

Consultation de l'ARCEP

Projet de lignes directrices relatives à la tarification de l'accès aux réseaux à très haut débit en fibre optique déployés par l'initiative publique

Réponse de l'AVICCA (novembre 2015)

Observations générales

L'AVICCA note avec intérêt un assouplissement des positions du régulateur, concernant le démarrage de la commercialisation, phase critique pour l'économie des réseaux comme pour la réponse aux attentes de terrain sur une intervention publique.

L'AVICCA remercie également l'ARCEP d'avoir tenu compte des préoccupations qu'elle avait exprimées concernant le renouvellement à terme des droits d'usage. Le délai de dix ans, avant le terme de renouvellement, permettra d'évaluer si une partie de la subvention initiale peut être récupérée, afin notamment de financer la couverture intégrale du territoire en FTTH, tout en préservant les droits des co-investisseurs.

Cependant, sur d'autres éléments de son projet mis en consultation, l'ARCEP porterait une lourde responsabilité en fixant des tarifs inadaptés à la situation concrète des réseaux d'initiative publique.

L'AVICCA exprime sa vive préoccupation concernant les tarifs évoqués pour les services activés. Ceux-ci sont beaucoup trop élevés, et ce au moment même où de nouveaux acteurs des communications électroniques et de l'audiovisuel viennent dynamiser le marché et offrir des services aux populations que les quatre grands fournisseurs d'accès à internet délaissent à court terme pour leurs propres intérêts stratégiques. De tels tarifs pourraient aboutir à augmenter les tarifs de détail dans les zones rurales et porter atteinte à l'économie des RIP. Les propositions établies pour ces offres activées n'apparaissent pas fondées sur les coûts réels, dont au demeurant l'ARCEP ne disposait pas pour fonder ces analyses.

Plus globalement, les lignes directrices établissent des hypothèses de convergence absolue vers des tarifs « identiques » et non « comparables » à ceux des opérateurs privés, verticalement intégrés, qui ne correspondent pas nécessairement à la nature des opérateurs de RIP (offres de gros, neutres). Il faut nécessairement prendre en compte la réalité du marché et des stratégies des quatre opérateurs en place (voire trois demain), qui détiennent le marché de détail du fixe et du mobile grand public, avec des offres liées.

Le poids de ces quatre opérateurs rend nécessaires des mesures pour éviter qu'ils dictent leurs conditions aux RIP. Certains pourraient être tentés d'abuser de leur poids dans le marché de détail pour obtenir les marchés de construction/exploitation des RIP, voire de jouer l'attrition pour tenter de les racheter à moindre coût s'ils ne les obtenaient pas. Il serait paradoxal qu'une mesure réglementaire évince les autres acteurs du marché des FAI, et du marché de la construction/exploitation des RIP, via la fixation de coûts prohibitifs des offres activées, qui constituent la première « marche d'escalier » pour atteindre les consommateurs.

Lors des précédentes consultations sur les tarifs FTTH, l'ARCEP avait défini plusieurs objectifs importants. La « sécurisation des plans d'affaires » des investisseurs de réseau était le premier objectif affiché sur le modèle générique de tarification¹, ainsi que l'« homogénéité des tarifs ». Ces objectifs sont partagés par les collectivités qui initient des réseaux d'initiative publique.

Sécuriser les plans d'affaires des investisseurs de réseaux d'initiative publique neutes nécessite de leur permettre de créer une dynamique commerciale tout au long de la vie du réseau, indépendante des intérêts particuliers des quatre opérateurs qui détiennent le marché du haut débit.

Homogénéiser les tarifs de détail suppose de tenir compte de l'état du marché. Lorsque les quatre opérateurs tardent à venir sur un réseau, comment obtenir un tarif analogue à ceux de la zone rentable, autour de 30 € TTC pour du triple play en très haut débit pour l'entrée de gamme, avec une offre de gros activée à 26 € HT ? Les territoires ruraux sont-ils condamnés à des tarifs plus élevés que les autres ?

