

Décision n° 98–901 de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 28 octobre 1998 établissant la nomenclature de coûts et précisant les règles de pertinence relatives à l'interconnexion des opérateurs soumis aux articles D. 99–11 à D. 99–22 du code des postes et télécommunications

L'Autorité de régulation des télécommunications,

Vu le code des postes et télécommunications, et notamment son article D. 99–18 ;

Vu la décision n° 97–88 du 9 avril 1997 approuvant l'offre technique et tarifaire d'interconnexion de France Télécom ;

Vu la décision n° 97–242 du 30 juillet 1997 approuvant les compléments à l'offre technique et tarifaire d'interconnexion de France Télécom ;

Après en avoir délibéré le 28 octobre 1998 ;

Par les motifs suivants :

I. Le cadre juridique

En application de l'article D. 99–18 du code des postes et télécommunications, l'Autorité de régulation des télécommunications “ établit et rend publique annuellement la nomenclature :

- des coûts de réseau général ;
- des coûts spécifiques aux services d'interconnexion ;
- des coûts spécifiques aux services de ces opérateurs autres que l'interconnexion ;
- des coûts communs ;
- des coûts communs pertinents. ”

La présente décision est prise en application de l'article D. 99–18 du code des postes et télécommunications.

Par ailleurs, l'article D. 99–13 du code des postes et télécommunications dispose que l'Autorité de régulation des télécommunications “ établit et rend publiques les spécifications et la description des systèmes de comptabilisation des coûts [des opérateurs figurant sur la liste établie en application du 7° de l'article L. 36–7] ”.

S'agissant de France Télécom, cette question rejoint l'obligation de publication de comptes séparés inscrite dans sa licence. Cette obligation n'est applicable qu'à partir des comptes 1998 de l'opérateur.

II. Les principes

II.1. Les dispositions réglementaires

L'article D. 99–12 du code des postes et télécommunications définit, de manière implicite, les catégories de coûts mentionnées ci-dessus.

Les coûts de réseau général sont “ les coûts relatifs aux éléments de réseau utilisés à la fois par l'opérateur pour les services à ses propres utilisateurs et pour les services d'interconnexion ; ces éléments de réseau sont notamment les éléments des commutateurs et les systèmes de transmission nécessaires à la fourniture de l'ensemble de ces services ”. Ces coûts sont “ partagés entre les services d'interconnexion et les autres services sur la base de l'usage effectif du réseau général par chacun de ces services ”.

Les coûts spécifiques aux services d'interconnexion sont “ les coûts directement induits par les seuls services d'interconnexion ”. Ces coûts sont “ entièrement alloués aux services d'interconnexion ”.

Les coûts spécifiques aux services autres que l'interconnexion sont “ les coûts induits par ces seuls services ”. Ces coûts sont “ exclus de l'assiette des coûts des services d'interconnexion. Sont en particulier exclus les coûts de l'accès (boucle locale) et les coûts commerciaux (publicité, marketing, ventes, administration des ventes hors interconnexion, facturation et recouvrement hors interconnexion) ”.

Enfin, les coûts communs sont “ les coûts qui ne relèvent pas de l'une des catégories précédentes ”. Parmi ces coûts, “ les coûts communs pertinents au regard de l'activité d'un opérateur de télécommunications sont partagés entre services d'interconnexion et services autres que ceux d'interconnexion ”. Les autres coûts communs (non pertinents) sont exclus de l'assiette des coûts des services d'interconnexion.

II.2. Les principes suivis par l'Autorité

L'Autorité de régulation des télécommunications estime que l'établissement de la nomenclature des coûts mentionnés dans l'article D. 99–18 du code des postes et télécommunications doit être réalisé au regard de trois principes : le principe de pertinence, celui d'efficacité économique à long terme et celui de non-discrimination.

Le principe de pertinence est défini à l'article D. 99–17 du code des postes et télécommunications. Selon le point 1. de cet article, “ les coûts pris en compte doivent être pertinents, c'est-à-dire liés par une forme de causalité, directe ou indirecte, au service rendu d'interconnexion ”.

