

Réponse de SFR à la consultation de l'ARCEP sur l'encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre 2026-2028

Dans le cadre du 7ème cycle d'analyse de marché (décision n°2023-2802) portant sur les années 2024 à 2028, l'ARCEP a ouvert, le 5 décembre 2024, une consultation publique relative à son projet de décision fixant les tarifs d'accès à la boucle locale cuivre d'Orange pour les années 2026, 2027 et 2028. L'Autorité propose de maintenir stables les tarifs appliqués sur la période 2024-2025 (décision n°2023-2821). En particulier, le tarif récurrent mensuel de l'accès total à la boucle locale et à la sous-boucle locale cuivre (par paire) est maintenu à 9,20 € par accès et par mois, hors IFER.

L'ARCEP a retenu comme référence, dans son projet de décision, la modélisation de la boucle locale optique mutualisée (BLOM), aboutissant à une fourchette de coûts compris entre 7,18 € et 10,24 € par accès et par mois. Cette fourchette n'inclut pas l'IFER. De fait, les résultats du modèle BLOM, mis à jour, montrent une compatibilité du tarif actuel du dégroupage, s'établissant à 9,20 €.

1. Si le maintien du tarif d'accès à la boucle locale et à la sous-boucle locale cuivre apparaît comme un choix prudent, il doit être accompagné de dispositifs incitatifs au maintien de la qualité de service offerte par Orange

SFR salue la démarche de prévisibilité tarifaire donnée par ce projet de décision et ce dès la fin d'année 2024 pour les années 2026 à 2028. Toutefois, ce projet appelle de la part de SFR quelques commentaires.

SFR considère que si le choix de la stabilité tarifaire du tarif de dégroupage à 9,20 € peut apparaître, en première approche, comme prudent, il maintient également un haut niveau de rémunération d'Orange, sans réellement inciter à la bascule vers le FTTH, ni surtout inciter Orange à assurer un meilleur niveau de qualité de service sur le cuivre.

En premier lieu, il convient de rappeler que la détermination du tarif de dégroupage ne tient pas compte de la rente accumulée par Orange dans le passé, permise par la méthode d'annualisation en coût courant économique et ce depuis 2005. Comme indiqué dans la note de SFR adressée aux services de l'ARCEP dans le cadre du 7^e cycle d'analyse de marché, SFR estime l'effet d'aubaine pour Orange, en cumulant les retraitements annuels sur la boucle locale, à 15,8 milliards d'euros sur la période 2005-2020, lorsque la référence de coûts était basée sur la comptabilité réglementaire d'Orange.

Quand bien même SFR ne conserverait que peu de clients « cuivre » (cf. annexe en fin de réponse), l'ARCEP doit reconnaître qu'il s'agit des clients les plus difficiles à migrer¹ et pour lesquels le financement de la maintenance du cuivre est difficilement acceptable. L'ARCEP ne doit pas ignorer la rente perçue par Orange au titre d'une rénovation du cuivre qui n'a pas eu lieu, sauf à spolier les contributeurs que nous avons été, par simple amnésie.

