

La Lettre

de l'Autorité

TOUT CE QUE VOUS AVEZ TOUJOURS VOULU SAVOIR SUR LES COÛTS...

Nicolas Curien,
membre
de l'Autorité



Les coûts ? Une matière sans doute trop austère pour que Woody Allen en tire une comédie... mais certainement assez cruciale pour que ce numéro de La Lettre lui consacre son « dossier » !

Si l'Autorité est un lieu où les coûts « comptent », en effet, c'est que la bonne conduite de la régulation des communications électroniques et des postes exige l'échange transparent d'informations comptables entre les entreprises dominantes de ces secteurs et l'ARCEP, dans le cadre défini par les analyses de marché et par la loi postale de mai 2005. L'échange peut être formalisé et récurrent, s'agissant des remèdes « fonciers » de la régulation asymétrique, comptabilisation des coûts et séparation comptable ; ou bien ponctuel et ciblé, afin par exemple de faciliter l'analyse d'une décision tarifaire, en permettant notamment la réalisation d'un test de ciseau.

Quelles charges doivent-elles être imputées à la fourniture de telle prestation d'un opérateur ? Le tarif de la prestation considérée excède-t-il les charges correspondantes, toutefois sans excès ? Tous les clients concernés, incluant éventuellement le prestataire lui-même, sont-ils traités de manière non discriminatoire ? Existe-t-il un risque d'éviction de la concurrence sur le marché de gros ou de détail duquel relève la prestation ? Toutes ces questions, qui occupent le régulateur au quotidien et réclament de sa part une juste appréciation, ont ici été formulées à dessein sans user du mot « coût » ;

... suite page 2

Le calcul des coûts : un exercice fondamental de la régulation

Pourquoi une *Lettre* sur les coûts, sujet aride s'il en est ? Parce que le calcul des coûts est au cœur du métier de régulateur. Le chiffrage des coûts sert en effet un objectif fondamental de la régulation qui est de s'assurer que la tarification des opérateurs est loyale et équilibrée, qu'elle ne risque pas d'entraîner l'éviction des concurrents. **Ainsi, le régulateur est-il sans cesse amené à se demander si un tarif est au dessus ou en dessous des coûts. Ce travail nécessite une forte expertise. A chaque coût son analyse...**

L'Autorité a mis en œuvre différents concepts de coûts dans différents cas de régulation, essentiellement dans le domaine des marchés de gros.

Une approche historique permet d'en présenter de façon concrète les multiples facettes et les contextes associés.

L'interconnexion commutée fixe

Les principes généraux employés par l'Arcep ont d'abord été appliqués dans le cadre du contrôle des tarifs de l'interconnexion au réseau fixe commuté de France Télécom.

• La pertinence

Les coûts pris en compte sont les seuls coûts pertinents. Un coût, plus exactement un poste de coût, sera pertinent s'il existe une relation de causalité entre l'activité à laquelle il correspond et la prestation considérée. C'est ainsi que, dans le cas de l'interconnexion traditionnelle, les coûts commerciaux (correspondant à des activités en relation avec le client final) ont été écartés. Il en a été de même des coûts relatifs à la ligne téléphonique, bien qu'ils soient de nature technique. La raison en est que ces coûts sont indépendants du volume des communications et qu'il a été considéré qu'ils devaient être couverts par les abonnements téléphoniques. Ainsi, le périmètre finalement retenu est celui correspondant aux équipements de réseau dont le dimensionnement

dépend du volume des communications. Pour autant, les activités nécessairement associées (planification, exploitation, approvisionnement, support, ...) sont prises en compte.

• Le coût du capital

Le périmètre ainsi retenu permet, sous réserve des capacités de la comptabilité analytique de l'opérateur, d'isoler la masse des coûts annuels correspondants. Les coûts d'exploitation ne posent pas de difficulté particulière : ce sont ceux encourus sur la période considérée.

Les coûts d'investissement (les « CAPEX ») donnent lieu à un coût annualisé correspondant à la rémunération, à travers un « *taux de rémunération du capital* », du capital immobilisé au cours de l'année considérée. Dans une approche strictement comptable, le calcul s'appuie sur la chronique des valeurs nettes comptables, lesquelles résultent de l'investissement initial diminué des dotations annuelles d'amortissement. Cette modalité particulière correspond à la méthode dite « des coûts historiques », qui est la plus naturelle, mais qui présente l'inconvénient de ne pas prendre en compte correctement l'évolution de prix des actifs. ... suite p.2

DANS CE NUMÉRO

Consommateurs

- Décryptage de la loi "Chatel"

Juridique

- Les infrastructures essentielles

Haut et très haut débit

- Nouvelle analyse

Services télécoms

- Les ménages dépensent 93 € par mois





... suite de l'éditorial

et pourtant, aucune d'entre elles ne peut être instruite sans recourir à l'une au moins des nombreuses notions particulières que recouvre le vocable générique de coût : coût complet, coût moyen, coût marginal, coût incrémental, coût évitable, coût fixe, coût variable, coût commun, coût attribuable, coût historique, coût de long terme, etc.. Au sein d'une palette aussi riche, reste à déterminer lequel est le « bon coût », compte tenu du contexte d'analyse et de l'objectif poursuivi !

Lacanien à ses heures, Claude Riveline, professeur à l'Ecole des Mines de Paris, osait porter en exergue de son cours de gestion : « Les coûts n'existent pas ! ». Propos obscurantiste... ou vérité pénétrante ? De l'interprétation, émerge le sens ! Car si les coûts n'existent pas... c'est bien-sûr en tant que données invariables qui pourraient être observées de manière univoque et indépendante de l'usage qui en est fait. Autrement dit, en économie industrielle, un produit ou un service n'est pas intrinsèquement doté d'un coût, à la manière dont, en physique, un corps pesant est pourvu d'une masse mesurable sans ambiguïté. Par essence, un coût est contingent à son utilisation et c'est précisément pourquoi différentes notions de coût coexistent, chacune prenant sa pertinence dans un emploi spécifique. Un coût n'est pas un attribut naturel et absolu qui pourrait être lu dans une grande table des coûts ; c'est au contraire un artefact, une construction de l'analyste, un « agent intelligent » au service d'un modèle, un outil façonné dans le but d'éclairer un choix de régulation ou qualifier une situation de marché dans une circonstance précise. Tel est, après décodage, le message important crypté dans la formule lapidaire de notre professeur de gestion.

En raison du caractère essentiellement contingent des coûts, les économistes attachent des coûts à des décisions uniquement, et non aux objets sous-jacents sur lesquels portent ces décisions : par exemple, le coût de l'objet « minute de téléphonie mobile », sans indication complémentaire, est une expression dénuée de signification ; ... suite page 3

... Suite de la p. 1

Dans le cadre de la tarification de la paire de cuivre, l'Autorité lui a préféré la méthode des « coûts courants économiques » (cf. *infra*)

Ces coûts constituent la « ligne de flottaison » : l'orientation des tarifs vers les coûts est obtenue, sans léser l'entreprise, quand les revenus équilibrent exactement les coûts ainsi évalués.

• Les coûts par élément de réseau

Le réseau, c'est-à-dire les infrastructures techniques déployées pour acheminer les communications téléphoniques, peut être représenté comme un ensemble d'équipements, les « éléments de réseau » constituant des « nœuds » ou des « arcs ». Une telle modélisation n'est pas univoque : elle résulte d'un compromis entre réalisme et simplicité. L'exemple suivant en est une illustration :

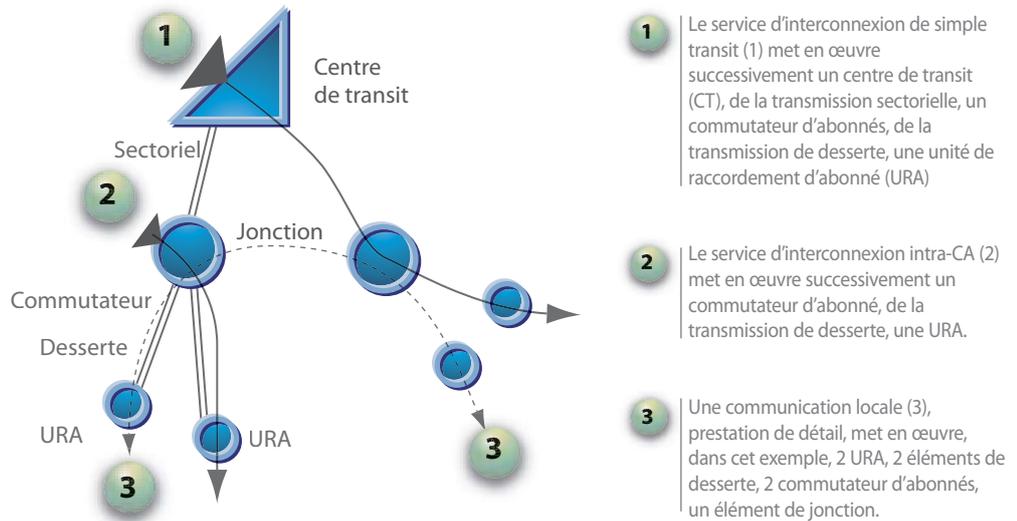
cipe de non discrimination et permet d'établir une évaluation économique cohérente des différents services.

• La non-discrimination

Elle vise à permettre que l'opérateur puissant, qui donne accès à son réseau, et ses concurrents interviennent dans des conditions égales sur le marché aval. La non discrimination est traduite par la formule « PCE = PCI » : le « prix de cession externe [d'une prestation] » est égal à son « prix de cession interne ».

Mais, alors que les prix de cession des éléments de réseau (les « atomes ») sont effectivement identiques, les « molécules » que sont les prestations effectivement livrées peuvent différer.

Si l'écart entre les facteurs d'usage d'une prestation de détail déterminée et ceux d'une presta-



Ce réseau est employé par l'opérateur à la fois pour ses propres services de détail (en l'occurrence les communications téléphoniques) et pour offrir aux opérateurs tiers des services de gros leur permettant de concurrencer les services de détail dudit opérateur.

La méthode des coûts par élément de réseau consiste à valoriser le coût moyen d'un service comme la somme des coûts unitaires d'usage des éléments de réseau pondérés par les facteurs d'usage de ces éléments de réseau par le service considéré :

- le coût unitaire d'usage d'un élément de réseau déterminé est obtenu en rapportant les coûts alloués à cet élément à l'ensemble – tous services confondus - du volume de production (le nombre de minutes dans le cas de la téléphonie) ;
- les facteurs d'usage sont propres à un service déterminé. Leur diversité rend compte de la diversité de constitution des services.

Le coût unitaire d'usage d'un élément de réseau est le même, qu'il s'agisse de valoriser les services propres à l'opérateur ou ceux fournis à des opérateurs tiers. Ceci vise à traduire un prin-

tion externe (de gros) se révèle défavorable à la prestation de gros, c'est-à-dire si la quantité des éléments de réseau employés pour établir cette prestation est significativement plus élevée que celle employée pour fournir la prestation de détail, la parité d'intervention sur le marché de détail est mise à mal.

Une telle situation conduit à rechercher une modalité d'accès plus dégroupée de manière que sa taille soit cohérente avec celle de la prestation de détail, la valorisation de la prestation de gros initiale ayant révélé son inadéquation. Toutefois il peut exister de réels obstacles techniques à la définition d'une offre plus adaptée.

La séparation comptable, telle qu'elle a été adoptée par l'ARCEP en ce qui concerne France Télécom en 2006, assure quant à elle par construction la non-discrimination : elle impose, dans les cas justifiés, que l'opérateur s'impute des prix de cession représentatifs de la prestation externe. En d'autres termes : même si on ne peut assurer que « PCE = PCI », à tout le moins « PCI = PCE ». L'inconvénient en est l'introduction d'une forme d'inefficacité, à la

mesure de l'inefficacité de l'offre de gros, au détriment du consommateur final.

• Efficacité

Se fonder exclusivement sur les coûts issus de la comptabilité de l'opérateur, même techniquement pertinents, expose au risque qu'ils incorporent des inefficacités dues, par exemple, à des surdimensionnements ou à l'emploi de technologies obsolètes. L'ARCEP s'est donc attachée à développer des références externes qui peuvent être de deux types :

- des modélisations « bottom-up » consistant à reconstruire virtuellement un opérateur efficace offrant les mêmes services et à en évaluer le coût. De telles modélisations requièrent une bonne expertise technique (ingénierie du réseau) et une information économique importante (coûts des équipements par exemple) ; elles donnent des résultats parfois jugés optimistes ;

- des comparaisons internationales ; mais les comparaisons internationales sur les coûts proprement dits sont rares du fait du secret qui entoure ces informations et, le plus souvent, ce sont plutôt des comparaisons internationales de tarifs qui sont faites. Ces dernières donnent lieu à d'intéressants débats sur les facteurs structurels à prendre en compte pour mener des comparaisons « toutes choses égales par ailleurs » (densité de population, coût de la main d'œuvre, voire relief, lacs et forêts dans le cas des mobiles).

En définitive, l'exigence de cohérence entre les coûts employés par l'opérateur pour sa tarification sur le marché de détail et ceux employés pour la tarification des prestations de gros (prestations intermédiaires) constitue une « corde de rappel » précieuse car elle impose que l'opérateur soit au moins aussi efficace dans ses prestations de gros qu'il l'est dans ses prestations de détail.

Elle joue d'autant plus que le marché de détail est concurrentiel, l'opérateur étant alors naturellement incité à une gestion efficace.

A cet égard, dans les lignes directrices qu'elle adoptait en 2001 pour définir les reporting de coûts des opérateurs mobiles puissants, l'ARCEP indiquait « *Les opérateurs mobiles ayant déployé leur réseau dans un contexte fortement concurrentiel et connu une croissance très rapide de leur trafic peuvent être considérés comme efficaces, au regard de ce que serait l'économie d'un opérateur théorique déployant un réseau sur la base des meilleures techniques et méthodes d'ingénierie actuellement disponibles. Par conséquent, l'appréciation de l'efficacité économique des opérateurs mobiles sur la base des coûts historiques comptables est appropriée et ne présente pas d'inconvénients.* »

• Passage aux tarifs, coût moyen, coût moyen incrémental de long terme

Dans l'exemple développé précédemment, le calcul fait est un calcul de coût moyen utile pour contrôler un tarif unitaire.

Pour autant le volet tarifaire n'est pas complètement déterminé : dans le cas de l'interconnexion au réseau fixe commuté, la structure tarifaire est complexe : elle incorpore une modulation horaire des tarifs et une charge fixe à l'appel. Ces éléments de structure ne peuvent pas être déduits d'un reporting traditionnel des coûts. Ils ont été fixés historiquement soit par mimétisme avec la structure tarifaire de détail (cas de la modulation horaire) soit à partir d'études *ad-hoc* (évaluation de la part des ressources réseau mobilisées pour l'établissement d'un appel pour la charge à l'appel). Le coût moyen ne sert alors, connaissant la structure de la consommation, qu'à caler le niveau.

••• suite p.4

••• suite de l'éditorial

en revanche, le coût de la décision consistant à « transporter un million de minutes supplémentaires sur une boucle locale mobile saturée » est correctement spécifié et se prête donc à la mesure.

En toute généralité, le « coût d'opportunité » d'une décision est défini comme la somme des coûts élémentaires causés par la prise de cette décision, en « perturbation » d'un certain scénario de référence. L'évaluation d'un coût d'opportunité repose ainsi sur trois prémices : primo, le choix du scénario de référence ; secundo, la spécification de la décision examinée et de ses éventuelles variantes alternatives ; tertio, l'inventaire des conséquences de cette décision. Par exemple, dans le cas de l'évaluation du coût net du service universel des communications électroniques, le scénario de référence correspond à l'astreinte imposée par la mission de service universel ; la décision, virtuelle, consiste en la relaxation de cette contrainte ; et l'inventaire des conséquences réside dans la recension des charges qui seraient alors évitées par l'opérateur historique, nettes des recettes correspondantes.

Parce que la confection des coûts relève du sur mesure et non du prêt-à-porter, elle réclame les soins synergiques de deux instruments complémentaires : d'une part, une base de référence comptable adaptée et fiable ; d'autre part, un cadre conceptuel rigoureux, fourni par l'analyse économique. A cet égard, la parabole du paralytique et de l'aveugle vient à propos pour conclure : si les principes économiques ne lui montraient la direction afin de le guider dans le choix des coûts pertinents, le comptable seul ne serait qu'un aveugle ; symétriquement, si les données comptables ne lui offraient le solide support nécessaire au chiffrage de ses modélisations, l'économiste seul ne serait qu'un paralytique. Il faut donc imaginer l'économiste juché sur les épaules du comptable, un beau spectacle d'efficacité solidaire... parachevé par la contribution du juriste, dont la raison guide les jambes du comptable et les yeux de l'économiste, afin de garantir la stabilité et la sécurité de la régulation ! **Nicolas Curien**

L'information comptable réglementaire est différente de l'information comptable et financière traditionnelles

Si comptabilité sociale et comptabilité réglementaire sont toutes deux auditées, elles n'en sont pas moins différentes. Cette caractéristique est explicitement prévue par le code des postes et communications électroniques. Ainsi, pour l'évaluation de certains coûts, l'Autorité peut préciser « *les méthodes de comptabilisation des coûts, qui peuvent être distinctes de celles appliquées par l'opérateur* ». Pour l'établissement des comptes séparés, elle précise notamment « *le nombre, le périmètre, ainsi que le degré de détail des comptes* » ainsi que « *les méthodes de valorisation et les règles d'allocation des coûts* ». Toutes ces différences dans la

préparation des comptes réglementaires répondent à des besoins d'information particuliers pour l'exercice des missions de régulation. Elles sont développées dans les décisions de spécifications comptables de l'ARCEP. On peut citer comme exemples de divergence entre comptabilité réglementaire et sociale :

- certaines méthodes d'amortissement, afin par exemple de permettre le recouvrement des coûts de l'opérateur sans induire de distorsions sur les investissements de ses concurrents ;
- le remplacement des charges financières observées par la prise en compte d'un coût du capital normatif (ce coût du capital, peut

lui-même être différent d'un WACC utilisé par les analystes financiers notamment, en ce qu'il tient compte du coût supporté par l'opérateur mais aussi de celui d'un investisseur plus théorique dans le secteur des communications électroniques) ;

- la nécessité d'avoir des regroupements de charges ou produits qui peuvent différer de celles inscrites dans la comptabilité sociale (pour mieux correspondre par exemple à la maille d'examen du processus d'analyse des marchés).

