

Contribution de l'AFORST à la consultation publique de l'ARCEP relative aux conditions économique d'accès aux infrastructures de génie civil de France Télécom

A Paris, le 15 février 2010

L'AFORST remercie l'Autorité de lui offrir la possibilité de participer à sa réflexion sur les conditions économiques d'accès aux infrastructures de génie civil de France Télécom.

Les membres de l'AFORST répondront chacun en leur nom aux questions posées par l'Autorité et apporteront une analyse économique éclairée.

Néanmoins, compte tenu des enjeux concurrentiels et opérationnels liés à l'accès au génie civil de l'opérateur historique, l'AFORST souhaite faire part à l'Autorité de remarques d'ordre général qu'appelle le document soumis à consultation publique.

Sur les conditions opérationnelles d'accès

Au préalable et avant de s'attacher à l'analyse des questions de la consultation, l'AFORST souhaite attirer l'attention de l'Autorité sur les conditions opérationnelles de l'accès au génie civil.

Dans sa décision n°2008-0835, l'Autorité a imposé à France Télécom de donner accès à son génie civil pour permettre aux opérateurs concurrents investis dans la desserte résidentielle de déployer leurs réseaux en fibre. En application de cette décision, l'opérateur historique a publié une offre de référence qui propose des règles d'ingénierie pour gérer l'occupation de ses 450 000 kilomètres de fourreaux. Ses règles reposent notamment sur les principes suivants :

- permettre la vie du réseau cuivre existant et ne pas entraver son futur retrait ;
- optimiser l'espace disponible tout en sécurisant les réseaux ;
- éviter la préemption de l'espace disponible par le premier opérateur arrivé ;
- permettre l'installation d'équipements passifs dans les chambres de génie civil ;
- garantir l'accès aux fourreaux d'adduction dans tous les cas ;

Dans ce contexte, l'AFORST tient à souligner qu'il est primordial de s'assurer de la mise en œuvre effective des règles d'ingénierie et du caractère opérationnel du droit d'accès aux infrastructures de l'opérateur SMP en même temps que de recueillir l'avis des opérateurs sur les différentes modalités économiques pour l'accès au génie civil de France Télécom.

L'AFORST rappelle qu'il appartient au régulateur de veiller à l'application des remèdes qu'elle impose à l'opérateur qui exerce une influence significative sur le marché. A ce titre, l'AFORST souhaite insister sur le fait que les règles actuelles d'accès aux infrastructures de génie civil de l'ancien monopole demeurent un remède encore incomplet et insuffisant et ne sauraient être considérées comme une solution définitive.

A titre d'exemple, lorsqu'un opérateur alternatif souhaite utiliser le génie civil de France Télécom par le biais de l'offre LGC-DPR, il doit demander au préalable l'étude d'un tracé, non pas entre deux lieux, mais entre deux chambres précises, préalablement identifiées par ses soins sur le terrain. En cas de saturation des fourreaux, l'opérateur alternatif n'a connaissance des tronçons saturés que s'il a souscrit une option (payante) ad hoc.

Ainsi, l'AFORST constate une carence de la régulation *ex ante* qui n'impose pas à France Télécom d'étudier un tracé alternatif utilisant des chambres disponibles et dont il a connaissance. En outre, au-delà de ces problèmes qui retardent le déploiement des réseaux en fibre optique par les opérateurs alternatifs, il faut noter que ces derniers sont placés dans une situation d'asymétrie d'information : si France Télécom déclare un tronçon saturé, aucune vérification n'est possible, et de toute façon elle a toute information interne qui lui permette de traiter la question pour ses besoins propres.

Cette asymétrie d'information se révèle très préjudiciable pour le développement d'une saine concurrence et se traduit notamment par un taux de présence de l'opérateur historique sur le marché des entreprises se situant à hauteur de 80%. Une étude commandée par l'AFORST a été transmise à l'Autorité lors de sa contribution relative à l'analyse de marchés des services de capacité.

En outre, il apparaît que les opérateurs alternatifs souffrent de la longueur et de la complexité des délais d'instructions de l'opérateur historique à chacune des étapes conduisant au déploiement de la fibre optique.

En conséquence, l'AFORST rappelle que les conditions opérationnelles de cet accès sont un préalable impératif à la détermination des conditions économiques et que l'accès aux fourreaux constitue le premier barreau de l'échelle des investissements.

