

Réponse d'Altice France/SFR
Observations sur le projet de décision d'analyse du marché 4
de fourniture en gros d'accès de haute qualité
Consultation publique de l'ARCEP du 7 juillet au 14 septembre 2020

Remarque préliminaire : les observations de Altice France/SFR sont présentées en suivant le déroulé et en indiquant le paragraphe et la page concernés du projet de décision de l'ARCEP et non en fonction du degré d'importance de ces observations.

Par commodité, Altice France / SFR sera dénommé « SFR » dans la suite du document.

2. Définitions des marchés pertinents

2.1. Délimitation des marchés en termes de produits et services

2.1.4. Substituabilité entre les différents types d'accès de haute qualité

c) Substituabilité entre les accès de haute qualité sur support cuivre, support BLOD ou construits à partir des réseaux FttH (p.23)

L'ARCEP précise à juste titre que les accès de haute qualité sur boucle locale de cuivre et sur boucle locale optique (dédiée ou mutualisée) présentent un degré de substituabilité suffisant pour être inclus dans le même marché de gros des accès de haute qualité.

Au terme de son analyse de la délimitation du marché 4, l'ARCEP apporte une précision qui confirme que la BLOD n'est pas destinée à se marginaliser à l'horizon du prochain cycle d'analyse de marché :
« *De manière prospective, le déploiement de l'infrastructure FttH, qui pourrait à long terme modifier les équilibres sur le marché de gros des accès de haute qualité, a lieu progressivement sur l'ensemble du territoire national. De plus, les offres de gros passives et activées d'accès de haute qualité sur ces réseaux sont en train d'émerger progressivement, et devraient être disponible d'ici quelques années sur l'ensemble des réseaux FttH déployés, sans remettre néanmoins en cause l'importance des boucles locales optiques dédiées dans les 5 ans à venir.* »

4.1. Obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès

4.1.1. Obligation générique

4.1.2. Précision de l'obligation

a) Maintien des prestations existantes (p. 51)

SFR remarque que l'ARCEP souhaite supprimer l'obligation pour Orange de maintenir les offres LPT 34 Mbit/s et 155 Mbit/s. Si SFR ne conteste pas la suppression de cette obligation, elle s'étonne en revanche de l'absence de précision en ce qui concerne d'éventuels délais de prévenance à l'arrêt de ces offres.

L'ARCEP se contente d'indiquer que « *les conditions dans lesquelles Orange prévoit de procéder à la fermeture de ce réseau, notamment les délais de préavis, s'inscrivent dans le cadre de la précédente décision d'analyse de marché* ».

Pourtant, le projet de décision soumis à la première consultation publique prévoyait une fermeture commerciale avec un préavis de six mois et une fermeture technique avec un préavis de douze mois. L'ARCEP souligne qu'« *Orange n'a pas formellement annoncé la fin de commercialisation de l'offre LPT 34/155 M* ».

Dans ce contexte, la décision de l'ARCEP doit imposer les délais de prévenance qu'Orange devra respecter pour l'arrêt de ces deux offres. A ce titre, si le délai de six mois prévu dans la première consultation publique paraît raisonnable, celui de douze mois prévu pour la fermeture technique n'est pas proportionné aux contraintes des opérateurs alternatifs pour réaliser les migrations et doit être revu à la hausse. SFR estime qu'un délai de 24 mois serait raisonnable.

Cas spécifique de la fermeture des offres ATM

SFR note que la fermeture commerciale des offres sur ATM (DSLE et CE2O) est prévue au 31 décembre 2020 et que leur fermeture technique est envisagée au 30 juin 2022. Or, une fermeture technique des offres ATM au 30 juin 2022 serait prématurée. Cette date n'a pas fait l'objet d'une concertation avec les opérateurs alternatifs, en fonction notamment de leurs parcs restant à migrer.

« ... »

Au-delà de l'impact de la crise sanitaire, les multiples configurations de services (notamment DSLE) et le volume d'accès à traiter nécessitent la mise en place d'automatismes complexes en termes de SI pour réaliser les transformations de manière industrielle. Ces travaux sont d'autant plus longs et complexes que SFR, comme les autres opérateurs, doit faire face en parallèle à des projets SI d'envergure avec Orange (évolutions FOP / FCI, projet d'arrêt du RTC, notamment) qui mobilisent les équipes.

