

**Contribution de l'AFORST la consultation publique de l'ARCEP portant sur
les critères de choix d'une méthode d'annualisation des coûts
d'investissement et la transition du cuivre vers la fibre**

Le 9 mai 2011 à Paris

L'AFORST souhaite remercier l'Autorité de lui offrir la possibilité de commenter le contenu de sa consultation publique portant sur les critères de choix d'une méthode économique d'annualisation des coûts d'investissement et la transition du cuivre vers la fibre.

L'AFORST laisse le soin à ses membres de commenter en leur nom propre ledit document mais souhaite formuler les observations qu'elle juge nécessaires pour consolider l'analyse économique du régulateur et garantir ainsi le bon déroulement de la transition technologique.

- **S'agissant des objectifs à atteindre**

Par la présente consultation, l'Autorité souhaite déterminer si le remplacement à terme des réseaux de cuivre par les réseaux à très haut débit en fibre optique nécessitera d'apporter des ajustements aux méthodes d'annualisation en vigueur. L'AFORST comprend la position de l'Autorité ainsi que la nécessité de s'interroger sur l'ajustement de ses méthodes en vigueur. Toutefois, l'AFORST juge utile de rappeler que le choix d'une méthode de valorisation des coûts répond nécessairement à des objectifs de régulation préalablement fixés.

Ainsi, dans sa décision n°05-0834¹ qui consacre la méthode dite des coûts courants économiques, l'ARCEP précisait par exemple que, pour répondre aux objectifs et aux principes de régulation qu'elle se fixait, elle s'attacherait dans l'exercice d'évaluation des coûts de la boucle locale cuivre de France Télécom à ce que la méthode retenue respecte le principe de non discrimination, incite l'opérateur historique à investir de manière efficace dans la boucle locale et incite les opérateurs alternatifs à entreprendre des investissements efficaces. L'AFORST tient à rappeler que le principe de non discrimination implique, ainsi que l'indiquait l'ARCEP dans la décision précitée, que « *les conditions concurrentielles sur les marchés aval de l'opérateur titulaire de l'infrastructure et ceux des opérateurs tiers sur ces mêmes marchés soient équivalentes.* ». L'AFORST a déjà montré à plusieurs reprises que le niveau actuel des tarifs de gros d'accès à la boucle locale de France Télécom ne satisfait pas ce principe. Par ailleurs, l'incitation à l'investissement efficace de France Télécom suppose un principe de pertinence (explicité par l'ARCEP dans la même décision) visant à ce que les tarifs de gros ne comportent pas de rente induite par rapport aux investissements réellement effectués.

Par conséquent, notre Association invite l'Autorité à préciser les objectifs qui motivent sa réflexion sur l'ajustement des méthodes d'annualisations des coûts.

¹ Décision 05-0834 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 15 décembre 2005 définissant la méthode de valorisation des actifs de la boucle locale cuivre ainsi que la méthode de comptabilisation des coûts applicable au dégroupage total.

- **S'agissant de la distinction entre le génie civil et la paire de cuivre**

L'AFORST prend acte de la position volontariste du régulateur de qualifier le génie civil de France Télécom « *d'infrastructure essentielle* » mais s'interroge sur l'absence de séparation claire entre cette infrastructure et le cuivre. En effet, les composantes du réseau de France Télécom répondent à des logiques économiques totalement différentes. Le génie civil ne sera ni dupliqué, ni remplacé tandis que la fibre optique se substituera progressivement à la paire de cuivre obsolète.

Dans ce contexte, l'AFORST suggère à l'Autorité d'opérer une véritable distinction entre ces deux facilités essentielles dans son approche de valorisation des coûts.

D'une part, le caractère aujourd'hui avéré d'infrastructure essentielle du génie civil doit conduire à retenir pour celui-ci une méthode de valorisation excluant toute forme possible de survalorisation des coûts par rapport aux remboursements déjà effectués, ce qui n'est absolument pas le cas de la méthode actuelle qui conduit à des doubles comptes au détriment des opérateurs alternatifs.

Ce point est détaillé plus bas dans le paragraphe sur les changements de méthode. L'AFORST fournira à l'ARCEP une note économique détaillée sur ce sujet.

