

**REPONSE DU GROUPE ILIAD A LA CONSULTATION PUBLIQUE DE L'ARCEP « PROPOSITION D'ENGAGEMENTS D'ORANGE POUR LA PERIODE 2026-2028 CONCERNANT LES TARIFS DES ACCES A LA BOUCLE LOCALE DE CUIVRE SOUMIS A L'OBLIGATION TARIFAIRE DE NON-EXCESSIVITE »**

**SYNTHESE**

Sur la période 2024-2025, les opérateurs alternatifs fixes ont subi une hausse importante de leurs coûts du fait des décisions réglementaires de l'Autorité sur le marché fixe :

- révision du taux réglementaire de rémunération du capital pour les activités fixes se traduisant par une hausse du taux réel de 2,5 points entre 2023 et 2024 ;
- révision de la décision définissant les conditions économiques de l'accès aux infrastructures de génie civil de boucle locale d'Orange avec une hausse de 75% des tarifs d'accès au génie civil pour les lignes fibres entre 2023 et 2024 ;
- révision de la décision d'analyse de marché 1 avec levée de l'orientation coûts sur de très larges zones représentant 44% des communes au T2 2024 et 60% au T2 2025 ;
- hausse des tarifs de dégroupage dans la zone orienté coûts de plus de 1 euro ;
- hausse des tarifs de dégroupage dans la zone de non-excessivité de plus de 2 euros.

L'ensemble de ces hausses subies depuis 2024 par les opérateurs tiers s'est fait au seul profit d'Orange et sans contreparties pour l'opérateur puissant.

La présente consultation porte sur la zone où les accès sont soumis à une obligation tarifaire de non-excessivité, définis par l'article 45 de la décision n°2023-2802 comme « *les accès situés dans les communes dont au moins 95 % des locaux sont raccordables à l'infrastructure FttH depuis plus de 9 mois selon l'observatoire des abonnements et déploiements du haut et très haut débit de l'Autorité.* »

Pour les années 2026 à 2028, par un courrier en date du 21 janvier 2025, Orange a proposé à l'Autorité des engagements pour la zone tarifaire de non-excessivité prévoyant un plafond tarifaire de 10,70 € hors IFER soit 12,62 € si l'on tient compte de l'IFER actuel.

Cette proposition d'engagement nous semble critiquable.

(1) Cette proposition n'est pas de nature à contribuer au développement d'une concurrence effective

La dérégulation des tarifs du cuivre, et en particulier le dispositif de tarification en non-excessivité, est accordée à Orange sans contrepartie alors que la fermeture technique est lointaine et incertaine.

Les effets découlant de cette décision sont d'ores et déjà observables sur le marché.

Les tarifs de cuivre d'Orange ont fortement augmenté depuis l'entrée en vigueur de l'analyse de marché 1 de l'Arcep en début d'année 2024. L'impact incrémental de cette décision est de plus de [SDA] versés par Free à Orange sur la seule année 2024 pour la paire de cuivre.

Les retards du plan de fermeture vont prolonger et renforcer la rente induite d'Orange sur le cuivre.

(2) Cette proposition fournit une visibilité incomplète au secteur

Le II de l'article L. 38-1-1 du CPCE dispose que : « *La proposition d'engagements des opérateurs est suffisamment détaillée, notamment en ce qui concerne le calendrier et la portée de leur mise en œuvre, ainsi que leur durée, pour permettre à l'Autorité [...] de procéder à son évaluation.* »

La proposition d'engagements d'Orange n'apparaît pas suffisamment détaillée, la portée de mise en œuvre n'est pas détaillée. Orange n'a en particulier communiqué aucune projection permettant d'apprécier le nombre d'accès qui seront soumis à des tarifs non excessifs.

De même Orange n'a fourni aucune indication sur la taille de la zone qui pourrait être dérégulée. Pourtant cette zone pourra représenter dès mi-2026, près d'un quart des accès et près de la moitié en 2027.

(3) Cette proposition amène aux tarifs les plus élevés d'Europe

La France est déjà aujourd'hui l'un des pays les plus chers d'Europe. En tenant compte des tarifs de la zone orientée coûts, de la zone de non-excessivité, et de l'ensemble de la fiscalité, le tarif de dégroupage de référence est aujourd'hui en France de plus de 11,60 €. Ce tarif est 40% au-dessus de la moyenne européenne qui s'élève à 8,24 €/mois.