« ... ». SFR demande, à ce titre, que le délai pour la fermeture technique des offres ATM (CE2O et DSLE) soit prolongé d'au moins un an et demi, soit jusqu'à fin 2023 minimum.

De plus, les migrations des accès collectés en ATM nécessitent pour la plupart des rendez-vous clients. Ce point est un goulet d'étranglement accentué par la crise sanitaire et implique le décalage d'opérations de transformations. Cela fait donc peser un risque sur le terme du projet qui, même en cas de prolongation à fin 2023, devra être réexaminé en fonction de son déroulement.

Cas spécifique de la fermeture éventuelle de l'offre LPT 2M

L'ARCEP considère qu'il est « *raisonnable de réduire le préavis de la fermeture commerciale des offres LPT 2M à un an* » SFR n'a pas d'objection sur ce point mais considère qu'une éventuelle fermeture technique devra quant à elle faire l'objet d'un préavis d'une durée de 4 ans minimum et en cohérence avec les modalités qui s'appliqueront à la fermeture du réseau cuivre.

Par ailleurs, un plan d'accompagnement opérationnel et financier pour les migrations est indispensable. Entre temps, il est impératif qu'Orange ne dégrade pas la qualité des LPT.

De manière générale, SFR considère que **les délais de fermeture pour les fins de technologies sont trop courts et ne prennent pas en compte le contexte actuel de la crise sanitaire liée au coronavirus qui a retardé les migrations**. En effet, notamment durant la période de confinement, aucune migration n'a pu être réalisée, ce qui a provoqué un décalage de calendrier. En outre, la situation actuelle pose toujours certains problèmes : par exemple, certains clients ont mis en place le télétravail et n'ont pas de personnel pour recevoir les techniciens sur site, en vue de procéder aux opérations nécessaires à la migration. Par ailleurs, **Orange mène de nombreux projets de fermeture de technologies en parallèle (RTC, cuivre, ATM, VGA, LPT), ce qui pose des problèmes de capacité, de complexité et même de coordination**.

c) Migrations inter- et intra-offres (p. 57)

Si l'ARCEP souhaite que les modalités de fermeture et de migration des offres de gros soient discutées à l'occasion de réunions multilatérales sous son égide, SFR considère, pour autant, qu'il est indispensable que l'ARCEP fixe au préalable dans la décision d'analyse du marché 4, autant que possible et aussi précisément que possible, les mesures d'accompagnement imposées à Orange.

En effet, le projet de décision en l'état n'est pas assez ambitieux et se limite à fixer de grands principes sans apporter de réelles précisions sur les obligations d'Orange en termes d'accompagnement. En outre, le renvoi à des discussions lors des futures réunions multilatérales est de nature à retarder la mise en œuvre de mesures qui ne seraient pas d'ores et déjà inscrites dans la décision d'analyse de marché de l'ARCEP. L'ARCEP devrait en tout état de cause définir un calendrier pour la détermination des caractéristiques exactes de ces offres de migration.

d) Fermeture des offres de gros d'accès activés de haute qualité sur la boucle locale cuivre (p. 58)

Pour les développements de sa position sur la fermeture du cuivre, y compris pour les clients Entreprises, dont la spécificité est évidemment très importante, SFR renvoie à ses observations formulées dans le cadre du projet de décision sur l'analyse du marché 3a.

e) Accompagnement des fermetures d'offres suite à des évolutions technologiques (p. 62)

SFR renvoie à ses observations présentées ci-dessus.

Par ailleurs, SFR insiste sur le fait qu'Orange ne devrait pas être autorisé à procéder à une fermeture commerciale et technique sans définition d'un cadre bien précis, avec un certain nombre de prérequis et sur la base de principes généraux à respecter, notamment le gel des tarifs de gros concernés.

En ce qui concerne l'arrêt du RTC, SFR rappelle que l'offre Accès Essentiel d'Orange ne peut toujours pas être considérée comme une alternative équivalente aux accès VGA, dans la mesure où elle ne dispose pas d'une GTR au même niveau de prix.

