



Consultation publique de l'Arcep

16 décembre 2022 – 27 janvier 2023

Encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre : modification de la décision n°2020-1493

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-tarif-degroupage-2020-1493_161222.pdf

Propos liminaire

En adoptant la décision n° 2020-1493 le 16 décembre 2020 fixant l'encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre pour la période 2021-2023, l'Arcep a profondément modifié son approche dans les sources retenues pour la fixation de l'encadrement tarifaire du dégroupage total.

Jusqu'alors, l'Arcep s'était appuyée sur une méthode fondée sur la seule prise en compte des coûts réglementaires pertinents d'Orange¹ pour établir les tarifs plafonds des offres de gros d'accès à la boucle locale cuivre (dégroupage total et bitstream DSL nu), alors que désormais les tarifs plafonds sont déterminés en s'appuyant sur les coûts tels qu'ils ressortent de la modélisation ascendante d'un réseau de boucle locale optique mutualisée (BLOM) théorique.

Or, ainsi qu'Orange l'avait déjà indiqué en octobre 2020 en réponse à la consultation publique sur le projet de décision, l'Arcep n'a pas appliqué correctement la recommandation de septembre 2013 de la Commission européenne relative à la détermination du coût de l'accès au réseau cuivre, ce qui relève d'erreurs manifestes d'appréciation de l'Arcep sur la modélisation des coûts. L'Arcep a ainsi fait le choix de ne pas intégrer, dans les coûts pertinents utilisés dans le modèle BLOM, l'ensemble des coûts nécessaires pour que la prestation modélisée corresponde effectivement à la prestation fournie par Orange. En particulier, le coût des raccordements des clients finaux en fibre optique n'a plus été retenu dans la modélisation réalisée par l'Arcep en 2020 alors qu'il l'était pourtant dans la modélisation réalisée par l'Arcep en 2017 (décision n° 2017-1570), ce qui a conduit l'Arcep à fixer un tarif plafond pour l'accès en dégroupage total sur la période 2021-2023 trop bas (9,65 €/mois) par rapport aux coûts supportés par Orange.

Ces erreurs techniques ont été aggravées par l'absence de modification de cette décision de la part de l'Arcep eu égard aux changements de circonstances intervenus depuis son adoption en décembre 2020 alors même que des clauses de révision de l'encadrement tarifaire étaient prévues dans la décision n° 2020-1493 en cas d'évolution de la fiscalité et de présentation par Orange d'un plan de fermeture du réseau cuivre, ce qu'Orange a fait début 2022.

En conséquence, Orange fait face depuis 2021 à une équation financière insoutenable sur le réseau cuivre avec, d'un côté, un coût unitaire par accès cuivre en service en constante augmentation et, de l'autre côté, un tarif du dégroupage total qui ne permet plus à Orange de recouvrer les coûts correspondants

[...]

¹ Les obligations de comptabilisation des coûts de l'accès dégroupé ont été imposées par les décisions d'analyse de marché durant les 6 cycles d'analyse de marché et notamment la dernière n° 2020-1466, et sont mises en œuvre conformément aux décisions n° 05-0834 et n° 06-1007 relatives à la mise en œuvre des obligations de comptabilisation des coûts réglementaires de la boucle locale.

Remarques d'Orange sur l'évolution proposée par l'Arcep

Dans le cadre du projet de décision mis en consultation publique, l'Arcep indique réagir au courrier d'Orange susmentionné demandant notamment la révision du tarif plafond du dégroupage total en lien avec l'évolution de la fiscalité et reconnaît que « *la projection de l'évolution à la hausse du montant de l'IFER en 2023, (...) s'avère significativement plus élevée que les hypothèses qui avaient été retenues* ».

Orange regrette que l'Autorité ait attendue une action formelle d'Orange pour enclencher la révision mécanique du tarif plafond du dégroupage total eu égard à l'évolution de la fiscalité alors que cette modalité était prévue dans sa décision n° 2020-1493 :

« Dans le cas d'une évolution de la fiscalité portant sur la paire de cuivre, l'Autorité adoptera, en tant que de besoin, une décision venant fixer de nouveaux tarifs. L'Autorité considère en effet qu'il ne serait pas justifié, en cas de modification notable de la fiscalité, qu'Orange supporte seul les conséquences d'une hausse ou bénéficie seul d'une baisse ».