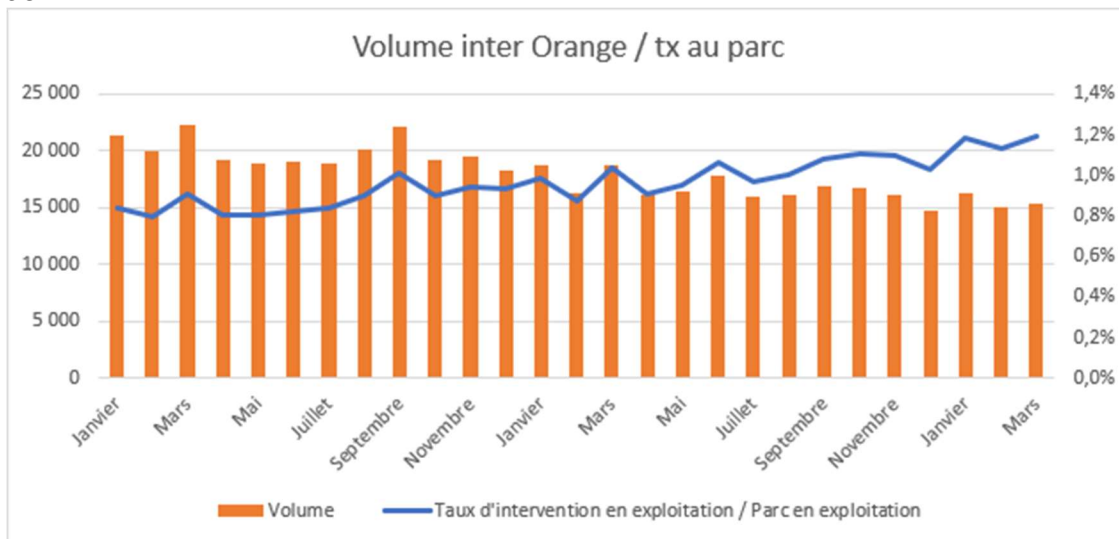
¹ L'Autorité de la Concurrence dans son avis du 5 octobre 2023 émis lors l'analyse de marché 1 avait d'ailleurs noté au paragraphe 245 que « (...) En second lieu, force est de constater que l'existence d'aléas, comme celui évoqué en 2020 par l'Autorité relatif à la maîtrise du rythme de bascule des clients cuivre vers la fibre, semble se confirmer pour le cycle à venir. Il apparaît en effet, au terme de l'instruction, que les incertitudes sur la part des lignes de cuivre qui resteront actives dans le temps (part des clients réticents pouvant aller jusqu'à 15-20%, difficultés liées aux raccordements finaux, etc.) ou découlant du plan de fermeture proposé par Orange en ce qui concerne les délais réels qui s'écouleront entre la fermeture commerciale et la fermeture technique (certains opérateurs évoquant une durée moyenne de 5 à 6 ans), apparaissent comme autant d'éléments laissant craindre, en cas de hausse du tarif cuivre, la création d'une rente au profit d'Orange (...) »

Il convient de rappeler que la baisse de la qualité du réseau cuivre, outre le fait qu'elle constitue de facto (par les économies de coûts d'entretien qu'elle génère) une forme de rente pour Orange, est aussi un moyen « stratégique » utile à Orange pour convertir les clients des tiers à sa fibre (compte tenu de sa forte puissance commerciale). C'est donc un double gain pour Orange auquel on assiste : une économie financière sur le maintien à un niveau de qualité raisonnable et un gain commercial sur les marchés de détail.

En second lieu, la détermination du tarif de dégroupage proposé par l'ARCEP ne prend pas non plus en compte la valorisation de la dépose du cuivre d'Orange à venir très prochainement. Or, ce patrimoine représente une valeur financière potentiellement considérable. À titre d'illustration de ce potentiel, en juin 2022, La Tribune² a estimé à plus de 8 milliards d'euros la valeur du stock de cuivre d'Orange, estimation reprise récemment par Le Monde³.

Par ailleurs, le présent projet de décision soumis à consultation publique intervient dans un contexte de dégradation constante et permanente de la qualité du réseau cuivre. Cette dégradation a été dénoncée par l'ARCEP elle-même qui a mis en demeure Orange d'y remédier en 2018 (décision n°2018-1596-RDPI). Cette dégradation de la qualité a également été dénoncée par ses clients, par les élus qui se sont faits l'écho d'un réseau laissé à vaux l'eau (Cf. rapport de Mme Lavergne – Députée de la Drôme)⁴, mais aussi par les opérateurs au premier chef desquels SFR, tributaire du réseau cuivre, lourdement impacté, avec de multiples alertes remontées régulièrement au régulateur, en raison des nombreux préjudices subis du fait des carences d'Orange.

Cette dégradation permanente de la QoS s'illustre parfaitement par les graphiques ci-dessous. Ainsi, les indicateurs présentés lors du Comité d'interconnexion et d'accès du 15 juin 2024 étaient alarmants « *SFR constate (et confirmé par Orange) une augmentation de 22% en un an du taux d'incident sur le parc SFR* ».

