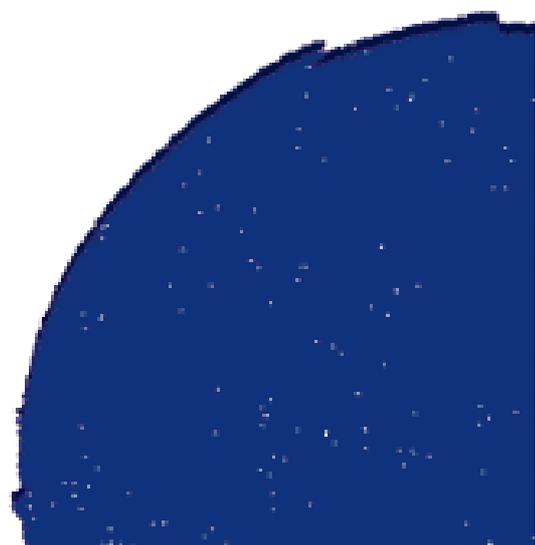


**Synthèse de la consultation publique d'octobre
2005 sur la méthode de valorisation des actifs de
la boucle locale cuivre ainsi que la méthode de
comptabilisation des coûts applicable au
dégrouperage total**



I. - Contexte

Dans l'ancien cadre réglementaire, le code des postes et des télécommunications (articles D. 99-23 et suivants) imposait à France Télécom de faire droit aux demandes raisonnables d'accès à la boucle locale. Les tarifs de cet accès devaient être orientés vers les coûts et l'article D. 99-24 imposait des prescriptions en ce qui concerne les principes tarifaires applicables. Sur le fondement de ce même article, l'Autorité a été amenée à préciser la méthode retenue de calcul des coûts moyens incrémentaux de long terme relatifs à l'accès à la boucle locale par la décision n° 00-1171 du 30 octobre 2000 modifiée le 24 mars 2005.

Le nouveau cadre juridique mis en place par la loi du 9 juillet 2004 susvisée impose à l'Autorité de mener une analyse des marchés pertinents du secteur des communications électroniques afin de constater l'existence ou non d'opérateur disposant d'une influence significative et d'imposer les obligations proportionnées aux objectifs de régulation répondant aux problèmes de concurrence constatés. Enfin, le décret n° 2004-1301 du 26 novembre 2004 a abrogé notamment les dispositions du code des postes et des télécommunications précitées relatives au dégroupage.

Conformément à ce nouveau dispositif réglementaire, l'Autorité a mené l'analyse du marché de gros des offres d'accès dégroupé à la boucle locale cuivre et à la sous-boucle locale cuivre. France Télécom a été déclarée opérateur disposant d'une influence significative sur ce marché et l'Autorité a, par sa décision n° 05-0277 susvisée, imposé un ensemble d'obligations afin de remédier aux problèmes de concurrence constatés. Les obligations ainsi imposées le sont en vertu de l'article 11 de cette décision jusqu'au 1^{er} mai 2008 sans préjudice d'un éventuel réexamen anticipé dans les conditions fixées à l'article D. 303 du code des postes et des communications électroniques.

L'Autorité a notamment prescrit une obligation de contrôle tarifaire. Ainsi, l'article 9 de cette décision dispose que :

« France Télécom doit offrir les prestations d'accès dégroupé à la boucle locale cuivre et à la sous-boucle locale cuivre ainsi que les prestations associées à des tarifs reflétant les coûts correspondants, en respectant en particulier les principes d'efficacité, de non discrimination et de concurrence effective et loyale.

Le tarif d'un accès partagé doit correspondre aux coûts incrémentaux de l'accès partagé, c'est-à-dire à ses coûts spécifiques.

S'agissant du tarif du dégroupage total, cette obligation fera l'objet d'une décision complémentaire ultérieure ».

II. – La concertation menée par l'Autorité

Afin d'établir cette méthode de manière transparente et conformément au cadre en vigueur, en particulier l'article L. 32-1 III du code des postes et des communications électroniques (CPCE), l'Autorité a lancé un processus de consultation des acteurs du secteur.

Quatre réunions multilatérales se sont tenues le 1^{er} avril 2005, le 15 avril 2005, le 13 mai 2005 et le 5 juillet 2005, afin de permettre aux acteurs du secteur de débattre de la question. La troisième réunion a été l'occasion d'échanges avec des experts du monde académique et des consultants spécialisés.