En tout état de cause, il est fondamental de mesurer dans le temps l'effet des lignes directrices qui doivent être publiées avant la fin de l'année, afin d'en corriger si nécessaire la structure et les niveaux. L'AVICCA demande que l'observatoire trimestriel de l'ARCEP détaille la commercialisation des réseaux FTTH privés et RIP, et effectue annuellement des comparatifs² suivant la typologie des acteurs. L'ARCEP publie déjà le taux global de présence effective de un, deux, trois ou quatre opérateurs sur les prises commercialisables, ainsi que les accès via une offre activée. Une analyse détaillée est donc possible.

Limites de l'analyse comparative avec les zones où le secteur privé investit

Il est fondamental que le régulateur français soit en mesure de tenir compte des spécificités de l'activité d'opérateur de gros neutre des RIP, tout en restant dans le cadre de la régulation symétrique qu'il a conçue et qu'il applique.

L'AVICCA rappelle une fois de plus que la différence entre les opérateurs de réseaux d'initiative publique et les opérateurs privés ne réside pas uniquement, ni même principalement, dans l'existence d'une subvention. D'une part, rien n'interdit à une collectivité d'agir en toutes zones, contrairement au vocable nouvellement employé par l'ARCEP de « zone d'initiative publique » qui ne correspond à aucune notion réglementaire ; une collectivité pourrait agir à la fois dans une zone rentable et non rentable, quitte à ne pas bénéficier des aides et à ne pas subir les contraintes du plan France THD. D'autre part, et surtout, les collectivités agissent dans le cadre de l'article L.1425-1 du CGCT, qui les cantonne dans l'activité d'opérateur de gros (sauf constat d'insuffisances d'initiative privée) avec une obligation de neutralité.

Or il est patent qu'aucun opérateur de gros neutre n'agit dans les zones rentables. Seuls les deux acteurs déjà propriétaires d'importantes infrastructures de distribution déploient des réseaux THD. Sur le FTTH, ils ne s'y comportent d'ailleurs pas principalement comme des opérateurs de gros, puisqu'aucun ne fournit, par exemple, d'offres activées qui pourraient attirer des opérateurs de détail concurrents sur les marchés « grand public » et « professionnels ».

¹ En demandant communication des plans d'affaires des réseaux d'initiative publique, en plus de fixer les tarifs, l'ARCEP semble d'ailleurs vouloir assumer le rôle de garant de leur validité et de leur sécurisation.

² Taux de commercialisation par l'opérateur investisseur, souscription des tranches de co-investissements, des lignes passives et des lignes activées

De plus, les principaux RIP déployés actuellement présentent des spécificités, par exemple :

- une taille de démarrage relativement faible, compte tenu d'un coût de déploiement plus élevé qu'en zone urbaine ;
- une dimension généralement inférieure à celle des opérateurs privés pour les « points d'entrée » via les opérateurs de gros neutres exploitant plusieurs réseaux ;
- une intervention dans des zones moins concurrentielles, avec de fortes parts de marché de l'opérateur historique.

L'ARCEP n'a donc pas été en mesure d'établir une analyse comparative réelle des conditions prévalant dans la zone où des opérateurs privés sont actifs sur leurs fonds propres.

L'AVICCA regrette que l'ARCEP n'ait pas, à tout le moins, procédé à une analyse comparative de la commercialisation effective des réseaux privés et des RIP, alors qu'elle dispose d'éléments chiffrés à ce sujet. On peut relever par exemple que Free n'est co-investisseur d'aucun RIP, même exploité par Orange, alors qu'il l'est des réseaux privés d'Orange en zone moins dense, suivant un accord cadre. De même Numericable-SFR n'est pas client des RIP exploités par Orange. Dans ces cas, ni les conditions techniques, ni le système d'information, ni les conditions tarifaires ne peuvent être invoquées pour expliquer cette différence d'approche, qui a des conséquences économiques pour les RIP concernés. On note également qu'Orange est rarement co-investisseur des RIP qu'il n'exploite pas, ce qui tient certainement à une stratégie défensive pour protéger le plus longtemps possible sa boucle locale cuivre.

