

Consultation publique de l'Arcep sur l'évolution tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre pour les années 2022 et 2023

Réponse de l'Avicca
(4 avril 2022)

Préambule

La présente consultation porte sur « l'évolution tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre pour les années 2022 et 2023 », cependant certaines questions font référence à une période beaucoup plus longue. Les enjeux sont donc assez considérables. L'allègement du remède tarifaire est le pendant logique de la montée en puissance de la boucle locale fibre, mais en l'espèce tout est une question de modalités, de rythme et de montants. Il n'est pas utile d'avoir un débat sur la légitimité d'un allègement du remède tarifaire du cuivre en cours de cycle, qui est encore une infrastructure essentielle, dans la mesure où Orange a saisi l'opportunité offerte par l'Arcep en ce sens en présentant son Plan de fermeture du cuivre.

Orange (ex France Telecom) a construit sa boucle locale fibre essentiellement à l'abri d'un monopole historique. La transition vers la fibre, dans un contexte fondamentalement différent de concurrence et de co-investissement, dépend de la conjugaison de deux facteurs : d'abord la construction de la nouvelle boucle, ensuite son remplissage progressif, jusqu'à l'extinction du réseau cuivre dont la persistance d'une utilisation trop marginale serait une aberration économique. L'allègement du remède tarifaire revient à créer une période plus ou moins longue pouvant théoriquement profiter à Orange sur trois axes :

- l'augmentation de ses ressources, qui pourrait par exemple lui permettre d'affecter des moyens commerciaux plus importants que ses concurrents sur le marché grand public et le marché entreprises ;
- contrairement à ses concurrents, Orange ne sera pas contraint par l'augmentation du prix d'accès au cuivre pour les abonnés qui ne migrent pas spontanément vers la fibre alors qu'elle est disponible¹. Pour un abonné réticent à migrer, un concurrent d'Orange sera confronté au dilemme d'augmenter ses tarifs pour le même service, donc de nuire à son image, ou de réduire ses marges voire travailler à perte suivant le niveau d'augmentation du coût du cuivre ; l'effet « signal tarifaire » ou « signal prix » semble à l'Avicca très délicat à mettre en œuvre sans avoir d'effets de bord ;
- là où Orange n'est pas l'OI fibre, son intérêt à migrer son abonné cuivre est limité ; le « signal prix » du coût du cuivre n'est pas opérant.

¹ Les causes peuvent être nombreuses : image déplorable de la fibre optique du fait du mode STOC, résistance au changement, difficulté de raccordement due à l'absence de GC interne mobilisable, absence de tarif social lié à la fin du SU, absence ou faible utilisation d'Internet, moyens de subsistance très contraints...

En balance de ces trois points, il est clair que la fermeture planifiée du réseau cuivre, d'abord au niveau commercial, mais surtout au niveau technique, a un impact positif d'incitation sur la construction et le remplissage du réseau fibre², qui est d'intérêt collectif pour les usagers, les territoires et les opérateurs.

Tout ceci plaide pour une fermeture technique qui suive aussi rapidement que possible la fermeture commerciale, afin d'éviter des distorsions longues de concurrence, la persistance d'effets de bord non voulus et d'agir efficacement pour la transition.

En ce qui concerne le « signal tarifaire », il serait pertinent de se prononcer sur l'analyse bénéfiques/risques en s'appuyant sur des éléments factuels qui ne sont aujourd'hui pas publics. En particulier, il serait intéressant de connaître l'évolution dite spontanée du transfert vers la fibre (en réalité dépendant à la fois de l'appétence des clients et des politiques commerciales des opérateurs) en publiant des données comme les courbes comparées de migration sur des PM ouverts, par exemple, depuis 8 ans, 5 ans, 3 ans et un an, le cas échéant en distinguant les zones (ZTD, AMI, AMEL, RIP). Y-a-t-il des seuils de résistance, quasi asymptotiques ? À quel niveau se situent-ils, 15, 20, 30 % ? Est-ce que les courbes sont différentes sur des zones où la fermeture commerciale anticipée à l'adresse est pratiquée ? Les données publiées par l'Arcep, du fait qu'elles agrègent toutes les prises FttH, indépendamment des dates de livraisons des PM, ne permettent pas de se prononcer et il y aurait un bénéfice collectif à connaître ces données. D'autres données, dont seul Orange peut disposer, devraient être publiées trimestriellement, comme le pourcentage de lignes faisant l'objet d'une fermeture commerciale qui sont encore actives, suivant l'ancienneté de cette fermeture.

