



Consultation publique de l'Arcep 05 décembre 2024 – 17 janvier 2025

Projet de décision fixant pour les années 2026 et 2028 un encadrement tarifaire des accès à la boucle locale cuivre soumis à l'obligation d'orientation vers les coûts imposée par la décision n° 2023-2802 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 :

[Projet de décision fixant pour les années 2026 à 2028 un encadrement tarifaire des accès à la boucle locale cuivre soumis à l'obligation d'orientation vers les coûts imposée par la décision n° 2023-2802 d'analyse du marché 1 - CONSULTATION PUBLIQUE - Du 5 décembre 2024 au 17 janvier 2025](#)

Propos liminaire

Dans son projet de décision soumis à consultation publique, l'Arcep propose de maintenir pour les années 2026 à 2028, pour les zones où Orange est soumis à une obligation d'orientation vers les coûts, un tarif-plafond du dégroupage fixé à 9,20€ hors IFER, identique à celui de la période 2024-2025.

L'Arcep propose de fixer ce tarif pour les trois prochaines années, en cohérence avec l'actuel cycle d'analyse de marchés. Toutefois, le projet de décision précise que l'Autorité conserve la faculté de modifier son analyse si les circonstances le rendent nécessaire et ainsi prendre de nouvelles décisions y compris au cours de la période d'encadrement tarifaire.

Au préalable, Orange tient à rappeler que **le réseau cuivre fait aujourd'hui toujours face à une situation économique complexe**, aggravée ces derniers mois par une pression croissante sur ses infrastructures, notamment en raison des intempéries, des dégradations et des vols de câbles, ainsi que par des fortes exigences de qualité de service. Dans ce contexte, **Orange maintient ses meilleurs efforts pour préserver son réseau cuivre, tout en préparant sa fermeture prévue à horizon 2030.**

Cette réalité économique difficile a déjà conduit à l'Arcep à réviser sa décision tarifaire et à instaurer un tarif-plafond pour la période 2024-2025 fixé à 9,20€ hors IFER. Cette augmentation a permis de compenser partiellement une partie des pertes encourues ces dernières années.

Orange estime cependant qu'au regard du coût unitaire par accès cuivre en service, le tarif du dégroupage total reste insuffisant pour plusieurs raisons.

En premier lieu, malgré les demandes répétées d'Orange, l'Autorité persiste à exclure les raccordements finals dans le périmètre du réseau BLOM modélisé, à l'encontre de la logique « *build or buy* » qui fonde pourtant la modélisation ascendante. Aussi, l'Arcep retient un taux incorrect de 85 % pour le remplissage du réseau modélisé sur le territoire national, bien supérieur à la réalité observée de la pénétration sur le réseau fixe à date, et *a fortiori* sur la période 2026-2028. Ces erreurs de modélisation conduisent à la sous-évaluation par l'Arcep du coût moyen par accès.

En second lieu, l'Arcep ne fournit aucune explication sur les raisons du maintien d'un tarif-plafond (hors IFER) qui se situe à la fois en dehors de la fourchette retenue par la Commission européenne dans sa recommandation de septembre 2013, revalorisée par l'inflation, mais aussi en deçà des principaux tarifs adoptés par des pays européens comparables à la France.

Enfin, le tarif-plafond ne permet toujours pas à Orange d'assurer une rémunération raisonnable des capitaux employés et de tenir compte des investissements réalisés.

Les revenus tirés de la location de ses infrastructures de boucle locale ne permettront donc pas à Orange pour les années 2026 à 2028 de couvrir le niveau attendu par ses actionnaires et créanciers qui ont fait le choix d'investir dans l'activité économique d'Orange.

Pour toutes ces raisons, le présent projet d'encadrement tarifaire envisagé par l'Arcep pour les années 2026 à 2028 (i.e. qui maintient un tarif-plafond établi à 9,20€/mois hors IFER) **est insatisfaisant et ne répond pas aux enjeux économiques et opérationnels du réseau cuivre auxquels est confronté Orange.**

*** *** ***

*** ***

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, qui associe une approche de modélisation ascendante utilisant le modèle LRIC comme modèle de coûts à une majoration pour la récupération des coûts communs), 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 2018-2020, 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 la décision de décembre 2023 fixant le tarif-plafond pour les années 2024 et 2025 ainsi que **dans l'actuel 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. Comme évoqué à plusieurs reprises, **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 formule à nouveau sa 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 1,84 €/mois pour fixer le tarif-plafond du dégroupage.

Le modèle théorique BLOM de l'Arcep retient pour hypothèse un taux de remplissage du réseau modélisé sur le territoire national de 85% ; or cette donnée est surestimée et contredite par une analyse factuelle du taux de pénétration pour les réseaux fixes, sur la base des données de l'Observatoire des abonnements de l'Arcep croisées avec les données de parcs cuivre Orange.

Comme illustré dans le graphique ci-dessous, le parc d'accès sur les réseaux fixes y compris non filaires (i.e. cuivre, fibre, câble coaxial, satellite et 4G/5G fixe) n'a pas du tout évolué au cours des 8 dernières années, passant de [...] M accès fixes fin 2016 (dont 27,7 M accès HD/THD) à [...] M accès fixes mi-2024 (dont 32,4 M accès HD/THD). Or, dans le même temps, le nombre de locaux a crû de près de 1 % par an, passant de 40,7 M de locaux fin 2016 (selon l'INSEE) à 44,4 M de locaux mi-2024 (selon l'Arcep).