Force est de constater que l'Arcep disposait d'une parfaite connaissance de l'évolution de la fiscalité pesant sur Orange mais s'est refusée à en tirer jusqu'ici les conséquences qui s'imposaient. L'Arcep aurait ainsi dû mécaniquement enclencher les démarches nécessaires pour procéder à l'augmentation du tarif plafond du dégroupage total liée à l'évolution de la fiscalité sans attendre et dans un calendrier compatible avec une modification des tarifs au 1^{er} janvier de chaque année.

Par ailleurs, le présent projet de décision mis en consultation publique par l'Arcep ne répond que très partiellement à l'objectif de ne pas laisser Orange supporter seul une telle surcharge fiscale, puisque :

- il omet de corriger les surcharges fiscales supportées par Orange en 2021 et 2022 ;
- il ne traite que partiellement des conséquences de l'augmentation de l'IFER pour 2023.

Sur l'absence de prise en compte des surcharges fiscales résultant des écarts en 2021 et 2022 :

Sur la base d'un montant prévisionnel de 18,60 € pour l'IFER par accès cuivre en service depuis plus de 5 ans au 1^{er} janvier 2023, l'Arcep propose de réviser à la hausse (+0,35 €) les tarifs plafonds des offres de gros de dégroupage total et de bitstream DSL nu.

Orange considère pour autant que l'Arcep devrait tirer les conséquences de l'augmentation de l'IFER par rapport aux hypothèses initiales sur toute la période 2021-2023, soit :

- 14,83€ par accès cuivre en service depuis plus de 5 ans au 1^{er} janvier 2021, par rapport à l'hypothèse de 14,33 € ;
- 16,32 € par accès cuivre en service depuis plus de 5 ans au 1^{er} janvier 2022, par rapport à l'hypothèse de 14,58 € ;
- un montant prévisionnel de 18,60 € par accès cuivre en service depuis plus de 5 ans au 1^{er} janvier 2021, par rapport à l'hypothèse de 14,84 €.

Orange doit être en mesure de recouvrer correctement l'ensemble des coûts liés à la fiscalité des accès cuivre mis à disposition des opérateurs tiers via les offres de gros de dégroupage total et de bitstream DSL nu, et la révision du tarif plafond applicable en 2023 doit nécessairement intégrer ce qui n'a pas été correctement recouvré dès 2021. Comme évoqué précédemment, si l'Arcep venait à ne pas tenir compte de cet objectif qu'elle s'est fixée dans sa propre décision n° 2020-1493, elle ne ferait qu'accentuer les pertes subies par Orange du fait de la régulation tarifaire mise en œuvre.

Sur la prise en compte partielle de l'écart anticipé en 2023 :

Orange tient en outre à apporter les éléments suivants.

Le parc d'accès cuivre en service s'établissait à [...] M au 1^{er} janvier 2023, sur la base des informations intégrées par Orange dans son modèle de coûts réglementaires. Compte tenu de la dynamique de décroissance du parc d'accès cuivre observée ces dernières années, Orange projette à [...] M le parc d'accès cuivre en service fin 2023, soit un parc moyen de [...] M en 2023.

Sur la base de l'hypothèse d'IFER pour 2023 (18,60 €) et des éléments partagés fin 2022 avec les services de l'Arcep – i.e. un taux de [...] d'accès cuivre en service depuis de 5 ans, un taux de coûts communs de [...] et des frais de gestion de 3 % – Orange doit recouvrer un montant d'IFER de [...] M€ sur l'année 2023 via l'ensemble des accès cuivre en service, soit un montant unitaire d'IFER par accès cuivre en service de [...] €/mois. Sur la base du montant unitaire d'IFER par accès cuivre en service de 1,45 €/mois retenu par l'Arcep dans sa décision de décembre 2020, cela fait un montant supplémentaire de [...] M€ qu'Orange doit être en mesure de recouvrer en 2023 via l'ensemble des accès cuivre en service.

Si l'Arcep avait engagé dès l'automne la révision de sa décision, les nouveaux tarifs révisés du dégroupage total et du bitstream DSL nu auraient pu être appliqués par Orange à compter du 1^{er} janvier 2023, ce qui aurait conduit à une hausse de +0,35 € des tarifs plafonds (correspondant au niveau envisagé par l'Arcep dans son projet de décision), afin qu'Orange puisse recouvrer, tout au long de l'année 2023, le montant supplémentaire de [...] M€ via l'ensemble des accès cuivre en service, en tenant compte de la chronique proposée.