Par la seule mécanique d'extension des zones de non-excessivité le prix moyen national du dégroupage augmentera plus vite que l'inflation. Cette augmentation sera accentuée par l'augmentation du montant unitaire de l'IFER. Cela ne saurait être justifié alors même qu'Orange, en lien avec la fermeture du cuivre, souhaite facturer à l'acte de nouvelles prestations de SAV (« Adaptation SAV » qui augmenterait encore le coût pour les opérateurs dégroupes), et que la fermeture du cuivre va générer des économies substantielles avec la diminution des coûts d'exploitation, et des recettes supplémentaires découlant du recyclage du cuivre dont la valeur est estimée à plus de 8 milliards d'euros<sup>1</sup>.

Pour l'ensemble de ces raisons nous demandons :

- que l'Autorité fournisse de la visibilité, sur l'étendue des zones soumises à des tarifs non-excessifs et des zones qui pourraient être dérégulées sur la période 2026-2028 ;
- que l'Autorité partage les hypothèses de calcul des modèles de répliquabilité tarifaire qui sont décrits en Annexe 7 « Reproductibilité tarifaire des offres de détail d'Orange sur accès cuivre DSL ;
- que l'Autorité évalue les coûts et revenus associés à la dépose et au recyclage du cuivre et partage avec le secteur les résultats de son analyse ;
- qu'Orange cesse de facturer les frais de résiliation pour l'ensemble des accès et non seulement pour les accès où Orange aura annoncé la fermeture technique (zone C).

--

---

<sup>1</sup> Le Monde « Le trésor de cuivre d'Orange électrifie la filière du recyclage », 05/01/25.

## **CONSULTATION**

*Pour les années 2024 et 2025, Orange a formulé, en 2023, dans le cadre de la procédure d'engagements prévue à l'article L. 38-1-1 du CPCE une proposition d'engagements visant à respecter un plafond tarifaire pour les accès à la boucle locale de cuivre soumis à une obligation tarifaire de non-excessivité. Ces engagements ont été soumis à consultation publique du 29 juin au 18 septembre 2023. Par l'article 49 de la décision no 2023-2802, l'Arcep a accepté les engagements pris par Orange et les a rendus opposables.*

*Pour les années 2026 à 2028, la société Orange a proposé à l'Autorité, par courrier en date du 21 janvier 2025, de nouveaux engagements pour ces mêmes accès prévoyant un plafond tarifaire égal en euros courants à celui de 2025.*

*L'Autorité souhaite, par la présente consultation publique et conformément au II de l'article L. 38-1-1 du CPCE, recueillir l'avis des parties intéressées sur les engagements proposés par Orange et figurant en annexe ci-après*

## **LA PROPOSITION D'ENGAGEMENT N'EST PAS DE NATURE A CONTRIBUER AU DEVELOPPEMENT D'UNE CONCURRENCE EFFECTIVE**

La présente consultation porte sur la zone où les accès sont soumis à une obligation tarifaire de non-excessivité, définis par l'article 45 de la décision n°2023-2802 comme « *les accès situés dans les communes dont au moins 95 % des locaux sont raccordables à l'infrastructure FttH depuis plus de 9 mois selon l'observatoire des abonnements et déploiements du haut et très haut débit de l'Autorité.* »

Pour les années 2026 à 2028, par un courrier en date du 21 janvier 2025, Orange a proposé à l'Autorité des engagements pour la zone tarifaire de non-excessivité prévoyant un plafond tarifaire de 10,70 € hors IFER.

