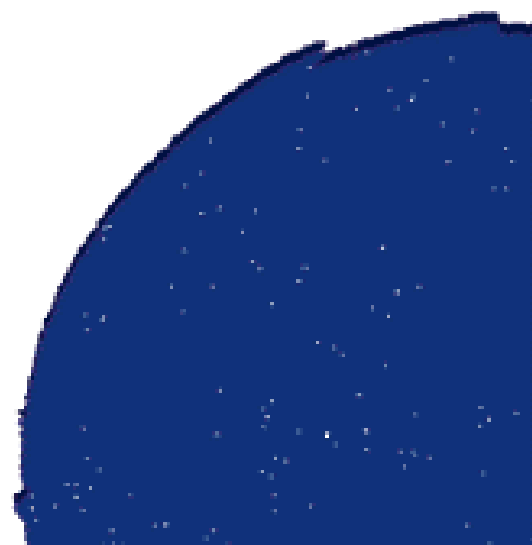


La valorisation de la boucle locale cuivre

Synthèse des contributions



I. Préambule

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes a mené en avril et mai 2005 une consultation sur les méthodes de valorisation de la boucle locale cuivre.

Une quinzaine de contributions sont parvenues à l'Autorité, au contenu dense et intéressant pour la plupart, intégrant parfois des modèles de coût et des études spécifiques. Les contributeurs sont notamment :

- des opérateurs de communications électroniques ou des associations d'opérateurs ;
- des consommateurs ;
- des acteurs publics ;
- des économistes ;
- des consultants.

La présente synthèse expose les principaux points de consensus, mais également de divergence entre les contributeurs. Toutes les contributions ont été prises en compte, même si l'avis de chaque acteur ne peut être ici explicitement mentionné sur chacune des questions abordées. Le lecteur pourra se référer aux réponses complètes, disponibles sur le site de l'Autorité <http://www.arcep.fr>

II. Un consensus sur les grands principes devant être défendus

Un consensus semble se dégager entre les contributeurs sur certains grands principes de la régulation de la boucle locale cuivre.

- L'ensemble des contributeurs s'attache à présenter l'intérêt du consommateur, à court ou moyen terme, comme l'objectif premier devant être poursuivi par l'Autorité. Dans ce cadre, le développement du dégroupage semble être un enjeu majeur.
- Pour Cegetel, cet intérêt rejoint celui du développement de la concurrence sur les marchés de détail. Il est également lié au maintien du réseau en bon état, selon une majorité des contributeurs. France Télécom souligne que le réseau ne doit pas seulement être maintenu en état, mais qu'il doit pouvoir évoluer et être apte à porter de nouveaux services.
- Enfin, les contributeurs s'accordent sur le fait que la concurrence par les infrastructures favorise la concurrence de long terme, mais sont plus partagés quant à l'application de ce principe. France Télécom estime que ce sont les investissements dans des technologies d'accès alternatives qui doivent être encouragés et protégés, alors que Télécom Italia indique que la tarification du dégroupage total doit d'abord inciter au déploiement de réseaux de collecte¹.

III. Différentes appréciations de la situation actuelle

Au-delà de ce consensus sur les principes, différentes lectures de la situation actuelle sont faites par les acteurs.

- L'utilisation de la paire de cuivre dans les prochaines années donne lieu à des prévisions diverses entre les acteurs.

Selon France Télécom, la boucle locale cuivre n'est pas la seule infrastructure d'accès à très long terme, mais un prix du dégroupage trop bas risquerait de rendre cette prévision de l'Autorité effective. Le principe du *make or buy* devrait donc être maintenu. France Télécom conteste la qualification d'infrastructure essentielle, même à moyen terme, attachée à la boucle locale cuivre.

Le RANT (réseau d'aménagement numérique du territoire) estime également que la boucle locale cuivre connaîtra l'obsolescence dans les prochaines années et insiste sur la nécessité d'encourager le passage à des technologies de fibre optique.

De son côté, l'AFORST réaffirme la nature de facilité essentielle de la boucle locale cuivre pour les années à venir, et la place centrale du dégroupage dans le développement de la concurrence par les infrastructures.

- Les acteurs s'opposent également sur les investissements nécessaires dans le secteur.

¹ Le réseau d'accès est celui qui relie l'abonné au répartiteur. Le réseau de collecte irrigue les répartiteurs à partir des réseaux nationaux.

France Télécom considère qu'il faut inciter au développement de boucles locales alternatives, afin de permettre une réelle concurrence par les infrastructures.