La traçabilité des informations et le passage d'un référentiel à l'autre font naturellement partie du champ de l'audit réglementaire.



Enfin, le coût moyen employé est plus précisément un « *coût moyen incrémental de long terme* » (CMILT). Le terme incrémental fait référence au fait que seuls les coûts effectivement nécessaires à la production considérée sont retenus (en l'occurrence les « coûts fonction du trafic ») mais, par opposition à un coût marginal, toute la production est prise en compte. Il est de long terme, c'est-à-dire dans une situation où la capacité de production est adaptée à la quantité produite. Enfin, le terme de « moyen » renvoie au fait que les coûts incrémentaux sont rapportés à la quantité produite, car la tarification est faite au coût moyen pour éviter une discrimination fondée sur le volume.

Plusieurs cas d'emploi

Les différents concepts exposés à ce stade (pertinence, efficacité, décomposition en éléments de réseau, coûts moyens incrémentaux de long terme) sont de portée générale et sont mis en œuvre dans la plupart des situations où il y a lieu de confronter un tarif (unitaire) à un coût (moyen).

Mais la mise en œuvre de ces concepts n'est pas pour autant purement mécanique, comme le montrent les exemples d'application qui suivent.

• La régulation de la terminaison d'appel mobile

Elle fait appel à un dispositif tout à fait analogue à celui développé dans le cas de l'interconnexion au réseau fixe de France Télécom.

Toutefois, contrairement à la situation qui a prévalu pour le fixe, les règles actuellement définies ne correspondent pas à une analyse en coût incrémental, c'est-à-dire une analyse faisant apparaître les seuls coûts fonction du trafic d'un réseau correctement dimensionné.

L'Autorité sera probablement amenée à faire évoluer ces règles pour faciliter la convergence des services mobiles avec les services fixes.

• Le cas de nouveaux services

Le coût moyen est obtenu comme le rapport d'un coût total annuel (sur un périmètre pertinent) au volume annuel de production.

Dans le cas général d'un service mature, ce mode d'évaluation ne pose pas de problème particulier.

Dans le cas de produits naissants, il n'est pas rare que l'opérateur concentre ses investissements sur une courte période (de l'ordre de trois à cinq ans) alors que les volumes annuels de production restent relativement faibles. Une telle politique est rationnelle si la demande est relativement sûre à long terme : elle présente alors des avantages techniques et commerciaux. Mais le calcul brut de coût moyen annuel conduit, les premières années, à des valeurs élevées. C'est que, dans cette situation, les conditions d'un calcul en CMILT ne sont pas réunies : les capacités de production ne sont pas adaptées aux quantités produites.

Une réponse à cette situation consiste à se placer à un terme suffisamment éloigné pour assurer la cohérence entre capacités de productions installées et quantités produites et déterminer à cet horizon le coût moyen, qui peut alors être qualifié de long terme. Une majoration de sa valeur doit toutefois être effectuée pour permettre à l'opérateur une durée de retour normale sur investissement.

Une autre réponse consisterait, sur le plan comptable, à mettre en œuvre des amortissements progressifs.

• Les changements de technologie

Quant une nouvelle technologie se substitue à la technologie précédente, il y a un risque à ce que les calculs :

- restent exclusivement fondés sur le périmètre de la technologie ancienne, et que cela conduise à observer, sur ce périmètre, un coût total qui baisse moins vite que ne le font les volumes, et par conséquent, une hausse du coût moyen ;
- se fondent uniquement sur le périmètre de la nouvelle technologie pour laquelle le coût total est transitoirement important durant la phase de mise en œuvre, les volumes encore faibles, et donc le coût moyen élevé.

Deux exemples illustrent cette situation :

- le développement de la 3G dans les réseaux GSM n'a pas posé de difficulté particulière à ce stade car la quantité produite (la terminaison d'appel) ne se distingue pas selon la technologie ; pour prévenir les effets de capacités temporairement non adaptées (cf. *supra*), les investissements propres à la technologie 3G ont toutefois été isolés ;
- celui du développement des technologies IP dans le réseau fixe de France Télécom. Aujourd'hui, les calculs effectués se fondent sur la seule technologie ancienne. Compte-tenu du développement important de la technologie IP, l'Autorité sera certainement amenée à faire évoluer cette règle.

• Le dégroupage et la tarification de la paire de cuivre

Le dégroupage consiste, sommairement, en la cession à un concurrent de l'usage de la paire de cuivre qui relie un abonné au réseau. Il est apparu en 2000 et l'Autorité est intervenue en de multiples reprises sur sa tarification.

Les principes et méthodes généraux identiques à ceux employés dans le cadre de l'interconnexion ont été mis en œuvre : il s'agit notamment des principes de pertinence, d'efficacité et de méthodes d'analyse des coûts par décomposition technique de la prestation en éléments de réseau.

La situation du dégroupage est toutefois potentiellement différente de celle de l'interconnexion, dans la mesure où, contrairement à cette

dernière, le dégroupage est une prestation d'accès en principe contournable par des infrastructures alternatives.

Cette caractéristique a conduit initialement à retenir une tarification dite de « *make or buy* » : « *Je (l'opérateur détenteur de l'infrastructure) vous fais payer une redevance équivalente à ce que ça vous coûterait si vous aviez réalisé vous-même l'infrastructure* ». La référence de coût sous-jacente est donc celle du coût annualisé de la reconstruction à neuf d'un réseau (« coûts de remplacement ») et non celle correspondant aux coûts effectivement encourus par l'opérateur détenteur de l'infrastructure à travers ses investissements passés ou prospectifs.

Dans le contexte initial du dégroupage, où des perspectives de déploiement d'infrastructures alternatives se faisaient jour, une telle approche a été employée, mais modérée par des considérations portant sur le périmètre géographique du réseau à considérer.

Toutefois, il est apparu assez vite que cette méthode était porteuse d'une incohérence tarifaire entre les prestations de détail de l'opérateur et ses prestations de gros, pouvant conduire à un déséquilibre des conditions de concurrence sur les marchés aval au dégroupage. En outre et surtout, une tarification fondée sur l'idée de l'encouragement à la duplication de l'infrastructure n'est pas apparue compatible avec le caractère d'infrastructure essentielle de la paire de cuivre. Pour ces raisons, l'Autorité a écarté en 2005 la méthode des « coûts de remplacement ».

Elle a retenu la méthode des « coûts courants économiques » (CCE) ; cette méthode :

- s'appuie sur la chronique des investissements réalisés ou prévus par l'opérateur, ce qui garantit le réalisme des évaluations et la cohérence entre prestations internes et externes ;
- donne lieu à des annuités qui varient comme les prix, ce qui est l'une des qualités recherchées ;
- substitue la durée de vie économique des actifs à leur durée d'amortissement comptable.

Un travail rigoureux

Les coûts employés par l'ARCEP se fondent sur des éléments objectifs issus le plus souvent des comptabilités des opérateurs régulés. Les méthodes visent, notamment en ce qui concerne les coûts employés pour le contrôle des offres de gros, à constituer un référentiel cohérent incitant les entreprises à des choix rationnels.

Comme le montre sommairement la revue qui vient d'être effectuée, la mise en œuvre n'en est pas pour autant mécanique : elle suppose l'application correcte de principes de pertinence et d'efficacité et surtout, une bonne appréciation de la situation économique dans lesquelles l'exercice est mené. ■

L'Autorité encadre les règles de comptabilisation de La Poste

Le cadre réglementaire européen impose à l'opérateur postal historique des obligations comptables telles que la séparation comptable. **L'Autorité définit les spécifications du système comptable visant à identifier le coût des prestations postales et vérifie l'exactitude des informations qui lui sont transmises.**

Une grande partie des décisions que l'Autorité prend dans le domaine postal se fonde sur des informations tirées de la comptabilité réglementaire de La Poste : l'encadrement pluriannuel des tarifs postaux, les décisions tarifaires, l'analyse de l'équilibre économique du service universel postal.

Pour permettre au régulateur d'accomplir ses missions de façon efficace, le droit national et européen astreint l'opérateur de service universel à des obligations comptables. Ainsi, l'outil comptable analytique doit-il permettre de vérifier :

- que la viabilité du service universel est assurée, notamment par une tarification orientée vers les coûts ;
- que les tarifs des prestations de ce service respectent les règles de concurrence ;
- et que le calcul de composantes de prix telles que le niveau des frais terminaux ou la répercussion des coûts évités des envois en nombre sont correctement étayés pour donner un signal économique pertinent au secteur.

La comptabilité réglementaire de La Poste est mise en œuvre dans un contexte relativement complexe du fait de la multiplicité des périmètres à prendre en compte :

- en premier lieu, La Poste assure deux grandes activités : l'activité postale au sens large (courrier, colis, imprimés sans adresse) et l'activité bancaire avec La Banque Postale ;
- en second lieu, seule une partie de l'activité postale au sens large relève de la régulation au titre du service universel ; ainsi la majorité des activités de colis est exercée hors service universel ; de même la distribution d'imprimés sans adresse est une activité non régulée ;



- enfin, une troisième découpe est celle correspondant au monopole postal, qui correspond aux envois de correspondance de moins de 50 grammes et d'un prix 2,5 fois inférieur au tarif de base (soit 1,3 euro).

Préciser les règles de comptabilisation

Le code des postes et communications électroniques confère à l'Autorité des compétences pour « préciser les règles de comptabilisation des coûts » et « établir les spécifications des systèmes de comptabilisation ». Dans ce cadre, l'Autorité a examiné depuis la fin de l'année 2005 les caractéristiques du dispositif mis en place par La Poste.

En 2007⁽¹⁾, l'Autorité n'a pas remis en cause les règles de comptabilisation des coûts mais s'est attachée à en préciser le format de restitution

annuelle, à partir des comptes 2006. Cette nomenclature (comptes réglementaires de synthèse et analyse de la formation des coûts et de la contribution au résultat des familles de services postaux) a notamment été définie pour permettre la vérification des principes économiques essentiels sur lesquels repose le financement du service universel.

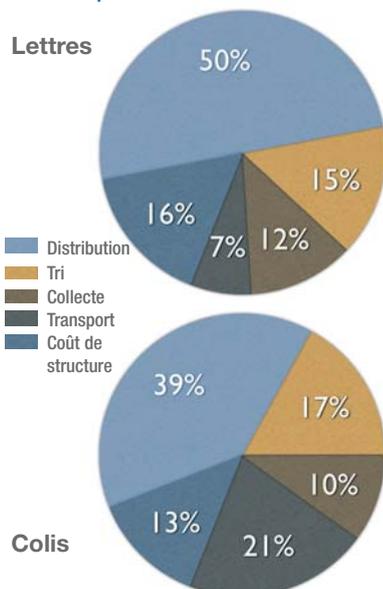
En ce qui concerne les règles de comptabilisation, l'Autorité conclut actuellement la consultation publique qu'elle a menée ; elle devrait demander à La Poste :

- d'une part de modifier, à partir des comptes 2007, les règles d'allocation selon l'urgence du coût fixe des tournées ;
- d'autre part, d'actualiser les études techniques relatives aux facteurs de coûts que sont le poids et le format.

L'Autorité s'assure que les informations ou les évolutions qu'elle demande sont compatibles avec les capacités du système comptable de La Poste.



La répartition des coûts pour les lettres et les colis



Etude réalisée en 2004 dans les 25 pays membres ou membres en devenir de l'Union européenne.
Source : Nera Economic Consulting

¹ Décision de l'ARCEP n° 2007-0443 du 15 mai 2007.

La mise en œuvre d'une la séparation comptable

La séparation comptable est un outil du régulateur qui lui permet de vérifier que lorsqu'un opérateur est verticalement tiers et ne pratique pas de subventions croisées abusives entre les activités où il exerce une influence significative et la séparation comptable imposée à France Télécom dans la plupart des analyses de marchés de la

Quels sont les fondements économiques et réglementaires de la séparation comptable de France Télécom, dont les modalités ont été définies par l'Autorité en 2006 ?⁽¹⁾

Le rôle déterminant de l'intégration verticale

Avec l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications il y a dix ans, le monopole qui était détenu par France Télécom, l'opérateur historique, a laissé la place à un ensemble de marchés de gros et de détail avec des niveaux variables d'intensité concurrentielle.

Sur les marchés de gros de l'accès et de l'interconnexion, France Télécom conserve la plupart du temps une position privilégiée. Elle détient en effet sur ces marchés des infrastructures plus ou moins répliquables, voire essentielles (cf. article page 21), comme la boucle locale de cuivre. Sur les marchés de détail, France Télécom est confrontée à davantage de pression concurrentielle de la part des opérateurs alternatifs. Mais l'activité de détail de ces derniers s'appuie, au moins partiellement, sur l'accès aux infrastructures proposées sur les marchés de gros par l'opérateur historique.

De par sa structure verticalement intégrée (et donc sa présence en amont et en aval de la chaîne de valeur), France Télécom a, lorsqu'elle propose des offres aux consommateurs finals sur les marchés de détail, une grande latitude pour exploiter son réseau. Tel n'est pas le cas de ses concurrents, qui doivent recourir strictement aux offres proposées par France Télécom sur les marchés de gros, au tarif correspondant. En outre, le fait que France Télécom soit présente sur la plupart des marchés du secteur, lui confère la possibilité de financer certains segments de marché peu rentables par d'autres plus rentables plus facilement que ses concurrents non intégrés et moins diversifiés.

Empêcher la discrimination et les subventions croisées abusives

Les fondements économiques sous-jacents à l'imposition d'une obligation de séparation comptable reposent sur les incitations naturelles et rationnelles d'une entreprise qui présente une structure verticale intégrée d'exploiter les avantages liés à une telle structure, et ce d'autant plus

qu'une grande partie de la chaîne de valeur dépend en amont de la détention d'une infrastructure essentielle.

En théorie, l'entreprise jouit en effet dans ce cas d'un pouvoir de marché qui rend possible des pratiques lui permettant d'en tirer profit, et notamment de maintenir une position prépondérante sur les segments de marché où il existe davantage de pression concurrentielle.

La pratique de subventions croisées, notamment, permet à l'entreprise intégrée d'allouer une partie du coût de ses activités en concurrence aux activités où elle dispose d'un fort pouvoir de marché. Cette pratique lui permet d'adopter une tarification faible sur les marchés en concurrence, de nature à menacer tout espoir d'une rentabilité suffisante pour les autres entreprises présentes sur ces marchés, voire dissuader une telle concurrence de s'exercer (par exemple en décourageant l'entrée sur le marché).

Aussi, une discrimination entre les activités de l'entreprise verticalement intégrée sur les marchés de détail et les activités similaires des entreprises alternatives, en ce qui concerne le prix d'approvisionnement en offres de gros, est susceptible de permettre à l'opérateur de pratiquer des tarifs plus faibles que ses concurrents sur les marchés de détail, indépendamment d'une éventuelle meilleure efficacité dans la production de ces offres de détail.

Dans un environnement non régulé *ex ante*, de telles pratiques peuvent être remises en cause dans le cadre de l'application des règles du droit de la concurrence (régulation *ex post*) lorsqu'elles relèvent d'un abus de position dominante. Dans un secteur où le régulateur sectoriel est également autorisé à intervenir avec comme objectif le développement d'une concurrence effective, celui-ci peut prévenir de telles pratiques soit directement par un contrôle tarifaire, soit en mettant en place un cadre de séparation comptable qui d'une part facilite les contrôles du régulateur *ex post* par la formalisation des transactions internes et d'autre part incite à une plus grande discipline un opérateur soumis à des obligations de publication de ses comptes séparés.

Un remède réglementaire

La séparation comptable est l'une des obligations prévues par le cadre réglementaire européen. Le régulateur peut l'imposer à un



opérateur lorsqu'il exerce une influence significative sur un marché pertinent, et que le remède permet de résoudre les problèmes concurrentiels observés. Le recours à cette obligation est justifié à la fois pour éviter l'existence de subventions croisées abusives et pour garantir l'absence de discrimination vis-à-vis des opérateurs tiers.

Il s'agit d'un remède complexe et puissant, qui présente plusieurs particularités.

D'abord, il ne peut être défini de manière isolée. Il repose en effet sur des données comptables réglementaires, et doit donc s'articuler et être cohérent avec l'obligation de comptabilisation des coûts de l'opérateur, qui requiert l'établissement d'un système de comptabilisation des coûts. Il dépend également de l'imposition d'une obligation de non discrimination, dont il contribue à vérifier le respect. Il permet en outre de garantir un certain degré de transparence.