La mise en évidence d'un lien de causalité suppose une analyse technique approfondie des règles de formation des coûts dans les réseaux de télécommunications ainsi que dans les activités normales d'un opérateur de télécommunications.

Le principe d'efficacité économique à long terme est défini à l'article D. 99–17 du code des postes et télécommunications. Selon le point 2. de cet article, “ les coûts pris en compte doivent tendre à accroître l'efficacité économique à long terme, c'est-à-dire que les coûts considérés doivent prendre en compte les investissements de renouvellement de réseau, fondés sur la base des meilleures technologies industriellement disponibles et tendant à un dimensionnement optimal du réseau, dans l'hypothèse d'un maintien de la qualité de service ”.

Pour l'Autorité, ce principe conduit, en partant des coûts comptables constatés et audités, à évaluer, en concertation avec l'opérateur, les coûts prévisionnels pour l'année considérée en tenant compte de l'évolution de sa productivité et des investissements nécessaires au regard de l'évolution projetée de la demande.

Le principe de non-discrimination est défini à l'article D. 99-12 du code des postes et télécommunications. Selon l'alinéa 2. de cet article, “ les modalités techniques et financières des services d'interconnexion [que les opérateurs figurant sur la liste établie en application du 7° de l'article L. 36-7] offrent, à conditions équivalentes, aux autres opérateurs [...], doivent être équivalentes à celles retenues, le cas échéant, pour leurs propres services ou ceux de leurs filiales ou partenaires ”.

Le respect du principe de non-discrimination suppose de définir des unités d'œuvre pertinentes permettant la répartition, dans des conditions non discriminatoires, des coûts d'usage du réseau entre les services d'interconnexion utilisés par l'opérateur et ceux rendus accessibles aux autres opérateurs.

III. La portée de la décision

Dans sa décision d'approbation du catalogue d'interconnexion de France Télécom pour l'année 1998, l'Autorité avait établi certaines règles de pertinence. Elle avait indiqué qu'un travail approfondi serait réalisé sur les clés d'allocation des coûts et que ces règles seraient affinées.

Ce travail a pu être réalisé dans le cadre de l'audit, mené en 1998, du système d'information et des données comptables 1996 de France Télécom. La présente décision conclut ce travail. Elle sera complétée lors de l'approbation du catalogue d'interconnexion 1999 en ce qui concerne, en particulier :

- les coûts de service-après-vente pertinents pour l'établissement des tarifs d'interconnexion dans le mode d'interconnexion indirecte ;
- les coûts de la publiphonie pertinents pour l'établissement des tarifs d'interconnexion au départ des cabines publiques ;
- les coûts relatifs à la portabilité des numéros ;
- les coûts relatifs aux services et fonctionnalités complémentaires et avancés.

IV. La typologie et la formation des coûts

Les coûts d'un opérateur se répartissent généralement en trois types de coûts : les coûts directs, les coûts indirects et les coûts communs, l'autoconsommation constituant un cas particulier.

IV.1. Les coûts directs

Les coûts directs comprennent les coûts directs de capital et les coûts directs d'exploitation et de maintenance.

Les coûts directs de capital comprennent :

- la rémunération des actifs nets immobilisés dans la réalisation normale de l'activité d'opérateur de télécommunications ; cette rémunération est calculée en appliquant le taux de rémunération du capital visé à l'article D. 99-22 du code des postes et télécommunications au capital moyen employé pendant l'année considérée.
- l'amortissement des actifs immobilisés dans la réalisation normale de l'activité d'opérateur de télécommunications.

Dans la pratique, l'évaluation du capital moyen employé pendant l'année suppose des travaux particuliers qui n'ont pu être menés à bien jusqu'à maintenant. Pour le catalogue d'interconnexion 1999, la rémunération des actifs net immobilisés restera donc évaluée, comme pour 1998, sur la base du capital tel qu'il apparaît en

début d'année. Par contre, pour le catalogue d'interconnexion 2000, l'évaluation se fera sur la base du capital moyen employé pendant l'année.