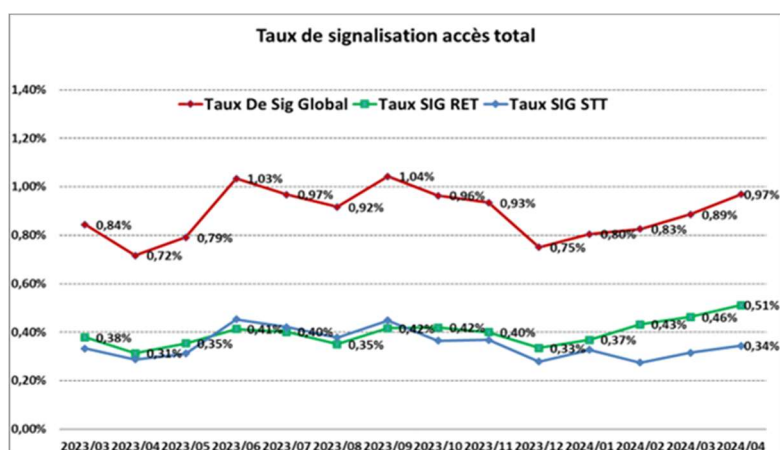


² La Tribune, juin 2022 [Télécoms : le réseau cuivre d'Orange, un trésor de plusieurs milliards d'euros](https://www.latribune.fr/economie/2022/06/01/le-reseau-cuivre-dorange-un-tresor-de-plusieurs-milliards-d-euros_1218181.html)

³ Le Monde, janvier 2025 https://www.lemonde.fr/economie/article/2025/01/05/le-tresor-de-cuivre-d-orange-electrise-la-filiere-du-recyclage_6481981_3234.html

⁴ https://www.arcep.fr/fileadmin/user_upload/espace_collectivites/rapport-TC-2022/chapitre-03/ARC-RA2022-TOME2_Chap3_Fiche3.pdf

En outre, les taux d'incidents du parc cuivre apparaissent toujours élevés.



Enfin, il est en effet utile de rappeler que l'ARCEP elle-même avait dans l'analyse de marché en cours souligné l'importance de la qualité de service pour établir les offres de détail. En particulier, elle notait qu'« *afin de pouvoir commercialiser leurs offres, et concurrencer les offres avals d'Orange, les opérateurs alternatifs doivent bénéficier d'offres de dégroupage répondant aux besoins des utilisateurs de ces différentes offres, y compris à certains besoins particuliers de la clientèle entreprise. De plus, au vu du degré de maturité désormais élevé des marchés avals, les conditions de fourniture de ces offres de dégroupage doivent permettre aux opérateurs tiers de répondre aux attentes fortes des clients en matière de qualité de service, notamment sur la livraison des accès, sur les débits effectifs et sur les relèves de dérangement* » (décision n°2023-2802, p. 62).

Ou encore : « *Le haut et très haut débit sur DSL constituent aujourd'hui un produit de masse même s'il est amené à être remplacé progressivement par les produits sur fibre notamment. Ainsi, une vigilance particulière apparaît nécessaire afin de garantir une qualité de service de nature à assurer un accès effectif et non discriminatoire des offres fondées sur le réseau historique de boucle locale de cuivre, en particulier pour les zones où la boucle locale de cuivre reste le seul réseau fixe disponible* » (décision n°2023-2802, p. 129)

Par conséquent, sur la base de ce qui précède, SFR indique son souhait que le maintien du niveau proposé par l'ARCEP s'agissant du tarif du dégroupage pour les années 2026 à 2028 soit accompagné d'un suivi précis de la qualité de service et que, le cas échéant, le niveau du tarif soit modulé (à la baisse) en cas de constatation d'une dégradation prolongée de la qualité de service.

* * *

2. Le projet de décision de l'Autorité ne traite pas du sujet de la zone de non-excessivité tarifaire alors que les enjeux de prévisibilité associés à cette zone sont majeurs pour les autres opérateurs

SFR note, en outre, que le projet de décision de l'Autorité n'apporte aucune garantie de stabilité ni de prévisibilité tarifaire sur la principale (si ce n'est l'unique) zone de dégroupage des années 2026-2028, la zone de non-excessivité tarifaire.

La stabilité de la zone régulée n'est en effet pas une garantie de stabilité des tarifs « non-excessifs » de la zone de non-excessivité. A ce jour, les opérateurs alternatifs n'ont aucune prévisibilité sur l'évolution des tarifs sur cette zone.

Les tarifs de la zone de non-excessivité sont entièrement à la main d'Orange. Comme alerté par SFR dans les précédentes consultations publiques (notamment lors des diverses consultations publiques lors des analyses de marchés), les tests de répliquabilité décrits dans l'analyse de marché 1 et son annexe 7 ne sont d'aucune utilité. En effet, force est de constater qu'un an après la mise en œuvre de la décision d'analyse de marché 1, aucun outil n'a été mis à disposition des opérateurs. Les opérateurs n'ont donc aucune visibilité sur les paramètres qui pourraient être pris dans ces tests. Aucun élément n'a jamais été non plus communiqué par l'ARCEP sur les tests de répliquabilité qu'elle conduit sur les marchés Entreprises qui y sont soumis. Les opérateurs n'ont donc aucun recours pour éventuellement contester les niveaux tarifaires.

