ses coûts sous-jacents.

*** **

*** **

1. La régulation tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre

2. Le niveau de déploiement de la fibre conjugué au lancement par Orange d'un plan de fermeture du réseau cuivre peut inviter à réexaminer les remèdes tarifaires pour l'accès à la boucle locale fibre

question 1.	Partagez-vous cette analyse sur : <ul style="list-style-type: none">- le principe d'un tel allègement du remède tarifaire pour les accès faisant l'objet d'une fermeture commerciale ?- la modification du remède envisagée ?
question 2.	Dans le cas d'un tel allègement du remède tarifaire, les acteurs identifient-ils un autre mécanisme qu'un remède de non-excessivité précisé ex ante pour assurer la prévisibilité des tarifs ? Si oui, lequel ?

Orange renvoie à son propos liminaire, s'agissant de la pertinence du dispositif envisagé par l'Arcep.

En complément de cette réserve, le dispositif envisagé par l'Arcep soulève intrinsèquement deux problématiques.

1/ la nécessité d'une hausse significative du tarif d'accès dans l'hypothèse où cet allègement du contrôle tarifaire constitue la seule mesure adoptée par l'Arcep

Orange estime que le parc d'accès de gros concernés par la fermeture commerciale est d'environ [...] du parc total d'accès de gros à date avec la fermeture commerciale à l'adresse (ci-après FCA) pour les offres à destination du marché grand public. Ce taux devrait, en première analyse, rester relativement stable, [...], au cours des 3 prochaines années, au fur et à mesure de l'extension de la FCA, compte tenu de la dynamique de migration du cuivre vers le FttH.

Dans l'hypothèse où cet allègement du contrôle tarifaire constituerait la seule mesure adoptée par l'Arcep, il conviendrait que la hausse en non-excessivité appliquée dans les zones fermées commercialement soit très significative, de manière que l'augmentation moyenne résultante du revenu sur les marchés de gros permette à Orange de couvrir l'augmentation de ses coûts.

En tout état de cause, une hausse des tarifs de gros correspondant au premium fibre (i.e. l'écart moyen entre les tarifs des offres grand public fibre et cuivre) observé sur le marché de détail ne pourra être considérée comme excessive. Une telle hausse permettra en outre d'envoyer un signal fort aux opérateurs pour les inciter à la migration dans les zones fermées commercialement.

2/ la complexité de mise en œuvre

Compte tenu du fait que la hausse des tarifs de gros ne s'appliquera dans un premier temps que dans les zones concernées par la FCA, Orange devra mettre en place une facturation à l'adresse, ce qui introduit un niveau de complexité supplémentaire dans la mise en œuvre opérationnelle pour Orange, mais également pour les opérateurs tiers qui seront amenés à en supporter les conséquences.

Orange estime ainsi qu'une tarification à la maille du NRA serait par nature bien plus facile à intégrer qu'une tarification à l'adresse, qui va inévitablement complexifier les échanges entre opérateurs relatifs à la facturation (besoin d'échanger une information accès par accès pour accompagner et certifier la facture).

3. Les modalités d'une modification du remède tarifaire

3.1. Niveau du plafond tarifaire

question 3. Les modalités proposées dans cette section appellent-elles des remarques de votre part ? Partagez-vous l'analyse présentée ci-dessus sur les schémas proposés ? D'autres modalités ou d'autres mécanismes vous semblent-ils envisageables ou préférables ? Si oui, les acteurs sont invités à développer ces autres modalités ou mécanismes ?

Orange renvoie à son propos liminaire, s'agissant de la pertinence du dispositif envisagé par l'Arcep.

Sous réserve du niveau des tarifs, Orange accueille favorablement le schéma n° 1 proposé par l'Arcep, consistant à n'avoir en permanence que deux tarifs en vigueur applicables sur l'ensemble du territoire, dès lors que la hausse initiale s'établit au niveau attendu par Orange.

En revanche, Orange rejette le schéma n° 2 proposé par l'Arcep. Un tel schéma serait très complexe à implémenter par Orange dans son système de facturation – et à suivre par les opérateurs tiers – avec n+1 tarifs différents en régime permanent appliqués en fonction du millésime annuel de bascule d'une adresse donnée en zone de fermeture commerciale. Une telle complexité n'est ni raisonnable ni proportionnée dans le contexte de volumes décroissants.

question 4. S'agissant des paramètres quantitatifs de ces schémas (quantums de hausses, fréquence des hausses pour le second schéma), quelles seraient selon les acteurs les valeurs les plus pertinentes, pour chacun de ces deux schémas ? Les acteurs sont invités à justifier leurs propositions. S'agissant des quantums de hausse, les acteurs sont invités à préciser s'il leur semble préférable de raisonner en euros par ligne ou en pourcentage.

Orange n'a pas de préférence sur les modalités de la hausse, en euros ou en %, dès lors que cela correspond au niveau indispensable afin d'assurer la légitime rémunération de son réseau cuivre.