Pour le « signal tarifaire », en dehors du champ réglementaire de l'Arcep, **l'Avicca souligne qu'un autre mécanisme présentant une incitation économique à la migration mais sans modifier les équilibres concurrentiels entre opérateurs ni présenter, à notre connaissance, d'effets de bord : une taxation, dont le produit pourrait être affecté à faciliter la transition du cuivre vers la fibre** (financement des raccordements très longs ou complexes, aides à la réalisation du génie civil en domaine privé sur critères sociaux...).

L'Avicca invite enfin l'Arcep à prendre en compte qu'Orange bénéficie déjà d'une compensation s'agissant de la baisse de l'utilisation du cuivre : les tarifs d'iBLO viennent en effet d'augmenter de 30% en une seule fois, pour compenser, justement, cette désaffection du cuivre. Les collectivités et leurs RIP sont particulièrement affectées par cette évolution vertigineuse, à laquelle il faut rajouter désormais la prise en charge du raccordement des immeubles neufs à la fibre, génie civil compris. L'Avicca rappelle avec insistance que cette prise en charge nouvelle doit être supportée par les RIP sans qu'il existe, à date, de contreparties telles que celles dont Orange a toujours pu bénéficier, jusque fin 2020, au travers du service universel.

Aussi l'Avicca demande-t-elle expressément au Régulateur de tenir compte de ces deux évolutions pour définir le cadre de l'évolution tarifaire de la boucle locale cuivre d'Orange.

² Vu les parts de marché d'Orange sur l'accès à Internet (autour de 40%), les éventuelles incitations économiques à la migration via l'augmentation du tarif de gros du cuivre ne fonctionneraient que pour 60 % du marché).

Réponses détaillées aux questions

Question 1. *Partagez-vous cette analyse sur :*

- *le principe d'un tel allègement du remède tarifaire pour les accès faisant l'objet d'une fermeture commerciale ;*
- *la modification du remède envisagée ?*

L'Avicca partage l'analyse de l'Arcep non sur le principe de l'allègement, déjà acquis, mais sur ses principales modalités, à savoir la fixation d'un plafond tarifaire, afin d'éviter une augmentation excessive et de donner de la prévisibilité aux acteurs, pour les prises faisant l'objet d'une fermeture commerciale.

A ce stade il est nécessaire de préciser que cet allègement ne doit pas concerner les prises faisant l'objet des exceptions dans les listes de locaux faisant l'objet de la fermeture rapide (FCA), puisque la migration des clients vers la fibre n'est pas possible pour ces locaux. Il est donc particulièrement important de bien identifier ces exceptions, qui, pour l'Avicca, doivent être maintenues malgré les demandes exprimées par Orange dans son projet de Plan.

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 ?*

A ce stade l'Avicca n'identifie pas d'autre mécanisme d'allègement.

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.*

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.*

S'agissant du niveau du plafond tarifaire, pour le prochain cycle, le lissage par incréments successifs, étalé sur n années paraît le plus adapté pour plusieurs raisons :

- il est proportionné, par rapport à la réalité d'un transfert des abonnés qui ne peut s'effectuer que sur plusieurs années ;
- il permet de conditionner l'évolution du plafond au jalon du respect du plan par Orange.

A priori, le nombre n devrait correspondre à la durée séparant l'année d'application de cette mesure de l'année 2030 ou bien de la durée de validité de la prochaine analyse de marché.

Pour le cycle en cours, vu les différents délais (présente consultation, consultations de l'Arcep nécessaires pour son projet de décision, délai de prévenance pour les opérateurs), ce lissage apparaît sans impact, voire sans objet.

S'agissant des paramètres quantitatifs, **l'Avicca n'a pas les éléments pour se prononcer**. En l'absence de ces éléments, l'Avicca considère que le principe d'une fermeture technique suivant d'aussi près que possible la fermeture commerciale (voir réponse à la consultation sur le plan) paraît plus efficace qu'une augmentation des prix.

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 ?*

La question porte sur l'existence ou non de modalités spécifiques concernant le marché entreprises, par rapport au marché de masse, suivant plusieurs options.

Parmi les spécificités du marché entreprises figurent l'existence de contrats pluriannuels et de fourniture de services associés à l'accès. Les parts de marché d'Orange y sont aussi particulièrement importantes. Aussi semble-t-il douteux qu'un signal prix sur le tarif de gros soit efficace pour favoriser la migration vers la fibre, relativement aux autres considérants (débits permettant de nouveaux usages, stabilité...).