4.2. Obligation de fournir l'accès dans des conditions non-discriminatoires

4.2.4. Reproductibilité tarifaire des offres de détail d'Orange

b) Reproductibilité tarifaire des offres de BLOD (p. 72)

SFR n'est pas favorable à la mise en œuvre de la nouvelle obligation de reproductibilité des tarifs des offres de détail sur BLOD d'Orange dans la ZF2, en remplacement de l'obligation actuelle de non-éviction. SFR renvoie sur ce sujet à ses observations ci-dessous au point 4.5.3 b).

4.4. Qualité de service

4.4.1. Engagements contractuels et mécanismes de pénalités

a) Nécessité d'un mécanisme contractuel de pénalités auto-appliquées par Orange (p. 79)

Les mécanismes de pénalités présentés par l'ARCEP se limitent au respect de principes généraux, aussi bien s'agissant des pénalités auto-appliquées par Orange que celles facturées aux opérateurs alternatifs (niveau de pénalités dissuasif, niveau de pénalités proportionné aux manquements, etc.). Or, force est de constater que la simple énumération de ces principes n'est pas efficace pour garantir dans la pratique des niveaux de pénalités objectivement justifiés, proportionnés et incitatifs pour Orange. En effet, le taux de respect par Orange de ses engagements contractuels aussi bien en termes de production que de SAV demeure relativement faible.

A cet égard, SFR estime pertinent d'instaurer un mécanisme de pénalités qui augmenterait de pair avec les manquements relatifs aux niveaux de performance : il s'agirait d'un mécanisme d'augmentation graduelle et progressive des pénalités de 10 % par mois tant que le niveau de respect des engagements contractuels n'a pas atteint au moins 95 % ; il conviendrait également de supprimer le principe de pénalités libératoires lorsque le niveau de respect des engagements contractuels n'a pas atteint un certain seuil sur un mois donné.

b) Conditions d'application des pénalités facturées par Orange aux opérateurs (p. 80)

SFR renvoie à ses observations présentées au point a) ci-dessus.

4.4.2. Obligation de respect de seuils chiffrés (p. 81)

En premier lieu, l'ARCEP envisage de baisser le seuil relatif au taux de respect de la GTR pour les accès sur support BLOD de 90 % à 80 %. L'ARCEP indique qu'« *Orange a évoqué en réunion multilatérale opérateurs des raisons structurelles liées à la typologie des incidents sur l'infrastructure BLOD. Orange a précisé que « 44 % des incidents génèrent une réorientation vers le réseau boucle locale (REOBL). Dans ce cas, l'incident n'est résolu que dans la moitié des cas [en respectant le délai de 4 heures].* »

Pour autant, au-delà de ces éléments d'informations sommaires, aucune étude n'a été fournie par Orange et fait l'objet d'une contre-expertise par les opérateurs tiers pour justifier la baisse de ce seuil : ces raisons structurelles ne peuvent aujourd'hui être considérées comme démontrant de façon objective la nécessité de réviser ce seuil à la baisse.

A ce stade, SFR estime que les problèmes structurels invoqués par Orange ne peuvent justifier à eux seuls un allègement de ses obligations en matière de taux de respect de la GTR sur BLOD, alors même que l'ARCEP fait le constat qu'Orange ne respecte pas le seuil fixé depuis au moins trois ans et qu'elle n'en tire d'autre conséquence qu'une révision à la baisse du seuil à imposer à Orange.

En deuxième lieu, les seuils chiffrés fixés dans l'annexe C ne sont associés à aucun mécanisme de pénalités. Par conséquent, Orange ne se voit jamais sanctionné en cas de non-respect de ces seuils. Il serait ainsi pertinent, pour l'ensemble des indicateurs, d'instaurer en parallèle un mécanisme de pénalités avec des montants dissuasifs pour Orange en cas de non-respect.

En dernier lieu, l'offre CN2 va remplacer l'offre LPT, qui est une offre en fin de vie. Pour cette nouvelle offre CN2, le taux de respect de GTR doit impérativement être à 90 %. En effet, le seuil avait été abaissé à 80 % car la technologie LPT était vieillissante, ce qui ne sera pas le cas de l'offre CN2.