D'autre part, s'agissant des câbles cuivre, l'AFORST rappelle qu'il s'agit d'une infrastructure en monopole aujourd'hui (le cuivre n'a bien sûr pas vocation à être dupliqué) et qui sera remplacée **demain** par l'infrastructure en câbles fibre de chaque opérateur, instituant une concurrence des infrastructures câbles. Le renouvellement des câbles est donc à la charge de chaque opérateur, sans autre alternative pour celui-ci que d'investir afin de déployer son propre réseau fibre assurant ce renouvellement puisque les offres d'accès disponibles aujourd'hui en cuivre (dégrouper et bitstream) ne sont pas prévues sur la fibre.

Ainsi, de même que pour le génie civil, la méthode de valorisation du cuivre ne doit permettre l'inclusion d'aucune forme de survalorisation, mais elle doit satisfaire deux conditions supplémentaires : tout d'abord ne pas conduire à une remontée dans coûts unitaires dans le temps du fait de la diminution du nombre de paires de cuivre, et ensuite permettre un traitement raisonnable de la question des coûts échoués. Ces points sont détaillés plus bas dans le paragraphe sur les changements de méthode.

- **S'agissant de l'objectif des coûts courants économiques**

Consacrée par la décision n°05-0834, la méthode des coûts courants économiques doit permettre à l'opérateur historique « *d'investir de manière efficace dans la boucle locale cuivre afin de la maintenir en bon état et d'assurer le renouvellement des actifs quand il est nécessaire* ». Cette méthode de valorisation inclut donc « *les provisions nécessaires aux investissements de renouvellement futurs*² » de la boucle locale.

Or, entre cette définition et celle retenue par le régulateur dans sa consultation publique, l'AFORST relève des différences majeures. En effet, il est indiqué que « *la méthode des coûts courants économiques respecte l'exigence de maintien de la qualité de service (l'opérateur reste incité à réaliser les investissements efficaces), mais garantit le*

² Extrait du document de consultation publique de l'ARCEP d'avril 2005 sur les méthodes de valorisation de la boucle locale, p.22

strict recouvrement des coûts d'investissement et assure que l'opérateur historique ne bénéficie pas d'une rente induite ». Pour l'Autorité cette méthode économique ne peut donc « pas aboutir à la formation d'une « provision » pour le renouvellement des actifs ».

L'AFORST s'étonne de cette nouvelle interprétation et rappelle que, selon ces analyses, depuis dix ans les investissements réels de l'opérateur historique dans la boucle locale cuivre sont inférieurs d'environ 400 millions d'euros par an à la capacité financière que lui donne le régulateur à travers l'amortissement économique.

L'AFORST souhaiterait donc obtenir des éclaircissements sur ce point particulier et connaître l'état d'avancement des travaux liés à la recommandation du Sénateur Maurey selon laquelle l'ARCEP devra effectuer « *une analyse approfondie des coûts de renouvellement du réseau cuivre perçus par France Telecom dans le cadre des tarifs de gros approuvés par l'ARCEP et de leur utilisation, pour faire toute la lumière sur ces coûts*³ ».

L'AFORST relève enfin que la méthode des coûts courants économiques serait particulièrement mal adaptée aux câbles cuivre. En effet cette méthode obtient la stabilité de l'annuité en repoussant dans le temps les charges de dépréciation, c'est-à-dire à un moment où le nombre d'accès cuivre à même de supporter cette charge se réduit fortement.

- **S'agissant des changements de méthodes**

L'AFORST relève une autre contradiction dans le document de l'Autorité. En effet, elle indique que « *dans le cas où un changement de méthode serait envisagé, c'est sur le fondement de la dernière valeur restant à amortir qu'il devrait être mis en œuvre* ». Or, ce raisonnement logique n'a pas été respecté en 2000 et 2005 lorsque le régulateur est passé des coûts historiques aux coûts de remplacements en filière puis aux coûts courants économiques. En effet, l'Autorité n'a pas tenu compte de ces changements de méthode et s'est progressivement éloignée du principe de compensation des investissements passés dans la boucle locale cuivre.

