



Consultation publique de l'Arcep 7 septembre 2023 – 9 octobre 2023

Projet de décision fixant pour les années 2024 et 2025 un encadrement tarifaire des accès à la boucle locale cuivre soumis à l'obligation d'orientation vers les coûts imposée par la décision n° 2023-XXXX d'analyse du marché 1

Réponse d'Orange

Version publique.

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

Contact : affaires.reglementaires@orange.com

Liens vers les documents en consultation :

[consultation-projdec-pricecap-boucle-locale-cuivre-2024-2025_sept2023.pdf](#)

Propos liminaire

Le projet de décision d'analyse de marché 1 pour les années 2024 à 2028, mis en consultation publique durant l'été 2023, maintient un marché pertinent de dimension nationale.

Comme évoqué dans sa réponse à la consultation publique de février 2023, Orange considère que l'analyse de marché menée par l'Arcep pour le marché 1, qui l'amène à retenir un marché de dimension nationale et *in fine* à réguler Orange sur l'ensemble du territoire au titre du dégroupage, est biaisée.

L'Arcep a procédé à une analyse erronée au regard des textes européens pour la délimitation géographique du marché 1, conduisant à un marché de dimension nationale. Une analyse objective telle que recommandée par la Commission européenne aurait dû conduire l'Autorité à délimiter des marchés géographiques locaux, et conclure que la régulation n'est plus nécessaire sur une large partie du territoire.

En effet, si l'Arcep avait mené une analyse prospective en procédant à une délimitation correcte des sous-marchés géographiques, et en tenant compte du déploiement des réseaux FttH, de la présence des opérateurs commerciaux, du cofinancement et de la dynamique de migration du cuivre vers la fibre, elle aurait dû conclure à une levée de la régulation du marché 1 sur une large partie du territoire.

Orange regrette dès lors que l'Arcep ait pris le parti de maintenir une régulation nationale du dégroupage, et de ne procéder qu'à une adaptation des remèdes au niveau géographique, pour ce qui est de l'encadrement tarifaire du dégroupage.

Orange rappelle qu'il fait face depuis plusieurs années à une équation financière insoutenable sur son 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 lui permet plus d'assurer une rémunération raisonnable des capitaux employés et de tenir compte des investissements réalisés.

Sur la période 2021-2023, le tarif-plafond a été établi par l'Arcep (8,20 €/mois hors IFER) sur la base d'une mise en œuvre incorrecte de la méthode préconisée par la Commission européenne dans sa recommandation¹ de septembre 2013, excluant les coûts des raccordements des clients finaux dans le périmètre du réseau FttH modélisé. En conséquence, le taux de rémunération des capitaux engagés par Orange sur cette période l'a été à un niveau très bas, et en tout état de cause très inférieur au coût moyen pondéré du capital fixé par l'Arcep à 4,8 % pour la période 2021-2023. Orange n'a donc pas été en mesure de rémunérer correctement les sommes investies dans son réseau de boucle locale cuivre sur cette période, alors que le Code européen des communications électroniques qui encadre l'obligation de contrôle des prix par les Autorités nationales de régulation stipule qu'il est nécessaire de veiller à ce que l'opérateur réputé exercer une influence significative sur le marché puisse recevoir une « *rémunération raisonnable des capitaux employés* »².

Le projet d'encadrement tarifaire envisagé par l'Arcep pour les années 2024 et 2025, avec un tarif-plafond établi à 9,20 €/mois hors IFER, ne résout en rien ces problèmes.

En particulier, l'Arcep n'a toujours pas corrigé sa méthode, et les coûts des raccordements des clients finaux ne sont toujours pas réintégrés dans le périmètre du réseau FttH modélisé. Cela conduit à ce

¹ Recommandation de la Commission du 11 septembre 2013 sur des obligations de non-discrimination et des méthodes de calcul des coûts cohérentes pour promouvoir la concurrence et encourager l'investissement dans le haut débit

² cf. article 14 du Code européen des communications électroniques



que le taux de rentabilité des capitaux engagés par Orange reste substantiellement en dessous du taux de rémunération du capital réglementaire, en passe d'être fixé par l'Arcep pour Orange à compter de 2024.

Au surplus, le tarif-plafond est durablement situé en dehors de la fourchette établie par la Commission européenne dans sa recommandation de septembre 2013 (soit 8 à 10 euros en valeur de 2012). Compte tenu de l'inflation constatée ces dernières années, l'Arcep aurait dû fixer le tarif-plafond (hors IFER) du dégroupage à un niveau minimum de 10,53 €/mois en 2024 et 10,75 €/mois en 2025.