4.5. Obligation de contrôle tarifaire

4.5.2. Accès activés de haute qualité sur support cuivre en technologie DSL

a) Suppression de l'obligation de non-éviction précédemment imposée sur une partie du territoire (p. 85)

L'ARCEP justifie la levée de l'obligation de non-éviction des tarifs en ZC2 par la « *diminution progressive de la ZC2* » et par le projet de fermeture du cuivre (il ne serait plus efficace selon l'ARCEP d' « *inciter les opérateurs à dégrouper de nouveaux NRA* »). Elle envisage ainsi de ne plus distinguer que deux zones pour la durée du prochain cycle : ZC1 et ZC3.

Cependant, SFR soutient que, à l'horizon du prochain cycle, il convient de maintenir les obligations de contrôle tarifaire imposées à Orange, y compris l'obligation de non-éviction des tarifs dans la ZC2.

D'une part, lever l'obligation de non-éviction en ZC2 aurait pour conséquence, à l'instar de la levée de l'obligation de non-éviction en ZF2, de dévaloriser les investissements déjà consentis par les opérateurs dégroupeurs et qui offrent des services de gros avec qualité de service renforcée (débits garantis et GTR) aux opérateurs Entreprises.

D'autre part, le maintien de cette obligation est primordial pour les autres opérateurs présents sur le marché, et notamment pour un opérateur comme SFR, afin de prévenir les incitations d'Orange à les évincer du marché. En effet, outre la dégradation constante de la qualité de service sur cuivre qui pénalise déjà fortement les opérateurs dégroupeurs, Orange serait désormais en mesure de proposer des prix en ZC2 visant à évincer ses concurrents, de conquérir les clients des opérateurs tiers sur le réseau cuivre et ainsi d'être en situation plus favorable pour les inciter à migrer vers l'une de ses offres sur fibre.

Par conséquent, tant qu'une alternative complète au cuivre n'est pas disponible (FttH), la mise en place d'une telle mesure serait prématurée. SFR ne peut, sans alternative au cuivre, attirer la clientèle dans des conditions de concurrence loyale avec Orange, qui est déjà ultra dominant sur le marché Entreprises.

e) Définition de la ZC1 (p. 88)

Le projet de suppression de l'obligation de non-éviction précédemment imposée par l'ARCEP en ZC2 conduirait à définir une nouvelle ZC1 correspondant à l'ensemble des NRA constituant les zones ZC1 et ZC2. SFR n'est évidemment pas favorable à cette nouvelle définition en lien avec la suppression de l'obligation de non-éviction d'Orange dans la précédente ZC2.

4.5.3. Accès activés de haute qualité sur support BLOD (p. 88)

b) Evolution des remèdes tarifaires et des critères d'établissement du zonage (p. 89)

L'ARCEP justifie la levée de l'obligation de non-éviction des tarifs des offres sur BLOD d'Orange en ZF2 par la volonté de « *réduire les incitations des opérateurs à investir dans le développement de nouvelles infrastructures BLOD* ».

Elle prévoit en revanche de maintenir l'obligation de non-excessivité et d'imposer à Orange la mise en œuvre d'un nouveau test de reproductibilité tarifaire de ses offres BLOD, visant à garantir la reproductibilité de ses offres de détail (mise en place d'un test modulé). Elle propose enfin une subdivision au sein de la ZF2 en distinguant la ZF2-A (zone où l'intensité concurrentielle est supérieure) et la ZF2-B (zone où l'intensité concurrentielle est plus dégradée).

SFR soutient, cependant, que, à l'horizon du prochain cycle, il convient de maintenir les obligations de contrôle tarifaire actuellement imposées à Orange, y compris l'obligation de non-éviction en ZF2. En effet, il est prématuré de lever, ou même d'alléger, la régulation en ZF2, zone dans laquelle les lourds investissements réalisés par SFR risquent d'être mis en péril. Une telle mesure risque fortement de dévaloriser les investissements consentis par SFR car il y a un risque réel que les offres sur BLOD soient proposées par Orange à des prix destinés à évincer ses concurrents.

Par ailleurs, l'ARCEP estime « *qu'il n'y a plus lieu de favoriser par une régulation proactive le développement de ces infrastructures BLOD* ». SFR rappelle que de nombreux opérateurs ont d'ores-et-déjà réalisé des investissements très importants afin d'offrir des raccordements BLOD aux entreprises et proposer des offres sur le marché de gros concurrentes de celles d'Orange. La modification des conditions d'exercice de la concurrence et la levée de la contrainte de non-éviction sur la ZF2, qui avait justement pour but d'encourager ces investissements (et qui a connu un certain succès si l'on se réfère aux parts de marchés affichées par l'ARCEP), auraient ainsi pour conséquence de mettre en péril l'ensemble de ces investissements.