L'AFORST, en revanche, estime qu'il n'y a pas lieu de dupliquer la boucle locale et que les investissements efficaces sont ceux ayant trait au déploiement de réseaux de collecte alternatifs, utilisés pour relier les répartiteurs dégroupés par les opérateurs alternatifs.

Enfin, le RANT insiste sur la nécessité de développer les réseaux d'accès en fibre et sur le rôle des acteurs publics dans ce projet.

- Différentes modalités d'organisation de la concurrence dans le secteur sont également proposées dans les contributions.

France Télécom insiste sur le développement de la concurrence par les infrastructures sur l'ensemble du réseau. La politique du régulateur devrait donc inciter au déploiement de boucles locales alternatives, en faisant reposer la tarification du dégroupage sur le principe du « *make or buy* ». France Télécom n'est donc pas favorable à un changement de méthode et exprime le souhait d'un signal fort en faveur de l'investissement et de la concurrence par les infrastructures.

L'AFORST insiste davantage sur l'équité concurrentielle à mettre en place dans l'accès à la boucle locale cuivre de France Télécom. Cette infrastructure est considérée comme une facilité essentielle qui devrait être partagée entre tous les opérateurs de façon non-discriminatoire. Dès lors, selon elle, la méthode actuelle employée par France Télécom est en décalage avec la réalité, car elle repose sur un principe de *make or buy* qui n'est pas pertinent, et sur la reconstruction théorique d'un réseau, en réalité sans obsolescence. Cette méthode accorderait donc une rente à France Télécom.

Par ailleurs, Telecom Italia indique que le tarif du dégroupage total devrait se situer entre 6,5 et 7 €, quelle que soit la méthode retenue, et qu'une marge minimale de 4 euros devrait être créée entre le tarif du dégroupage total et celui de l'abonnement téléphonique, afin de permettre aux opérateurs alternatifs de concurrencer France Télécom sur ce marché.

- France Télécom sort de la stricte situation nationale pour comparer les conditions du dégroupage total dans les grands pays européens. Elle constate que les tarifs sont plus bas en France que dans les autres grands pays européens, alors que les coûts afférents sont plus élevés en raison d'une population plus dispersée, et réclame donc une harmonisation des tarifs du dégroupage total. France Télécom fait valoir, à travers cette étude, que si le coût moyen d'une ligne est de 100 en France, il est, toutes choses égales par ailleurs, de 89, 98 et 87 en Allemagne, en Espagne et au Royaume-Uni. Autrement dit, pour un tarif en France de 100, les tarifs redressés en Allemagne, Espagne et Royaume-Uni seraient de 126, 122 et 158 (entre 121 et 149 après la décision de l'OFCOM²).
- Enfin, certains contributeurs soulignent l'enjeu d'aménagement du territoire attaché au développement du dégroupage hors des zones urbaines. Les tarifs du dégroupage devraient donc intégrer les spécificités des zones les moins denses.

² Après la modification du tarif annoncée par BT le 29 juin, le tarif redressé en Grande-Bretagne d'établit à 121.

IV. Méthodes

Commentaires sur le principe de recouvrement des coûts

Patrick Rey s'étonne de l'apparente nécessité, pour l'Autorité, de permettre *ex post* à l'opérateur historique de recouvrer ses investissements. Il considère qu'il serait plus judicieux de réaliser *ex ante* une estimation des valeurs d'options afférents aux risques d'irréversibilité et d'écrémage.

Les valeurs d'options

Quand un acteur dispose d'une possibilité de choix, il valorise cette possibilité. A l'inverse, tout engagement comme la construction d'un réseau fait perdre la valeur de l'option correspondant à la possibilité de se retirer du marché, ou d'utiliser une autre technologie. Les opérateurs qui utilisent le réseau de France Télécom, en revanche, conservent ces options ouvertes.

Le tarif d'utilisation du réseau pourrait donc intégrer la valeur des options perdues par France Télécom.

La valeur d'une option peut être calculée par exemple en utilisant la formule de Black et Scholes. Cette formule, élaborée pour calculer la valeur d'une option d'achat (ou de vente) sur un actif, postule que les évolutions du prix de cet actif suivent une loi normale et en déduit le prix des options associées.

France Télécom considère que la méthode de coûts courants ne remplit le critère d'égalité comptable que si l'évolution des prix est constante dans le temps. Dès lors, ce critère ne permet plus de choisir entre les méthodes et doit être complété par d'autres critères de choix, comme le caractère prospectif des méthodes.