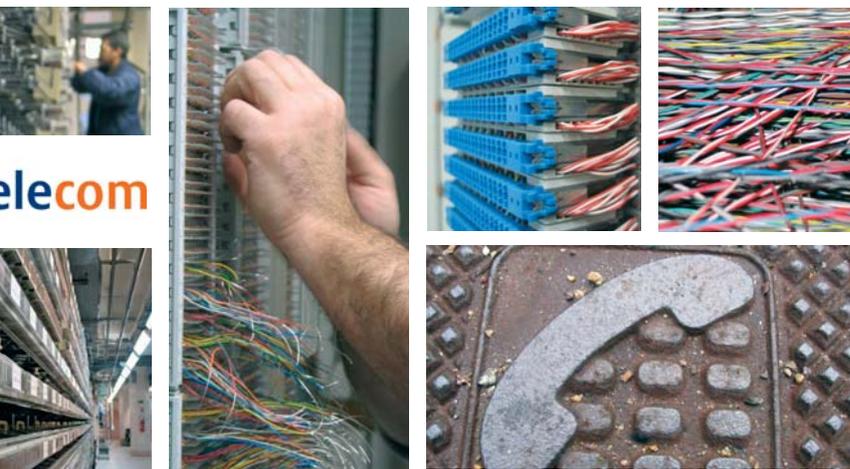
Enfin, la séparation comptable est un remède transversal (horizontal et vertical) à tous les marchés concernés puisqu'elle remédie à des problèmes concurrentiels relatifs à la structure intégrée de l'opérateur puissant.

Simuler l'existence de plusieurs entités distinctes au plan comptable

La séparation comptable permet d'aller à l'encontre des distorsions au développement de la concurrence liées à la structure verticale de France Télécom en créant plusieurs entités comptables distinctes, pour les activités de gros et pour celles de détail. Elle simule donc sur le plan comptable l'existence de plusieurs opérateurs au sein du même opérateur : ceux qui opèrent sur les marchés de gros régulés et ceux qui opèrent

obligation complexe : de France Télécom

intégré et puissant, comme France Télécom, il respecte ses obligations de non-discrimination vis-à-vis des opérateurs celles où il est en concurrence. **Les restitutions comptables réglementaires relatives à l'obligation de téléphonie fixe et du haut débit ont été auditées, transmises à l'ARCEP et publiées. Description.**



France Télécom a recours à l'offre de référence de la vente en gros de l'abonnement téléphonique, qui comprend notamment les frais d'accès au service et les abonnements aux services associés, dans les mêmes conditions qu'un opérateur alternatif qui souhaite proposer à ces clients à la fois une offre d'accès et de communications téléphoniques.

La mise en œuvre d'un protocole de cession interne n'est pas systématique. Elle découle de l'application de l'obligation de séparation comptable imposée par les décisions d'analyses de marché. Un protocole de cession interne n'est ainsi imposé qu'à partir du moment où une offre de détail repose sur une offre de gros appartenant à un marché de gros régulé, sur lequel les obligations de séparation comptable et de non discrimination ont été imposées. De ce fait, un protocole peut concerner des offres de détail appartenant à des marchés non pertinents au sens de la régulation sectorielle, comme par exemple les offres du marché de détail du haut débit.

Une certaine flexibilité et certains ajustements sont autorisés, notamment lorsqu'il s'agit de positionner les activités aval de France Télécom dans des conditions équivalentes à celles des opérateurs alternatifs. En effet, certains d'entre eux, ayant déployé leurs propres infrastructures, n'ont plus recours à certaines offres de gros de France Télécom pour opérer sur les marchés de détail avals. C'est le cas par exemple des prestations de transit, dont le marché devient de plus en plus effectivement concurrentiel : la plupart des opérateurs alternatifs, ex-consommateurs de transit, utilisent dorénavant leurs propres infrastructures de réseau, voire proposent eux-mêmes des offres de transit sur le marché de gros. Dans ce cas, France Télécom est autorisée, tout comme ses concurrents, à ne pas recourir à ses propres offres de gros, et donc à ne

pas formaliser de protocole de cession interne. Elle peut donc accéder directement à ses prestations internes, comme un opérateur intégré non soumis à l'obligation de séparation comptable.

Les comptes séparés par marché

La majorité des comptes séparés par marché correspondent au périmètre des marchés pertinents considérés dans les analyses de marché pour les marchés de gros et de détail régulés. D'autres correspondent à des marchés non régulés dont une définition *ad hoc* est adoptée – comme par exemple le marché du haut débit de détail – pour les besoins de la vérification des obligations situées sur les marchés amont (le dégroupage et le *bitstream*).

Dans la version intégrale de ces comptes, sont retracés pour chaque type d'offre sur chacun des marchés les charges et produits correspondants. Ainsi, dans le cas d'un compte séparé de gros, apparaissent en charges les coûts de construction des offres de gros, évalués le cas échéant selon les méthodes de valorisation des coûts réglementaires en vigueur, et en produits les recettes réalisées auprès des opérateurs tiers et auprès des activités de détail de France Télécom, conformément aux engagements pris dans les protocoles de cession interne. Ces recettes découlent ainsi directement des tarifs de gros de France Télécom.

Dans le cas d'un compte séparé de détail, apparaissent notamment en charges les coûts d'approvisionnement en offres de gros, ainsi que les coûts complémentaires propres à la construction des offres de détail, et en produits les recettes réalisées sur les marchés de détail.

De façon générale, la granularité des informations transmises et publiées est limitée, conformément au principe de proportionnalité des remèdes appliqués aux problèmes concurrentiels observés, en fonction du périmètre d'intervention de l'ARCEP. Ainsi, sont publiés « la liste des protocoles », qui précise sur quelles offres de gros chaque offre de détail de France Télécom se fonde, et les soldes des comptes séparés dès lors qu'ils correspondent à un marché où France Télécom est régulée⁽³⁾. ■

sur les marchés de détail régulés, ou en aval des marchés de gros régulés.

De ce fait, elle permet de vérifier 1/ que les activités aval de détail ne bénéficient pas de régime privilégié de recours aux offres de gros, par rapport aux contraintes d'approvisionnement subies par les opérateurs alternatifs ; 2/ que les coûts sont justement répartis et recouverts entre les activités où persiste un pouvoir de marché significatif et les activités en concurrence.

Les obligations comptables de France Télécom

Pour respecter son obligation de séparation comptable, France Télécom est tenue de transmettre à l'ARCEP un certain nombre de restitutions comptables, selon des modalités et des formats spécifiés par le régulateur⁽³⁾.

En particulier, le dispositif de séparation comptable de France Télécom se fonde sur deux jeux de restitutions : les « protocoles de cession interne » et « les comptes séparés par marché ».

Les protocoles de cession interne

Les protocoles de cession interne sont les documents par lesquels France Télécom s'engage à recourir, pour construire ses offres de détail, à ses propres offres de gros dans des conditions équivalentes à celles des opérateurs tiers.

Ainsi, dans ces protocoles (dont le format intégral n'est pas publié pour des raisons relatives au secret des affaires), France Télécom explicite les « conditions » (c'est-à-dire les modalités et les quantités) d'achat d'offres de gros, aux tarifs correspondant à ses offres de gros. Par exemple, pour produire des accès analogiques résidentiels,

⁽¹⁾ Décision de l'ARCEP n°06-1007 du 7 décembre 2006.

⁽²⁾ Décision de l'ARCEP n°06-1007 du 7 décembre 2006.

⁽³⁾ Le lien vers ces publications sur le site de France Télécom est : www.francetelecom.com/fr_FR/groupe/reseau/documentation/

Séparation comptable de TDF : vers plus de concurrence pour la TNT

Sur le marché de gros de l'accès aux sites de la diffusion hertzienne (marché 18), TDF dispose d'une position particulière en tant que détenteur de 94,9 % des infrastructures à fin 2007. Afin de favoriser l'évolution de ce marché vers une situation de concurrence effective, l'ARCEP a imposé à TDF des obligations comptables dont elle définit actuellement les modalités de mise en œuvre. Point d'étape.

Au terme de l'analyse du marché 18 qu'elle a finalisée en avril 2006, l'Autorité a mis en place un dispositif de régulation du marché de gros amont des services de diffusion de télévision hertzienne terrestre, analogique ou numérique. La société TDF a été désignée comme opérateur exerçant une influence significative sur ce



marché. A ce titre, elle se voit notamment imposer, sur l'ensemble du marché de gros pertinent, des obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable.

Ces obligations s'appliquent jusqu'au 1er avril 2009. L'Autorité suit toutefois les conditions d'exercice de la concurrence sur le marché, et pourra revoir son analyse avant terme.

Les obligations comptables : des outils essentiels de régulation

Les obligations comptables constituent un outil central dans le dispositif de régulation mis en place. L'obligation de comptabilisation des coûts vise à s'assurer que TDF n'utilise pas de son influence significative qu'elle exerce sur le marché de gros amont pour pratiquer des tarifs excessifs là où ses propres sites sont peu répliquables et/ou pour pratiquer des tarifs d'éviction dans le cas contraire.

L'obligation de séparation comptable cherche à garantir l'absence de discrimination entre les prestations que TDF se livre à elle-même pour proposer des offres de diffusion aux éditeurs ou aux opérateurs de multiplexe, et celles qu'elle propose sur le marché de gros à des diffuseurs concurrents. Ce remède vise en outre à garantir l'absence de subventions croisées abusives, notamment entre la fourniture de prestations de diffusion de télévision analogique terrestre (quasi-monopole de TDF) et celle de prestations de diffusion de TNT (segment en concurrence).

Dans son avis n° 06-A-01 du 18 janvier 2006, le Conseil de la concurrence a indiqué à l'Autorité que la priorité devrait être mise sur ces obligations, au motif qu'elles seules permettraient de garantir l'effectivité d'injonctions visant à éliminer un effet de ciseau ou une discrimination

tarifaire ou à imposer une orientation des tarifs vers les coûts.

La mise en œuvre des obligations comptables doit désinciter TDF à se livrer à des pratiques anticoncurrentielles sur le marché de gros amont de l'accès, ainsi que sur le marché de gros aval des services de diffusion aux éditeurs et multiplexes.

Pour une granularité adéquate des restitutions comptables

L'Autorité a soumis à consultation publique jusqu'au 7 janvier 2008 son projet de décision sur les modalités de mise en œuvre des obligations comptables imposées à TDF. La question de la granularité des restitutions comptables demandées à l'opérateur est l'un des points structurants de ce processus. L'Autorité souhaite en effet disposer d'informations comptables à une maille géographique intermédiaire entre la maille du site et la maille nationale, afin de vérifier que TDF ne pratique pas des tarifs excessifs sur les sites peu ou pas répliquables, comme certains sites de grande hauteur, pour couvrir des déficits qui apparaîtraient sur des sites plus répliquables et pour lesquels les tarifs sont moins élevés.

L'Autorité souhaite aussi s'assurer de l'absence de subventions croisées abusives entre les différents sites de diffusion dans l'espace, mais aussi dans le temps. C'est pourquoi l'Autorité propose de demander à TDF des restitutions à la fois en fonction du type de site (tour béton, haubané, autoporté) et de la phase de déploiement TNT à laquelle le site appartient.

Un projet de décision adopté au terme d'un processus transparent

La consultation publique de l'Autorité aura aussi permis d'aborder de nombreux autres points, en particulier :

- le choix de la méthode de valorisation des actifs en capital : l'Autorité, qui avait estimé que les diffuseurs alternatifs se trouvaient dans une logique de « make or buy » sur le marché de la diffusion de la télévision hertzienne terrestre, préconise en conséquence de retenir la méthode des coûts de remplacement en filière ;
- les clés structurantes d'allocation des coûts proposées par l'Autorité pour les principaux équipements (pylônes et systèmes antennaires) suivant les principes de causalité, de pertinence, d'efficacité et de non-discrimination ;
- la structure du modèle de comptabilisation des coûts ;

- le calendrier des restitutions comptables demandées à TDF : il est proposé de demander à TDF de transmettre à l'Autorité, après audit, l'ensemble des informations demandées au plus tard le 31 décembre 2008 ;

L'Autorité publiera une synthèse des contributions à sa consultation publique et notifiera son projet de décision à la Commission européenne dans le courant du mois de février. ■



Le tableau de bord de la diffusion de la TNT

Afin de mesurer l'évolution de la concurrence sur le marché de gros

Au 17 décembre 2007	Proportion de sites alternatifs retenus
Phase 1	5,9 %
Phase 2	6,7 %
Phase 3	5,3 %
Phase 4	6,7 %
Phase 5a	15 %
Phase 5b	0 %
Phase 6a	0 %
Phase 6b	0 %
Phases 1 à 6	5,1 %

de la diffusion de la TNT, l'ARCEP publie un tableau de bord régulier.

Au 17 décembre 2007	Proportion de marché des diffuseurs alternatifs en nombre de fréquences diffusées
Phase 1	15,3 %
Phase 2	21,3 %
Phase 3	16,8 %
Phase 4	19,2 %
Phase 5a	47,5 %
Phase 5b	40 %
Phase 6a	40 %
Phase 6b	42 %
Phases 1 à 6	31,1 %

Ce tableau donne, pour chaque phase de déploiement de la télévision numérique terrestre, le pourcentage de sites alternatifs à ceux de TDF retenus par les multiplexes et la part de marché des diffuseurs alternatifs. Ainsi, sur les six premières phases du déploiement de la TNT, les concurrents de TDF disposent de 31,1 % du marché en volume de fréquences et gèrent 5,1% des sites de diffusion retenus lors des appels d'offres lancés par le CSA.

Calculer les coûts des opérateurs mobiles : pourquoi, comment ?

Les opérateurs mobiles exercent une influence significative sur le marché de la terminaison d'appel sur leurs réseaux respectifs. **Aussi, conformément au cadre réglementaire européen, l'Autorité encadre leurs tarifs de gros et leur impose dans certains cas une obligation de comptabilisation de leurs coûts. Explications.**

En application des directives européennes, l'ARCEP a la possibilité de prescrire aux opérateurs détenant une puissance de marché des obligations d'accès à des ressources de réseaux, de transparence, de non discrimination, de séparation comptable et de comptabilisation des coûts et de contrôle des prix.

En ce qui concerne la téléphonie mobile, l'ARCEP a appliqué cette procédure aux marchés de la terminaison d'appel vocal et SMS. Il s'agit des prestations d'acheminement d'appels fournies par un opérateur exploitant des numéros mobiles à un autre opérateur de réseau auquel il est interconnecté, afin de permettre à l'appelant de joindre un numéro 06, soit pour un appel vocal, soit par SMS.

L'Autorité a ainsi démontré que tous les opérateurs mobiles offrant une prestation de terminaison d'appel vocal – prestation monopolistique par excellence – exerçaient une influence significative sur ce marché. Une telle puissance de marché conduit donc le régulateur à encadrer les niveaux de charges perçues au titre de la commercialisation des prestations de terminaison d'appel. Cet encadrement, nécessaire en l'absence de toute pression concurrentielle s'exerçant sur le prix de gros offert par le vendeur, est défini en application du principe d'orientation vers les coûts pour Orange, SFR et Bouygues Télécom en métropole, SRR à la Réunion et à Mayotte, Orange Caraïbe en Antilles-Guyane, et du principe de non-excessivité pour les autres opérateurs d'Outre-mer.

Il s'agit de s'assurer des conditions de libre exercice d'une concurrence loyale sur les marchés de détail de la téléphonie fixe et mobile, sous-jacents à ces marchés de la terminaison d'appel vocal mobile. En retenant une référence de coût pertinente pour la prestation considérée, le régulateur s'efforce de corriger les effets de l'absence de concurrence effective sur le marché pertinent régulé. Le choix d'une référence en coût permet par ailleurs à l'ensemble des acteurs (acheteurs ou vendeurs) de recevoir des signaux économiques cohérents avec les structures de coût d'un opérateur efficace garants d'un fonctionnement soutenable des marchés.

Modéliser des coûts

Toutefois, l'Autorité ne peut se contenter de définir ce cadre : imposer des obligations de tarifs orientés vers les coûts ou non excessifs n'est qu'une première étape. Reste le point essentiel de définition et de mesure des coûts qui seront à la base de la bonne application des remèdes prescrits. Aussi, l'Autorité a imposé aux cinq opérateurs mobiles soumis à une obligation d'orientation vers les coûts une obligation de comptabilisation des coûts.

En effet, les restitutions comptables réglementaires, sous un format spécifié par l'Autorité, forment la référence essentielle de coûts utilisée par l'Autorité dans la mesure où ils constituent une référence fiable, au regard notamment de leur source (la comptabilité sociale de l'entreprise soumise au contrôle des commissaires aux comptes), et des travaux d'audit réglementaire complémentaires dont ils sont l'objet sous le contrôle de l'Autorité. Ces états de comptabilisation sont disponibles depuis l'exercice 2003 pour la métropole et pour la voix (depuis 2006 pour les SMS) et depuis l'exercice 2006 pour la voix dans les DOM.

Ces restitutions montrent des différences entre les opérateurs pris deux à deux : par exemple des différences d'effets d'échelle dont bénéficient les opérateurs ayant des volumes de trafic plus importants (meilleur remplissage du réseau), ou bien des différences d'efficacité à effets d'échelle identiques (ou retraités). Pour bien cerner les causes de ces différences, l'Autorité s'est dotée en 2007 d'une modélisation technico-économique des coûts de réseaux d'un opérateur mobile, générique et efficace, dont l'activité correspond à celle d'un opérateur métropolitain ayant fait des choix de déploiement qui ne sont spécifiques à aucun opérateur en particulier. Cette modélisation, avec comme hypothèses des données de géographie, de population, de demande des clients ou de fréquences disponibles, simule un déploiement efficace de réseau sur les territoires et en évalue les investissements et les coûts d'exploitation afférents. Elle permet de mieux comprendre les restitutions de chaque opérateur, d'expliquer les différences observées et d'éviter qu'un opérateur ne recouvre des surcoûts d'inefficacité qui sont de son propre ressort.