Or, la zone de non-excessivité sera la principale zone tarifaire sur les années 2026-2028.

En effet, la couverture fibre atteint d'ores et déjà 90% des locaux fin d'année 2024 en moyenne par commune (Cf. dernier observatoire HD-THD de l'Autorité). On peut donc raisonnablement anticiper que, début 2026, la très grande majorité des communes rempliront le premier critère de classement en zone de non-excessivité tarifaire à savoir avoir une couverture FTTH supérieure à 95 %.

La majorité des accès cuivre restant sur la période 2026-2028 seront donc basé sur un tarif « non-excessif » et non à celui orientée coût de la présente consultation publique.

L'impact financier n'est pas anodin. A titre d'exemple, en posant l'hypothèse que le parc SFR DSL décroît au même rythme annuel que celui observé sur les dernières années [REDACTED] que toutes les communes seront classées en zone de non-excessivité en 2026, 2027 et 2028, et qu'Orange conserve l'écart actuel de 1,5€/mois/accès entre le tarif de la zone orientée coût et celle de non-excessivité actuel (**hypothèse conservatrice**), on estime un impact à la hausse de [REDACTED] sur les comptes de SFR sur la période 2026-2028.

[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

**hypothèse où 100% des accès sont en zone de non-excessivité tarifaire au tarif actuel de non-excessivité.*

SFR appelle de ses vœux plus de visibilité sur le mode de fixation et de contrôle des tarifs en zone de « non-excessivité » pour 2026-2028 et demande à l'ARCEP, à l'instar des tarifs de la zone « orientée coûts » de fournir aux opérateurs une prévisibilité bien légitime.

En particulier, SFR souhaiterait qu'au-delà des principes et de la méthodologie présentée en Annexe 7 de la décision n°2023-2802, l'ARCEP partage avec les opérateurs les hypothèses de calcul des modèles de réplabilité tarifaire.

* * *

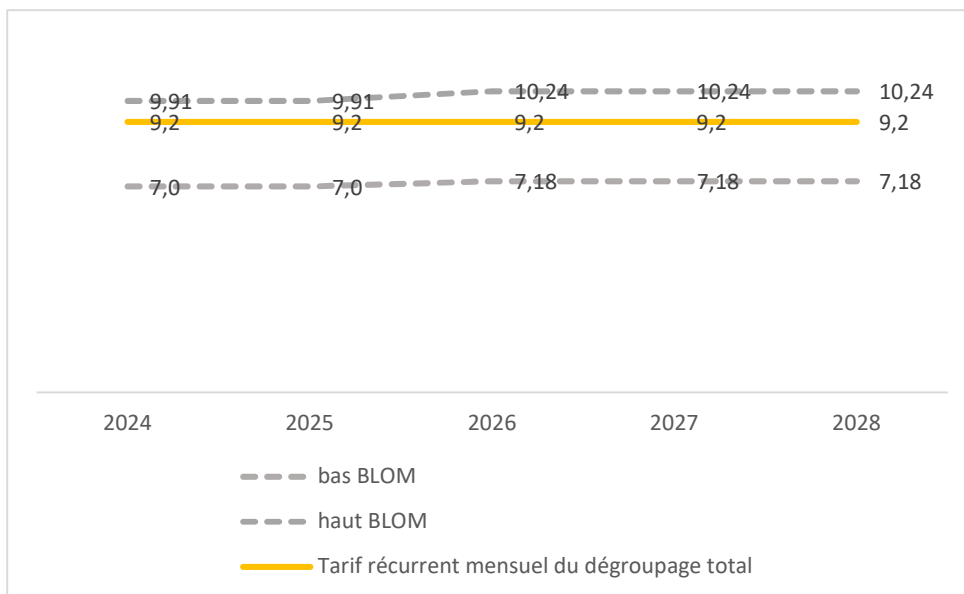
3. La construction et l'utilisation du modèle BLOM soulève plusieurs interrogations méthodologiques

Précisions sur la modélisation et son usage pour la tarification du dégroupage

L'Autorité publie, conjointement au présent projet de décision, le dossier « modele-BLOM-tarifs-degroupage_dec2024 », qui contient le code source du modèle, les unités d'œuvre détaillées du réseau modélisé, le module de coûts et la documentation afférente, notamment le document « v1.6 – Note modèle BLOM » qui précise la mise en œuvre du modèle pour l'élaboration du présent projet de décision. Les acteurs sont appelés à formuler leurs éventuels commentaires sur cette documentation dans le cadre de la consultation publique sur le présent projet de décision.