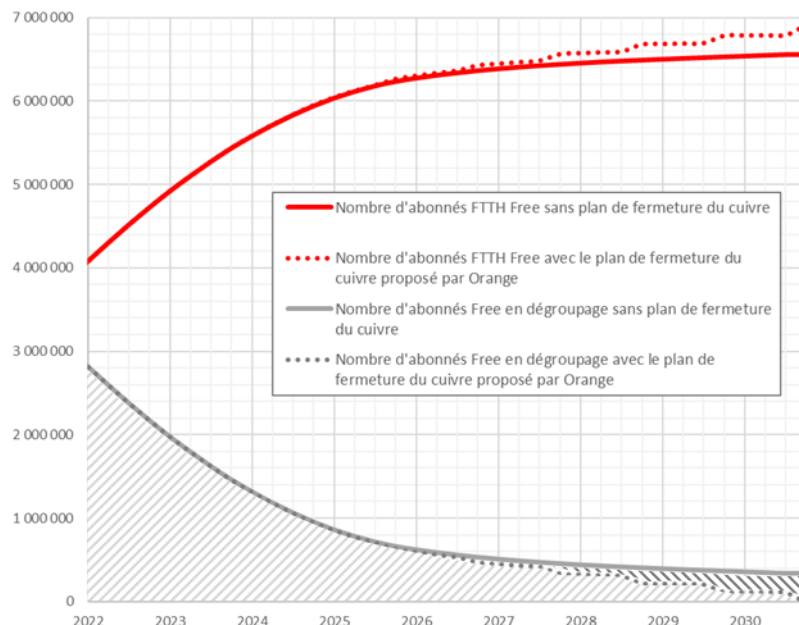
Cette proposition d'engagement n'est pas de nature à contribuer au développement d'une concurrence effective.

En particulier au regard de la vitesse de fermeture du cuivre.

Dans le cadre de l'analyse de marché, Iliad a fourni à l'Autorité une analyse ainsi que des indications quantitatives sur un plafond tarifaire qui pourrait être justifié pour le tarif du cuivre.

Etant donné que la fermeture technique du cuivre est très tardive, Le plan présenté par Orange n'accélère pas ou très peu et tardivement la transition vers la fibre ; il ne crée pas d'externalité positive en faveur du FttH pour le secteur ou les opérateurs alternatifs.

La figure suivante illustre l'effet du plan de fermeture proposé par Orange sur la dynamique de migration du parc de Free du réseau cuivre vers le réseau FttH.



En l'absence du plan de fermeture proposé par Orange, sur 10 ans, Free paierait à Orange le dégroupage correspondant à la surface hachurée située sous la courbe grise (trait plein). Le plan d'Orange permet un gain d'environ 7% (zone hachurée foncée) résultant du rythme de fermeture technique envisagé.

Par conséquent, une hausse totale de plus de 7% des tarifs du dégroupage sur toute la période de fermeture du cuivre (avec des effets immédiats et certains) ne serait pas compensée par les économies générées par le vidage du réseau (économies tardives et incertaines, le plan pouvant « glisser »).

Or les nouveaux engagements d'Orange portant sur la période 2026-2028 proposent de conserver les tarifs de 2024-2025, ce qui correspond à une augmentation des tarifs de dégroupage de 30% par rapport à 2023 (10,70 €/mois contre 8,20 €/mois).

La proposition d'engagement tarifaire d'Orange excède donc très largement le plafond de 7% qu'Iliad estime acceptable.

### **LA PROPOSITION D'ENGAGEMENT N'EST PAS SUFFISEMMENT DETAILLÉE ET NE SUFFIT PAS A FOURNIR DE LA VISIBILITE AU SECTEUR**

La Décision 2023-2802 désigne Orange comme opérateur exerçant une influence significative sur le marché pertinent de fourniture en gros d'accès local en position déterminée. Sur ce marché Orange est soumise à des obligations de contrôle tarifaire des accès à la boucle locale de cuivre.

Les obligations tarifaires sont différenciées selon trois zones :

- les accès soumis à une obligation de non-excessivité : dans les communes où au moins 95 % des locaux sont raccordables à l'infrastructure FttH depuis plus de 9 mois ;
- les accès pour lesquels l'obligation de contrôle tarifaire est levée : pour les accès situés dans des communes fermées commercialement depuis 6 mois et où une fermeture technique par zone a été annoncée par Orange dans moins de deux ans ;
- les accès soumis à une orientation vers les coûts dans les autres communes.