Quels coûts identifier ?

Une fois les outils choisis, le régulateur doit en effet s'attacher à regarder quels coûts doit effectivement recouvrer la terminaison d'appel et suivant quels principes. Il doit pour cela s'interroger sur la pertinence du périmètre de certains coûts, suivant des règles d'efficacité et de rationalité économique : sont par exemple exclus du périmètre de la terminaison d'appel mobile les coûts commerciaux (d'acquisition clients, de subvention du terminal...), qui relèvent de la seule politique commerciale de détail de l'opérateur.

Le régulateur doit ensuite trouver la bonne allocation des coûts entre les différents services. En effet, la majorité des coûts des opérateurs est formée de coûts joints, c'est-à-dire communs à différentes prestations dont celle de terminaison d'appel vocal. Le concept de coûts pris en compte par l'Autorité pour spécifier les modalités de contrôle tarifaire dépend dès lors directement des choix d'allocation qu'elle arrête pour allouer ces masses de coûts joints à l'ensemble des prestations qui les induisent, en particulier à la terminaison d'appel vocal. Par exemple, les coûts joints de boucle locale radio sont partagés entre les différentes prestations (voix, SMS, autres données) au prorata de l'usage de la ressource radio.

Aussi, l'Autorité encadre à travers un plafond tarifaire la part maximum des coûts joints qu'un opérateur peut recouvrer à travers la tarification de la terminaison d'appel voix ou SMS. Le reste des coûts doit être recouvert par l'ensemble des autres prestations (de détail notamment) que l'opérateur offre et pour lequel il est libre de sa politique tarifaire. Enfin, l'Autorité définit des méthodes de dépréciation et un taux de rémunération du capital afin de reconnaître le coût économique des investissements de l'entreprise. L'ensemble de ces étapes permet *in fine* d'aboutir à des coûts de terminaison d'appel mobile.

Ce processus de mesure des coûts est non seulement un travail très important qu'effectue l'Autorité afin d'asseoir ses décisions de régulation *ex ante*, mais également une base sur laquelle les autorités de concurrence peuvent s'appuyer si nécessaire en régulation *ex post*, notamment dans la définition de tests de ciseaux tarifaires.





Les choix d'évaluation des

Comment les entreprises régulées conçoivent-elles leur système d'évaluation des coûts ? Comment la
Des questions — pas forcément triviales — auxquelles

FRANCE TÉLÉCOM - ROLAND GRIMA

Responsable du pôle coûts de revient réglementaires à la direction de la réglementation



Un opérateur de télécommunications comme France Télécom gère des équipements communs à de nombreux services, des infrastructures communes à plusieurs types d'équipements, et dispose d'une organisation qui correspond, selon les types d'activité, à des découpages par marché, par produit, par processus, ...

C'est cette origine historique, propre à la nature même de l'activité, qui a conduit, il y a déjà plusieurs dizaines d'années, France Télécom à mettre en œuvre des systèmes de calcul des coûts de revient, et, en amont des calculs de coûts, une comptabilité analytique par activité intégrée à la comptabilité de l'entreprise. Les premiers usages "réglementaires" des coûts, dans les années 1990, ont pu ainsi s'appuyer sur un système déjà existant et rodé : rééquilibrage tarifaire, tarification des lignes louées, interconnexion avec les mobiles (qui a précédé l'arrivée de la concurrence sur le fixe).

Un système qui a évolué

Le besoin de connaître et justifier les coûts s'est évidemment développé avec l'ouverture du secteur à la concurrence et le développement des produits de gros.

Le système s'est depuis enrichi et complexifié pour faire face à l'apparition des nouveaux produits, à leur diversification, au développement de nouvelles technologies. L'accroissement des besoins réglementaires qui a suivi cette évolution a aussi conduit à enrichir les restitutions à produire et le détail des coûts à calculer. Le système a aussi pris en compte progressivement les méthodes de valorisation réglementaires : coûts de remplacement, coûts courants économiques. Enfin, tout récemment, les calculs de coûts ont été adaptés pour produire et gérer les données nécessaires à la construction, en aval, des comptes de la séparation comptable. Et la mécanique de cette séparation comptable vient de produire des résultats pour la première fois.

Vie et fonctionnement du système

Dans la pratique, un système de calcul des coûts de revient n'est pas une démarche à sens unique qui part d'un besoin identifié, dont on déduit une modélisation, puis les données nécessaires.

Le système part de données décrivant l'activité de l'entreprise, et des besoins en matière de coûts, tels qu'on peut les identifier. Sa conception tient fondamentalement compte de ces deux éléments. Un système fiable ne peut pas fonctionner avec des données qui seraient collectées, pour l'essentiel, uniquement pour lui. Les données décrivant une activité sont d'autant plus fiables qu'elles sont saisies et utilisées par les personnes en charge de la gestion de l'activité.

À titre d'exemple, la meilleure nomenclature comptable par activité n'est pas celle qui paraît la plus adaptée à une utilisation pour un calcul de coûts, mais celle qui a aussi un sens opérationnel au moment de la saisie de l'information : il ne sert à rien de décomposer, pour les besoins des coûts, un code activité en

trois si, dans la pratique, c'est le même salarié qui exerce toujours les trois, ou le même équipement qui sert aux trois. Il vaut mieux alors chercher une bonne mesure de l'activité des personnes ou de l'usage des équipements. En ce qui concerne la définition des résultats attendus, en termes de niveau de finesse et de décomposition souhaitée, les besoins ne sont pas toujours clairement exprimés, et identifiés à l'avance, et ne peuvent d'ailleurs pas l'être complètement, car c'est en construisant le modèle que l'on peut déduire pour partie les futures questions.

Rechercher le meilleur compromis

Les activités et préoccupations essentielles tout au long de la construction d'un système de coûts comme celui de France Télécom consistent d'une part à identifier les données disponibles dans l'entreprise, à comprendre comment elles ont été construites et donc à quoi elles correspondent exactement, et d'autre part

« La modélisation choisie résulte toujours de la recherche du meilleur compromis **entre la qualité du résultat à fournir, et la nature des données qui peuvent être collectées.** »

à bien définir les résultats à produire en termes de finesse de la décomposition des coûts. La modélisation choisie résulte toujours de la recherche du meilleur compromis entre la qualité du résultat à fournir, et la nature des données qui peuvent être collectées.

L'activité de calcul des coûts consiste alors à construire cette modélisation optimale, et à suivre l'évolution des produits, l'organisation de l'entreprise, les nomenclatures comptables, les technologies, ... qui changent chaque année, pour garder une modélisation pertinente. ■

www.francetelecom.com

LA POSTE - BERNARD ROY

Directeur de la régulation européenne et nationale

La Poste accomplit des missions de service public très diverses : la réalisation du service universel postal, bien entendu, placée sous le contrôle de l'ARCEP, ainsi que la contribution à l'aménagement du territoire, la mission du transport de la presse, et enfin la mission d'accessibilité bancaire et de collecte pour le logement social, exercée principalement via le

livret A. Ces missions donnent lieu à des compensations financières, ou qui peuvent prendre la forme de droits exclusifs ou spéciaux. La Poste intervient aussi dans le champ concurrentiel : les services financiers, le colis et l'Express sont des domaines très compétitifs depuis des décennies. Enfin, les activités d'envois de correspondance s'ouvrent progressivement :

en 2011, le monopole sur le courrier n'existera plus. Dans ce contexte particulier, le système d'allocation des coûts, à l'origine de la séparation comptable et des affectations de coûts par produits, est fondamental. Il sert simultanément trois objectifs de justification externe : le calcul du coût des missions, l'absence d'aides d'Etat et d'abus de position dominante (examen des subventions croisées), et la

coûts, au coût par coût

séparation comptable imposée par le régulateur s'articule-t-elle avec leur système comptable et de gestion ?
répondent France Télécom, La Poste et Bouygues Télécom.

réalisation, au sens large, du service universel (assiette du *price cap*, justification tarifaire, ...).

« La comptabilité réglementaire oriente le système de pilotage, mais elle ne doit pas s'y substituer.

Elle complète les outils indispensables à l'évaluation de la performance économique et managériale de chaque entité. »

Un exercice subtil

S'agissant des besoins internes, La Poste est organisée par regroupement de produits (courrier, colis, La Banque Postale) avec un quatrième métier transversal (La Poste grand public) qui abrite l'ensemble des activités réalisées en bureaux de Poste. Or, l'appareil de production de La Poste est par nature multi-métiers et multi-produits, et seule une très faible part des coûts est directement affectable à un

produit ou une gamme de produits.

Le pilotage de La Poste doit tenir compte de cet appareil de production fortement mutualisé, et du contexte réglementaire particulier qui pèse sur l'entreprise, afin d'éviter que le résultat d'une activité exposée au marché ou d'une filiale ne comporte de subventions croisées ou d'éléments constitutifs d'aides. Ainsi, les coûts prévisionnels d'une entité dépendent étroitement des coûts qui lui seront refacturés par les autres entités. Ces coûts dépendent eux-mêmes des affectations de charges entre les différentes gammes de produits dans chaque processus ou entités. Ces affectations s'appuient sur les critères économiques les plus pertinents et sont opposables aux tiers, à l'intérieur comme à l'extérieur de La Poste. La comptabilité réglementaire oriente le système de pilotage, mais elle ne doit pas s'y substituer. Elle complète les outils indispensables à



l'évaluation de la performance économique et managériale de chaque entité. L'articulation de ces outils crée parfois des différences d'appréciation, que seule une compréhension partagée de l'environnement réglementaire permet de résoudre.

www.laposte.fr

BOUYGUES TÉLÉCOM - EMMANUEL MICOL

Directeur *roaming* et interconnexion

Le système d'évaluation des coûts de Bouygues Télécom a été développé en 2004 dans le cadre du premier cycle d'analyse des marchés de la terminaison mobile et en anticipation de la décision de l'ARCEP. Le délai imparti nous a contraints à faire appel à un cabinet de conseil afin de construire ce système et animer la démarche interne. Ce projet a impliqué un nombre important de collaborateurs de l'ingénierie réseau, des achats, de la comptabilité, du contrôle de gestion et de la connaissance client.

Quatre à six mois de travail

La première étape a nécessité de recenser l'ensemble des immobilisations et coûts nécessaires à l'alimentation du système et à déterminer leur comptabilisation en fonction des exigences des lignes directrices et des normes comptables. La complexité de cette étape réside dans le niveau de détail exigé par le système, afin de reconstituer l'ensemble des coûts associés à chaque élément du réseau de Bouygues Télécom.

La plupart de ces éléments de réseau participent à la fourniture de plusieurs services de communication (SMS, voix, ...). Leur coût, dit joint, doit être alloué à ces différents services. Une décision de l'ARCEP fixe les règles d'allocation les plus structurantes. Il nous a donc fallu, dans un deuxième temps, identifier les règles d'ingénierie, les mesures ou les sondes à déployer sur le réseau nécessaires au calcul de

ces clés d'allocation. Enfin, l'ensemble de ces résultats ont été consolidés au travers d'une centaine de fichiers Excel pour former les états transmis à l'ARCEP.

Au-delà de la conception très lourde, quatre à six mois restent aujourd'hui nécessaires à l'alimentation et à la vérification du modèle en fonction des évolutions du réseau ou de la décision relative à la comptabilisation des coûts des opérateurs mobiles. Son audit par la société que désigne l'ARCEP occupe par ailleurs plusieurs auditeurs pendant deux à trois semaines.

Un système dédié aux coûts réglementaires

Notre système comptable alimente les coûts et immobilisations du système d'évaluation des coûts. Les volumes des différents services proviennent de notre comptabilité analytique. Cet

« Au-delà de la conception très lourde, **quatre à six mois restent aujourd'hui nécessaires à l'alimentation et à la vérification du modèle**, en fonction des évolutions du réseau ou de la décision relative à la comptabilisation des coûts des opérateurs mobiles. »

adossement au système comptable garantit l'exactitude des comptes de restitution. Le système développé a été initialement conçu



pour répondre également aux besoins de pilotage. Il ne sert désormais qu'à la restitution des coûts réglementaires, la complexité du système en

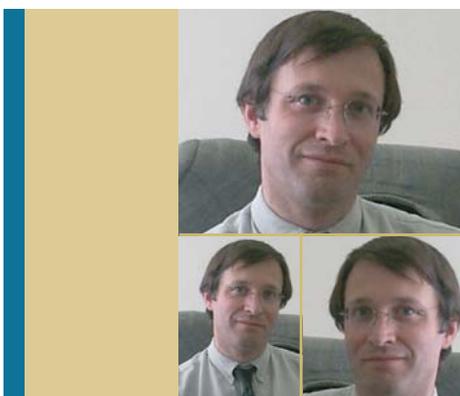
limitant l'usage. Par ailleurs, de nombreuses clés d'allocation se basent sur les usages comptabilisés en minutes, nombre de SMS, ... Ces unités d'œuvre présentent l'intérêt d'être aisément contrôlables par l'ARCEP mais ne dimensionnent souvent qu'indirectement les éléments du réseau. Or, le pilotage des offres exige des liens de causalité plus directs et simples afin

d'optimiser le dimensionnement du réseau et son occupation.

www.bouygues-telecom.fr

Coûts des entreprises de rés

Qu'il s'agisse de lever les obstacles au développement de la concurrence sur les segments libéralisés ou de réguler les des coûts, et la capacité des autorités de régulation à en analyser la structure, sont déterminantes pour assurer leurs **mettre en oeuvre car elle est aussi un élément stratégique de l'efficacité économique et de la relation avec le**
Dominique Bureau, directeur des Affaires économiques et internationales au Secrétariat



Dans tous les secteurs où a été mis en place un régulateur indépendant, le cadre législatif et réglementaire attache une importance particulière à la définition et la mesure des coûts. Après en avoir brièvement rappelé les caractéristiques, qui sont souvent proches dans les différents réseaux, on examinera les changements engendrés ainsi dans l'économie de l'accès, et les enseignements à en tirer sur l'efficacité de la régulation

L'émergence d'un cadre d'action...

A titre d'exemple, la Commission de Régulation de l'Électricité (CRE) approuve les règles comptables de séparation des différentes activités des opérateurs intégrés d'électricité et de gaz naturel, et dispose des pouvoirs d'enquête nécessaires pour exercer aussi bien ses fonctions de veille, que d'instruction des manquements ou différends⁽¹⁾. Ce type de dispositions, que l'on retrouve dans tous les secteurs libéralisés visait, à l'origine, à se prémunir contre le risque que les opérateurs historiques affectent des coûts excessifs à l'accès aux réseaux, en y intégrant des charges relevant de leur activité concurrentielle, ou en les imputant dans des conditions discriminatoires vis à vis des entrants, au niveau des facteurs d'usage, par exemple.

Au delà, l'analyse des coûts est évidemment déterminante en matière de régulation des prix, c'est à dire pour établir les propositions des tarifs d'utilisation des réseaux, et les avis sur les tarifs réglementés de détail, pour que ceux-ci couvrent les coûts et ne créent pas de subventions croisées au profit des clients éligibles, si l'on considère à nouveau la CRE. Là encore, les dispositions sont assez similaires dans les différents secteurs, mais adaptées cependant au cas par cas, selon le parti pris initial retenu en matière de séparation organique de l'opérateur historique, et du degré d'ins-

tallation de la concurrence. En matière de télécommunications, son développement a conduit, par exemple, le « nouveau » dispositif issu de la directive de 2002, à privilégier l'action sur les marchés de gros. Enfin, cette connaissance des coûts, et la capacité des autorités de régulation à en analyser la structure, sont aussi déterminantes pour assurer leurs missions d'instruction des litiges et d'analyse des marchés.

Les régulateurs doivent en effet combiner en permanence : des éléments d'analyse qualitatifs, tels ceux qui ont conduit, par exemple, l'ART (devenue l'ARCEP) à retenir le dégroupage comme modalité structurante de développement du haut débit en France ; avec des investigations plus quantitatives des coûts conduisant, si l'on poursuit cet exemple, à travailler sur un modèle réglementaire du coût de l'accès dégroupé. De plus, ces investigations leur sont nécessaires pour exercer leurs deux grandes missions, qu'il s'agisse de lever les obstacles au développement de la concurrence sur les segments libéralisés, ou de réguler les segments demeurant monopolistiques (ou sur lesquels l'opérateur historique demeure « puissant ») pour que l'accès aux services essentiels d'infrastructure ou d'interconnexion soit non discriminatoire, et pour assurer l'efficacité de l'offre sur ces marchés demeurant régulés.

« A propos de la gouvernance, **les travaux économiques sur les agences (de régulation) ont mis en évidence la supériorité de l'indépendance, pour les décisions à fort contenu technique, et la meilleure performance des agences ayant des missions bien explicitées**, ce qui permet de mieux les responsabiliser, par rapport aux anciennes tutelles qui elles couraient " tous les lièvres à la fois " . »

Sur ce dernier point, la question est de savoir si les régulateurs indépendants ont, en dépit d'une asymétrie d'information sur les coûts demeurant *a priori* plus grande malgré les dispositions rappelées ci dessus, fait mieux que la régulation traditionnelle des monopoles publics, et pourquoi.

Cette question est d'importance car, si les processus de libéralisation ont été justifiés par des changements technologiques, ils répondaient aussi à une critique générale de l'efficacité de la régulation traditionnelle, qui conduit aujourd'hui à privilégier le développement de la concurrence, dès lors que celle ci apparaît faisable, même si elle peut impliquer une certaine duplication d'infrastructures.