L'Autorité a publié le 14 avril 2005, sur son site Internet, et annoncé par voie de communiqué de presse, une consultation publique sur les méthodes de valorisation de la boucle locale cuivre. Elle a annoncé à cette occasion une décision relative au choix de la méthode de valorisation du coût en capital de la paire de cuivre pour l'automne 2005.

Quinze réponses à cette consultation ont été reçues le 7 juin 2005, donnant lieu à une synthèse réalisée par l'Autorité et publiée le 7 juillet 2005 sur son site Internet.

Un projet de décision a ensuite été soumis à consultation publique du 30 septembre au 31 octobre 2005. L'Autorité a reçu quatre contributions qui l'ont amenée à modifier ou clarifier certains aspects du projet de décision, qui a donc été amendé en ce sens.

Le présent document de synthèse présente les principaux points relevés par les acteurs et les réponses et commentaires que l'Autorité a été amenée à formuler et éventuellement à inclure dans son projet de décision à l'occasion de la notification à la Commission européenne.

III. – Principaux points relevés par les acteurs et réponses et commentaires de l'Autorité

III. – 1. Commentaires sur les principes guidant l'Autorité dans le choix de la méthode

Sur le principe du « make or buy »

France Télécom affirme regretter l'abandon de la référence au « *make or buy* », et estime que « *le choix de ne privilégier dans le moyen terme que l'accès dégroupé à la boucle locale serait [...] hasardeux voire dangereux pour l'innovation* ».

UPC France met également en avant le risque de trop favoriser le recours au dégroupage alors qu'il existe des technologies d'accès alternatives et considère que le projet de décision favorise la seule concurrence par les services au détriment d'une concurrence par les infrastructures. UPC France indique que « *la régulation devrait donc avoir pour objectif de permettre aux nouveaux entrants de 'gravir l'échelle des investissements', c'est à dire de leur permettre de déployer progressivement leur propre infrastructure vers le client et d'assurer la rentabilité, même sur le long terme, de ces investissements conséquents* ».

De son côté, l'AFORS Télécom « *soutient totalement le fait que la boucle locale de cuivre de France Télécom est une infrastructure essentielle pour laquelle placer l'évaluation économique dans une pure logique de 'make or buy' serait une aberration économique* ».

L'Autorité relève avec les acteurs que les conditions d'une concurrence effective, loyale et durable doivent être mises en place. En théorie, ces conditions peuvent être réunies dans le cadre de deux paradigmes :

- une concurrence par les services, favorisant l'usage des ressources déjà en place ;
- une concurrence par les infrastructures, favorisant l'émergence de ressources alternatives.

Loin de s'opposer, ces deux approches se complètent.

Elle se complètent dans le temps : la concurrence par les services permet aux opérateurs dans un premier temps d'acquérir les effets d'échelle et de gamme nécessaires afin de légitimer la construction d'infrastructures en propre. Cette approche permet ainsi de respecter la progressivité du déploiement des opérateurs.

La concurrence par les services permet également aux opérateurs l'acquisition d'une base de clientèle, le développement de services propres à destination de ces clients, qui sont des conditions préalables au déploiement d'infrastructures en propre, et ce d'autant plus que les investissements dans les infrastructures sont élevés.

Elles peuvent également être complémentaires selon les segments de réseau considérés : la théorie économique montre qu'il est inefficace de dupliquer certaines infrastructures, comme les facilités essentielles, tandis qu'il est économiquement rationnel d'encourager la duplication de certaines autres.

L'Autorité relève que la qualification d'infrastructure essentielle de la boucle locale cuivre n'a pas été remise en cause dans les commentaires reçus.

Sur la période d'analyse, contrainte par le cadre réglementaire des analyses de marchés, cette qualification d'infrastructure essentielle, comme le déploiement observé de la plupart des opérateurs, ne sont pas compatibles avec un signal économique favorable à la duplication de l'infrastructure de boucle locale cuivre de France Télécom.

L'Autorité maintient donc son analyse sur ce point, mais pourra naturellement être amenée à le réexaminer lors d'une prochaine analyse de marché.