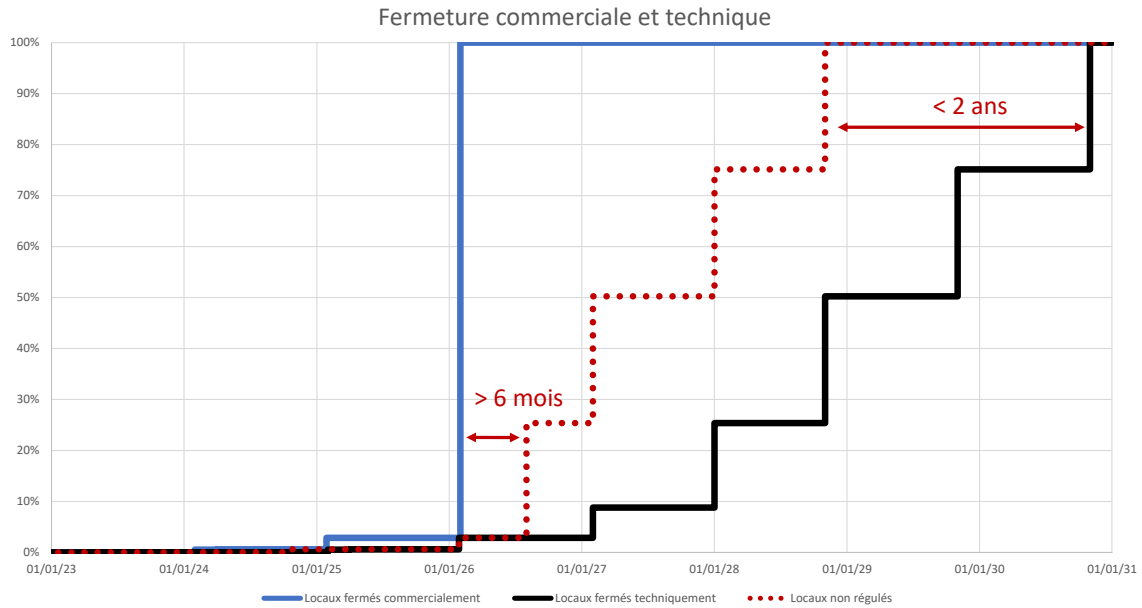
Le II de l'article L. 38-1-1 du CPCE dispose que : « La proposition d'engagements des opérateurs est suffisamment détaillée, notamment en ce qui concerne le calendrier et la portée de leur mise en œuvre, ainsi que leur durée, pour permettre à l'Autorité [...] de procéder à son évaluation. »

La proposition d'engagements d'Orange n'apparaît pas suffisamment détaillée, la portée de mise en œuvre n'est en particulier pas détaillée. Orange n'a en particulier communiqué aucune projection permettant d'apprécier le nombre d'accès qui seront soumis à des tarifs non excessifs.

De même Orange n'a fourni aucune indication sur la taille de la zone qui pourrait être dérégulée.

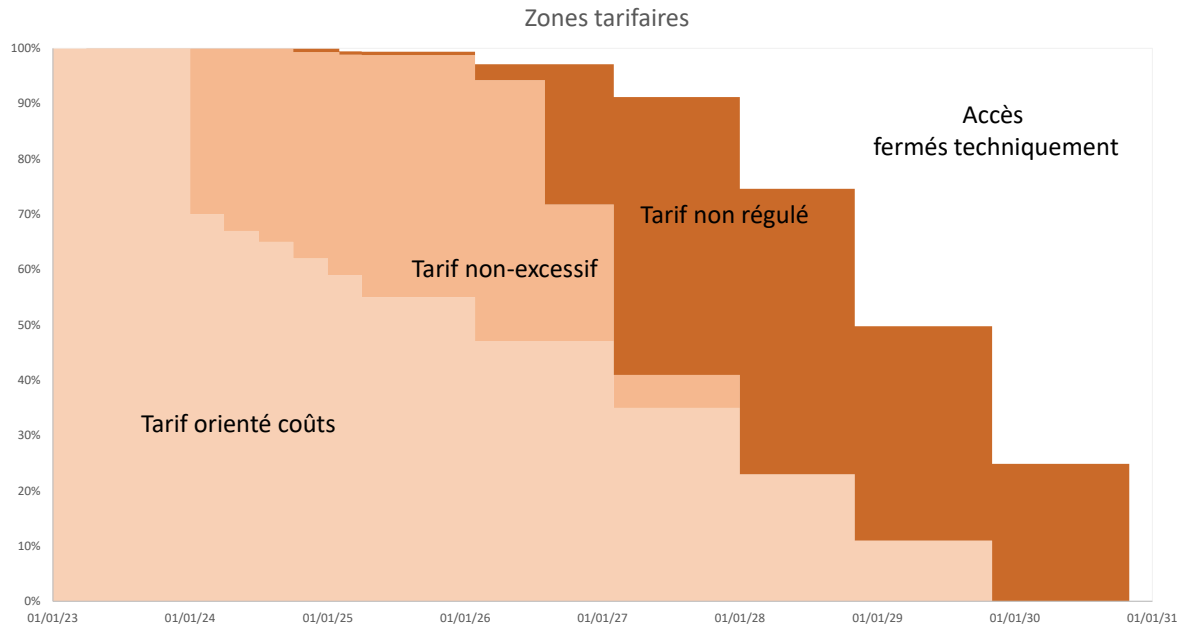
Nous avons tenté de reconstituer une évolution possible de ces zones.