3.2. Précisions du critère pour l'allègement du remède tarifaire

question 5. Que pensez-vous des options identifiées par l'Autorité ? Partagez-vous la conclusion ? Identifiez-vous des difficultés particulières pour la mise en œuvre de chacune de ces options ? Pensez-vous que d'autres options non envisagées dans la liste présentée ici puissent être pertinentes ? Dans ce cas, pouvez-vous les détailler et les justifier ?

Orange rejette l'option 1, compte tenu du fait que seuls les accès de gros grand public sont concernés à ce stade par la FCA. Il n'est pas légitime d'attendre la mise en œuvre effective de la fermeture commerciale pour les accès de gros à destination des entreprises pour appliquer la hausse des tarifs des offres de gros grand public. En outre, l'analyse de marché distingue explicitement les conditions de mise en œuvre de la fermeture du réseau cuivre pour ces deux segments de marché.

Orange est favorable aux options 2 et 3, mais rappelle la nécessité de disposer de critères opérationnels simples afin de délimiter le périmètre d'application de la hausse des tarifs de gros en non-excessivité.

S'agissant de l'option 2, Orange estime néanmoins nécessaire de n'utiliser que des critères qui existent déjà dans les offres de gros (exemple : accès sans GTR) pour distinguer les accès de gros sur lesquels s'applique la hausse tarifaire, et de ne pas se fonder sur la nature du client final, sachant qu'une entreprise peut être desservie sur la base d'une offre d'accès grand public sans option de qualité de service particulière.

question 6. Quel scénario serait selon vous préférable et pour quelle raison ? Quels seraient les inconvénients de l'autre scénario ? Dans le cas du scénario B, vous êtes invités à préciser les quantums de hausse qui vous semblent pertinents et à les justifier. Si vous identifiez un autre scénario, pouvez-vous le détailler et l'étayer ?

Comme exposé en réponse à la question 3, Orange rejette tout dispositif conduisant à avoir plus que deux tarifs en vigueur applicables sur l'ensemble du territoire.

Le cas échéant, dans le cas de l'option 2, les tarifs des accès de gros à destination des entreprises devront, une fois concernés par la fermeture commerciale, être cohérents avec ce qui est en vigueur pour le grand public.

3.3. Le préavis

question 7. Les acteurs sont invités à exprimer leur avis sur le sujet et, le cas échéant, le nombre de mois nécessaires, en justifiant leur avis. Ils sont invités à distinguer si besoin leur réponse en fonction du type de schéma de hausse mis en œuvre et du quantum de hausse.

Orange dissocie deux situations concernant l'application des préavis de l'allègement du contrôle tarifaire.

À l'adoption de la décision :

Orange considère que la hausse des tarifs consécutive à l'allègement du contrôle tarifaire devra intervenir dès la publication au journal officiel de la décision d'analyse de marché pour les accès de gros déjà concernés par une fermeture commerciale prononcée depuis plus de 3 mois, compte tenu du fait que les opérateurs auront bénéficié de délais de prévenance suffisamment longs avec les phases de consultation publique démarrée le 7 février 2022.

En régime permanent :

Orange accueille favorablement les délais de préavis proposés par l'Arcep en cas de hausse tarifaire induite par la mise en œuvre d'une obligation de non-excessivité sur les zones de fermeture commerciale (3 mois pour les offres de gros grand public / 6 mois pour les offres de gros Entreprise). Ceci supposera de mettre en cohérence le délai de préavis de FCA qui devra alors être fixé à 3 mois pour les offres grand public au lieu de 2.

3.4. Étapes ultérieures de l'allègement tarifaire

question 8. Que pensez-vous d'une telle étape supplémentaire d'allègement du contrôle tarifaire ? Dans un tel cas, quel serait, selon vous, le délai pertinent ? Quelle forme devrait prendre alors selon vous ce nouvel allègement du remède tarifaire ?

Dès lors que le niveau initial de hausse du tarif d'accès obtenu en application du dispositif est conforme au niveau global qu'Orange est en droit d'attendre afin de couvrir l'augmentation de ses coûts, Orange accueille favorablement cette hausse supplémentaire à l'approche de la fermeture technique effective du réseau cuivre.

Ainsi, Orange estime qu'une telle hausse du tarif d'accès est pertinente, afin de donner un signal encore plus fort aux opérateurs pour accélérer leur migration, dès lors que (i) cette hausse est appliquée suffisamment en amont de la fermeture technique pour produire l'effet escompté, (ii) le niveau de hausse est significatif et (iii) le critère d'application de cette hausse est simple et opérationnel.

question 9. Les acteurs sont invités à indiquer s'ils estiment que d'autres étapes d'allègement du remède tarifaire seraient pertinentes en détaillant, le cas échéant, le mécanisme envisagé.

Orange renvoie à son propos liminaire, s'agissant de la pertinence du dispositif envisagé par l'Arcep.

3.5. Les autres conditions à respecter

Une obligation de non-discrimination géographique

question 10. Les acteurs sont invités à exprimer leurs avis sur le sujet de la non-discrimination géographique et proposer, le cas échéant, des points particuliers à prendre en compte dans la définition de cette obligation.