En l'absence d'analyse approfondie « contre factuelle » permettant d'apprécier la performance relative des deux modes d'organisation pour atteindre l'efficacité de l'offre sur les segments qui demeurent régulés, on ne peut avancer ici que des indications, à partir des contrastes que l'on observe dans le fonctionnement de la régulation et ses résultats apparents.

...qui a profondément transformé la gestion des réseaux,

A l'exception du secteur de l'électricité où l'articulation entre la structure des coûts et la tarification de la production relevait d'une doctrine solide, établie sous l'impulsion de Marcel Boiteux, et où les conditions pour concilier principes économiques et financement des investissements électro-nucléaires avaient fait l'objet de travaux très sérieux, les thématiques liées aux coûts n'intéressaient pas autant qu'elles l'auraient du dans les autres secteurs de réseau avant leur ouverture.

Dans le ferroviaire, par exemple, le principe de la tarification au coût marginal était invoqué à l'envie, mais souvent comme justification aux subventions très importantes que reçoit ce secteur, et sans analyse suffisante de productivité, ou des surcapacités et surinvestissements ayant pu conduire à des coûts marginaux très faibles. Dans

les télécoms, la question de l'efficacité productive semblait moins aiguë compte tenu du progrès technique et la tarification laissait des subventions croisées, aujourd'hui inimaginables, selon la distance notamment.

Par rapport à cela, les libéralisations ont tout d'abord obligé à mesurer rigoureusement le coût

des missions de service public, et mis en évidence des sommes en jeu beaucoup plus modestes que prévu, que ce soit pour les dessertes aériennes régionales ou le service universel des télécommunications. Elles ont permis par ailleurs des gains d'efficacité, qui se sont traduits par des baisses relatives des prix des services régulés, notamment les charges d'accès. Au contraire, les débats sur les charges d'accès ferroviaire n'ont pas vraiment changé de nature en France, malgré la réforme de 1997 ayant séparé l'infrastructure et créé Réseau Ferré de France, et restent marqués par une succession d'arbitrages discrétionnaires, à la recherche d'un partage idéal et inaccessible entre les intérêts des clients, et ceux des opérateurs ou de l'Etat

eau et régulation sectorielle

segments demeurant monopolistiques ou sur lesquels l'opérateur historique demeure « puissant », la connaissance des missions d'instruction des litiges et d'analyse des marchés. **Mais cette connaissance des coûts est complexe à régulateur. Analyse comparée dans les secteurs de l'électricité, des télécommunications et du transport, par général du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.**

actionnaire, ou du contribuable présent ou futur. Or, cette situation contraste avec celle prévalant dans ce même secteur au Royaume-Uni où l'« *Office of Rail Regulation* » applique un mode de travail de régulateur indépendant, caractérisé notamment par un foisonnement d'études et de consultations portant sur l'analyse des coûts.

Ainsi l'ART avait été confronté dès sa mise en place à la définition de taux appropriés pour la rémunération du capital de l'opérateur historique pour ses activités régulées. Une telle rémunération est en effet un problème délicat dans ses deux dimensions : taux d'intérêt, qui oblige en particulier à se prononcer sur les primes de risques pertinentes pour l'activité considérée ; et amortissement, qui doit choisir la référence (entre capital brut et capital net, ou entre coût de remplacement et coût de renouvellement) reflétant au mieux le coût d'opportunité à associer au tarif qui en découlera. Cette question s'est trouvée, en 2005, au cœur des travaux de l'ARCEP sur la boucle locale cuivre. Mais ce sont en fait, depuis son installation il y a une dizaine d'années, tous les services et segments de réseau qui ont été analysés, sous une forme ou une autre, la nécessité d'examiner les éventuels effets de ciseau tarifaires obligeant notamment à leur étude exhaustive.

... grâce à une meilleure gouvernance,

Ce progrès apporté par l'établissement de régulateurs indépendants, par rapport à la gestion publique traditionnelle, résulte de deux éléments. Le premier relève de la gouvernance et est de nature institutionnelle. Le cadre incitatif auquel sont soumis ces régulateurs est en effet plus responsabilisant, grâce à une définition précise de leurs missions, et un contrôle plus diversifié de leur activité. Le second est de nature instrumentale et associé à la défiance vis à vis des mécanismes de type remboursement des coûts (« *cost-plus* »), qui n'incitent pas en effet à la productivité des opérateurs.

Sur le premier point, les travaux économiques sur les agences ont mis en évidence la supériorité de l'indépendance, pour les décisions à fort contenu technique, et la meilleure performance des agences ayant des missions bien explicitées, ce qui permet de mieux les responsabiliser, par rapport aux anciennes tutelles, qui, elles, couraient « tous les lièvres à la fois ».

Par ailleurs, les nouveaux régulateurs indépendants sont soumis à des contraintes très fortes, car leurs décisions se trouvent non seulement enca-

drées institutionnellement, mais aussi disciplinées par d'autres juridictions, par le caractère quasi-jurisprudentiel des décisions prises vis à vis des problèmes ultérieurs, et par la pression des marchés. De plus, celle-ci s'exerce souvent de

« La tarification des segments où les coûts fixes sont importants et communs à plusieurs usages, dont les évolutions peuvent de plus être très différenciées compte tenu des évolutions technologiques, **est un problème complexe, vis à vis duquel une référence seulement globale de type « coût moyen incrémental de long terme » n'est pas suffisante ou satisfaisante.** »

manière contradictoire, non seulement entre les entrants et l'opérateur historique, mais aussi entre les entrants eux-mêmes, selon qu'ils se positionnent essentiellement sur les services aval, ou en fournisseur potentiel d'accès.

... et le recours aux plafonds de prix.

L'idée que les régulateurs indépendants ont définitivement rompu avec le « *cost-plus* » peut surprendre. En effet, sauf pour les transports parisiens où un mécanisme explicite de remboursement des coûts à long terme prévalait, ce n'était pas le cas dans les autres secteurs. Cependant, en dynamique, les prix ou les subventions finissaient toujours par « suivre les coûts ». Par ailleurs, s'il est vrai que les régulateurs indépendants passent beaucoup de temps à décortiquer la comptabilité de l'opérateur historique, le souci a bien été de s'écarter d'une logique de « *cost-plus* ». Le développement de modélisations dites « *bottom up* » et des comparaisons internationales (« *benchmarking* ») est donc significatif et essentiel dans cette perspective.

En matière de missions de service public, des principes ont ainsi clairement été posés, de vérifier préalablement l'absence d'offre de marché, et d'une rémunération sur la base des coûts nets d'un opérateur efficace. En matière tarifaire, la référence à des

coûts comptables historiques a été en général écartée (pour des raisons qui sont donc plus profondes que la simple indisponibilité de la comptabilité analytique appropriée), et ce sont en général des plafonds de prix qui sont fixés. Une

critique latente des économistes à cet égard est que l'on aurait fait passer ainsi au second plan les questions d'efficacité allocative, qui fondaient les principes économiques de tarification établis pour gérer les monopoles publics.

Cependant, les modalités dans lesquelles s'élabore cette régulation,

qui recourent systématiquement à la consultation, obligent à analyser les conséquences possibles des décisions prises sur les choix d'investissements des opérateurs, ou sur l'orientation de la demande et du progrès technique, ce qui est bien le cœur d'une démarche visant l'efficacité de l'allocation des ressources. Il n'en demeure pas moins que la tarification des segments où les coûts fixes sont importants et communs à plusieurs usages, dont les évolutions peuvent de plus être très différenciées compte tenu des évolutions technologiques, est un problème complexe, vis à vis duquel une référence seulement globale de type « coût moyen incrémental de long terme » n'est pas suffisante ou satisfaisante.

L'apport des régulateurs indépendants à l'efficacité des segments régulés réside finalement dans leur soumission à des contraintes responsabilisatrices plus fortes, et dans l'abandon des mécanismes qui, de fait, assuraient un remboursement des coûts des opérateurs, non incitatif à l'efficacité. Ces deux conditions ne sont jamais acquises définitivement, et constituent sans doute encore la clef de leur performance à venir, face à des problèmes tarifaires de plus en plus complexes. ■

¹ Voir article de la CRE page 14.

Dominique Bureau

Dominique Bureau est directeur des Affaires économiques et internationales au Secrétariat général du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables.

A 51 ans, cet ancien élève de l'École Polytechnique et de l'École nationale des Ponts et Chaussées est ingénieur général des Ponts et Chaussées. Professeur à l'École Polytechnique où il est titulaire de

la chaire Développement durable, il représente aussi l'État au Conseil d'administration d'Aéroports de Paris.

Après un début de carrière au Ministère de l'Économie et des Finances, il a été chargé de la mise en place du Conseil d'analyse économique auprès du Premier ministre, puis de celle de la Direction des Études économiques et de l'évaluation environnementale au Minis-

tère de l'Écologie et du développement durable.

Auteur d'articles scientifiques en économie publique appliquée, il a été rapporteur ou co-rapporteur de nombreux rapports administratifs, en particulier ceux de Paul Champsaur sur l'ouverture à la concurrence des secteurs des télécommunications et de l'électricité.

Je, tu, ils, elles m

Des coûts, encore des coûts, toujours des coûts... Au quotidien, plusieurs équipes à l'Autorité contrôlent, **Quel objectif pour la régulation ? Ré**

Haut débit

La politique de l'Autorité en matière de régulation du haut débit vise à promouvoir la concurrence entre infrastructures au travers du dégroupage, gage d'innovation et de prix bas sur le long terme. La régulation tarifaire, définie dans les décisions d'analyse de marché de 2005 traduit cette politique. Ainsi, France Télécom est tenue de pratiquer des tarifs de gros reflétant ses coûts, tant pour le dégroupage que pour le *bitstream*. Néanmoins, s'agissant du *bitstream* et du fait des fortes économies d'échelles et de gammes dont bénéficie l'opérateur historique, l'orientation vers les coûts ne vaut que dans la mesure où elle ne conduit pas à évincer les opérateurs dégroupés.

Deux modèles ont donc été développés par l'Autorité pour contrôler ce niveau d'éviction ; l'un sur le segment de l'accès, l'autre sur celui de la collecte. Il s'agit de modéliser un opérateur alternatif « raisonnablement efficace », produisant des services large bande sur la base du dégroupage et de son propre réseau.

Modèle du coût de l'accès dégroupé - Sylvain Moll

Le modèle de l'accès dégroupé utilise principalement en entrée les tarifs de l'offre de référence dégroupage : tarif de location de la paire de cuivre, des frais d'accès au service ou encore des prestations connexes (câbles de renvoi, énergie, mètres carré). Les coûts spécifiques des opérateurs sont également pris en compte (coûts d'ingénierie, DSLAM...) et le résultat obtenu est un coût mensuel par accès que l'on compare au tarif de l'accès bitstream de France Télécom. Ce modèle, utilisé depuis 4 ans est le témoin des profondes évolutions qui ont marquées ces dernières années. Alors qu'au cours du mois de mai 2004, nous organisons les premières réunions de travail avec les opérateurs, moins de 500 000 lignes avaient été dégroupées. Aujourd'hui, nous en dénombrons près de 5 millions !



Sylvain Moll, Unité *bitstream* et diffusion audiovisuelle

Modèle du coût de la collecte Sylvain Moll, Igor Primault et Bertrand Vandeputte

Le second modèle, plus complexe, a nécessité le développement d'un algorithme permettant de tracer un réseau optimisé. Ce modèle utilise donc en entrée les coordonnées géographiques d'une liste de points, celle des répartiteurs dégroupés, et restitue en sortie des longueurs de réseau. Sur la base de ces longueurs, le coût du réseau de transmission est déterminé, puis celui des équipements de brassage et de routage. Comme pour le modèle de l'accès, le résultat est ensuite ramené à un coût mensuel par accès dégroupés. Plus récent, ce modèle a notamment permis à l'Autorité d'arbitrer le différend qui a opposé, en juin 2007, Free à France Télécom au sujet du tarif de l'offre de collecte bitstream IP. Il est également plus délicat à mettre en œuvre puisqu'il faut compter près de 3 heures de calculs sur 4 ordinateurs avant d'obtenir un résultat. Nous vérifions donc très scrupuleusement la valeur des différents paramètres avant de lancer le moindre calcul.



Sylvain Moll et Igor Primault, Unité *bitstream* et diffusion audiovisuelle, Bertrand Vandeputte, Unité FTx et Dégroupage

Modèle de coût des FAI - Igor Primault



Igor Primault, Unité *bitstream* et diffusion audiovisuelle

Le modèle de coût des fournisseurs d'accès à Internet, développé par l'Autorité depuis juin 2006, a pour objectif de fournir une évaluation du coût net mensuel d'un abonné résidentiel à une offre ADSL, de compléter ainsi la connaissance qu'a l'ARCEP de l'ensemble de la chaîne de valeur du haut débit et d'apprécier la cohérence des tarifs de détail d'Orange. Le périmètre de ce modèle inclut notamment les coûts et revenus liés à l'acquisition des clients (publicité, promotions...), au service après-vente (hotlines), à la fourniture du modem ainsi qu'aux services de voix sur large bande et, à terme, aux services audiovisuels. Sa mise à jour régulière nécessite une bonne connaissance des offres haut débit des FAI. Au vu des variabilités de certains coûts entre FAI, notamment les coûts d'acquisition, la méthode de détermination des valeurs à retenir dans le modèle a constitué une problématique essentielle. En pratique, il s'agit de moyennes des chiffres transmis par les FAI, pondérées par leurs flux nets d'acquisition d'abonnés.

Modélisent des coûts

calculent et modélisent des coûts. **Mais de quoi s'agit-il exactement ? A quoi ça sert ? Comment fait-on ?** **Penses des intéressés. Tournez modèles !**

Modélisation de l'interconnexion fixe Christophe Cousin, Bertrand Pailhès et Francesco Materia

Dans l'interconnexion fixe, la modélisation répond principalement à trois objectifs de régulation : construire et, le cas échéant, contrôler les tarifs d'interconnexion des opérateurs ; anticiper et appréhender les évolutions technologiques des réseaux fixes ; réaliser un suivi concurrentiel du marché. A titre d'exemples, lorsque France Télécom modifie un tarif de son offre de référence soumis à une obligation d'orientation vers les coûts, l'Autorité conduit une analyse des coûts présentés par l'opérateur. De même, pour évaluer l'impact financier des réseaux NGN sur les prestations d'interconnexion, l'Autorité a commencé à modéliser les effets des différentes méthodes d'allocation des coûts des multiples services offerts par ces réseaux (Internet, voix, TV, etc.). Enfin, l'Autorité collecte et combine des informations relatives aux marchés de gros et de détail de la téléphonie pour affiner sa vision des équilibres entre opérateurs fixes et mieux comprendre la dynamique de ces marchés. La modélisation des coûts est un outil précieux pour la régulation. La qualité des résultats dépend notamment de celle des informations collectées auprès des opérateurs : préciser, discuter et confronter les données avec les acteurs sont les étapes incontournables avant tout exercice de modélisation.



Christophe Cousin, Bertrand Pailhès, Unité marchés fixes
Francesco Materia, Unité analyses économiques et concurrentielles

Modèle de coûts du service universel télécom - Jean-François Le Bihan

Une des composantes du service universel consiste à assurer l'accès au service téléphonique sur l'ensemble du territoire à un prix unique et abordable. Mais fournir ce service dans les zones les moins densément peuplées n'est pas forcément rentable et ce surcoût



Jean-François le Bihan, Unité économie des réseaux et services

doit être compensé par le biais d'un fonds sectoriel auquel contribuent tous les opérateurs de télécommunications.

La mise en œuvre du service universel exige donc un modèle de coûts

pour en calculer le coût net. Tous les ans, l'opérateur de service universel (en ce moment France Télécom) doit ainsi fournir à l'Autorité les données techniques et comptables qui permettent d'évaluer le coût de la péréquation géographique. Ces données alimentent un modèle en coûts évités – coûts que l'opérateur n'aurait pas subis s'il n'était pas contraint de couvrir tout le territoire – répartissant, selon la topologie du réseau, les coûts et recettes par zone de densité de population : seules les zones déficitaires participent au coût net. Mon travail consiste à contrôler les données d'entrée du modèle, effectuer des projections pour anticiper l'évolution du coût net et mettre à jour sa structure pour tenir compte des changements technologiques, économiques ou réglementaires. Ce modèle a connu plusieurs séries de modifications suite, notamment, au développement de l'ADSL. Je manipule ainsi un très grand nombre d'informations - je cajole/compte au quotidien une cinquantaine de gros tableaux Excel ! -, ce qui nécessite avant tout une bonne vision d'ensemble !

Modèle « d'effet de ciseau tarifaire » téléphonie fixe - Jérémiah Juts

Le modèle « d'effet de ciseau tarifaire » permet de vérifier que les offres de communications de France Télécom sont répliquables économiquement par un opérateur alternatif efficace s'appuyant sur la sélection du transporteur. Il compare pour cela les recettes engendrées par chaque offre de France Télécom aux coûts que supporterait un opérateur alternatif efficace pour proposer la même offre. Quand les coûts de l'opérateur alternatif sont inférieurs aux recettes de l'opérateur historique, il n'y a pas d'effet de ciseau tarifaire. Le test permet ainsi de vérifier que l'offre de France Télécom ne pose pas de problème concurrentiel *a priori*. Conçu dès la

création de l'Autorité en 1997, ce modèle sert depuis d'outil pour le contrôle tarifaire appliqué aux offres de détail de téléphonie fixe de France Télécom avant leur commercialisation. La principale difficulté est de bien choisir les hypothèses qui permettent de bâtir le modèle, mais les opérateurs ont été consultés pour nous y aider. Une fois que ce contrôle tarifaire *ex ante* aura tout à fait disparu, le modèle de coûts pourra servir de repère aux différents acteurs du secteur qui pourront contrôler eux-mêmes que l'opérateur historique ne pratique pas de tarifs d'éviction. Le modèle « d'effet de ciseau tarifaire » est publié depuis 2006 sur le site de l'Autorité.