Le graphique suivant représente la part des locaux fermés commercialement et techniquement tel qu'il ressort de la Roadmap d'Orange publiée en 14 juin 2024. En tenant compte des délais de 6 mois minimums après la fermeture commerciale et des deux ans maximums avant la fermeture technique, nous avons déterminé la part des locaux qui pourraient échapper à la régulation.



La part des locaux en non-excessivité est déterminée à partir de la part des communes et des locaux où au moins 95 % des locaux sont raccordables à l'infrastructure FttH depuis plus de 9 mois. En supposant des déploiements en ligne avec les rythmes actuellement observés nous avons extrapolé la taille de la zone d'ici 2030.

Le graphique suivant représente une répartition possible des zones tarifaires jusqu'en 2030.



Il ressort que la zone non régulée pourrait en principe représenter dès mi-2026, près d'un quart des accès, et pourrait devenir prépondérante dès 2027. Or nous n'avons pas connaissance de communication ou de travaux engagés sur cette zone.

Dès lors nous demandons que l'Autorité fournisse de la visibilité, sur la période 2026-2028, sur l'étendue des zones soumises à des tarifs non-excessifs et des zones qui pourraient être dérégulées.

Nous souhaitons que l'Autorité partage également les hypothèses de calcul des modèles de répliquabilité tarifaire qui sont décrits en Annexe 7 « Reproductibilité tarifaire des offres de détail d'Orange sur accès cuivre DSL ».

#### **LA PROPOSITION D'ENGAGEMENT FERAIT SUPPORTER AUX OPERATEURS ALTERNATIFS LES TARIFS DE DEGROUPEMENT LES PLUS ELEVES D'EUROPE**

En France, le tarif de dégroupage est la moyenne des tarifs en zone orientée coûts, dans la zone de non-excessivité et dans la zone dérégulée. Pour le comparer avec celui des autres pays, il faut, en l'absence de meilleure information, considérer l'ensemble de la fiscalité : l'IFER est bien payé par l'opérateur louant l'accès à la boucle locale, et ce coût intervient ensuite dans la formation des prix de détail.