Orange rappelle qu'un principe de non-discrimination a déjà été défini par l'Arcep dans les analyses de marché s'agissant de la fermeture du réseau cuivre, et notamment du choix des zones. Orange appliquera donc incontestablement un principe de non-discrimination pour la mise en œuvre de la hausse des tarifs d'accès conditionnée à la fermeture commerciale comme elle le fait déjà pour la fermeture commerciale elle-même.

Dans le cadre de la FCA, les accès de gros concernés par la hausse tarifaire correspondent aux adresses fermées commercialement, en application des critères définis par l'Arcep. En pratique, Orange respecte la liste de PM et d'adresses envoyée par l'Arcep pour mettre en œuvre la FCA. Par construction, la mise en œuvre de la FCA ne peut présenter de discrimination géographique.

Dans le cadre de la fermeture commerciale par commune, Orange a prévu dans son plan de fermeture du réseau cuivre mis en consultation publique un dispositif de détermination du lot de communes à fermer chaque année respectant le principe de non-discrimination prévu dans les analyses de marchés.

« Chaque lot annuel de fermeture technique de la phase de transition sera constitué d'un ensemble de communes (voire de parties de communes) déterminé par Orange sur la base d'une méthodologie (décrite en § 4.1) visant à assurer une répartition homogène entre OI FttH sur l'ensemble du territoire, de manière à atteindre les volumes cibles de locaux.

[...] Orange veillera enfin à assurer pour chaque lot annuel une répartition homogène :

- sur le territoire, en intégrant des communes d'outre-mer ainsi que des parties de zones très denses dès le lot de fin 2024,*
- entre OI FttH, en veillant à respecter une répartition équilibrée en nombre de locaux entre les zones Orange OI et les zones OI tiers, représentative de la répartition cible au niveau national. »*

Opportunité d'autres conditions

question 11. Les acteurs sont invités à se prononcer sur les avantages et les inconvénients de prendre en compte dans la définition des remèdes tarifaires, en sus du respect des critères locaux discutés supra, la bonne exécution du plan d'Orange au niveau national. Ils sont invités à préciser les points d'attention qui pourraient selon eux, dans ce cas, être pris en compte et la façon de les prendre en compte dans la définition des remèdes tarifaires.

Orange est très réservé sur l'opportunité de prévoir d'autres conditions pour encadrer l'allègement du remède tarifaire. Orange considère que la multiplication des conditions risquerait de rendre la hausse tarifaire, dont la portée est déjà limitée aux zones de fermeture commerciale, inopérante dans une situation où le dispositif proposé paraît d'ores et déjà insuffisant pour assurer la légitime rémunération de son réseau cuivre.

Orange considère en particulier que conditionner la hausse tarifaire à une éventuelle bonne exécution du plan pourrait conduire les opérateurs à ne pas engager les actions nécessaires à la migration de leurs clients, de manière à entraver la bonne exécution du plan et ainsi ne pas subir la hausse des tarifs de gros, ce qui priverait de portée la décision de l'Arcep et serait contre-productif.

question 12. Les acteurs considèrent-ils que d'autres conditions soient nécessaires pour un allègement du contrôle tarifaire ? Si oui, lesquelles et pourquoi ?

Orange rejette toute condition supplémentaire à la mise en œuvre de l'allègement du contrôle tarifaire, pour les raisons déjà évoquées en réponse aux questions précédentes, étant donné par ailleurs la portée déjà très limitée du dispositif circonscrit aux zones fermées commercialement.

3.6. Le périmètre des produits concernés

question 13. Les acteurs partagent-ils cette analyse ? Si non, les acteurs sont invités à préciser leur opinion.

question 14. Les acteurs partagent-ils cette analyse ? Si non, les acteurs sont invités à préciser leur opinion.

Orange considère que, si un allègement du contrôle tarifaire est mis en œuvre, celui-ci ne devra pas porter uniquement sur la composante abonnement des tarifs d'accès. L'ensemble des composantes tarifaires, et en particulier les frais d'accès au service et les prestations optionnelles telles que le SAV+, devront être concernés, ce qui contribuera également à inciter la migration des clients du cuivre vers la fibre.

L'allègement du contrôle tarifaire pour l'accès à la boucle locale cuivre pose également la question de la cohérence de traitement entre accès haut débit sur cuivre sans RTC et accès haut débit sur cuivre avec RTC. Il ne serait pas pertinent qu'un accès en dégroupage partiel ou bitstream non nu combiné à un accès RTC ne soit pas concerné par la hausse des tarifs de gros au même titre qu'un accès en dégroupage total ou bitstream nu, pour des usages pourtant similaires (accès fixe multi services avec voix et internet).

4. Autres questions

question 15. Les acteurs sont invités à s'exprimer, s'ils le souhaitent, sur tout autre sujet qu'ils estiment pertinent dans le cadre de cette consultation publique.

Orange n'a pas de commentaire complémentaire à formuler.

*** **

*** **