Commentaires sur la méthode des coûts historiques

Cegetel souligne que les critiques adressées de manière classique à la méthode historique ne sont pas pertinentes dans le cas de la boucle locale, qui ne sera jamais renouvelée ni dupliquée.

En revanche, France Télécom considère que l'approche historique n'a pas de sens économique, les coûts étant libellés en monnaie courante. Un euro investi en 1973 ne permet d'investir aujourd'hui que 0,2 euro, en raison de l'inflation. Elle souligne que sa position est partagée par la Commission, le GRI et l'OFCOM.

Dans sa contribution, l'économiste Patrick Rey indique que la méthode historique, comme les autres méthodes d'orientation vers les coûts passés, est simple et permet le recouvrement des investissements effectifs. Elle a cependant des inconvénients majeurs : elle n'incite pas l'opérateur historique à l'efficacité et introduit un biais dans les investissements. Par ailleurs, le fait qu'elle permette de recouvrer les investissements consentis n'est pas pertinent dans un secteur soumis à des incertitudes sur la demande et les technologies. Enfin, elle n'autorise pas une tarification de type Ramsey-Boiteux.

Le RANT remarque que les coûts historiques ne permettent pas de prendre en compte le contexte de construction du réseau : utilisation de fonds publics, période monopolistique.

Commentaires sur la méthodes des coûts courants

France Télécom indique que la méthode OCM ne satisfait pas au critère purement comptable d'égalité du bilan actualisé. La méthode FCM n'y satisfait pas non plus quand le taux de progrès technique varie dans le temps. De plus, ces méthodes sont tournées vers le passé.

En revanche, l'AFORST considère que la méthode de coûts courants FCM est la plus à même de répondre aux critères de pertinence, de cohérence, de causalité et de rationalité.

Commentaires sur la méthode des coûts de remplacement en filière

Cegetel indique que les méthodes, hors celle des coûts historiques, peuvent éloigner le coût de la réalité. Ce serait particulièrement notable dans le cas de la méthode économique qui intègre un taux de progrès technique et un taux de rémunération du capital. Par ailleurs, les actifs déjà amortis ne devraient plus être rémunérés.

Pour Europe Economics, les méthodes reposant sur des coûts de remplacement ne sont pas compatibles avec la qualification d'infrastructure essentielle de la boucle locale cuivre.

Patrick Rey considère que cette méthode, dans la mesure où elle est destinée à recouvrer l'investissement initial, est tournée vers les coûts passés, et ne possède donc pas de caractère prospectif. En respectant le critère de recouvrement des coûts passés, elle ne se projette pas suffisamment vers les coûts futurs du réseau.

L'AFORST juge que le principe du « *make or buy* », rendu crédible en 2002 par les perspectives de développement de la BLR, s'avère aujourd'hui inapproprié à la situation de réutilisation de la boucle locale cuivre.

Les coûts de remplacement conduisent à rémunérer un investissement de plus de 1,2 milliard d'euros par an, alors que l'investissement réel n'est aujourd'hui que de 300 à 400 millions d'euros annuel. Cela conduirait donc à accorder une rente à France Télécom.

Par ailleurs, cette méthode n'intègre aucun facteur d'efficacité.

Free, de son côté, juge cette méthode inadaptée pour des actifs de durée de vie très longue et qui ne seront sans doute jamais reconstruits. Cette méthode donnerait un très mauvais signal économique.

France Télécom souligne que la base des coûts utilisée dans chacune des méthodes prospectives est la même, et que c'est la façon d'amortir qui différencie les méthodes entre elles. La méthode des coûts de remplacement repose sur un amortissement économique.

France Télécom note par ailleurs que cette méthode n'exige pas de renouvellement à l'infini.

Enfin, l'incertitude introduite par les durées de vie économiques retenues doit être relativisée et ne constitue pas un argument pertinent pour changer de méthode. France Télécom considère donc que cette méthode est supérieure aux autres méthodes présentées.

Nouvelle proposition : *infrastructure renewals accounting*

Europe Economics propose l'utilisation d'une méthode qui n'a pas été présentée dans le document de consultation de l'Autorité : « *Infrastructure renewals accounting* ». Cette méthode s'applique à un réseau en bon état, qu'il faut entretenir infiniment (en régime permanent). Le coût calculé est alors un coût de maintien en état, qui peut d'ailleurs reposer sur une mécanique de coûts courants. De cette méthode résultent des coûts bien inférieurs aux coûts courants appliqués à la construction d'un réseau. Elle a été mise en œuvre dans le secteur de l'eau en Grande-Bretagne.