Les coûts directs d'exploitation et de maintenance sont constitués des coûts de personnel, de sous-traitance et de petits matériels encourus par l'opérateur dans ses activités d'exploitation et de maintenance du réseau ou d'équipements spécifiques.

IV.2. Les coûts indirects

Les coûts indirects comprennent les coûts de capital, d'exploitation et de maintenance correspondant outre la fiscalité, aux organismes de soutien, aux bâtiments, aux véhicules, à la formation, à l'informatique, à l'approvisionnement, à la logistique diverse et au support général.

IV.3. Les coûts communs

Les coûts communs sont les coûts de l'opérateur qui ne peuvent être rattachés, directement ou indirectement, à aucun service (ou activité) particulier.

IV.4. L'autoconsommation

L'autoconsommation correspond à la consommation par l'opérateur, et pour ses propres besoins dans le cadre de ses activités normales d'opérateur de télécommunications, des produits qu'il commercialise.

Le principe de pertinence implique que les charges commerciales affectées aux produits auto-consommés ne doivent pas comprendre les charges de vente, de marketing, de recouvrement et de contentieux.

La mise en œuvre de cette règle nécessite des travaux particuliers, et ne sera faite qu'à partir du catalogue d'interconnexion 2000.

IV.5. Les coûts complets

Les coûts complets sont obtenus en allouant successivement les coûts directs, les coûts indirects puis une contribution aux coûts communs.

Dans un premier temps, les coûts directs de capital sont alloués aux activités appropriées sur la base d'unités d'œuvre adaptées.

Puis, les coûts directs d'exploitation et de maintenance sont alloués aux activités appropriées sur la base des coûts directs de capital ou d'unités d'œuvre adaptées.

Enfin, les coûts directs, constitués des coûts de capital et des coûts d'exploitation et de maintenance, sont chargés des coûts indirects sur la base d'unités d'œuvre adaptées ou en accord avec des enquêtes spécifiques.

La somme des coûts obtenue est ainsi directement ou indirectement imputable aux activités ; à ces coûts est ajoutée une contribution aux coûts communs. Dans le cadre de l'interconnexion, seuls les coûts communs pertinents sont pris en compte.

V. La nomenclature des coûts

V.1. Les coûts de réseau général

Les coûts de réseau général comprennent les coûts directs et indirects correspondant aux commutateurs et systèmes de transmission nécessaires à la fourniture de l'ensemble des services d'interconnexion et des services autres que d'interconnexion.

Au sein des coûts de réseau général, on distingue les coûts directs de commutation, les coûts directs de transmission et les coûts indirects.

– Les coûts directs de commutation

La commutation est assurée à deux niveaux : la commutation d'abonnés d'une part, la commutation de transit d'autre part.

Un commutateur d'abonnés réalise à la fois une fonction d'écoulement du trafic et une fonction de raccordement et de gestion des lignes d'abonnés : un partage doit être effectué entre ces deux fonctions dans la mesure où seule la première est susceptible d'être incluse dans l'assiette des coûts d'interconnexion. Certains coûts des commutateurs d'abonnés sont communs aux deux fonctions : l'Autorité mènera une étude particulière afin de préciser quelle partie de ces coûts est pertinente pour l'interconnexion.

Au sein des coûts de commutation d'abonnés affectés au trafic, il y a lieu de distinguer les coûts des commutateurs d'abonnés de ceux des unités de raccordement d'abonnés ; en effet, dès lors que ces éléments ne sont pas utilisés dans les mêmes proportions par différents types de communication, le principe de non-discrimination impose une telle distinction. Sur la base de comparaisons internationales des coûts de la commutation d'abonnés, l'Autorité estime, à ce stade, que 60% des coûts relatifs au trafic doivent être affectés aux commutateurs d'abonnés et 40% aux unités de raccordement d'abonnés. L'Autorité engagera des études pour affiner cette répartition.