III. – 2. Commentaires sur l'évaluation des coûts du dégroupage total

Sur les coûts d'exploitation de la paire de cuivre

L'AFORS Télécom a relevé que les coûts d'exploitation passaient « de 1,92 euros à 2,10 euros, soit une augmentation de plus de 9% [...] sans aucune justification ».

L'Autorité confirme que ces coûts d'exploitation sont conformes aux valeurs issues des audits réalisés depuis plusieurs années.

Sur les coûts liés à la fourniture du service de dégroupage

L'AFORS Télécom et Free ont souligné l'importance de mettre en place des mécanismes de suivi de la qualité de service du dégroupage et des gains de productivité éventuels de France Télécom.

L'Autorité a modifié la rédaction du projet de décision en ce sens.

Sur le périmètre de calcul des coûts du dégroupage

Free s'inscrit contre le changement d'assiette géographique du dégroupage et indique que « rien ne permet de supposer au vu de la croissance de la présence des opérateurs que ceux-ci accéderaient à plus de 2 500 NRA ».

L'AFORST, pour sa part, indique que les 21 millions de lignes retenues comme assiette géographique dans la décision n°02-323 du 16 avril 2002 correspondent environ aux 2 300 plus importants répartiteurs, et que seuls 1 000 répartiteurs sont aujourd'hui dégroupés. Elle conclut donc que « la possibilité de voir plus de 2 300 répartiteurs dégroupés dans la période de 3 ans fixés par la décision de l'Autorité n°05-0277 est totalement irréaliste ».

Enfin, l'AFORST cite un point presse de l'Autorité expliquant que l'intervention des collectivités permettrait de rendre viable le dégroupage des 2 950 plus importants répartiteurs, correspondant à 75% de la population. Elle conclut donc qu'il « conviendrait de retenir au maximum une assiette de 75% du parc de lignes ».

L'Autorité souhaite préciser que le changement d'assiette du calcul auquel elle souhaite procéder ne repose pas nécessairement sur la prévision d'un parc de répartiteurs dégroupés supérieur à 2 950.

En effet, les raisonnements menés par Free ou l'AFORST s'avéraient pertinents dans le cadre d'un développement linéaire du dégroupage, allant des plus importants répartiteurs aux plus petits. Ce modèle avait été retenu en 2002, avant le lancement effectif du dégroupage, et a été vérifié jusqu'en 2005.

Cependant, l'intervention des collectivités, qui s'intensifie depuis le vote de l'article L. 1425-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, est de nature à le remettre en cause.

En effet, on observe que de nombreux projets visent à dégroupier des répartiteurs qui ne se situent pas dans la liste des 1 000, 2 300 ou même 2 950 plus importants NRA. A titre d'exemple, le département des Pyrénées-Atlantiques a décidé le dégroupage de 167 de ses 169 répartiteurs, et le Loiret conduit un projet similaire. Des répartiteurs de toutes les tailles sont donc amenés à être dégroupés.

Dans ce cadre, il apparaît impossible aujourd'hui pour l'Autorité de définir une nouvelle empreinte potentielle du dégroupage pour les années à venir, les choix des acteurs publics ne relevant pas uniquement de facteurs de rentabilité directs. En particulier, il ne paraît pas envisageable de prendre comme hypothèse que le dégroupage ne concernera pas, ou seulement marginalement, les répartiteurs qui ne sont pas inclus dans les 2 950 plus importants.

De son côté, France Télécom indique soutenir l'extension de l'assiette de lignes mise en avant par l'Autorité, mais réfute que des doubles comptes avec le mécanisme de compensation du service universel imposent une limite supérieure à cette assiette.

Il apparaît cependant que le déficit compensé par le service universel dans les zones non rentables provient bien de l'accès. La prise en compte des coûts des lignes téléphoniques des zones non rentables revient donc bien à effectuer un double compte du coût de ces lignes.

Pour le dégroupage, il serait logique de regarder les coûts de référence sur l'ensemble du territoire, de même qu'on regarde le coût de la paire de cuivre sur l'ensemble des lignes (analogiques, numériques, lignes louées) ; mais ce faisant, on prendrait donc en compte des lignes téléphoniques déjà compensées par le service universel dans les zones non rentables. Il est donc logique de les écarter dans les coûts pris en référence.

Néanmoins, pour que cette restriction reste valable dans le temps et que l'ensemble du système soit cohérent quand le dégroupage se développera, il faudra que les lignes dégroupées en zone non rentable soient compensées.