La construction et l'utilisation du modèle BLOM soulève plusieurs interrogations.

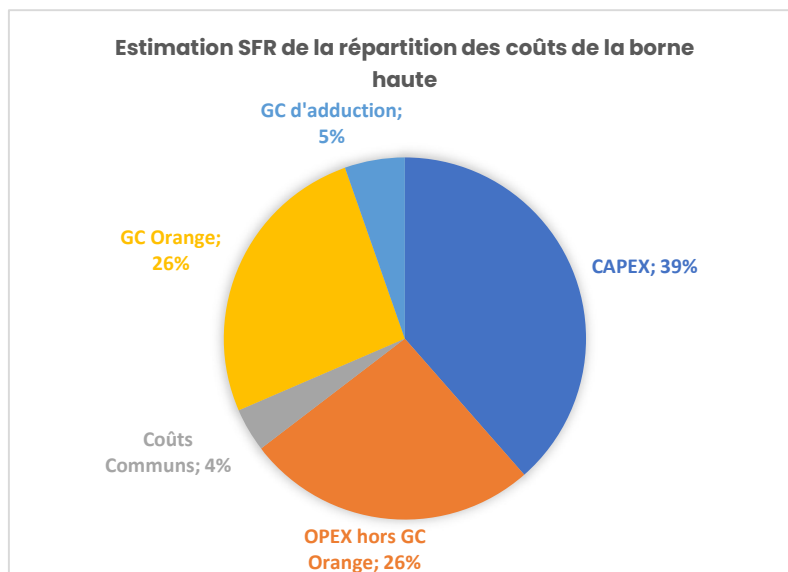
- En premier lieu, SFR salue le travail qui a amené à rendre plus accessibles les données d'entrées du modèle, en particulier la base immeuble lors du précédent cycle d'analyse. **SFR invite toutefois l'ARCEP à aller plus loin de manière à assurer la reproductibilité du modèle par les opérateurs est ainsi rendre plus transparent les résultats.** En particulier, les données sources de liste des PC, NRA, et SR d'Orange ne sont pas facilement accessibles par les opérateurs. Rendre disponibles ces informations permettra aux opérateurs de faire « vivre » le modèle et de disposer un niveau d'information acceptable.
- **En deuxième lieu, SFR s'interroge sur le signal envoyé par l'Autorité sur l'utilisation des résultats du modèle BLOM.** En effet, le choix de fixer le tarif très proche de la borne haute du modèle n'est pas justifié par l'Autorité et par conséquent réduit la crédibilité du modèle. Le milieu de la fourchette étant de 8,71€, soit 49ct€ de moins par mois par accès par rapport au tarif proposé en consultation publique.



- En troisième lieu, la durée de vie des câbles fibre, du génie civil aérien et des NRO devrait à notre sens être allongée. La durée de vie des actifs est courte (moins de 25 ans pour l'aérien) et en contradiction avec les ambitions affichées de l'Arcep⁵.
- En quatrième lieu, **par construction dans le modèle, les coûts communs sont voués à augmenter**, dans la mesure où ils sont construits comme représentant 6% du total des Opex (hors GC Orange) et des CAPEX. Or les Opex étant liés à l'inflation notamment via l'indice INSEE SMB, cela induit que les coûts communs sont eux aussi impactés par l'inflation. **Or ces coûts (frais de structures, siège, support, etc.) ne sont pas tous de nature à être corrélés à l'inflation.** Par ailleurs, l'estimation de 6% de coûts communs basée sur la base de la comptabilité réglementaire d'Orange de 2005 (décision n°05-0834) paraît élevée pour un opérateur efficace et mériterait d'être ajustée. D'autant plus, qu'Orange a notamment démontré qu'il était capable de dégager 1,3 milliards d'euros d'économies d'efficacité entre 2019 et 2025 via son programme interne « Scale up »⁶.
- **SFR s'interroge enfin sur la modélisation du segment transport dans cette nouvelle version du modèle.** Le nombre de NRO baisse de 10 % (passant de 8 472 dans la version précédente - décision 2023-2821- à 7 655 dans la version mise en consultation publique) après avoir augmenté de 3% (de 8 187 dans la décision 2020-1493 à 8 472). SFR comprend que le réseau cuivre d'Orange se fermant, cela conduit à diminuer le nombre de NRA pouvant être regroupés en NRO et *in fine* augmenter le coût des liaisons de transport. **Toutefois le nombre de NRO modélisés semble surestimé comparé à la réalité.**