Sur les conditions économiques d'accès

A titre préliminaire, l'AFORST rappelle que l'Autorité a permis que France Télécom intègre dans ses coûts réglementaires les ressources nécessaires au renouvellement de la boucle locale. Cette infrastructure qualifiée d'essentielle constitue un point de passage incontournable pour le développement du marché du haut ou du très haut débit. En effet, comme l'indique l'Autorité dans sa consultation, le développement de la fibre optique repose en grande partie sur l'utilisation des fourreaux et des autres infrastructures du génie civil de France Télécom.

Dans ce contexte, les conditions économiques de l'utilisation de ces infrastructures constituent un enjeu majeur de la régulation des réseaux à très haut débit. Or, l'AFORST constate sur la base des données publiques disponibles que 800 millions d'euros par an, soit 8 milliards d'euros depuis 2000, ont été intégrés dans les coûts réglementaires de France Télécom pour assurer le périmètre et le renouvellement de la boucle locale, sans qu'ils aient été réellement dépensés.

Ainsi, l'AFORST considère que ces montants considérables accumulés au fil du temps par France Télécom pourraient utilement être mobilisés pour financer le renouvellement de la paire cuivre par de la fibre. Toutefois, en pratique la juste affectation de ces montants à la modernisation des réseaux n'est assurée ni en volume ni en conditions d'accès aux opérateurs alternatifs.

En conséquence, l'AFORST propose, pour mettre fin à cette situation économique paradoxale et préjudiciable aux opérateurs alternatifs, des solutions simples concernant le génie civil de France Télécom pour faciliter le développement du très haut débit au bénéfice des consommateurs :

- La révision de la méthode actuelle des coûts courants économiques ;
- La révision du cadre réglementaire de la séparation comptable ;
- La gratuité de l'accès aux infrastructures de génie civil pour une durée déterminée pouvant aller de trois à cinq ans et la gratuité des prestations annexes ;

En premier lieu, l'AFORST appelle de ses vœux une nouvelle procédure d'adaptation des tarifs à la réalité des coûts. Celle-ci devrait passer par une révision en profondeur de la méthode des coûts courants économiques précédemment retenue. L'Autorité a consacré cette méthode dans sa décision n°05-0834 définissant la méthode de valorisation des actifs de la boucle locale cuivre ainsi que la méthode de comptabilisation des coûts applicable au dégroupage total.

Néanmoins, parmi les critères retenus justifiant le choix de la méthode des coûts courants économiques figure sa capacité de lissage des annuités sur la durée du cycle d'investissement : *« Idéalement, le prix de mise à disposition de l'infrastructure ne devrait évoluer qu'avec le prix des actifs. La méthode des annuités économiques est précisément fondée sur ce principe. »¹.*

Or, le régulateur n'envisage pas de grands chocs d'investissements entre 2010 et 2040 comme elle le rappelle dans la consultation publique :

« ...sur la base des informations dont elle dispose aujourd'hui, l'Autorité estime que l'annuité correspondant aux investissements en génie civil en conduite pour la boucle locale, calculée selon la méthode des coûts courants économiques, a vocation à baisser à terme, en raison d'un niveau d'investissement tendanciel a priori plus faible que celui d'il y a quarante ans. Le graphique ci-dessous fournit une image simplifiée de l'évolution simulée du coût en génie civil de boucle locale en conduite entre 2010 et 2040 en considérant que dans le futur les investissements seront constants et égaux à la moyenne des investissements consentis entre 2004 et 2007 ».²

Par ailleurs, dans sa décision constatant le non lieu à poursuivre la procédure de sanction ouverte à l'encontre de la société France Télécom rendue le 17 juin 2009, l'Autorité indique que la société France Télécom a réalisé une évaluation complémentaire (pour apprécier le caractère orienté vers les coûts du tarif mensuel du dégroupage total) pour confirmer la pertinence de ce niveau. Pour cela, France Télécom a eu recours au modèle de tarification établi en 2005 dont elle a prolongé les calculs. Afin de parfaire cette estimation, elle a pris en compte plusieurs facteurs structurants parmi lesquels, on retrouve le niveau des investissements.