III. – 3. Commentaires sur les modalités de mise en œuvre

Sur les chroniques d'investissements utilisées

Dans sa réponse à la consultation, l'AFORST déplore que l'Autorité « *semble résolue à se contenter de la meilleure estimation, fournie par France Télécom* » et regrette que la reconstitution de chronique à laquelle elle avait procédé lors du processus de consultation au printemps 2005 n'ait pas été pris en compte.

Par ailleurs, elle souhaiterait que « *les éléments fournis par France Télécom fassent l'objet d'une vérification, voire d'analyses poussées de la part de l'ARCEP* ».

Ces positions sont également défendues par Free SAS.

En l'absence de données précises auditables, l'Autorité a elle-même conduit un travail de reconstitution des chroniques de France Télécom, à partir des données historiques qu'elle a pu rassembler. Ce travail a été conduit selon une méthodologie proche de celle utilisée par l'AFORST.

A l'issue de la première phase de consultation, l'Autorité disposait donc de trois sources pour estimer la chronique d'investissements : une reconstitution à partir de données publiques, que l'on nommera « *chronique AFORST* », proche du travail interne réalisé par l'Autorité, une reconstitution proposée par France Télécom et une simulation de réseau construit en régime permanent.

La simulation de régime permanent, correspondant à un réseau construit sur un rythme régulier, semble la plus éloignée de la réalité, caractérisée par un pic d'investissement ; elle n'a donc pas été retenue.

Le travail de l'AFORST apparaît comme le meilleur effort de modélisation extérieure réalisable. Il présente toutefois un certain nombre de contradictions non résolues, dues au manque d'informations fiables pour certaines périodes du passé, propres à entacher sa crédibilité.

La chronique présentée par France Télécom semble donc la plus fiable pour estimer les investissements de la période comprise entre 1950 et 1992, bien qu'elle présente certainement une distance avec la réalité. Cette distance est due à l'absence de données historiques et un audit spécifique ne pourra la combler. Toutefois, certains tests de pertinence sont vérifiés par

cette reconstitution. En particulier, la valeur à neuf du réseau calculée à partir de cette chronique est cohérente avec la valeur à neuf utilisée par l'Autorité dans sa décision n° 02-323.

Enfin, il convient de signaler que l'utilisation de la chronique reconstituée par l'AFORST conduirait à un tarif du dégroupage total plus élevé.

Sur les investissements prévisionnels

Free et l'AFORST font observer que la méthode retenue lisse les cycles d'investissements et qu'une reprise des investissements de France Télécom ne devrait donc avoir qu'un impact mineur sur le tarif du dégroupage.

Free observe cependant que « *les rapports de gestion de France Télécom ne font pas état d'une reprise des investissements dans la boucle locale métallique* », tandis que l'AFORST indique également que ces investissements n'apparaissent pas en hausse, du moins jusqu'au premier semestre 2005, d'après une étude de l'IDATE.

L'Autorité confirme que les investissements prévisionnels retenus pour 2005, 2006 et 2007 ne présentent qu'un impact marginal sur le tarif du dégroupage total et ne conduisent pas celui-ci à présenter une évolution à la hausse.

Sur les acquisitions à titre gratuit

Dans sa réponse à la consultation, Free indique que :

« Free conteste vivement la méthode retenue par l'ARCEP qui consiste à faire supporter aux opérateurs des investissements non réalisés par France Télécom ».

L'AFORST indique qu'elle « *ne peut que soutenir la position selon laquelle les acquisitions à titre gratuit sont déduites de la chronique d'investissements, mais souhaiterait une analyse plus poussée sur les montants à prendre en compte* ».

L'Autorité rappelle que les acquisitions à titre gratuit sont bien déduites des chroniques d'investissements de France Télécom, et qu'elles étaient déjà prises en compte correctement dans la précédente méthode de comptabilisation des coûts de la boucle locale.

Ces données font partie du périmètre de l'audit des comptes de France Télécom de l'année 2002. Les valeurs auditées sont cohérentes avec les valeurs indiquées par France Télécom dans sa réponse au questionnaire du 29 juillet : 15% des unités d'œuvre du génie civil du réseau de France Télécom ont été acquises à titre gratuit, ce qui correspond au maximum à 22% du génie civil de boucle locale en considérant que l'ensemble des acquisitions à titre gratuit concerne des actifs de boucle locale.