⁵ Discours Laure de la Raudière à la FFT du 18 décembre 2024 « *Ce que vous avez construit collectivement, auquel l'argent public a aussi beaucoup contribué, ne doit pas être à refaire dans dix ans. Notre ambition commune est que dans 30 ans, ces réseaux fibre puissent être regardés par ceux qui nous succéderont, comme un exemple d'ouvrage réalisé dans les règles de l'art.* » <https://www.arcep.fr/actualites/les-prises-de-parole/detail/n/intervention-presidente-arcep-voeux-fft-2025.html>

⁶ « *Enfin, le Groupe poursuivra ses efforts de maîtrise de ses coûts. Avec le plan d'efficacité "Scale up", l'entreprise a déjà économisé plus de 700 millions d'euros entre 2019 et 2022. D'ici 2025, Orange se fixe pour objectif d'économiser 600 millions d'euros supplémentaires sur une base de coûts de 11,8 milliards d'euros.* » <https://newsroom.orange.com/lead-the-future-orange-presente-son-nouveau-plan-strategique-qui-a-pour-ambition-de-valoriser-l'excellence-reconnue-dans-son-coeur-de-metier-et-de-croitre-durablement-en-europe-afrique-et-moyen-orient/#:~:text=Avec%20le%20plan%20d'efficacit%C3%A9,%2C8%20milliards%20d'euros.>



* * *

4. Le calcul du coût mensuel de l'IFER refacturé aux opérateurs requiert plus de transparence

Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)

Pour tenir compte d'éventuelles variations substantielles du plafond du montant unitaire mensuel au titre de l'IFER, l'Autorité s'interroge, pour la période 2026-2028, sur une évolution de ce mécanisme consistant à retenir, pour le plafond du montant unitaire mensuel au titre de l'IFER de janvier à juin d'une année n donnée, la moyenne arithmétique entre celui applicable de janvier à juin de l'année n-1 et celui applicable de juillet à décembre de l'année n-1 (cf. point 3 de l'annexe).

Le projet de l'ARCEP n'apporte pas suffisamment de transparence dans son calcul du coût mensuel de l'IFER qui est refacturé aux opérateurs et crée une asymétrie d'information avec Orange. Ce dernier est, avec l'ARCEP, le seul capable de vérifier précisément l'équilibre entre l'IFER perçu auprès des opérateurs sur 2024 et 2025 et la cohérence du niveau mensuel qui sera facturé en 2026-2028. Les calculs ne reposent pourtant que sur un parc effectivement constaté pour le passé et des prévisions pour 2026. Il ne s'agit donc pas de données confidentielles qui ne pourraient être communiquées à l'ensemble des acteurs.

En tout état de cause, SFR préconise que soit retenue la moyenne arithmétique entre le tarif de l'IFER applicable de janvier à juin de l'année n-1 et celui applicable de juillet à décembre de l'année n-1 pour le plafond du montant unitaire mensuel de janvier à juin d'une année n donnée, tel que l'ARCEP le suggère. Cette méthode permet de lisser les probables hausses de l'IFER à venir sans mettre en danger l'équilibre économique de l'IFER. Comme a pu l'indiquer l'Autorité, la décroissance du parc cuivre est susceptible d'augmenter significativement le plafond du montant mensuel de l'IFER. **L'utilisation de la moyenne arithmétique permet dans ce contexte d'assurer une meilleure stabilité du tarif pour les opérateurs alternatifs et semble mieux convenir à l'objectif de stabilité affiché par l'ARCEP sur le tarif récurrent mensuel.**

* * *

Annexe : Analyse du zonage DSL

Plus de 60 % des communes dépassent les 95 % de couvertures FTTH d'après l'observatoire HD-THD de l'Autorité fin septembre 2024 :

Part des communes dont la couverture FTTH est < ou > à 95%