Le régulateur reconnaît cette spécificité des RIP, mais en la limitant à une phase de démarrage : « Dans le cadre des déploiements en zone RIP, l'incertitude relative à la commercialisation est d'autant plus importante que les opérateurs d'immeuble de ces zones ne sont généralement pas en mesure de la maîtriser sur le marché de détail, même partiellement et, en conséquence, d'initier une dynamique concurrentielle dans la zone considérée ».

Il en déduit des mesures de souplesse dans la tarification, qui sont effectivement bienvenues pour le lancement des réseaux.

Toutefois, une analyse « in concreto » devrait nuancer ce raisonnement uniforme en trois phases. En effet, les collectivités confient l'exploitation des RIP à des acteurs de nature différente. Si un opérateur verticalement intégré exploite un RIP, il maîtrise de fait l'arrivée d'un premier FAI. Ainsi tous les RIP exploités par Orange ont Orange comme FAI : de même tous les RIP exploités par Numericable SFR ont Numericable SFR comme FAI. La question qui se pose dans ce cas n'est donc pas celle de faciliter le démarrage, mais de s'assurer que la dynamique commerciale sera bien poursuivie dans le temps, et que la neutralité sera effective, à commencer par les opérateurs qui voudraient bénéficier d'une offre activée. Inversement, un opérateur neutre indépendant aura moins de certitudes au démarrage, mais un intérêt économique exclusif à commercialiser le réseau au maximum.

De même, la durée de la phase initiale ne peut pas être exprimée par un chiffre absolu, surtout comme une durée stricte (deux ans) ou comme un taux de pénétration commerciale (20%). En effet, la certitude qu'un effort commercial sur les offres de gros peut être levé pourrait être par exemple aujourd'hui la présence d'au moins deux OCEN. Inversement, quand le très haut débit sera un véritable standard du marché, les promotions seront moins nécessaires.

La convergence des offres de gros ne signifie pas leur identité

Les OCEN bâtissent aujourd'hui des offres de détail similaires sur le réseau cuivre à partir de coûts différenciés d'accès au réseau (coût effectif d'accès à un NRA suivant sa taille et son éloignement etc.). Il en est de même pour le FTTH (coût effectif d'accès à la partie mutualisée en ZTD et en ZMD, coûts de collecte...). Des écarts trop importants pourraient retarder l'arrivée d'un opérateur, mais les OCEN ayant des marchés nationaux sur le mobile ont intérêt à être présents le plus largement sur le fixe. De même, ils pourraient être tentés de proposer des tarifs de détail différenciés, mais au prix de complexités internes et en prenant un risque concurrentiel.

L'idée générale d'une convergence, à terme, des tarifs de gros, n'est pas à rejeter. Cela ne signifie cependant pas que ces tarifs seront « identiques », pour les raisons structurelles évoquées sur la nature des réseaux d'initiative publique.

Les lignes directrices européennes précisent que « l'analyse comparative constitue un instrument important pour s'assurer que la subvention accordée servira à reproduire les conditions qui prévalent sur d'autres marchés du haut débit compétitifs ». Ces conditions ne sont pas que tarifaires, ainsi que le précise la note 111 : « Le degré de prise en compte du montant de l'aide peut varier selon la situation sous l'angle de la concurrence dans la procédure de mise en concurrence et dans la zone visée. Le critère de référence serait donc la limite supérieure du prix de gros. » Pour son analyse comparative, c'est bien la situation concurrentielle dans son ensemble que le régulateur doit prendre en compte, et non le seul tarif du FTTH des opérateurs privés en zone rentable. Cette analyse comparative devrait tenir compte par exemple :

- de la tarification de gros des réseaux câblés, validés par l'Autorité de la Concurrence ;
- de la concurrence entre le réseau cuivre et le réseau fibre ;
- de la part de marché de l'opérateur historique sur le réseau cuivre dans les zones de déploiement FTTH d'initiative publique ;
- des accords-cadres existant entre les différents opérateurs dans les zones où ils investissent.