Jérémiah Juts, Unité marchés fixes

Téléphonie fixe

●●● suite
p. 13



Je, tu, ils, elles modélisent des coûts (suite)

Téléphonie mobile

Modèle du coût de la terminaison d'appel mobile

Cécile Malinaud, Jean-François Le Bihan et Lénéaïg Saliou

Dans le cadre de la régulation du marché mobile, l'Autorité évalue le coût de la prestation de terminaison d'appel mobile par un modèle technico-économique. En effet, la lecture directe des coûts sur les restitutions comptables des opérateurs peut révéler des hétérogénéités, qu'il importe d'expliquer et d'apprécier via un modèle. Le modèle prend en entrée des paramètres comme la géographie, la population, la demande des clients ou les fréquences disponibles. En simulant un déploiement efficace de réseau sur le territoire et en évaluant les investissements et les coûts d'exploitation conséquents, il calcule un coût de terminaison d'appel mobile. Ce modèle vise à représenter un opérateur générique dont les spécificités doivent être finement choisies afin, tout en reflétant l'activité réelle des opérateurs, de corriger leurs éventuelles inefficacités ou sur-efficacités. Lors de la fixation des tarifs de terminaison d'appel de 2008 à mi-2009, ce modèle a permis à l'Autorité d'évaluer l'impact de facteurs comme la part de marché ou la différence de fréquences sur les coûts supportés par les opérateurs métropolitains. L'Autorité travaille à une adaptation de ce modèle aux opérateurs des DOM.



Cécile Malinaud, Unité marchés mobiles
Jean-François Le Bihan, Unité économie des réseaux et services
Lénéaïg Saliou, Unité marchés mobiles

Postal

Le contrôle des coûts du service universel postal

Bénédicte Bouin et Géraldine Olivier

Une des missions de notre unité est le contrôle des tarifs du prestataire du service universel. Ainsi, nous intervenons lorsque La Poste souhaite



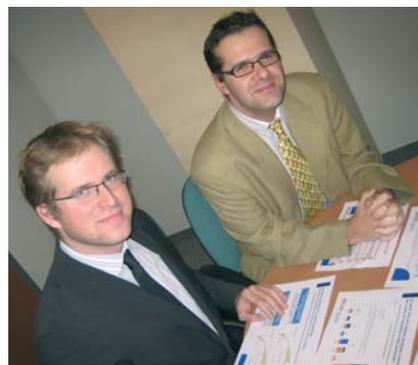
Bénédicte Bouin et Géraldine Olivier, Unité contrôle tarifaire et comptable

procéder à une évolution du prix de ses produits, comme par exemple le prix du timbre (Marianne rouge) mais encore du colis ou du courrier industriel. Nous effectuons alors des analyses économiques évaluant notamment l'orientation des tarifs vers les coûts, ce qui nécessite de savoir comment La Poste répartit l'ensemble de ses coûts sur les différents produits. Par exemple, comment les coûts de la tournée du facteur sont-ils alloués à la lettre, au colis, etc ? Ce contrôle ne peut se faire sans une connaissance approfondie du système de comptabilisation des coûts de La Poste. En 2007, ces travaux se sont concrétisés par l'élaboration d'une décision précisant les restitutions nécessaires à l'ARCEP. Enfin, l'ARCEP a déterminé les règles qui devaient évoluer (projet de décision sur la règle d'allocation de la clef urgence dans les travaux extérieurs récemment mis en consultation). Ainsi que Paul Champsaur l'a souligné dans son discours des vœux 2008 : « *l'information est la sève de la régulation* ».

Coûts et prospective postale

Nicolas Boulanger et Julien Coulier

L'ouverture totale à la concurrence prévue pour 2011 pose notamment la question du financement du service universel postal. Si La Poste établit qu'elle subit une charge financière inéquitable liée à ses obligations de service universel, elle pourra en effet demander l'activation d'un fonds de compensation. L'Autorité pourrait ainsi avoir à donner son avis sur l'évaluation du surcoût imputable au service universel. Comprendre ce surcoût revient à analyser le bilan économique du prestataire de service universel et à s'interroger sur son comportement avec et sans contraintes de service universel. Si les contraintes de service universel n'existaient pas et n'étaient pas compensées par ailleurs, continuerait-il à couvrir tout le territoire ? Le courrier continuerait-il à être distribué six jours par semaine ? La définition d'un comportement du prestataire sans contrainte



Nicolas Boulanger, Unité économie des réseaux et services et **Julien Coulier**, Unité autorisations et service universel

de service universel est l'une des principales difficultés de cet exercice car elle nécessite de conceptualiser une situation fictive en travaillant sur différents jeux d'hypothèses. L'Autorité possède néanmoins une solide expérience à travers les précédentes évaluations du coût du service universel

dans les télécommunications. Par ailleurs, les évaluations du coût du service universel postal menées en Europe constituent une précieuse source d'enseignements.

De la séparation comptable dans le secteur de l'énergie

La Commission de Régulation de l'Énergie (CRE) est chargée de réguler les secteurs de l'électricité et du gaz en France. **Parmi les outils dont elle dispose pour assurer sa mission, la séparation comptable qui intervient dans le processus d'élaboration des tarifs d'accès au réseau de gaz ou d'électricité que la CRE propose.** Interview de Fadhel Lakhoua, directeur financier de la CRE.

Dans quel contexte réglementaire la CRE agit-elle ?

L'ouverture des secteurs de l'électricité et du gaz a été initiée dans les années 90 au niveau européen. Auparavant, des entreprises intégrées verticalement (EDF et Gaz de France en France) avaient le monopole de la production, de la fourniture et de l'acheminement de gaz et d'électricité.

Avec les directives de 1996, l'Union européenne impose à l'opérateur historique une dissociation comptable entre ce qui relève du domaine du réseau (qui constitue un monopole naturel et qui doit donc être régulé) et ce qui relève du domaine concurrentiel. Cette dissociation comptable permet de calculer les coûts de l'opérateur historique afin d'éviter la discrimination et les subventions croisées. En 2003, le principe de la dissociation comptable est renforcé. Le droit européen impose en outre que les activités de gestion des infrastructures de réseaux de l'opérateur historique soient organisées en entités juridiquement séparées.

Ces mesures réglementaires facilitent la mesure des coûts et permettent d'affiner la tarification pour l'accès aux réseaux de gaz ou d'électricité. Le régulateur propose les tarifs d'accès au réseau, en s'assurant que le gestionnaire du réseau puisse recouvrer ses coûts, y compris la rémunération du capital, notamment pour maintenir la viabilité du réseau et la qualité de service.

Comment calculez-vous les coûts ?

Les coûts peuvent être calculés selon plusieurs méthodes. C'est la logique des coûts comptables historiques qui prime dans l'électricité. C'est différent pour le secteur gazier où la méthode se fonde plutôt sur une logique de réévaluation des actifs tous les ans en fonction de l'inflation. Cette évaluation avait au départ été faite par une commission indépendante chargée de valoriser le réseau de transport de gaz.

Aujourd'hui, les deux méthodes coexistent. Le traitement tarifaire est cohérent avec chacune des deux méthodes, puisque la rémunération des capitaux est nominale dans le cas de l'électricité, réelle dans le cas du gaz.

La plupart des autres régulateurs tendent à procéder à la comptabilisation des actifs de la même manière : ils utilisent plutôt une logique réelle, celle utilisée pour le gaz. D'ailleurs, l'approche de l'ARCEP, plutôt basée sur une logique de coûts courants économiques, ressemble à celle appliquée par la CRE pour le gaz.



Fadhel Lakhoua, directeur financier de la CRE



A quoi ces calculs servent-ils ?

Une des finalités essentielles de la séparation comptable est de mesurer les coûts pour pouvoir proposer des tarifs d'accès au réseau qui soient les mêmes pour tous et d'éviter les subventions croisées – c'est-à-dire éviter qu'une entreprise verticalement intégrée puisse financer ses activités concurrentielles grâce à des tarifs d'accès à son réseau qui couvriraient des coûts qui ne devraient pas être pris en compte dans le tarif.

Mais la dissociation comptable est aussi étroitement liée à la contractualisation des relations financières entre le réseau et sa maison mère. Ainsi, à partir de 2000 dans l'électricité, et 2003 dans le gaz, avant même la séparation juridique, le régulateur a toujours reçu de la part des opérateurs les contrats, les protocoles, qui sont censés régir ces modalités financières.

On y retrouve en particulier la notion de *transfer pricing* qui existe dans tous les groupes, qu'ils soient régulés ou non. L'objectif est de savoir à quel prix deux entités d'un même groupe se facturent une prestation. Deux méthodes peuvent alors s'appliquer : soit une logique *at cost*, soit une logique de prix de marché, si un prix de marché existe.

La CRE vérifie-t-elle la validité des contrats entre les différentes entités d'un même groupe ?

Oui, la CRE reçoit et approuve ces contrats entre le réseau et sa maison mère. Si elle estime qu'ils ne correspondent pas aux conditions de marché – s'il y a un prix de marché – ou si elle estime qu'ils ne sont pas à tarif *at cost*, lorsqu'il n'y a pas de prix de marché, alors la CRE demande à l'entreprise de revoir sa copie. Toutefois, dans certains cas bien précis, le régulateur peut user de pouvoirs réglementaires

supplétifs. Si ce qui est proposé par les opérateurs n'est pas jugé satisfaisant, la CRE peut alors s'y opposer. Le régulateur a donc le pouvoir de la décision finale, même si en pratique, il a peu besoin d'en faire usage. La CRE a utilisé par exemple ce pouvoir réglementaire supplétif lors de l'approbation des

principes de dissociation des activités de fourniture d'électricité, pour ce qui concerne la valorisation du prix de cession de l'énergie.

Comment vérifiez-vous les informations ?

Des audits sont faits de manière régulière ou ponctuelle pour s'assurer

que les principes sont bien correctement appliqués et continuent à l'être. Ces audits concernent aussi bien les tarifs sur les infrastructures que les tarifs réglementés. Par exemple, un audit sur la notion de « coût de production » est en préparation. La CRE procède toujours avec transparence vis-à-vis des opérateurs. Les audits sont effectués, les conclusions sont partagées avec les opérateurs qui ont un droit de réponse si ces conclusions divergent d'avec les leurs.

Le Collège des Commissaires entérine au final les conclusions de ces audits.

Ces audits peuvent être menés par les équipes de la CRE ou par des cabinets externes. La CRE dispose d'une équipe dédiée aux audits. Je pense que c'est important que le régulateur ait le savoir-faire en interne, justement dans une logique de suivi, de pérennité, pour assurer un contrôle... Ce n'est pas parce que tout fonctionne bien une année donnée qu'il ne faudra pas y revenir deux ans après.

Il y a deux manières de rendre ce processus crédible. La première est la voie juridique : la loi prévoit un droit d'accès à toute information nécessaire à la CRE pour la conduite de ses missions et le cas échéant des sanctions en cas de manquement (qui peuvent aller jusqu'à 3% du chiffre d'affaires) ; c'est une voie que la CRE n'a jamais eu besoin d'employer jusqu'à présent. L'autre voie possible est de rendre les décisions publiques. C'est ce que fait la CRE en général. Ainsi, à la fin d'un processus d'audit, la CRE publie ses conclusions. Les théoriciens de la régulation parlent de *sunshine regulation* : le régulateur a constaté qu'il y avait un problème, il le dit, et il le met sur la place publique. ■

Les ménages français en services de

Malgré la baisse du budget consacré à la téléphonie fixe et une croissance ralentie des dépenses en téléphonie mobile, n'ont cessé de croître ces dix dernières années, principalement portées par la consommation et l'équipement

La dépense moyenne en services de télécommunications par ménage (tous ménages confondus, équipés ou non) est de 93 € par mois en mars 2007, soit un euro de plus que l'année précédente, et plus du double de ce qu'elle était en 1998. Cette progression s'explique surtout par la croissance de la dépense en téléphonie mobile qui a été multipliée par six entre 1998 et 2006. Cette croissance a été très forte dans les années 2000 à 2005, tirée par l'augmentation de l'équipement et de la consommation par client équipé. Elle atteignait 9 € supplémentaires en moyenne par ménage et par mois en 2005. En 2006, et plus encore en 2007, cette croissance de la dépense s'est ralentie : la dépense supplémentaire n'est en effet que de 3 € « seulement » cette année.

La dépense mensuelle moyenne par ménage en téléphonie fixe traditionnelle (hors voix sur large bande) a baissé de 7 € entre 1998 et 2006, du fait de la baisse du prix des communications et aussi de la légère baisse de l'équipement des ménages entre 1998 et 2004, certains d'entre eux préférant renoncer au téléphone fixe en faveur du mobile. En 2007, la baisse de la dépense en téléphonie fixe classique s'accélère, surtout en raison du développement des abonnements à la voix sur large bande qui se substituent aux abonnements bas débit classiques : la dépense moyenne mensuelle par ménage diminue en effet de 7 € sur la seule dernière année, soit autant que durant les huit années précédentes. La dépense prise en compte ici ne

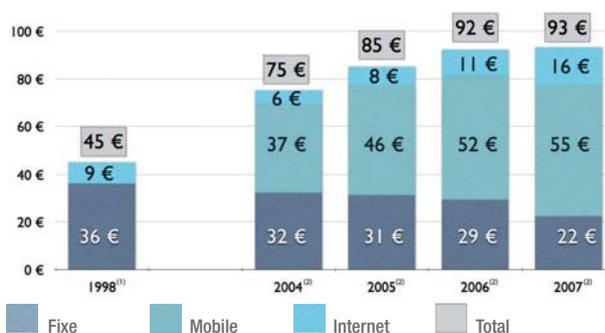
couvre que les factures de téléphonie bas débit traditionnelle.

En 2007, les ménages consacrent en moyenne 16 € par mois à Internet. Cette dépense a fortement augmenté par rapport à l'année précédente, essentiellement sous l'effet de la progression de l'équipement. Il s'agit là encore d'une moyenne calculée sur le champ de l'ensemble des ménages, et non pas des seuls ménages équipés d'Internet.

mobile, et 33 € pour l'accès et la navigation sur Internet. La facture « Internet » s'entend ici au sens large : pour les deux tiers des abonnés, cette facture couvre aussi en mars 2007 un accès à un service téléphonique et/ou à des chaînes de télévision. Dans ce cas, la facture atteint 36 € en moyenne, contre 27 € pour les ménages dotés d'un simple accès à Internet.

En 1998, la téléphonie fixe représentait 80% de la dépense des ménages en services de télécommunications, la téléphonie mobile, 20%. Aujourd'hui, les foyers consacrent presque 60% de cette dépense à la téléphonie mobile, un quart seulement pour la téléphonie fixe classique et 17% pour Internet.

Dépense moyenne mensuelle des ménages



Champ : ensemble des ménages de France métropolitaine, équipés ou non

(1) Source : Médiamétrie

(2) Source : estimation ARCEP à partir de données Enova (dépenses) et INSEE (structure des ménages).

Si on s'en tient aux seuls ménages équipés (respectivement en téléphone fixe traditionnelle, téléphone mobile et Internet), les dépenses moyennes sont bien entendu plus importantes : 30 € par mois pour la téléphonie fixe en mars 2007, 72 € pour la téléphonie

mobile et 33 € pour l'accès et la navigation sur Internet. La facture « Internet » s'entend ici au sens large : pour les deux tiers des abonnés, cette facture couvre aussi en mars 2007 un accès à un service téléphonique et/ou à des chaînes de télévision. Dans ce cas, la facture atteint 36 € en moyenne, contre 27 € pour les ménages dotés d'un simple accès à Internet.

La dépense en téléphonie fixe traditionnelle des ménages de cadres a très fortement chuté en 2007, passant de 32 € en 2006 à 21 € cette année. On observe également

Les catégories sociales modestes achètent autant de services de téléphonie mobile que les CSP +

Les ménages de cadres et ceux d'artisans et commerçants dépensent plus que les autres catégories socio-professionnelles. Ils déboursent nettement plus pour la téléphonie mobile (respectivement 75 € et 74 € par mois en moyenne) et pour l'Internet (respectivement 26 € et 24 € par mois).



dépensent 93 € par mois télécommunications

ie mobile en 2006 et 2007, les dépenses des ménages en services de communications électroniques en téléphonie mobile et Internet. La preuve par les chiffres.

un recul important pour les ménages appartenant aux professions intermédiaires. Très équipés en Internet à haut débit, ces ménages ont fortement opté pour les offres de voix sur large bande.

Les écarts en dépense de téléphonie mobile entre les catégories socio-professionnelles se sont sensiblement réduits : en 2004, les ménages de cadres dépensaient en moyenne 63 € par mois pour la téléphonie mobile, et les ménages d'ouvriers ou employés 45 € seulement. En 2007, les dépenses moyennes atteignent un niveau proche, de l'ordre de 70 € par mois en moyenne, pour les ménages de cadres, professions intermédiaires, employés et ouvriers.