*** **

*** **

Sur le modèle BLOM utilisé par l'Arcep pour établir le tarif plafond du dégroupage

Jusque fin 2020, le tarif plafond du dégroupage était fixé par l'Arcep à partir d'une méthode fondée sur les coûts réglementaires d'Orange. La logique poursuivie visait à assurer la couverture des coûts réellement encourus par Orange pour le déploiement et la maintenance de son réseau cuivre. Dans ce cadre, la valorisation des actifs était effectuée selon la méthode des coûts courants économiques. Selon cette méthode, les actifs ne sont plus pris en compte dans le calcul des annuités dès lors que leur valeur nette comptable est nulle.

Dans sa recommandation de septembre 2013, la Commission européenne propose de s'écarter d'une logique fondée sur la couverture des coûts réellement encourus par l'opérateur historique cuivre et de s'orienter vers une logique de « *build or buy* ». Cette approche vise à instaurer, du point de vue des opérateurs clients, une équivalence entre le coût d'accès au réseau cuivre et le coût d'un investissement dans le déploiement d'un réseau de nouvelle génération (NGA : next generation access). Le tarif d'accès au réseau cuivre est dans cette logique fondé sur les coûts de déploiement d'un réseau NGA estimé au moyen d'une modélisation ascendante BU LRIC+ (modèle ascendant des coûts différentiels à long terme plus) tout en garantissant, comme évoqué plus haut, une « *rémunération raisonnable des capitaux employés* ».

Cette Recommandation détaille les caractéristiques qu'une telle modélisation doit présenter afin de fournir « *le signal « construire ou acheter » opportun établissant un juste équilibre entre les mesures garantissant une entrée efficace et celles suffisamment incitatives pour attirer les investissements vers les réseaux NGA* ». En particulier, elle précise deux points importants :

- Tout d'abord, l'Autorité nationale doit s'assurer de l'exhaustivité des coûts pris en compte. La Commission indique ainsi que la modélisation doit prendre en compte « *tous les coûts efficacement encourus* » afin de « *fournir tous les services d'accès* », et précise que le réseau moderne modélisé doit permettre de « *fournir la totalité des services requis* ».
- En outre, la conception du réseau NGA de référence doit être adaptée aux spécificités de la situation nationale. Si la Recommandation 2013 laisse ouverte la question de la technologie d'accès sur laquelle le NGA modélisé s'appuie, elle précise que les orientations technologiques retenues par l'autorité nationale devront être « *les mieux adaptées à la situation nationale* ».

Dans sa décision de décembre 2017 fixant le tarif-plafond du dégroupage pour la période 2018-2019, l'Arcep propose pour la première fois une telle modélisation ascendante d'un réseau de boucle locale optique mutualisée (BLOM), mais maintient la fixation du tarif-plafond sur la base des coûts réglementaires d'Orange, les résultats du modèle BLOM n'étant utilisés qu'à titre de comparaison. Dans ce premier modèle BLOM, consistant à modéliser le déploiement d'un réseau FttH couvrant l'ensemble des locaux au niveau national, l'Arcep intègre à juste titre les raccordements finals.

Dans sa décision de décembre 2020 fixant le tarif-plafond du dégroupage pour la période 2021-2023, l'Arcep abandonne finalement la référence aux coûts réglementaires d'Orange, pour ne retenir que les résultats du modèle BLOM. L'Arcep propose toutefois de ne plus retenir désormais les raccordements finals dans le périmètre de son modèle BLOM.

Dans le présent projet de décision mis en consultation publique, l'Autorité persiste à exclure les raccordements finals dans le périmètre du réseau BLOM modélisé, alors que les raccordements finals avaient bien été intégrés dans le périmètre du modèle BLOM développé en 2017.

L'Autorité justifie notamment la non prise en compte du raccordement final en considérant que les coûts de raccordement final pour le réseau cuivre ne sont pas immobilisés et donnent lieu, dans la comptabilité d'Orange, à des dépenses d'exploitation. **Orange conteste cette analyse qui remet en cause le principe même de la modélisation ascendante recommandée par la Commission européenne**

qui se fonde non pas sur la comptabilité réglementaire de l'opérateur régulé, mais sur les coûts nécessaires à la création d'un réseau hypothétique de nouvelle génération permettant de fournir les mêmes services que le réseau cuivre historique (i.e. un service consistant à desservir l'abonné final, et qui intègre donc nécessairement le raccordement final).

Les coûts de raccordement final correspondent au « branchement », c'est-à-dire au tronçon de la boucle locale situé entre le point de concentration, qui regroupe en général de 5 à 10 lignes, et la prise terminale dans le local du client.