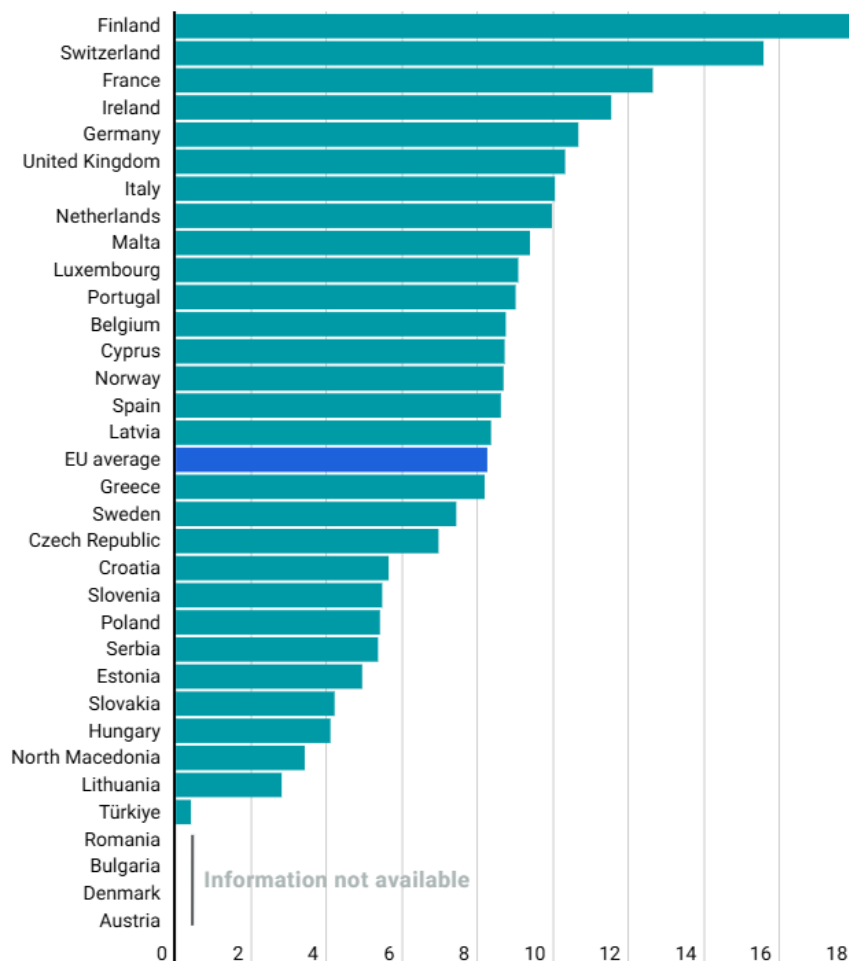
Dès lors le tarif de dégroupage de référence est aujourd'hui en France d'environ :

$$((9,20 \times 2/3 + 10,70 \times 1/3) + 1,92) = 11,62 \text{ €}$$

Cela fait de la France aujourd'hui l'un des pays les plus chers d'Europe avec un tarif bien au-dessus de la moyenne européenne qui s'élève à 8,24 €/mois comme le montre le graphique suivant.

### Comparaison des tarifs de dégroupage total

The simple arithmetic average for full LLU in 23 EU member states is €8.24 per month (does not include Austria, Bulgaria, Denmark, and Romania), € per month (Cullen International)



Source : Cullen International, 1 January 2025

L'Arcep envisage de maintenir le tarif en zone orientée coût au niveau actuel de 9,20 € et les propositions d'engagements d'Orange visent à maintenir les tarifs actuellement pratiqués par Orange en zone de non-excessivité. Cela va conduire mécaniquement à une hausse du prix de dégroupage national : la zone de non-excessivité s'étendant, la part des abonnés en zone non orientée coûts va croître avec le temps.

A tarifs unitaires inchangés, par la seule mécanique d'extension des zones de non-excessivité, le prix moyen national du dégroupage augmentera plus vite que l'inflation.

### **LA RENTE D'ORANGE SUR LE CUIVRE, PERMISE PAR L'ALLEGEMENT TARIFAIRE, SERA RENFORCEE DU FAIT DES RETARDS DU PLAN DE FERMETURE**

#### *Le plan de fermeture prend du retard*

Lors de la multilatérale consacrée à la fermeture du réseau cuivre du 17 février 2025<sup>2</sup>, Orange a annoncé que la fermeture commerciale « nationale », prévue au 31 janvier 2026, ne concernerait que 92% (30917) des communes regroupant 72% des locaux.

Plus d'un quart des locaux (28%) couverts en cuivre ne seront donc pas fermés commercialement au 31 janvier 2026.

<sup>2</sup> Présentation d'Orange « Fermeture du réseau cuivre – Multilatérale Arcep – 17 février 2025 » planche 20.

Ces retards de fermetures commerciales décaleront mécaniquement les échéances de fermetures techniques initialement prévues par Orange. Des premiers retards de fermeture technique sont d'ailleurs déjà observés. Sur le Lot 2, alors que la fermeture technique devait intervenir au 27/01/2026, seuls [88%] seront finalement concernés, les [12%] d'accès restant voyant la fermeture technique reportée d'un an au 31/01/2027.