Les retraités ont la dépense en services de télécoms la plus faible avec 61 € par mois en moyenne. Représentant un tiers des foyers, ils forment la catégorie la moins équipée en téléphone mobile et en Internet, ce qui explique cette faiblesse relative. En moyenne, les ménages retraités consacrent seulement 27 € par mois à la téléphonie mobile et 7 € à

l'Internet. Le téléphone fixe traditionnel représente 45 % de leur budget télécoms mensuel, alors que ce poste ne représente plus qu'un cinquième du budget des ménages actifs.

Les budgets téléphonie mobile et Internet beaucoup plus sensibles à la taille du ménage que celui de la téléphonie fixe

La dépense des ménages dépend fortement du nombre de personnes composant le foyer. Elle passe de 59 € par mois en moyenne pour les foyers d'une seule personne à 135 € par mois pour les foyers de quatre personnes et plus. Il s'agit, ici aussi, de moyennes calculées sur l'ensemble des ménages, qu'ils soient équipés ou non.

Les budgets consacrés respectivement à la téléphonie mobile et à Internet sont beaucoup plus sensibles à la taille du ménage que celui de la téléphonie fixe traditionnelle : en moyenne, le budget consacré à la téléphonie fixe dans un ménage de quatre personnes ou

Dépenses mensuelles moyennes des ménages en services de télécommunications en 2007 selon la taille du ménage

en € TTC	1 pers.	2 pers.	3 pers.	4 pers. et +	Ensemble
Fixe	20	25	24	22	22
Mobile	29	47	76	89	55
Internet	9	14	21	24	16
Total	59	86	121	135	93

Champ : ensemble des ménages de France métropolitaine, équipés ou non.

Source : estimation ARCEP à partir de données Enova (dépenses) et INSEE (structure des ménages).

Répartition de la dépense moyenne mensuelle en 2007 selon la taille du ménage

en %	1 pers.	2 pers.	3 pers.	4 pers. et +	Ensemble
Fixe	34	29	20	16	24
Mobile	50	55	63	66	59
Internet	16	16	18	18	17
Total	100	100	100	100	100

Champ : ensemble des ménages de France métropolitaine, équipés ou non.

Source : estimation ARCEP à partir de données Enova (dépenses) et INSEE (structure des ménages).

plus est plus élevé de 10% comparé à celui d'une personne vivant seule ; le budget consacré à la téléphonie mobile est, en moyenne, multiplié par trois et celui consacré à Internet fait plus que doubler. Dans ce dernier cas, l'écart est surtout lié à un fort équipement des ménages de grande taille.

Effets « équipement » et « facture » : forte sensibilité de l'augmentation des dépenses en téléphonie mobile et Internet à l'équipement des ménages

La dépense moyenne par ménage varie en fonction de deux facteurs distincts : l'évolution de l'équipement, et l'évolution de la facture. La décomposition de ces deux effets met en évidence des mouvements sensiblement différents pour la téléphonie mobile, la téléphonie fixe et l'Internet.

La dépense mensuelle par ménage en téléphonie mobile continue à augmenter (+2,98 €), mais moins fortement que durant les années précédentes. La moitié de la croissance de la dépense (+1,51 €) est imputable à l'équipement en mobile des ménages qui n'étaient pas encore équipés, un quart à

Dépense moyenne mensuelle des ménages en services de télécommunication en 2007 selon la catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence du ménage.

en € TTC	Agriculteurs	Artisans, commerçants	Cadres	Prof. Interm.	Employés	Ouvriers	Retraités	Autres inactifs *	Ensemble
Fixe	34	26	21	21	18	20	27	20	22
Mobile	60	74	75	69	68	71	27	43	55
Internet	14	24	26	23	20	19	7	11	16
Total	109	123	122	112	106	110	61	74	93

* Cette catégorie ne représente que 5% des ménages. Elle est constituée essentiellement d'étudiants vivant dans des logements indépendants et de personnes sans activité professionnelle

Champ : ensemble des ménages de France métropolitaine, équipés ou non.

Source : estimation ARCEP à partir de données Enova (dépenses) et INSEE (structure des ménages)

Répartition de la dépense moyenne mensuelle en 2007 selon la catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence du ménage.

en %	Agriculteurs	Artisans, commerçants	Cadres	Prof. Interm.	Employés	Ouvriers	Retraités	Autres inactifs *	Ensemble
Fixe	32	21	17	18	17	18	45	27	24
Mobile	55	60	61	64	65	44	58	59	59
Internet	13	19	21	20	19	17	11	15	17
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* Cette catégorie ne représente que 5% des ménages. Elle est constituée essentiellement d'étudiants vivant dans des logements indépendants et de personnes sans activité professionnelle.

Champ : ensemble des ménages de France métropolitaine, équipés ou non.

Source : estimation ARCEP à partir de données Enova (dépenses) et INSEE (structure des ménages).

Décomposition de la variation de la dépense par ménage (en €)

	Mobile				
	Dépense totale par foyer	Variation annuelle			Effet propre par mobile
		Totale	Liée à l'augmentation		
			de l'équipement des ménages	du multi équipement	
2004	37				
2005	46	8,98	2,99	2,26	3,73
2006	52	5,44	1,88	1,69	1,87
2007	55	2,98	1,51	0,70	0,77

Champ : ensemble des ménages de France métropolitaine, équipés ou non.
Source : estimation ARCEP à partir de données Enova (dépenses) et INSEE (structure des ménages).

Décomposition de la variation de la dépense par ménage (en €)

	Fixe			
	Dépense totale par foyer	Variation annuelle		
		Totale	Liée à l'augmentation de l'équipement	Effet propre
2004	32			
2005	31	-0,92	0,11	-1,03
2006	29	-1,84	0,02	-1,86
2007	22	-6,63	0,45	-7,07

L'effet lié à l'équipement tient ici compte de l'équipement global en téléphonie fixe, qu'il s'agisse de téléphonie traditionnelle ou de voix sur large bande, car les données relatives à l'équipement en téléphonie fixe traditionnelle ne sont pas disponible jusqu'en 2005. Si l'on s'en tient au seul équipement en téléphonie traditionnelle, la décomposition de la baisse de la dépense entre 2006 et 2007 devient : -2,43 pour l'effet lié à l'évolution de l'équipement et -4,20 pour l'effet propre.

Champ : ensemble des ménages de France métropolitaine, équipés ou non.

Source : estimation ARCEP à partir de données Enova (dépenses) et INSEE (structure des ménages).

Décomposition de la variation de la dépense par ménage (en €)

	Internet			
	Dépense totale par foyer	Variation annuelle		
		Totale	Liée à l'augmentation de l'équipement	Effet propre
2004	6			
2005	8	1,44	1,00	0,43
2006	11	3,22	1,53	1,69
2007	16	4,88	3,34	1,54

Champ : ensemble des ménages de France métropolitaine, équipés ou non.

Source : estimation ARCEP à partir de données Enova (dépenses) et INSEE (structure des ménages).



l'achat de mobiles supplémentaires dans des ménages déjà équipés (+0,70 €) et un autre quart à la dépense propre à chaque téléphone mobile. L'augmentation de la dépense liée à chaque téléphone mobile ralentit fortement pour ne plus représenter en 2007 que 25 % de l'augmentation de la dépense totale, contre 40% en 2005.

La dépense mensuelle par ménage en téléphonie fixe traditionnelle diminue fortement en 2007, de presque 7 €. La baisse est due pour une part à la substitution d'appels en voix sur large bande aux appels bas débit classiques et pour une autre part à la baisse des tarifs des communications en bas débit.

La très forte augmentation de la dépense moyenne par ménage pour Internet (+4,88 €/mois) est due essentiellement à l'augmentation de l'équipement (+3,34 €). Les ménages déjà équipés d'Internet dépensent également un peu plus en 2007 (+1,54 €), en raison de la montée en puissance de la voix sur large bande ainsi que de l'ajout de nouveaux services, comme les services de télévision, aux forfaits de base. ■

Méthodologie

Les dépenses des ménages pour 2004 à 2007 sont estimées par l'ARCEP à partir des résultats de l'étude « Les marchés des télécoms et de l'Internet dans le grand public » réalisée par Enova (société du groupe Enov Research, ex Data Nova). Cette enquête porte sur les foyers dont la personne de référence est âgée de 15 à 74 ans, soit une population de référence de 22 millions de foyers, qui représente environ 87% des foyers de France Métropolitaine. L'enquête a été réalisée en mars de chaque année auprès de 4 000 ménages. Le protocole des enquêtes a varié selon les années et selon l'évolution de l'équipement des ménages : la plupart des interviews ont été réalisées par téléphone (fixe), mais certaines interviews ont lieu par téléphone mobile, en face à face, ou, pour l'année 2007, en ligne par Internet. Les 3,5 millions de foyers dont la personne de référence a 75 ans ou plus ne sont pas couverts par l'enquête. L'ARCEP a

estimé l'équipement de ces ménages et fait l'hypothèse que leur dépense, quand ils sont équipés, est la même que celle des autres ménages retraités équipés. De la même façon, la dépense d'un ménage de plus de 75 ans et d'une taille de ménage donnée (2 personnes par exemple) a été estimée équivalente à celle d'un ménage de moins de 75 ans équipé et de la même taille.

Les montants déclarés par les ménages correspondent aux montants facturés par les opérateurs : par exemple, ils incluent la facturation pour des appels téléphoniques sur des numéros spéciaux (services surtaxés), la facturation de SMS surtaxés, les téléchargements. Dans le cas des forfaits multiplay, les factures relatives à l'Internet couvrent aussi, en principe, les services de voix facturés en supplément ou de télévision. La plupart des abonnés enquêtés ont en effet dans ce cas, pris en compte la totalité de leur facture.



La notion d'infrastructure essentielle dans la régulation sectorielle

La reconnaissance de l'existence d'une facilité ou d'une infrastructure essentielle permet de limiter la liberté contractuelle du détenteur de cette facilité. **Il se voit alors généralement soumis à deux contraintes : il doit offrir l'accès à l'infrastructure qu'il détient ou contrôle à ses concurrents, à l'amont ou à l'aval, et cet accès doit être proposé selon certaines conditions, en général, et *a minima*, de manière non discriminatoire.**

Au carrefour du droit et de l'économie, la théorie des infrastructures essentielles⁽¹⁾ a été une réponse originale et paradoxale permettant d'atteindre des objectifs d'ouverture de marchés à la concurrence ou de partage bénéfique de ressources limitées. Née dans les industries de réseaux, elle a pu être jugée applicable à d'autres domaines tels que les biens incorporels, la propriété intellectuelle...

Infrastructure essentielle et position dominante

La théorie des infrastructures essentielles est fondée sur le *Sherman Act* américain de 1890 condamnant les pratiques concertées et les monopoles restreignant le libre commerce entre Etats, appliqué pour la première fois dans l'arrêt de la Cour suprême des Etats-Unis « *Terminal Railroad* » de 1912. Le Consortium du même nom contrôlait un nœud ferroviaire à Saint-Louis, et par là même les entrées et sorties de la ville. Il a été jugé qu'il fallait admettre des tiers concurrents au consortium, ou bien le dissoudre.

Elle a ensuite été consacrée en droit communautaire sur le fondement de l'article 86 du Traité des Communautés Européennes proscrivant l'exploitation abusive d'une position dominante sur un marché⁽²⁾.

La Commission européenne s'est ainsi prononcée sur le comportement d'acteurs en position dominante en matière d'infrastructures non duplicables. La Cour de justice des communautés européennes a ainsi validé son approche : « *une entreprise qui possède ou gère et utilise elle-même une installation essentielle, c'est-à-dire [...] sans laquelle ses concurrents ne peuvent offrir de services à leurs clients et qui leur refuse l'accès à cette installation, abuse de sa position dominante*⁽³⁾ ».

Quand bien même l'accès de tiers concurrents à l'infrastructure apparaît permis, un tel abus peut également être constitué au regard des conditions de cet accès, s'il apparaît notamment qu'elles sont discriminatoires ou déraisonnables⁽⁴⁾.

Son acception en droit français

Cette théorie a été reprise en droit français en 1997, par un arrêt de la Cour d'appel de Paris⁽⁵⁾, à propos d'un héliport. Cette même cour a étendu cette notion au delà des industries de réseau, en jugeant que « *le fichier des abonnés au service public*

de téléphonie constitue pour France Télécom une facilité essentielle⁽⁶⁾ ».

C'est le Conseil de la concurrence, par un avis en date du 22 mai 2002, qui a posé le plus solennellement les critères pour la qualification d'une infrastructure essentielle. Ils sont au nombre de cinq : 1) l'infrastructure est possédée par une entreprise qui détient un monopole (ou une position dominante) ; 2) l'accès à l'infrastructure est strictement nécessaire (ou indispensable) pour exercer une activité concurrente sur un marché amont, aval ou complémentaire de celui sur lequel le détenteur de l'infrastructure détient un monopole (ou une position dominante) ; 3) l'infrastructure ne peut être reproduite dans des conditions économiques raisonnables par les concurrents de l'entreprise qui la gère ; 4) l'accès à cette infrastructure est refusé ou autorisé dans des conditions restrictives injustifiées ; 5) l'accès à l'infrastructure est possible⁽⁷⁾.

Soupçonnée parfois de décourager la prise de risque et l'investissement ou de favoriser un certain parasitisme, vécue souvent comme une expropriation ou une violence faite à la liberté contractuelle, la notion ainsi développée a par la suite fait l'objet d'une interprétation stricte, voire plus restrictive⁽⁸⁾. Selon la Cour de cassation, il faut notamment que la facilité en question soit « *indispensable* » à l'activité de l'entreprise qui en réclame l'accès, et qu'il n'existe pas de « *solutions alternatives économiquement raisonnables, fussent-elles moins avantageuses*⁽⁹⁾ ».

Une notion irrigant les régulations sectorielles

La notion de facilité essentielle a été également mise en œuvre par les textes régissant l'ouverture à la concurrence de certains secteurs, tels ceux du gaz⁽¹⁰⁾, de l'électricité⁽¹¹⁾, et bien entendu des communications électroniques⁽¹²⁾.

Ces textes sectoriels aménagent alors précisément les modalités d'accès des tiers aux réseaux et aux infrastructures. Ainsi, peuvent se voir prescrites, outre la non-discrimination, des obligations d'accès équitable, de transparence, d'encadrement tarifaire voire d'orientation des tarifs vers les coûts, ainsi que des aspects techniques de l'accès aux ressources ou infrastructures concernées.

Par exemple, le règlement communautaire du 18 décembre 2000 relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale⁽¹³⁾ procède de la notion d'infrastructure essentielle : ses considérants, ainsi que les textes

préparatoires⁽¹⁴⁾, sont explicites. Ce règlement a enjoint aux opérateurs détenteurs de la boucle locale de cuivre de proposer une offre de référence, et de faire droit à toute demande raisonnable d'accès, sous la surveillance de chaque régulateur national.

La notion se retrouve souvent examinée et appliquée de concert par le régulateur sectoriel et l'autorité de concurrence nationale, par le biais de leurs saisines mutuelles pour avis⁽¹⁵⁾. Ainsi, en matière de communication électronique et dans le cadre de leurs régulations respectives, *ex post* et *ex ante*, l'Autorité et le Conseil de la concurrence ont pu ensemble qualifier d'essentielles les facilités suivantes : départ et terminaison d'appel fixe⁽¹⁶⁾, terminaison d'appel mobile⁽¹⁷⁾ ; et boucle locale cuivre⁽¹⁸⁾ notamment. ■

⁽¹⁾ Issue du droit de la concurrence américain, la notion d'essential facilities se retrouve traduite en français par les expressions de facilités, d'infrastructures, ou encore de ressources essentielles.

⁽²⁾ La Commission européenne a utilisé pour la première fois cette notion en 1992, à propos du port irlandais de Holyhead. Cf. décision du 11 juin 1992, Sealink contre B&I, COM 92 123.

⁽³⁾ CJCE, 3 octobre 1985, aff. 311/84 CBEM, dit Telemarketing.

⁽⁴⁾ Cf. décision de la Commission du 11 juin 1992, Sealink contre B&I précitée.

⁽⁵⁾ CA Paris, Héli-Inter assistance, arrêts du 9 septembre 1997 et du 30 juin 1998.

⁽⁶⁾ Arrêt du 1^{er} septembre 1998, SFR contre France Télécom.

⁽⁷⁾ Avis 02-A-08 du 22 mai 2002 relatif à la saisine de l'association pour la promotion de la distribution de la presse (APDP), à propos de réseaux de dépositaires de presse.

⁽⁸⁾ Initiée par CJCE 26 novembre 1998, 7197, Oscar Bronner contre Mediaprint. Cour d'appel de Paris, 21 mai 2002 relatif au recours formé par la SA TDF contre la décision n° 02-MC-04 du Conseil de la concurrence du 11 avril 2002 relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la société Antalis.

⁽⁹⁾ Cass. com., 12 juillet 2005, n°04-12.388.

⁽¹⁰⁾ Cf. directive 98/30 CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel.

⁽¹¹⁾ Cf. directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

⁽¹²⁾ Dans une communication du 22 août 1998 relative aux accords d'accès dans le secteur des télécommunications et de l'audiovisuel, la Commission précise que le terme d'installation essentielle appliqué au droit des télécommunications est « l'installation ou l'infrastructure indispensable pour assurer la liaison avec les clients, ou permettre aux concurrents d'assurer leur activité et qui serait impossible de reproduire par des moyens raisonnables ».

⁽¹³⁾ Règlement (CE) n° 2887/2000 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale.