Cette méthode permet le renouvellement de l'infrastructure, est favorable au consommateur et permet la non-discrimination. Elle devrait être calculée rétrospectivement à partir de la date de privatisation de France Télécom.

Nouvelle proposition : *global price cap*

Patrick Rey propose la mise en œuvre d'un *global price cap* sur le niveau général des prix, ce qui allègerait la tâche du régulateur tout en permettant une détermination économiquement optimale des prix de détail et de gros. Cela permettrait notamment l'utilisation d'une tarification de type Ramsey-Boiteux, permettant d'atteindre un optimum économique de deuxième rang. Une telle approche, incitative, serait préférable à un remboursement de coûts encourus.

Taux de rémunération du capital

Selon l'AFORST, le taux de rémunération du capital employé, calculé sur la méthode usuelle du WACC, est inadapté à ce type d'infrastructures. Elle fournit à titre d'exemple le taux de 4 % utilisé par le Commissariat général du Plan pour les investissements publics de long terme. Elle ajoute que, même en utilisant une méthode de type WACC, une valeur inférieure à 8,5 % devrait être retenue.

Le taux d'actualisation du Commissariat général du Plan

Le Commissariat général du Plan a récemment modifié la valeur du taux d'actualisation applicables aux investissements publics, le portant de 8 % à 4 %.

Ce taux est utilisé pour évaluer l'opportunité d'investissements de long terme : il permet de comparer des événements passés, présents et futurs. Il se comprend hors notion de risque.

Le cadre théorique de sa détermination est celui dans lequel le taux s'écrit :

$$\rho_t = \omega + \eta g_t$$

où ω est le taux d'impatience (ou préférence pure pour le présent),

η est l'élasticité de la fonction d'utilité de la consommation
et g_t le taux de croissance de la consommation individuelle.

Pour Cegetel, un taux de rémunération du capital de 8,4 % serait approprié.

Enfin, selon le RANT, le taux actuel de 10,4 % est trop haut en comparaison notamment des taux d'intérêts actuels.

Définition d'actifs de durée de vie longue et incertaine

Dans le texte de la consultation, l'Autorité constatait que tous les investissements dans la boucle locale ne paraissaient pas de même nature :

- certains investissements ne sont réalisés *a priori* qu'une fois et correspondent ainsi à des actifs dont le renouvellement apparaît à la fois très lointain et incertain ;
- d'autres investissements au contraire ont une durée de vie plus courte et assez bien connue.

Cegetel indique que le génie civil et les câbles sont des actifs à durée de vie longue et incertaine. Les répartiteurs en revanche peuvent être classés avec les actifs à durée de vie courte et finie.

Selon FLORESS et IS Production, les fourreaux souterrains et les chambres de tirage ont une durée de vie très longue.

L'AFORST souligne que, s'agissant du génie civil, et des câbles dans une moindre mesure, aucun facteur d'usure ou d'obsolescence technologique n'impose un renouvellement. Elle met en avant une analogie avec des actifs comme un tunnel, un parking, un immeuble ou une autoroute.

En revanche, France Télécom affirme que classer le génie civil dans une catégorie d'actifs de durée de vie infinie n'est pas pertinent. Par ailleurs, l'incertitude liée aux durées de vie dans la méthode utilisée actuellement est faible. Pour des actifs de durée de vie de 30 ans dans le modèle, l'écart ne serait que de 5,4 % si leur durée de vie réelle était de 75 ans.

V. Tarif du dégroupage total

Niveau tarifaire du dégroupage total

France Télécom souligne que le tarif de 9,5 euros en France est déjà sensiblement plus bas que dans les autres grands pays européens. Elle fournit ensuite une estimation des écarts entre pays, en tenant compte d'un facteur correctif lié aux différences structurelles de coût. Les écarts entre la France et l'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni, calculés de cette manière, sont supérieurs à 20 %.

En revanche, l'AFORST estime que le tarif du dégroupage total devrait être compris entre 6,5 et 7,4 euros et fournit un modèle reposant sur une méthode de coûts courants FCM appliquée à une reconstitution des investissements historiques de France Télécom.

Telecom Italia souhaiterait que le tarif du dégroupage total soit abaissé et se situe dans un intervalle de 7,2 à 8,5 euros, afin de laisser une marge aux opérateurs alternatifs désirant concurrencer l'abonnement de France Télécom à partir du dégroupage total.

Neuf Télécom soutient la position de l'AFORST et cite la fourchette 6,5–7,4 euros.