Ainsi, **exclure ces coûts n'est pas cohérent avec la logique « *build or buy* » qui fonde la modélisation ascendante.**

Dans une logique « *build or buy* », la valorisation des actifs est effectuée par référence à leur valeur économique (définie, dans le cas d'une location, comme le coût de construction en propre économisé), et non par rapport à leur valeur nette comptable. Seuls les actifs non répliquables (comme certains éléments de génie civil) sont valorisés à partir de leur valeur nette comptable, ce qui conduit à ne plus les prendre en compte dans la base d'actifs régulés lorsqu'ils ont été intégralement amortis.

Les coûts de création des raccordements finals font pleinement partie des coûts de déploiement d'un réseau FttH. Ils sont nécessaires à la fourniture des services régulés et doivent à ce titre faire partie de la base d'actifs considérée. Ils ne constituent pas, contrairement à certains éléments du génie civil, des éléments non répliquables de l'infrastructure. Dans une logique « *build or buy* », il convient dès lors de les intégrer à la modélisation, quelle que soit leur valeur nette comptable.

La recommandation de septembre 2013 précise bien que « *tous les coûts* » encourus pour fournir « *la totalité des services* » régulés doivent être pris en compte. Dès lors que le service de dégroupage inclut l'accès jusque à l'abonné, il convient de modéliser le déploiement d'un réseau FttH en incluant la création des raccordements.

Orange demande à l'Arcep de corriger son modèle BLOM en réintégrant les raccordements finals dans le périmètre du modèle BLOM. Cela devrait conduire l'Arcep à intégrer un coût supplémentaire d'environ [...] €/mois pour fixer le tarif-plafond du dégroupage.

Par ailleurs, Orange a plusieurs remarques sur les paramètres de modélisation retenus par l'Arcep :

- L'Arcep a retiré la CVAE du périmètre du modèle BLOM, sans apporter aucune justification. L'absence de la prise en compte de la CVAE conduit à une minoration du tarif de [...] €.
- Le taux d'inflation retenu (2,1 %) pour 2024 est sous-estimé par rapport à celui retenu par la Banque de France dans ses prévisions (2,6 %). La sous-estimation de l'inflation conduit à une minoration du tarif de [...] €.

Orange demande à l'Arcep d'apporter les corrections nécessaires.

*** *** ***

*** ***

Sur la prise en compte de l'IFER

L'Arcep propose de mettre en place un mécanisme d'ajustement annuel de la composante IFER pour le tarif du dégroupage, de manière à tenir compte des éventuels écarts entre les prévisions et les montants définitifs de taux d'IFER.

Orange accueille favorablement ce mécanisme de révision annuelle de la composante IFER.

Cette évolution était indispensable, au vu de la pratique pour la période 2021-2023, pour laquelle les prévisions de montant d'IFER s'étaient avérées très en deçà des montants définitifs. Pour la seule année 2022, le coût d'IFER réellement supporté par Orange s'est élevé à [...] millions d'euros tandis que les montants collectés au titre de l'IFER par le biais des offres d'accès au réseau cuivre se sont élevés à [...] millions d'euros, soit une surcharge de plus de [...] millions d'euros.

Orange regrette d'ailleurs que l'Autorité ait attendu mars 2023 pour adopter une correction du tarif-plafond du dégroupage total en intégrant une revalorisation du montant de l'IFER, alors que l'Arcep disposait dès le mois de décembre 2021 de l'ensemble des éléments lui permettant de constater une évolution significative du montant d'IFER par rapport aux prévisions. En outre, la décision n'est entrée en vigueur qu'à compter du 1^{er} avril 2023, soit pour une durée de 9 mois seulement. Mécaniquement, la hausse de 0,39 € par ligne sur 9 mois ne permettra pas à Orange de recouvrer l'intégralité des coûts dus au titre de l'IFER pour l'année 2023.

Le projet de décision propose ainsi la mise en place d'un mécanisme d'ajustement du montant mensuel de la composante IFER en cours d'exercice à la suite de la publication du montant annuel de l'IFER, généralement en février au bulletin officiel des finances publiques et en mai par décret. Cette évolution permettra en juin de chaque année d'ajuster le montant de la composante IFER pour le tarif du dégroupage, de manière qu'Orange recouvre correctement l'intégralité des coûts supportés au titre de l'IFER sur l'ensemble de l'année.