*Le retard du plan de fermeture va prolonger et renforcer la rente d'Orange sur le cuivre*

Nous ne reviendrons pas sur le caractère irrationnel et anticoncurrentiel de l'octroi à l'opérateur puissant d'une rente sur le réseau de cuivre obsoléscent découlant de la décision d'analyse de marché 1.

Pour mémoire, le dispositif réglementaire actuel autorise l'augmentation tarifaire dans une commune suite à l'atteinte d'une couverture FttH de plus de 95%, et permet ainsi à Orange de bénéficier d'une rente bien avant l'annonce d'une fermeture commerciale (qui nécessite une couverture de 100% de la commune) et la fermeture technique.

Les effets découlant de cette décision sont d'ores et déjà observables sur le marché.

Les tarifs de cuivre d'Orange ont fortement augmenté depuis l'entrée en vigueur de l'analyse de marché 1 de l'Arcep en début d'année 2024. Avec plus de 4€ au-dessus de la moyenne européenne, la France est désormais le troisième pays d'Europe où le dégroupage est le plus cher loin devant l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, la Hollande, le Portugal, l'Espagne, etc.

L'impact incrémental de cette décision est de plus de [SDA] versés par Free à Orange sur la seule année 2024 pour la paire de cuivre.

Les retards du plan de fermeture vont prolonger et renforcer la rente induite d'Orange sur le cuivre.

A titre d'illustration, parmi les communes dont la fermeture est retardée, 210 communes regroupant plus de 2,6 millions de lignes de cuivre présentent des tarifs du cuivre en non-excessivité (zone B)<sup>3</sup>. Plus de 70% de ces lignes de cuivre correspondent à des locaux pour lesquels Orange est l'opérateur d'infrastructure FttH.

Nous le rappelons, l'avantage concurrentiel d'Orange dans ces communes est direct. En tant qu'opérateur puissant sur la boucle locale de cuivre, Orange ne supporte pas les surcoûts découlant de l'augmentation de tarif du cuivre. Le cadre réglementaire permet ainsi à l'opérateur puissant de réduire la pression concurrentielle exercée par ses concurrents sur le marché de détail tout en bénéficiant et renforçant sa rente sur le marché de gros.

*Le dispositif de restitution n'empêche pas le renforcement de la rente d'Orange du fait des retards du plan*

Orange a la capacité d'augmenter le tarif en non-excessivité neuf mois après qu'une commune ait atteint 95% de couverture FttH et cette faculté demeure y compris si Orange décide de retarder ou de stopper le plan de fermeture du cuivre.

Le dispositif de restitution<sup>4</sup> prévu par l'Arcep en cas de retard de fermeture technique annoncée ne sera opérant que sur le périmètre des lignes de cuivre où le tarif est totalement dérégulé (zone C).

## **FRAIS DE RESILIATION**

Nous pensons que les frais de résiliation ne doivent pas être payés par les opérateurs commerciaux dans la mesure où la fermeture du réseau cuivre résulte de la seule décision d'Orange. Dans ces conditions, nous demandons qu'Orange cesse de facturer les frais de résiliation pour l'ensemble des accès et non seulement pour les accès ton Orange aura annoncé la fermeture technique.

---

<sup>3</sup> 85% de ces 2,6 millions de lignes présentent des tarifs en non-excessivité depuis le début de l'année 2024.

<sup>4</sup> « Il apparaît ainsi nécessaire, d'une part, que la hausse tarifaire qui résulterait de la levée de l'obligation de contrôle tarifaire n'intervienne qu'à condition que la fermeture technique de la zone soit annoncée et soit bornée dans le temps et, d'autre part, qu'Orange soit amené à restituer aux opérateurs dégroupés (cf. section 4.4.3b) les sommes indûment perçues lorsqu'il a bénéficié d'une levée de l'obligation de contrôle tarifaire sans qu'il ne procède, à l'échéance du délai de prévenance annoncé, à la fermeture technique effective du réseau cuivre dans les zones concernées par cette annonce. » p. 136 de la Décision 23-2802