SFR reste favorable à une concurrence par les investissements et au développement d'infrastructures alternatives à Orange partout où cela est économiquement possible. Il n'y a aucune raison de favoriser une technologie (FttH) au détriment d'une autre (FttO). Si les tarifs du FttO sont trop élevés (comme semble le dire l'ARCEP) et si les deux technologies sont substituables, l'avènement du FttH aura pour effet d'exercer une pression concurrentielle qui fera progressivement diminuer ses prix. L'intervention *a priori* de l'ARCEP n'est en rien justifiée dans le cas présent.

En attendant, les opérateurs doivent pouvoir, s'ils le souhaitent, poursuivre leurs déploiements de BLOD en ZF2. C'est pourquoi SFR est favorable au maintien du dispositif existant aujourd'hui (contrainte de non-éviction sur la ZF2) et défavorable à une régulation de type tests de reproductibilité.

En outre, si la différenciation entre ZF2-A et ZF2-B proposée par l'ARCEP atteste de la substituabilité entre la BLOM et la BLOD, il est, en revanche, prématuré d'introduire une telle mesure dès le prochain cycle. Cela aurait pour conséquence une dépréciation de la BLOD au niveau du FttE sur la ZF2-A. Or la BLOD présente de réels avantages pour certains clients Entreprises, notamment en termes de sécurité et de débits. Proposant des garanties de qualité de service, ce type de raccordement doit être offert à un tarif reflétant ces caractéristiques sans être « sacrifié » par un dispositif de régulation défavorable.

4.5.5. Adaptation des obligations tarifaires à la fermeture des offres ATM

a) Allègement de la régulation tarifaire pour les offres ATM sur cuivre (p. 94)

L'ARCEP prévoit l'allègement de la régulation tarifaire pour les offres ATM en substituant l'obligation d'orientation des tarifs vers les coûts par une obligation de non-excessivité, justifié par le fait que la « *grande majorité des accès ATM [auront migré] vers des technologies réseau plus récentes à la fin du premier semestre 2022* ».

Par rapport au projet de décision soumis à la première consultation publique, l'ARCEP propose de décaler de quatre mois la levée de l'obligation d'orientation des tarifs (du 1^{er} mars 2022 au 1^{er} juillet 2022).

Cependant, la levée de l'obligation d'orientation des tarifs doit être conditionnée à l'achèvement des migrations. Or, compte tenu d'une part des difficultés opérationnelles que soulève la migration d'un parc aussi important que celui d'un opérateur de la taille de SFR et d'autre part de la crise sanitaire qui a retardé les migrations des opérateurs alternatifs, un décalage de quatre mois est insuffisant : l'obligation d'orientation des tarifs vers les coûts pour les offres ATM doit être allongé d'au moins deux ans, soit jusqu'au 1^{er} juillet 2024.

Cette demande est également justifiée dans la mesure où l'ARCEP doit s'assurer que, préalablement à la levée de l'obligation, le FttH soit bien déployé, au risque de favoriser une augmentation des tarifs de DSL-E en ZC3, sans aucune alternative pour migrer les clients concernés vers une autre technologie.

b) Précision sur l'obligation de non-excessivité pour les offres ATM (p. 94)

L'obligation de non-excessivité, l'ARCEP entend encadrer d'éventuelles hausses tarifaires pour ces offres ATM avec deux mesures :

- Un préavis de douze mois en cas de hausse « *très importante* ».
- La migration des accès ATM d'Orange commercialisés sur le marché de détail Entreprises préalablement à la hausse tarifaire envisagée.

SFR déplore que de telles mesures d'encadrement des éventuelles hausses tarifaires des offres ATM soient beaucoup trop générales et donc sans conteste clairement insuffisantes.

La décision de l'ARCEP doit indiquer de manière précise le seuil minimal qui constituerait une « *hausse tarifaire très importante* ». A cet égard, SFR estime qu'une hausse tarifaire de l'ordre de 10 % pour un opérateur peut être qualifiée de « *très importante* ».