Dans la situation actuelle, compte tenu de la nécessaire notification du projet de décision à la Commission européenne, l'Arcep ne pourra au mieux adopter son projet de décision que fin février 2023. La hausse envisagée à ce stade dans le projet de décision (+0,35 €) ne permettra pas à Orange de recouvrer correctement les coûts supplémentaires liés à l'augmentation de l'IFER pour 2023 par rapport aux hypothèses initiales si les tarifs des offres de gros ne sont révisés au mieux qu'à partir du 1^{er} avril 2023.

Il ne pourrait être justifié en aucune manière qu'Orange ait de nouveau à supporter les conséquences d'un retard de l'Arcep s'agissant d'une révision mécanique des tarifs plafonds liée à l'évolution de la fiscalité, que l'Arcep était tout à fait en mesure d'anticiper, notamment au regard des écarts constatés les années précédentes entre les hypothèses retenues dans la décision n° 2020-1493 et les montants d'IFER effectivement appliqués.

En effet, Orange a transmis, en décembre 2021, dans le cadre de ses obligations de comptabilisation réglementaire des coûts, des éléments prévisionnels pour l'année 2022 qui montraient d'ores et déjà une augmentation de la fiscalité par accès cuivre en service (sur la base d'une hypothèse d'IFER 2022 à 16,30 €, qui s'est avérée très proche du montant définitivement adopté) conduisant à un coût d'IFER par accès cuivre (y.c. coûts communs) de [...] € soit un montant d'ores et déjà très supérieur au montant moyen intégré dans le tarif plafond pour l'IFER (i.e. 1,45 €) dans la décision de l'Arcep n° 2020-1493.

Dès lors, l'Arcep disposait d'éléments concrets montrant dès janvier 2022 qu'Orange serait conduit à assumer en 2022 une surcharge fiscale induite. L'Arcep aurait dû engager à partir de ce moment une révision de la décision n° 2020-1493 pour prendre en compte cette surcharge fiscale, comme elle se l'était elle-même fixée.

Par ailleurs, les éléments de la comptabilisation réglementaire des coûts constatés au titre de l'année 2021, dont l'Arcep dispose depuis octobre 2022, montrent que la fiscalité constatée pour l'année 2021 était déjà légèrement supérieure à ce qui était anticipé dans la décision n° 2020-1493, conduisant à un montant ([...] €) proche du montant moyen intégré dans le tarif plafond pour l'IFER (i.e. 1,45 €) dans la décision de l'Arcep n° 2020-1493.

Ces éléments sont venus confirmer que l'Arcep disposait, à l'automne 2022, d'éléments montrant qu'Orange supporterait d'ores et déjà pour la période 2021-2022 une surcharge fiscale liée à l'IFER estimée à [...] M€.

Il convient dès lors qu'Orange puisse recouvrer, sur la période restante de l'année 2023, le montant supplémentaire de [...] M€ via l'ensemble des accès cuivre en service, dans une logique *pro rata temporis*.

Dans l'hypothèse où la décision que l'Arcep va adopter permet à Orange d'appliquer les tarifs révisés du dégroupage total et du bitstream DSL nu :

- à compter du 1^{er} avril 2023, la hausse des tarifs plafonds doit être de +0,48 € pour permettre à Orange de recouvrer sur les 9 derniers mois de 2023, le montant supplémentaire de [...] M€ via l'ensemble des accès cuivre en service, en tenant compte de la chronique proposée.
- à compter du 1^{er} mai 2023, la hausse des tarifs plafonds doit être de +0,54 € pour permettre à Orange de recouvrer sur les 8 derniers mois de 2023, le montant supplémentaire de [...] M€ via l'ensemble des accès cuivre en service, en tenant compte de la chronique proposée.

Une telle approche, visant à assurer, par une modification tarifaire en cours d'année, que l'opérateur régulé respectera bien ses obligations réglementaires en termes de contrôle tarifaire ne peut être exercée de manière asymétrique au seul profit des opérateurs tiers clients des offres de gros d'Orange.