Sur les durées de vie des actifs

L'AFORS Télécom estime que les durées de vie économiques devraient être rallongées, mais propose dans le même temps « *par prudence* » de retenir des valeurs identiques à celles actuellement utilisées, à savoir 30 ans pour le génie civil et 20 ans pour les câbles.

De son côté, France Télécom propose des valeurs dans le haut des fourchettes soumises à consultation par l'Autorité.

Concernant les câbles, France Télécom s'appuie sur l'âge moyen actuel de ce type d'actifs, qu'elle estime à 20 ans, auquel France Télécom rajoute une estimation de la durée de vie résiduelle de l'actif. « *La durée de vie résiduelle prévisible de ces câbles est au moins celle des technologies sur cuivre de type ADSL en cours de diffusion, soit au moins de 8 à 12 ans* ». L'Autorité observe que France Télécom ne justifie pas l'âge moyen des actifs qu'elle met en avant. En outre, la démarche suivie par France Télécom confond la durée prévisible d'une technologie fondée sur la paire de cuivre, et la durée de vie résiduelle des câbles actuellement en service. Ainsi, elle omet de prendre en compte les investissements de mise à niveau et de renouvellement des câbles. L'estimation proposée ne peut être retenue puisqu'elle écarte les phénomènes d'usure et d'obsolescence, dont on sait l'existence y compris dans le cas précis de cette technologie (des efforts de mise à niveau du cuivre par du cuivre ont déjà été constatés historiquement).

Concernant le génie civil, France Télécom met en avant qu'elle remplace actuellement son génie civil au rythme de 1% par an, et qu'« *une durée de vie de 50 ans est donc la plus raisonnable* ». L'Autorité observe le caractère insuffisant et non probant de l'argument avancé. Le rythme d'investissement une année donnée est insuffisant à caractériser la durée de vie physique ni même économique d'un actif. En effet, les effets de cycles d'investissement sont très marqués sur le génie civil et France Télécom note elle-même dans sa réponse qu'« *une reprise de l'investissement dans les années proches est d'ores et déjà programmée* ».

Sur le taux de progrès technique utilisé

Dans sa réponse à la consultation, l'AFORST souligne que le mode de calcul utilisé par l'Autorité repose uniquement sur des données internes à France Télécom, et « *reflète donc plus la manière dont France Télécom a réalisé ses investissements que des prix de marché véritables* ».

Par ailleurs, l'AFORST propose le recours à l'ICC (indice du coût à la construction) comme indice de référence pour le progrès technique du génie civil. L'utilisation de cet indice conduirait à un progrès technique de 0,32 %.

L'Autorité a considéré que l'ICC, qui repose sur les prix constatés des marchés de bâtiments, ne semble pas à même de traduire l'évolution des prix du génie civil de France Télécom. Elle a toutefois, avant de choisir la méthode proposée par France Télécom, examiné si le recours à des indices extérieurs d'évolution des prix de travaux publics pouvait la conduire, au titre de l'efficacité, à réfuter les valeurs établies par France Télécom.

L'utilisation de l'indice général de travaux publics TP01 conduirait à un progrès technique de -0,9 %. L'utilisation de l'indice TP02, relatif aux ouvrages d'art en site terrestre, fluvial ou maritime et fondations spéciales, qui est recommandé pour les travaux en souterrain à faible profondeur en milieu urbain, conduirait à un résultat similaire à celui obtenu à partir de l'indice TP01. Ces taux traduiraient ainsi une augmentation des prix du génie civil plus forte que celle résultant du taux de progrès technique déterminé par France Télécom.

Enfin, il convient de signaler que le recours à un taux de progrès technique déterminé par France Télécom, dans les conditions qui sont exposées dans le projet de décision, est conforme aux règles qui ont été suivies pour la détermination des coûts du catalogue d'interconnexion depuis 2002. Ce point n'a d'ailleurs jamais donné lieu à contestation de la part des acteurs du secteur.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité considère que le taux de progrès technique constaté par France Télécom est le plus pertinent pour être appliqué aux actifs de boucle locale. Il se révèle également plus favorable pour les opérateurs alternatifs qu'un indice extérieur pertinent.