Les coûts de commutation (d'abonnés et de transit) comprennent des coûts de développement, de déploiement et de maintenance de logiciels. Ces logiciels assurent des fonctions aussi bien pour l'opérateur qui les possède que pour les autres opérateurs, dans la mesure où ces fonctions sont rendues disponibles à l'interface d'interconnexion. Le principe de pertinence voudrait que les coûts correspondants soient affectés spécifiquement aux services utilisant ces fonctions. Cependant, dans la mesure où, à ce stade, il existe une incertitude sur la liste des services qui sont ou seront rendus disponibles à l'ensemble des opérateurs, l'Autorité réserve à une étude ultérieure le partage des coûts de logiciels entre ceux qui sont pertinents pour l'interconnexion et ceux qui ne le sont pas.

Les coûts de commutation d'abonnés relatifs au trafic et les coûts de commutation de transit sont induits par différents facteurs : nombre de ports du commutateur (BPN), trafic mesuré en Erlang, nombre d'appels. Pour les besoins de la tarification du catalogue 1998, l'Autorité a considéré que les coûts de commutation fonction du trafic dépendent pour 80% du nombre de ports (lui-même fonction du trafic) et pour 20% du trafic, le nombre d'appels étant intégré dans le facteur trafic. Afin de respecter le besoin de visibilité des acteurs du marché, l'Autorité considère que le même schéma doit être employé pour le catalogue d'interconnexion 1999. La prise en compte éventuelle, en tant que telle dans la tarification, du facteur nombre d'appels ne pourra donc être envisagée qu'à partir du catalogue d'interconnexion 2000 et après une large consultation du secteur.

– Les coûts directs de transmission

La transmission est assurée par une hiérarchie de réseaux de transmission. On distingue la transmission longue distance (assurée par les réseaux sectoriels et interurbains) et la transmission locale (assurée par les réseaux de jonction et de desserte).

Parmi les coûts de transmission longue distance, certains coûts varient en fonction de la distance parcourue : les coûts relatifs aux câbles, au génie civil et aux différents équipements de ligne comme, par exemple, les répéteurs. D'autres coûts, en revanche, sont indépendants de la distance parcourue : par exemple, les coûts relatifs aux équipements d'extrémité de ligne et de multiplexage. Dans la mesure où ces éléments ne sont pas utilisés dans les mêmes proportions par différents types de communication, le principe de non-discrimination impose la distinction de ces deux types de coûts. La prise en compte de la distance dans la tarification de l'interconnexion suppose, au même titre que la prise en compte du nombre d'appels, l'organisation d'une large consultation du secteur.

L'allocation des coûts de génie civil aux différents réseaux (réseau d'accès, réseaux de transmission locale, réseaux de transmission longue distance) doit tenir compte du coût des différentes techniques de génie civil utilisées par les câbles de ces différents réseaux et du taux d'occupation des infrastructures de génie civil par les câbles de ces différents réseaux.

– Les coûts indirects

L'Autorité considère que les coûts indirects sont pertinents pour l'interconnexion dans la mesure où un lien de causalité peut être mis en évidence entre ces coûts et les coûts directs pertinents.

L'Autorité envisage une revue plus précise des liens de causalité et réserve donc sa position sur la pertinence des coûts indirects, pris individuellement, à une décision ultérieure.

D'ores et déjà, l'Autorité considère que les coûts correspondant aux bâtiments non affectés doivent être comptabilisés dans les coûts communs.

V.2. Les coûts spécifiques aux services d'interconnexion

Les coûts spécifiques sont les coûts qui, par nature, ne seraient pas encourus s'il n'y avait pas d'interconnexion. Ainsi, les coûts de production et de support relatifs à l'interconnexion ne sont pas des coûts spécifiques à l'interconnexion dans la mesure où ils correspondent à une activité prise en compte dans les coûts de réseau général.

Les coûts spécifiques à l'interconnexion sont les coûts relatifs aux activités suivantes :

- orientation et administration générale de l'activité d'interconnexion : cette activité concerne les personnels assurant la coordination générale de l'interconnexion ;
- système d'information de tarification spécifique au trafic d'interconnexion : les coûts correspondants sont des coûts de développement et de maintenance d'applications de facturation des opérateurs alternatifs ;
- production, par le système d'information de tarification du trafic, des informations concernant le trafic d'interconnexion qui sont nécessaires à l'alimentation du système d'information spécifique à l'interconnexion ;
- audit des coûts de revient, conformément à l'article D. 99–13.