Il est ainsi indiqué que : *« le niveau des investissements effectifs de la société France Télécom dans la boucle locale sur la période 2005-2008 [...] inférieur aux chiffres prévisionnels qui avaient été utilisés fin 2005 pour cette même période »³.*

¹ Décision ARCEP n° 05-0834 du 15 décembre 2005, page 11.

² Consultation publique de l'Autorité du 17 décembre 2009 sur l'accès au génie civil de France Télécom : Les conditions économiques de l'accès aux infrastructures de génie civil de France Télécom, page 14.

³ Décision du directeur général de l'ARCEP en date du 17 juin 2009 constatant le non-lieu à poursuivre la procédure de sanction ouverte à l'encontre de la société France Télécom, page 10.

Par conséquent, les critères retenus justifiant le choix des coûts courants économiques ne sont plus efficaces et nécessitent une révision en profondeur de cette méthode au regard de la diminution sensible du niveau des investissements de France Télécom.

En conséquence, l'AFORST propose d'utiliser une nouvelle méthode que l'on pourrait qualifier de coût prospectif incitatif, simple à mettre en œuvre, opposable, auditable, et qui permettrait de compenser les dépenses réelles tout en satisfaisant aux objectifs réglementaires d'efficacité des investissements.

Cette nouvelle méthode permettrait d'assurer le respect d'une véritable orientation vers les coûts tant pour les dépenses d'investissement que pour les dépenses d'exploitation. Elle contribuerait ainsi à faire baisser le prix du dégroupage et du bitstream qui permettrait aux opérateurs alternatifs, corrélativement, d'augmenter leurs investissements pour le déploiement des réseaux en fibre optique.

Les tarifs réglementaires résultant de cette nouvelle approche économique pourraient être mis en œuvre au travers d'une programmation pluriannuelle de plafonds tarifaires qui constituerait à la fois une incitation à l'efficacité pour France Telecom tout en assurant à l'ensemble des acteurs une visibilité à long terme.

En deuxième lieu, l'AFORST considère qu'afin de ne pas reproduire les dysfonctionnements de la régulation actuelle, il importe de procéder à la révision de la décision n°2006-1007 de l'Autorité relative aux obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable imposées à l'ancien monopole public.

Les évolutions proposées par l'AFORST s'articulent autour d'une idée directrice : améliorer la transparence et la lisibilité de la séparation comptable. Or aujourd'hui, l'AFORST constate que la présentation des comptes de France Télécom ne correspond pas à ceux d'une entreprise séparée⁴.

Les pistes d'évolution proposées concilient la nécessité d'une publication des comptes détaillée et le respect du secret des affaires. Ainsi, les propositions de l'AFORST visent surtout à mettre en place un véritable cadre de séparation comptable cohérent avec les comptes de France Télécom SA incluant des éléments de comptabilité patrimoniale. Ce nouveau cadre comptable permettrait notamment de séparer les câbles et le génie civil de la boucle locale.

En dernier lieu, l'AFORST indique au régulateur que s'agissant des montants accumulés au fil du temps par l'opérateur historique, il serait juste que les consommateurs récupèrent à travers les conditions de mise à disposition des infrastructures nécessaires au développement des réseaux à très haut débit l'effort consenti depuis de nombreuses années par les opérateurs alternatifs.

L'AFORST propose à l'Autorité une liste non exhaustive de mesures qui permettrait d'accélérer le déploiement des réseaux en fibre optique sur l'ensemble du territoire :

- La gratuité de l'accès aux infrastructures de génie civil pour une durée déterminée pouvant aller de trois à cinq ans ;
- La gratuité des prestations annexes au regard des sommes considérables acquittées par les opérateurs alternatifs pour des prestations identiques ;

⁴ Annexe 1 Propositions AFORST « Evolution de la séparation comptable ».

- La désaturation gratuite du réseau induit par le développement de la fibre ;

En tout état de cause, l'AFORST considère qu'il est anormal que les opérateurs alternatifs doivent à la fois financer le « renouvellement » de l'infrastructure historique de cuivre et investir dans l'infrastructure fibre qui vient la « remplacer » d'autant plus que France Télécom a cessé tout investissement sur le cuivre depuis plusieurs années.

Enfin, compte tenu des enjeux concurrentiels, l'AFORST souhaiterait que l'ARCEP saisisse pour avis l'Autorité de la concurrence afin qu'elle se prononce sur les questions concurrentielles du principe de la tarification des fourreaux.