Le RANT considère que la boucle locale cuivre est aujourd'hui survalorisée et demande une baisse significative.

Enfin, IS Production et FLORESS souhaiteraient que le tarif du dégroupage soit modulé en fonction de la longueur de la ligne d'abonné.

Assiette géographique du calcul du tarif du dégroupage total

Selon l'AFORST, l'assiette de 21 millions de lignes correspond à une couverture de 67 % des lignes, soit 2 250 répartiteurs. Les opérateurs alternatifs sont loin d'avoir atteint cette limite et ne devraient pas l'atteindre durant les trois prochaines années. Il semblerait dès lors contre-productif de modifier cette assiette, sécurisée juridiquement par le Conseil d'Etat.

France Télécom, en revanche, estime que l'assiette de 21 millions de lignes correspond au plus à 1 400 répartiteurs et devrait être atteinte par les limites du dégroupage à fin 2005.

Par ailleurs, France Télécom indique qu'elle serait désavantagée si l'assiette du service universel était retenue pour le calcul d'un tarif appliqué partout. En effet, les zones non rentables du service universel ne s'équilibrent que grâce aux communications, et le tarif de location du dégroupage ne saurait donc équilibrer les coûts réels de France Télécom dans ces zones.

Cegetel considère que l'assiette actuelle ne sera pas dépassée par les opérateurs seuls, sans intervention publique. Il est cependant trop tôt pour prendre celle-ci en considération. Par ailleurs, les lignes non éligibles aux technologies DSL pourraient être retirées de l'assiette de calcul.

Free souligne que l'assiette actuelle de 21 millions de lignes a été pleinement validée par le Conseil d'Etat et qu'elle devrait donc être conservée tant qu'une extension significative du dégroupage n'a pas été observée.

Autres coûts de la ligne : exploitation, SAV, coûts spécifiques, coûts communs

Le RANT souhaiterait qu'un audit spécifique des coûts de service après-vente soit effectué.

Cegetel considère qu'il pourrait être intéressant de disposer de comparaisons internationales sur les coûts d'exploitation, et de revoir les coûts spécifiques en tenant compte notamment des effets d'échelle dus à la croissance du dégroupage. Par ailleurs, les coûts de SAV ont été prévus pour un certain nombre de lignes : une mise à jour doit être rapidement effectuée, de même que pour les coûts DIVOP. Enfin, les coûts communs doivent être cohérents avec ceux utilisés pour les autres prestations d'interconnexion.

L'AFORST jugerait utile de réaliser un audit spécifique des coûts d'exploitation et de SAV. Elle souhaiterait également disposer de données factuelles sur les coûts spécifiques, et voir les coûts communs revenir au niveau de ceux des autres prestations d'interconnexion.

Autres tarifs du dégroupage

Ces tarifs, sans être explicitement dans le champ de la consultation, ont fait l'objet de plusieurs remarques dans les contributions reçues. Le prix du câble de renvoi distant, notamment, a été jugé excessif par plusieurs acteurs, dont Mobius et Free.

Enfin, selon l'AFORST, les frais d'accès au service du dégroupage devraient être compris entre 30 et 40 euros et ne plus inclure de coûts relatifs aux systèmes d'information, totalement amortis sur le premier million de lignes dégroupées.

VI. Mise en œuvre

L'AFORST souhaite que l'Autorité mette en œuvre une baisse du tarif du dégroupage total dès le mois de juillet 2005 et estime qu'un décalage de ce calendrier serait préjudiciable au consommateur et contestable du point de vue de la concurrence.

Cegetel pense qu'il serait nécessaire de calculer la valeur des investissements non amortis de France Télécom et d'étudier les paramètres nécessaires à la méthode : taux de rémunération du capital, taux de progrès technique, durées de vie. Elle propose par ailleurs de :

- comparer les coûts et revenus sur les dix dernières années, afin de mesurer l'avance de provision ;
- modéliser un réseau aujourd'hui sans investissement de nouveau génie civil ;
- modéliser un réseau de taille identique à celui de France Télécom mais optimisé en terme de technologie et d'architecture.

Le RANT demande que France Télécom communique la carte de ses réseaux, et que l'Autorité rende publics les éléments qui lui sont fournis par France Télécom.

VII. Liste des contributeurs

AFORST
Awisa
Cegetel
Réseau d'Aménagement Numérique du Territoire
Europe Economics
Floress
France Télécom
Free
IS Production
Mobius
Neuf Télécom
Nivernet
Omega Production
Patrick Rey
Telecom Italia