Par ailleurs, faute de données publiées, il est à date impossible d'estimer dans quelle proportion le critère d'existence d'offres de gros FttH avec QoS comparables aux offres ADSL est atteint et fonctionnel. Lier un allègement à la vérification de ce critère est sans doute complexe en face des enjeux (nombre de lignes concernées faible par rapport au marché de masse, impact faible sur la migration), au moins pendant la phase dite de transition du Plan.

La deuxième phase du plan prévoit une fermeture commerciale sur les deux marchés, ce qui présuppose que les critères spécifiques au marché entreprises seront remplis d'ici-là. Il serait alors logique que l'allègement tarifaire concerne toutes les lignes correspondant à des locaux effectivement raccordables à la prise, pour le marché de masse comme pour le marché entreprises.

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 ?*

Compte-tenu de la fragilité du développement de la concurrence sur le marché entreprises, il semble préférable d'agir par étapes. **L'Avicca n'a pas les éléments pour se prononcer sur les quantums de hausse.**

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.*

Bien évidemment, plus le quantum de hausse est important, plus un délai devrait être accordé pour la mise en œuvre du tarif plus élevé³. Pour les raisons exposées de manière liminaire, l'Avicca est favorable à un préavis long avant la fermeture commerciale et l'augmentation des tarifs, et à un délai court entre la fermeture commerciale et la fermeture technique.

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 ?*

L'Arcep envisage une étape supplémentaire aboutissant à une hausse des prix de gros à l'approche de la fermeture technique, pour le prochain cycle d'ADM.

L'Avicca n'est pas opposée à une telle hausse, qui devrait impacter modérément les finances des opérateurs alternatifs en ne concernant qu'un nombre limité de clients, tout en constituant un signal important, dans le but de limiter le nombre d'abonnés qui devraient être coupés au moment de la fermeture technique.

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.*

L'Avicca n'identifie pas d'autres étapes.

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.*

L'Avicca approuve la nécessité d'imposer un critère de non-discrimination, au sens de la géographie des zones de couvertures par les divers Opérateurs d'Infrastructure, de la géographie des zones du Plan France THD (pas d'augmentations différentes entre la zone AMII et RIP, ou entre les zones RIP ou Orange est l'OI ou non, par exemple), et de la géographie administrative (pas de différences entre l'outre-mer et la métropole par exemple).

³ On ne voit pas bien ce qui pourrait inciter Orange à ne pas augmenter son tarif jusqu'au plafond, il y aura donc bien une augmentation.

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.*

La bonne exécution du plan d'Orange ne dépend pas exclusivement de lui, par exemple avec la nécessité de complétude par un opérateur d'infrastructures ou le rôle de chaque opérateur commercial pour migrer ses clients, mais il en est de très loin le principal acteur, non seulement parce qu'il détient le réseau cuivre, mais aussi qu'il est le principal OI sur la fibre et le premier OC de l'Internet et de la téléphonie fixe en France. On peut relever que l'existence même d'un plan, publié et soumis à consultation, a été obtenue moyennant la contrepartie d'un allègement des remèdes tarifaires en cours de cycle. L'intérêt économique d'Orange pourrait être de profiter le plus longtemps possible de la différence entre le tarif résultant de l'orientation vers les coûts et un tarif supérieur, qui augmente ses moyens et contraint ceux des concurrents. **Sans faire de procès d'intention**, il convient donc que les jalons du Plan soient contrôlés annuellement par le Régulateur, en tenant compte le cas échéant de difficultés exogènes, et que l'allègement du remède tarifaire puisse être remis en cause, ou simplement tempéré dans son rythme ou ses plafonds. La décision d'allègement du remède tarifaire devrait comporter ce codicille.

Question 12. *Les acteurs considèrent-ils que d'autres conditions sont nécessaires pour un allègement*

L'allègement tarifaire devrait être lié à un Plan qui fixe un mécanisme de fermeture technique parallèle à la fermeture commerciale dans un délai rapide (36 mois).

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 donner et justifier leur opinion.*

Au sujet du périmètre concerné par l'allègement, l'Avicca partage les analyses sur le fait qu'il porte sur le récurrent mensuel et non sur les autres produits, pour les raisons exposées par l'Arcep. En particulier, il serait risqué d'augmenter les tarifs du bitstream cuivre en zone ZC3, vu l'aspect insuffisamment concurrentiel du marché entreprises.

Les frais de résiliation devraient être orientés vers les coûts s'agissant des prises concernées par la fermeture commerciale, en comprenant les coûts de fermeture technique.

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.*

Voir préambule.