V.3. Les coûts communs pertinents et non pertinents

Les coûts communs comprennent les coûts de recherche et développement, les coûts relatifs aux frais de siège et à la structure opérationnelle de l'opérateur, les coûts des personnels sortis de fonction (congrés de fin de carrière), les coûts des personnels en cessation d'activité, les coûts des personnels sortis temporairement de fonction, le coût net du paiement de la soulte, les coûts relatifs au mécénat et au développement de l'image de l'opérateur, ainsi que les coûts correspondant aux bâtiments non affectés.

L'Autorité de régulation des télécommunications considère comme constituant les coûts communs pertinents pour l'année 1999 :

- les coûts relatifs aux frais de siège et à la structure opérationnelle de l'opérateur ;
- les coûts communs de recherche et développement, après exclusion de la recherche et développement fondamentale, conformément à l'article D. 99–18 du code des postes et télécommunications ;
- le coût net pour l'opérateur du paiement de la soulte ; ce coût est considéré comme pertinent à ce stade, mais ce classement fera l'objet d'une nouvelle analyse ;
- les coûts des bâtiments non affectés qui ne sont pas en instance de sortie du parc, dès lors que les surfaces correspondantes constituent un volant raisonnable de bâtiments disponibles.

En revanche, à la suite des analyses menées en 1998 et pour respecter le principe d'efficacité économique à long terme, l'Autorité considère :

- que les coûts des personnels sortis de fonction (congrés de fin de carrière) sont exclus des coûts communs pertinents : ces coûts, supportés sans contrepartie de travail futur, ont un caractère transitoire et n'ont pas vocation, dans une optique de long terme, à être imputés aux services d'interconnexion. Un raisonnement similaire conduit à considérer comme exclus des coûts communs pertinents les coûts relatifs aux personnels en cessation d'activité et aux personnels sortis temporairement de fonction.
- qu'en ce qui concerne les bâtiments non affectés, les coûts correspondants à la partie de ces bâtiments destinée à être cédée sont exclus des coûts communs pertinents.

Décide :

Article 1 – Les coûts de réseau général comprennent les coûts directs et indirects relatifs à la commutation et à la transmission.

Les coûts de commutation correspondent aux coûts de trois éléments de réseau distincts : l'unité de raccordement d'abonnés, le commutateur d'abonnés et le commutateur de transit.

Parmi les coûts de la commutation d'abonnés relatifs au trafic, 60% seront affectés aux commutateurs d'abonnés et 40% aux unités de raccordement d'abonnés.

Article 2 – Les coûts spécifiques à l'interconnexion sont les coûts relatifs aux activités suivantes :

- orientation et administration générale de l'activité d'interconnexion ;
- système d'information de tarification spécifique au trafic d'interconnexion ;
- production, par le système d'information de tarification du trafic, des informations concernant le trafic d'interconnexion qui sont nécessaire à l'alimentation du système d'information spécifique à l'interconnexion ;
- audit des coûts de revient.

Article 3 – Les coûts communs pertinents sont :

- les coûts relatifs aux frais de siège et la structure opérationnelle de l'opérateur ;

- les coûts communs de recherche et développement, après exclusion de la recherche et développement fondamentale, conformément à l'article D. 99–18 du code des postes et télécommunications ;
- le coût net du paiement de la soulte ;
- les coûts des bâtiments non affectés qui ne sont pas en instance de sortie du parc.

Pour respecter le principe d'efficacité économique à long terme, sont notamment considérés comme exclus des coûts communs pertinents les coûts communs suivants :

- les coûts relatifs aux personnels rémunérés sans contrepartie de travail futur ;
- les coûts des bâtiments non affectés en instance de sortie du parc.

Article 4 – Le directeur général de l'Autorité de régulation des télécommunications est chargé de l'exécution de la présente décision, qui sera notifiée à France Télécom et mentionnée au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 28 octobre 1998

Le Président

Jean–Michel Hubert