En effet, lorsqu'Orange s'est rendu compte courant 2015 que, au regard des niveaux de coûts constatés pour l'année 2014, le tarif du dégroupage total risquait de ne pas respecter l'obligation d'orientation vers les coûts, Orange a procédé à une modification de son tarif de manière à assurer qu'en moyenne sur l'année 2015, Orange respecterait ses obligations tarifaires.

Le tarif du 1^{er} janvier au 31 mars 2015 était de 9,02 €/mois, et de 9,05 €/mois à compter du 1^{er} avril 2015. Si Orange avait maintenu le tarif de 9,05 €/mois jusqu'à la fin de l'année, cela aurait conduit à une marge excédentaire de [...] M€. À la demande de l'Arcep, Orange a donc fait évoluer le tarif du dégroupage total au 1^{er} août 2015 pour le fixer à 8,78 €/mois.

Par ce mouvement tarifaire en cours d'année, qui était sur un tarif inférieur aux nouvelles espérances de coûts pour l'année 2015 (tenant compte des coûts constatés 2014), Orange a ainsi garanti que le tarif moyen sur l'année, à savoir 8,93 €/mois (résultant de 9,02 €/mois sur les 3 premiers mois, 9,05 €/mois sur les 4 mois suivants et 8,78 €/mois sur les 5 derniers mois) serait en ligne avec les coûts prévisionnels 2015.

[...]

In fine, Orange a veillé à ce que les opérateurs alternatifs aient effectivement payé un récurrent pour le tarif du dégroupage total en ligne avec les coûts : les coûts sont ainsi ressortis à [...] €/mois i.e. un coût qui était y compris même supérieur au tarif moyen.

Par cet exemple, Orange démontre que dès lors qu'il s'agit de respecter l'orientation vers les coûts et que de nouvelles hypothèses ou orientations sont disponibles en cours d'année, l'Arcep a systématiquement enjoint Orange à procéder à des ajustements. Ces évolutions qui sont intervenues en cours d'année ont été effectuées – à la demande de l'Arcep – dans une logique visant à assurer, sur une année pleine, un compte d'exploitation produit équilibré² afin de ne pas faire supporter aux opérateurs tiers des tarifs qui seraient supérieurs aux coûts encourus par Orange.

² Le compte d'exploitation produit – CEP – est restitué en application de la décision n° 2020-1446 d'analyse du marché de l'accès local conformément à la décision n° 06-1007 relative à la mise en œuvre des obligations de comptabilisation des coûts réglementaires

Conclusions

Orange demande donc à l'Arcep d'adapter son projet de décision en conséquence, sur la base des éléments présentés ci-dessus, en tenant compte du montant définitif de l'IFER au 1^{er} janvier 2023 qui devrait très prochainement être adopté.

En synthèse, s'agissant des évolutions des tarifs plafonds des offres de dégroupage total et de bitstream DSL nu liées à la révision à la hausse du montant de l'IFER par rapport aux hypothèses initiales retenues dans la décision n° 2020-1493, Orange demande :

- au titre de 2023, d'appliquer le rattrapage envisagé pour un montant total de [...] M€ sur une base calendaire *pro rata temporis*, ce qui correspond à +0,48 € ou +0,55 € dans l'hypothèse d'une entrée en vigueur respectivement au 1^{er} avril 2023 ou au 1^{er} mai 2023 ;
- au titre de 2021 et 2022, de rattraper le montant supplémentaire de [...] M€ qu'Orange aurait dû recouvrer compte tenu de la révision à la hausse de l'IFER par rapport aux hypothèses initiales de la décision n° 2020-1493, sur la base du montant unitaire d'IFER par accès cuivre en service de 1,45 €/mois retenu par l'Arcep, ce qui correspond, sur une base calendaire *pro rata temporis*, en prenant également en compte le [...] M€ au titre de 2023, à +0,62 € ou +0,70 € dans l'hypothèse d'une entrée en vigueur respectivement au 1^{er} avril 2023 ou au 1^{er} mai 2023.

Orange rappelle enfin que le projet de décision de l'Arcep n'apporte pas de solution à l'équation financière insoutenable qu'Orange subit sur son réseau cuivre ; Orange demande ainsi à l'Arcep de procéder également sans attendre aux corrections liées aux erreurs de modélisation susmentionnées et de tirer les conséquences de la présentation par Orange de son plan de fermeture du réseau cuivre.

*** **

*** **