En cela, le mécanisme proposé par l'Autorité, consistant à fixer dès l'adoption de la décision la composante de l'IFER pour le tarif du dégroupage à 2,07 €/mois pour le 1^{er} semestre 2024, et à adopter une modification en juin 2024, sur la base du montant définitif de l'IFER annuel, est de nature à éviter les problèmes rencontrés durant la période précédente.

*** **

*** **

Sur le montant du tarif-plafond proposé pour les années 2024 et 2025

Dans son projet mis en consultation publique, l'Arcep établit, sur la base des résultats de son modèle BLOM, une fourchette de 7,00 €/mois à 9,91 €/mois pour le coût unitaire d'accès au réseau (hors IFER), et propose de fixer un plafond à 9,20 €/mois hors IFER par mois en 2024 et 2025 pour le tarif récurrent mensuel de l'accès en dégroupage total.

En premier lieu, Orange renvoie à ses propos précédents s'agissant de la non-prise en compte du raccordement final dans le périmètre du modèle BLOM, qui conduit à une évaluation erronée du coût unitaire d'accès au réseau (sous-estimation d'au moins [...]€/mois).

En deuxième lieu, Orange constate que le plafond de 9,20 €/mois (hors IFER) proposé par l'Arcep pour le tarif du dégroupage total est en dehors de la fourchette retenue par la Commission européenne dans sa recommandation de septembre 2013, revalorisée de l'inflation.

Dans sa recommandation de septembre 2013, la Commission européenne indiquait ainsi :

« En se fondant sur les tarifs d'accès constatés dans les États membres et en tenant compte du potentiel de variation limitée des coûts à l'échelle locale, la Commission estime que l'application des principaux éléments de la méthode de calcul des coûts recommandée, à savoir reposer sur un réseau moderne efficace, répondre au besoin de disposer de tarifs de gros d'accès par le cuivre stables et prévisibles sur la durée, et prendre en compte, de façon appropriée et cohérente, l'incidence de la baisse des volumes, ainsi que des méthodes utilisées en application du point 40 devrait déboucher sur des prix d'accès par le cuivre stables et sur une moyenne mensuelle des tarifs d'accès totalement dégroupé à la boucle locale en cuivre par ligne louée dans l'Union s'inscrivant dans une fourchette allant de 8 à 10 EUR (net de toutes taxes), en prix de 2012. »

Dans son projet de décision pour 2023, l'Autorité note d'ailleurs « qu'en appliquant l'inflation publiée par Eurostat et la Banque centrale européenne (BCE) sur la période depuis 2012, la fourchette correspondante exprimée en euros courants de 2023 est de 10,25 € en borne basse et 12,81 € en borne haute », comme l'illustre le graphe ci-dessous.

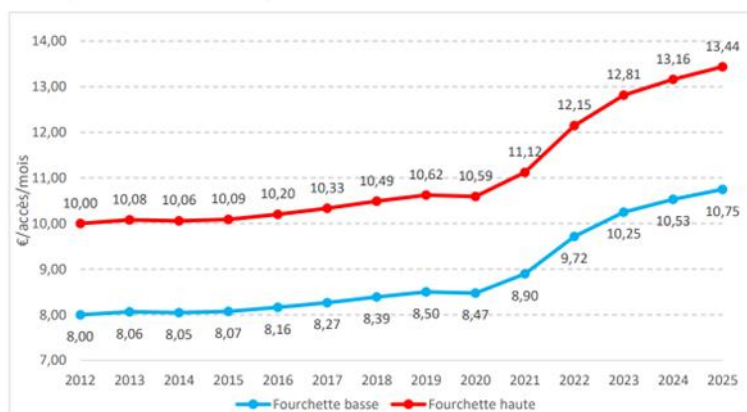


Figure 1 : Evolution de la fourchette correspondant à la recommandation 2013/466/UE avec inflation incluse

Le tarif-plafond de 9,20 €/mois proposé à partir de 2024 est donc en dehors de la fourchette recommandée la Commission européenne, telle que corrigée en tenant compte de l'inflation.

En troisième lieu, Orange note que le tarif-plafond pour la période 2024-2025 (9,20 € hors IFER) est **bien en deçà des tarifs adoptés par des pays comparables à la France, tels que l'Allemagne** (10,56 €/mois en 2023), qui dispose pourtant d'un taux de déploiement des réseaux fibre bien plus bas qu'en France, **ou encore le Royaume-Uni** (9,53 €/mois en 2023), comme le montre le tableau comparatif ci-dessous.