[...]



Par conséquent, **le taux de pénétration sur les réseaux fixes au niveau national a diminué régulièrement au cours des 8 dernières années, passant de [...] % fin 2016 à [...] % mi-2024**, comme l'illustre le graphique ci-dessous. Au vu de la dynamique du marché, caractérisé par la non-reprise en fibre optique des accès cuivre voix only (sans DSL), la pénétration sur les réseaux fixes s'établira à environ [...] % fin 2028.

[...]

Compte tenu de ce qui précède, le taux de remplissage retenu par l'Arcep dans le cadre de sa modélisation (85 %) pour la période 2026-2026 est largement surévalué par rapport au taux de pénétration sur les réseaux fixes anticipé sur cette période (entre [...] % et [...] %).

Orange demande à l'Arcep de corriger son modèle BLOM en retenant un taux de remplissage entre [...] % et [...] % pour la période 2026-2028. Cela devrait conduire l'Arcep à revoir à la hausse, toutes choses égales par ailleurs, les valeurs des fourchettes basse et haute retenues pour fixer le tarif-plafond du dégroupage.

*** **

*** **

Sur le montant du tarif-plafond proposé pour les années 2026 à 2028

Dans son projet mis en consultation publique, l'Arcep établit, sur la base des résultats de son modèle BLOM, une fourchette de 7,17 €/mois à 10,24 €/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 pour les années 2026 à 2028 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 et d'un taux de remplissage surestimé, ce qui conduit à une évaluation trop basse du coût unitaire d'accès au réseau.

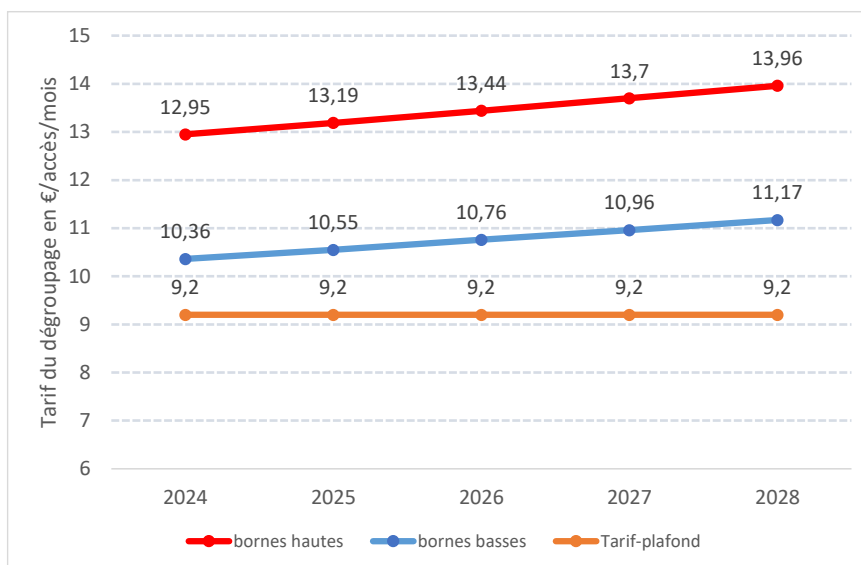
En deuxième lieu, Orange constate que le plafond de 9,20 €/mois (hors IFER) proposé par l'Arcep pour le tarif du dégroupage total est en dehors de la fourchette retenue par la Commission européenne dans sa recommandation de septembre 2013, revalorisée de l'inflation.

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, 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 2024 est de 10,36 € en borne basse et 12,95 € en borne haute ».

Le maintien d'un tarif-plafond de 9,20 €/mois proposé pour les années 2026 à 2028 est donc en dehors de la fourchette recommandée la Commission européenne, telle que corrigée en tenant compte de l'inflation comme l'illustre le graphique ci-dessous.



En troisième lieu, Orange note que le tarif-plafond pour la période 2026-2028 (9,20 € hors IFR) est **bien en deçà des tarifs adoptés par des pays comparables à la France, tels que l'Allemagne** (10,65 €/mois en 2024) qui dispose pourtant d'un taux de déploiement des réseaux fibre bien plus bas qu'en France, comme le montre le tableau comparatif ci-dessous.

Pays	Tarif mensuel du dégroupage 2024
Allemagne	10,65 €
Italie	9,91 €
Royaume-Uni	10,15 € (8,47 £)
Espagne	8,60 €
Portugal	8,99 €
France hors IFR	9,20 €

Tableau 4 : Comparatif des tarifs de dégroupage (source : Cullen)²⁶

En dernier lieu, Orange constate que le tarif-plafond proposé par l'Arcep pour la période 2026-2028 **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'amortissement (évalué sur la base du taux nominal du coût du capital) et aux OPEX (hors IFR) ramenées à un accès cuivre par mois, évaluées sur la base d'une projection des coûts d'Orange pour la période 2026-2028.

[...]

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 2026-2028.

[...]

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 qui s'effondre en passant de [...] % en 2026 à [...] % en 2028, bien en dessous du niveau minimum raisonnable que l'Arcep a proposé de retenir depuis 2024, 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).

*** **

*** **