Il est légitime de s'interroger sur l'éventuelle existence d'un, ou deux (suivant les zones) opérateurs dominants sur le très haut débit. Cette analyse pourrait être menée dans le cadre des prochaines analyses de marché, conformément au point 78 (g) des lignes directrices ; cependant dans cette attente d'environ deux ans, l'ARCEP ferait encourir un gros risque aux finances publiques s'il s'avérait que les tarifs proposés par le régulateur n'étaient pas suffisamment attractifs, dans le cadre concret du marché français et de ses quatre fournisseurs d'accès à internet principaux.

Il est nécessaire de revoir la tarification des offres activées

Les propositions de tarifs publiées par l'ARCEP ne permettent bien évidemment pas la réplique des offres de détail des opérateurs agissant sur la zone rentable. Pour mémoire, et hors les nombreux rabais actuellement consentis, ces tarifs de détail s'étagent actuellement autour de 30 € TTC pour une offre triple-play. Aucun opérateur de détail ne peut répliquer ces tarifs de détail à partir du tarif de gros suggéré pour les RIP, puisque s'ajoutent des coûts de commercialisation, de fourniture d'une box, d'achats de droits audiovisuels etc. Or un des objectifs de l'ARCEP sur les tarifs généraux du FTTH, comme du gouvernement avec le plan France THD, et comme des collectivités qui financent les RIP, est que les consommateurs des zones moins rentables bénéficient de tarifs voisins ou identiques à ceux des zones rentables. De plus, un tarif de détail élevé entraînerait une moindre commercialisation, donc une atteinte à la sécurisation du plan d'affaires de l'investisseur.

Par ailleurs, l'article 78 (h) des lignes directrices précise que « En l'absence, pour certains produits d'accès en gros, de tarif officiel ou réglementé auquel se référer, la tarification devrait respecter les principes de l'orientation vers les coûts selon la méthodologie mise en place conformément au cadre réglementaire sectoriel ».

En vertu de cette disposition, l'ARCEP ne devrait donc, à ce stade, pas publier des indications tarifaires sur les offres activées, mais plutôt contrôler, éventuellement, leur orientation vers les coûts.

Le coût global d'une offre activée résulte du coût de différents segments. Pour certains d'entre eux, ils résultent d'hypothèses du plan d'affaires relativement au taux de pénétration de ces offres, qui permettent d'amortir des postes sur un nombre plus ou moins important de clients. Il est important que ces hypothèses, ainsi que les coûts de base (matériels...) soient crédibles, mais ils sont propres à chacun des opérateurs de RIP. Les coûts des matériels sont évolutifs (généralement à la baisse), et le marché des offres activées en THD est naissant.

Il apparaît que les tarifs indiqués par l'ARCEP dans sa consultation sont plus élevés que ceux des opérateurs de RIP agissant sur ce segment de marché. Ceci résulte à la fois d'une surestimation des coûts spécifiques de l'activé, et de la base sur laquelle ces coûts s'appliquent.

Concernant les coûts spécifiques, l'AVICCA invite l'ARCEP à prendre connaissance des éléments qui seront fournis par les opérateurs aménageurs à la présente consultation.

Concernant la base sur laquelle s'applique ces surcoûts, l'ARCEP prend celui de la ligne passive. Cependant, un opérateur qui achète une tranche de co-investissement à l'opérateur du RIP, pourra activer un ensemble de lignes à partir du coût du co-investissement, inférieur au coût à la ligne de 13 € proposé dans la consultation de l'ARCEP. Il pourrait même éventuellement établir une offre de gros activée sur la base de ce coût inférieur.

En tout état de cause, la répliquabilité des offres entre l'investisseur initial et les co-investisseurs doit fonctionner dans les deux sens, sous peine qu'un co-investisseur privé d'un RIP public puisse proposer des tarifs inférieurs au tarif réglementé fixé par l'ARCEP et ainsi contraindre durablement le RIP à un nombre restreint de clients potentiels sur les seules offres passives.