Pays	Tarif mensuel du dégroupage 2023
Allemagne	10,65 €
Italie	8,90 €
Royaume-Uni	9,53 € (8,23 £)
Espagne	8,60 €
Portugal	8,99 €
France hors IFER	8,20 €

Tableau 4 : Comparatif des tarifs de dégroupage (source : Cullen)³⁰

En dernier lieu, Orange constate que le tarif-plafond proposé par l'Arcep pour la période 2024-2025 **ne permettra toujours pas pour Orange une juste rémunération des capitaux engagés, [...]**.

L'article 74 du Code européen définit le principe d'obligation de contrôle des prix selon lequel l'Autorité de régulation nationale doit veiller à ce que l'opérateur réputé exercer une influence significative sur le marché puisse recevoir une rémunération raisonnable des capitaux employés :

« Pour déterminer si des obligations en matière de contrôle des prix seraient appropriées, les autorités de régulation nationales prennent en considération la nécessité de promouvoir la concurrence et les intérêts à long terme des utilisateurs finaux liés au déploiement et à la pénétration de réseaux de nouvelle génération, et notamment de réseaux à très haute capacité. En particulier, afin d'encourager l'entreprise à investir notamment dans les réseaux de nouvelle génération, les autorités de régulation nationales tiennent compte des investissements qu'elle a réalisés. Dans les cas où les autorités de régulation nationales jugent les obligations en matière de contrôle des prix appropriées, elles permettent à l'entreprise de recevoir une rémunération raisonnable du capital adéquat engagé, compte tenu de tout risque spécifiquement lié à un nouveau projet d'investissement particulier dans les réseaux. »

Cela signifie qu'indépendamment de la manière dont est fixé le tarif régulé en application des obligations réglementaires imposées au titre de l'analyse de marché, l'opérateur régulé doit bénéficier de revenus suffisants pour rémunérer à un niveau raisonnable le patrimoine engagé, c'est-à-dire l'ensemble des investissements encore en service et qui n'ont pas été totalement amortis ainsi que les coûts du capital que l'opérateur a engagé pour ces investissements.

Appliquée au réseau cuivre, cette notion de « rémunération raisonnable des capitaux employés » implique qu'Orange doit être en mesure, à partir du tarif du dégroupage total, de recouvrer les coûts liés au patrimoine restant à amortir (câbles cuivre + génie civil), et ce quelle que soit la méthode définie par l'Arcep pour fixer le tarif du dégroupage total.

Le tableau ci-dessous présente les charges liées à l'amortissement³ et aux OPEX (hors IFER) ramenées à un accès cuivre par mois, évaluées sur la base d'une projection des coûts d'Orange pour la période 2024-2025.

³ évalué sur la base du taux nominal du coût du capital

[...]

Ainsi, le montant restant dont Orange bénéficie par accès dégroupé en service pour assurer la rémunération du réseau cuivre est présenté dans le tableau suivant, pour la période 2024-2025.

[...]

Ces montants doivent être comparés à la valeur nette des investissements en génie civil et câbles cuivre, pour identifier la rémunération permise par les montants résiduels calculés précédemment ou comparer ces montants avec les niveaux permettant une rémunération raisonnable.

Les valeurs nettes des investissements sont présentées dans le tableau ci-dessous.

[...]

Au regard de la valeur résiduelle des investissements en génie civil et câbles cuivre, cela conduit à un niveau de rémunération des capitaux engagés par Orange à [...] % en 2024 et [...] % en 2025, bien en dessous du niveau minimum raisonnable que l'Arcep propose de retenir pour la période 2024-2025, à savoir le taux de WACC nominal à 5,5 % – qui est le niveau minimum pour couvrir le coût de l'argent dont dispose Orange et qui provient, d'une part, de ses actionnaires (qui attendent une rémunération annuelle sous forme de dividendes) et, d'autre part, de ses créanciers (qui attendent le remboursement de leurs emprunts qui inclut un taux d'intérêt).

Autrement, dit pour obtenir une rémunération minimale de 5,5 % pour les actifs de boucle locale cuivre (câbles et génie civil), il manque à Orange [...] €/mois/accès en 2021 et [...] €/mois/accès en 2023, comme le montre le tableau ci-dessous.

[...]

Cela signifie que sur la période 2024-2025, sur la base du tarif-plafond de 9,20 €/mois (hors IFER) proposé par l'Arcep, Orange ne sera pas en mesure de rémunérer correctement l'argent immobilisé pour ses investissements dans son réseau de boucle locale cuivre, c'est-à-dire que les revenus tirés de la location de ses infrastructures de boucle locale ne lui permettront pas de couvrir le niveau attendu par ses actionnaires et créanciers qui ont confié leur argent à Orange pour financer son activité économique.

*** **

*** **