L'AFORST note en effet que le changement de méthode opéré en 2005 (ainsi que celui de 2000) n'a pas du tout pris en compte les valeurs restant à amortir, en particulier du fait du changement des durées de vie. Ainsi, par exemple, l'augmentation de 25 à 40 ans de la durée de vie économique du génie civil a été implémentée comme si, dès le début des investissements, la perte de valeur du capital avait été prévue sur une période de 40 ans, ce qui constitue un biais méthodologique majeur conduisant à surestimer très largement la valeur nette des actifs : les durées de vie précédentes, tant comptables qu'économiques étaient en effet plus courtes, ce qui conduisait à faire décroître plus vite la valeur du capital investi.

Il en est de même pour les câbles en cuivre, pour lesquels la durée de vie est passée de 20 à 25 ans.

Par ailleurs, le fait de passer (en 2000) d'une méthode en coûts historiques à une méthode en coûts de renouvellement en filière puis en coûts courants économiques a eu à cet égard un deuxième effet non pris en compte par l'ARCEP : les méthodes en coûts historiques font décroître la valeur du capital plus rapidement que les méthodes en coûts courants économiques, ce qui a conduit à une deuxième cause de surestimation des coûts en ne prenant pas en compte le niveau réel de la dernière valeur restant à amortir.

³ Rapport au Premier ministre « Réussir le déploiement du très haut débit : une nécessité pour la France », p.65

L'AFORST fournira à l'ARCEP une note précisant ces points et proposant une méthode pour rétablir la cohérence des méthodes dans le temps.

La principale conséquence de cette modification méthodologique est donc la création d'un double compte au profit de l'opérateur historique. Autrement dit, les opérateurs alternatifs et les consommateurs ont contribué et contribuent, encore aujourd'hui, de manière excessive au financement du réseau de l'opérateur historique. Ainsi, pour l'AFORST, à chaque changement de méthode, il appartient à l'Autorité de repartir de la valeur nette de l'actif.

Pour le cuivre se posent deux questions additionnelles : l'impact de la décroissance du nombre de ligne et le traitement des coûts échoués.

Pour le traitement des coûts échoués, un premier élément de réponse réside dans le mode de calcul du coût du capital : en effet, le calcul de ce coût repose sur la prise en compte du taux de risque moyen du secteur, qui incorpore donc naturellement le risque de perte de valeur d'un actif du fait de l'arrivée d'une nouvelle technologie. On peut donc dès lors considérer que l'existence de coûts échoués est déjà financée par le coût du capital.

S'agissant de l'impact sur les coûts unitaires, une réduction du périmètre pourrait être effectuée, de manière à ne pas impacter à la hausse le coût unitaire des lignes de cuivre restant actives. Cette question rejoint la question des coûts échoués exposée ci-dessus.

Quoi qu'il en soit, l'AFORST n'est pas opposée à une réduction de la durée de vie économique des câbles en cuivre, à condition bien sûr que cette réduction soit appliquée de manière cohérente, c'est-à-dire calculée à partir de valeurs nettes prenant en compte l'ensemble des changements de méthode intervenus depuis le début des investissements dans la boucle locale. A défaut, la seule option cohérente serait d'appliquer les formules actuelles avec une nouvelle durée de vie (comprise par exemple entre 15 et 20 ans), sans prendre en compte les valeurs calculées depuis 2005. L'AFORST considère qu'appliquer une nouvelle durée de vie, plus courte, sur la base des valeurs nettes résultant de la méthode actuelle conduirait à une couche de surfacturation additionnelle par rapport aux deux couches déjà signalées, ce qui constituerait une grave erreur méthodologique.

En 2005, les coûts courants économiques avaient pour objectif d'assurer la continuité des coûts. En 2011, le constat est différent puisque la fibre optique va progressivement se substituer à la paire de cuivre et il faudra se poser la question de l'obsolescence du cuivre. En d'autres termes, les alternatifs ne paieront pas pour des lignes devenues inactives. Dans ce contexte, ne faudrait-il pas ramener à 15 ans la durée de vie du cuivre et réfléchir sur une méthode économique adéquate ?