⁽¹⁴⁾ Cf. Communication de la Commission relative au dégroupage de l'accès à la boucle locale (COM(2000) 237 du 26 avril 2000) ; et Recommandation de la Commission 2000/417/CE du 25 mai 2000 relative au dégroupage de l'accès à la boucle locale.

⁽¹⁵⁾ Cf. art. L. 34-8, L. 36-10 et L. 37 du code des postes et des communications électroniques.

⁽¹⁶⁾ Par ex., avis du Conseil de la concurrence 04-A-01 du 8 janvier 2004 et 05-A-03 du 31 janvier 2005, décision ARCEP n°05-0571 du 27 septembre 2005.

⁽¹⁷⁾ Par ex., cf. avis du conseil de la concurrence n° 04-A-17 du 14 octobre 2004 et 07-A-05 du 19 juin 2007, décision Arcep n°07-0810.

⁽¹⁸⁾ Cf. par ex. avis n°00-28 de l'Autorité en date du 7 janvier 2000 ; décision du Conseil de la concurrence n° 05-D-59 du 7 novembre 2005 relative à des pratiques mises en œuvre par la société France Télécom dans le secteur de l'Internet haut débit (*ex post*).

Les Français téléphonent plus avec leur mobile qu'avec leur fixe

Pour la première fois en France, le mobile dépasse le fixe en volume de communications.

C'est une première : les Français bavardent désormais plus longtemps avec leur téléphone mobile qu'avec leur téléphone fixe. Au cours du 3^e trimestre 2007, ils ont téléphoné l'équivalent de 24,1 milliards de minutes avec leur mobile, soit près de 150 millions de minutes de plus qu'avec leur fixe.

L'adoption du mobile par les consomma-

teurs français a été très rapide. Dès septembre 2001, le nombre de clients à des services mobiles (34,6 millions) dépasse le nombre de lignes fixes en France (34 millions). Deux ans plus tard, en septembre 2003, les revenus des services mobiles (3,4 milliards d'€) dépassent ceux de la téléphonie fixe (3,3 milliards d'€). En septembre 2007, c'est désormais en termes de trafic que le mobile devance le fixe. ■

NOMINATIONS



Sandrine Cardinal

Ancienne élève de l'Ecole Polytechnique, Sandrine Cardinal est ingénieure des télécommunications. Elle a débuté sa carrière à France Télécom comme chef

de projet informatique où elle a notamment travaillé sur les bases descriptives du réseau ADSL et des réseaux longue distance des opérateurs alternatifs filiales de France Télécom à l'étranger. Elle a ensuite rejoint la direction des systèmes d'information du ministère de l'intérieur où elle était en charge du bureau téléphonie et d'un projet de téléphonie sur IP. Depuis le 1^{er} décembre 2007 elle dirige l'unité « fréquences ». Elle est aussi adjointe du chef du service « opérateurs et régulation des ressources rares ».



Renaud Chapelle

Diplômé de Sciences Po Paris, Renaud Chapelle est titulaire d'une licence de sciences économiques et d'un DEA de philosophie. Il a débuté sa carrière dans le monde politique

avant de rejoindre l'ART en 1998 comme responsable des relations extérieures puis de la mission de mise en œuvre du cadre communautaire. A partir de 2004, il est chef de cabinet du secrétaire d'Etat à l'insertion professionnelle des jeunes. Il est ensuite conseiller technique au cabinet du ministre de la défense (2005), avant de rejoindre, en 2007, l'Association française des opérateurs mobiles (AFOM) pour y diriger les affaires publiques. Il est chef de l'unité « Collectivités » de l'ARCEP depuis le 2 janvier 2008.



Emilie Venchiarutti

Diplômée du master de Droit Public des Affaires de l'université Panthéon-Sorbonne, Emilie Venchiarutti est responsable des aspects économiques et juridiques au sein de

l'unité « Collectivités territoriales » de l'ARCEP depuis le 7 janvier 2008. Auparavant elle a suivi les dossiers concernant la fibre optique et participé à l'élaboration du rapport câble dans le cadre d'un stage au sein de l'unité « FTTx ».

BRÈVES INTERNATIONALES



Paul Champsaur, président de l'ARCEP, reçoit Kiyoshi Mori, Vice-Ministre pour la coordination de la politique, du Ministère des Affaires intérieures et des Communications du Japon.

Rencontre franco-japonaise

La rencontre a permis des échanges de vue sur les perspectives de développement et la régulation du très haut débit, sur le dividende numérique et sur le processus de révision du cadre réglementaire européen. M. Mori a prévu une nouvelle visite en France en mai 2008, à l'occasion de l'anniversaire des

150 ans des relations diplomatiques franco-japonaises.

Mission au Brésil

Patrick Raude, membre de l'Autorité, était du 10 au 14 décembre 2007 au Brésil pour participer à une conférence sur la convergence et la régulation du marché des communications électroniques,

rencontrer le ministre des communications, M. Helio Costa, les responsables de l'Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), le régulateur brésilien, et des entreprises

du secteur. Thème des échanges : les enjeux des technologies et de la société de l'information et leurs usages, notamment haut débit dans un contexte de marché convergent de la téléphonie, de l'Internet, de la télévision fixe et mobile et de la vidéo à la demande (VoD), en pleine croissance. Cette mission a également été



Ronaldo Sardenberg, président de l'ANATEL, et Patrick Raude, membre de l'Autorité.

l'occasion de faire un point sur le lancement en haute définition de la Télévision numérique terrestre.

BRÈVES JURIDIQUES

Fibre optique : Bruxelles valide l'investissement public à Amsterdam

La Commission européenne a approuvé le 11 décembre 2007 (IP/07/1889) l'investissement effectué par la ville d'Amsterdam et d'autres investisseurs dans un réseau de fibre optique dans la cité néerlandaise. Après un an d'enquête approfondie, lancée en décembre 2006 (IP/06/1872), la Commission est parvenue à la conclusion que la ville participait au projet dans des conditions identiques à celles de tout « investisseur privé

en économie de marché ». Elle a donc conclu en l'espèce à l'absence d'aides d'État réglementées par l'article 87.3 du Traité CE.

Wimax : le Conseil d'Etat confirme une décision de l'ARCEP

Par une décision du 16 novembre 2007¹, le Conseil d'Etat a rejeté la requête de la région Rhône-Alpes qui demandait l'annulation de la décision n° 06-0666 de l'ARCEP relative au résultat de la procédure de sélection des candidats à l'obtention d'une autorisation

d'utilisation des fréquences de boucle locale radio disponibles dans la bande 3,4-3,6 GHz dans la région Rhône-Alpes. Le Conseil a notamment retenu que l'Autorité n'avait pas méconnu le principe de transparence et ni commis d'erreur manifeste d'appréciation ou de fait.

¹ Conseil d'Etat, 16 novembre 2007, n° 298941 Région Rhône-Alpes c/ Décision n° 06-0666 du 6 juillet 2006 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.



Loi « Chatel » : de nouvelles mesures pour les consommateurs de télécommunications

Adoptée le 3 janvier dernier, la loi « Chatel »⁽¹⁾ renforce le code de la consommation afin, notamment, de mieux encadrer les relations contractuelles entre les opérateurs de télécommunications et leurs clients. **Focus sur les principales dispositions qui s'appliqueront à partir du 1er juin 2008.**

Les dispositions de la loi « Chatel » visent l'ensemble des fournisseurs de services fixe, mobile et Internet. Elles s'appliquent aux consommateurs et aux non professionnels du secteur des télécommunications (par exemple les professions libérales, les commerçants, dans la mesure où les télécommunications ne sont pas le cœur de leur activité).

Parmi les principales mesures, l'accès aux services d'assistance technique (*hot line*) ou de réclamation des fournisseurs de services sera accessible par un numéro fixe, non surtaxé, et donc à un tarif normal depuis un poste fixe pour le consommateur. De plus, le temps d'attente ne sera pas facturé si le client appelle via le réseau de son opérateur. La loi a confié à l'ARCEP la mission de définir la liste des numéros surtaxés, l'ensemble des autres numéros étant donc, par définition, non surtaxés.

Les opérateurs mobiles devront facturer les appels de leurs clients vers les services de

renseignements téléphoniques au prix d'une communication nationale "normale" (inclus dans le forfait), auquel s'ajoutera la surtaxe qui rémunère l'éditeur du service de renseignement téléphonique. Par ailleurs, lorsque le fournisseur de service propose d'assurer la mise en relation avec le numéro recherché, il doit obligatoirement informer le consommateur du coût de cette prestation, avant de l'effectuer avec son accord expresse.

Les durées d'engagement ne pourront plus excéder 24 mois et, si le contrat prévoit une clause d'engagement de plus de 12 mois, l'opérateur doit proposer simultanément la même offre de services avec un engagement de 12 mois maximum, à un tarif attractif (« non disqualifiant »). De plus, le client aura la possibilité de résilier son contrat au bout d'un an contre le paiement d'une somme correspondant, au plus, au quart des échéances dues.

Enfin, le préavis de résiliation des

contrats sera limité à dix jours, sauf demande contraire du client. Les frais de résiliation ne pourront excéder les coûts supportés par l'opérateur pour procéder à la résiliation. Ils devront être dûment justifiés et avoir été explicitement prévus dans le contrat signé par le consommateur. Les dépôts de garantie et les sommes qu'il aura versées d'avance devront lui être restitués au plus tard dix jours après le paiement de la dernière facture ou la restitution de l'objet garanti. En cas de retard, l'opérateur devra rembourser en supplément la moitié de la somme due.

Ces dispositions entreront en vigueur le 1er juin 2008. D'ici deux ans, l'ARCEP devra établir un rapport d'évaluation de l'impact des dispositions sur les durées d'engagement et les conditions de sortie des contrats. ■

⁽¹⁾ Loi n°2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs, JO du 4 janvier 2008.

BRÈVES CONSOMMATEURS

Accessibilité des personnes handicapées à la téléphonie mobile : nouveau bilan

En France, le handicap concerne 5,5 millions de personnes, soit 1 famille sur 5. Grâce aux engagements pris par les opérateurs mobiles à travers une charte commune signée en 2005, le téléphone mobile est devenu un outil majeur d'autonomie des personnes handicapées. Le 4 décembre dernier, les opérateurs présentaient à la presse, comme chaque année, un bilan concret de leur travail.

Parmi les faits marquants de 2007, cinq constructeurs de téléphones mobiles ont rejoint la démarche et signé la charte. Tous les acteurs ont également souligné l'importance et la qualité du dialogue mené avec les associations. Pour 2008, les objectifs seront d'élargir la démarche à de nouveaux acteurs, en vue de prendre en compte les personnes âgées, qui rencontrent des problématiques similaires, et de porter le sujet au niveau européen.

La charte des opérateurs mobiles contient 4 engagements principaux : proposer des téléphones mobiles les plus adaptés, développer des services spécifiques favorisant l'autonomie, informer le public des offres destinées aux personnes handicapées et s'inscrire durablement dans une démarche de progrès.

En savoir plus :

<http://www.arcep.fr/index.php?id=26>

(communiqué de presse du 4 décembre 2007).

Qualité de service depuis les fixes et les box : c'est parti !

Afin d'inciter les opérateurs à améliorer les performances de leur service et mieux informer les consommateurs, l'ARCEP a lancé une consultation publique sur le suivi de la qualité des services de téléphonie fixe classique et sur IP (c'est-à-dire à partir des « box ») proposant une liste d'indicateurs de qualité que les opérateurs devront publier :

- délai de fourniture du raccordement initial ;
- taux de défaillance par ligne d'accès ;
- délai de répartition d'une défaillance ;
- temps de réponse par les services clients de l'opérateur ;
- plaintes concernant la facturation ;
- délai de réponse aux réclamations ;
- taux de défaillance des appels ;
- durée d'établissement de la communication ;
- qualité de la connexion vocale ;
- taux d'interruption des appels.

L'objectif de l'Autorité est de définir des indicateurs parlants pour le consommateur et qui traduiront le fonctionnement du service, vu du client. Réponse possible à la consultation jusqu'au 29 février.

Chat postal : des réponses aux questions des internautes

Quelle est la proportion de courrier arrivant réellement chez les particuliers en J + 1 ? Est-ce

une obligation de la Poste ? Les concurrents y sont-ils assujettis ou choisissent-ils seuls leurs délais d'acheminement ?

Réponse de l'Autorité : 81,2% du trafic de la lettre prioritaire émise à l'unité (Marianne rouge) a été distribué effectivement en J+1 en 2006 selon une mesure réalisée par un organisme indépendant. Au titre de sa mission de service universel, La Poste a une obligation de qualité de service sur



les experts de l'Autorité en pleine action..

les délais d'acheminement

de certains produits, notamment la lettre prioritaire émise à l'unité. Les concurrents, quant à eux, déterminent eux-mêmes leur offre.

Le dernier *chat* de l'Autorité sur la concurrence postale et les obligations de La Poste a réuni, le 13 décembre dernier, 307 internautes dont 124 en simultané (pic de connexion). Ils ont, pendant une heure, posé en tout 37 questions en direct aux experts de l'Autorité.

Du haut au très haut débit

Le 1^{er} cycle d'analyse des marchés du haut débit a conduit l'Autorité à réguler le dégroupage (accès à la paire de cuivre) et le *bitstream* (accès activé livré au niveau département ou régional). Ce dispositif s'achève le 1er mai prochain. Un nouveau cycle d'analyse, couvrant la période 2008-2011, portant à la fois sur le haut et le très haut débit, a été lancé.

Pour son nouveau cycle d'analyse, l'ARCEP est la première autorité en Europe à s'appuyer sur la nouvelle recommandation de la Commission européenne sur les marchés pertinents, publiée le 13 novembre dernier. L'analyse de l'Autorité porte ainsi sur les deux marchés de gros du haut débit retenus par la Commission: le marché de gros des offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale (marché 4) et le marché de gros des offres activées (marché 5). L'Autorité propose de reconduire globalement le dispositif de régulation déjà en place sur le haut débit, et de le faire évoluer pour permettre le développement de la concurrence sur le très haut débit en régulant notamment l'accès aux infrastructures de génie civil de France Télécom.

Réguler l'accès au génie civil de France Télécom

Pour permettre l'investissement de tous les opérateurs dans le déploiement des nouveaux réseaux très haut débit en fibre optique, l'Autorité propose de réguler l'accès aux fourreaux de boucle locale de France Télécom. Pour un opérateur déployant un réseau de boucle locale optique, l'accès à des infrastructures de génie civil existantes change en effet considérablement l'équation économique. L'Autorité prévoit dès lors d'imposer à France Télécom la publication d'une offre de référence d'accès à ses fourreaux, dans des conditions transparentes et non discriminatoires, et à un tarif orienté vers les coûts.

La régulation de la mutualisation

de la partie terminale des réseaux fibre optique ne s'inscrit pas dans ce processus d'analyse des marchés car elle relève de la régulation symétrique, s'appliquant à l'ensemble des opérateurs.

Enrichir la régulation du haut débit

L'Ethernet apparaît comme une technologie efficace en termes de coûts et de qualité de service et semble aujourd'hui s'imposer comme la technologie de collecte des réseaux de nouvelle génération. L'Autorité propose ainsi d'imposer à France Télécom la fourniture d'offres de gros *bitstream* livrées en Ethernet lorsque cela est faisable. L'Autorité envisage par ailleurs la mise en place d'une prestation de services télévisuels sur *bitstream*, rendue techniquement possible par l'Ethernet, et qui pourrait permettre à terme à une majorité de consommateurs de bénéficier des offres de télévision par DSL, qui sont actuellement limitées en termes de couverture aux seules zones dégroupées.

Enfin, l'exigence d'un niveau élevé de qualité de service des offres de gros demeure par ailleurs un objectif prioritaire de l'Autorité. Pour compléter les travaux menés sur les processus opérationnels des offres de dégroupage et de *bitstream*, il apparaît nécessaire que des mécanismes incitatifs effectifs puissent être mis en place, concernant notamment le respect des délais de livraison et de réparation des accès.

Au terme de la consultation publique lancée par l'Autorité, un projet de décision, sera transmis pour avis au Conseil de la concurrence, puis à la Commission européenne, ainsi qu'aux autres Autorités de régulation nationales (ARN), avant son adoption finale au printemps 2008. ■

AUTORITÉ DE RÉGULATION
DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES
ET DES POSTES

7, square Max Hymans - 75730 Paris Cedex 15
Web : www.arcep.fr - Mèl : courrier@arcep.fr
Tél. : 01 40 47 70 00 - Fax : 01 40 47 71 98

Responsable de la publication : Paul Champsaur
Directeur de la rédaction : Philippe Distler.

Rédaction : Ingrid Appenzeller, Jean-François Hernandez,
Gwenaël Regnier (mission communication).

Ont contribué à ce numéro : Matthieu Agogué,
Matthieu Allard, Carole Armoët, Alexandre Beaudouin,
Jérôme Bezzina, Hélène Boisson, Nicolas Deffieux,
Stéphane Kuna, Rémy Lebrun, Stéphane Lhermitte,
François Lions, Elisabeth Marescaux, Gaëlle Nguyen,

Sylvie Dumartin,
Clémentine du Payrat,
Rémi Stéfani, Frédérique
Vallet, Joël Voisin-Ratelle.

Maquette : E. Chastel

Impression : Corlet Imprimeur,
Condé-sur-Noireau.

Abonnement : com@arcep.fr

ISSN : 1290-290X

ARCEP
www.arcep.fr

AUTORITÉ DE RÉGULATION
des Communications électroniques
et des Postes

SUR L'AGENDA DU COLLÈGE

Janvier

- **8 janvier** : Paul Champsaur, entouré des membres du Collège de l'Autorité, présente ses vœux à l'ensemble des acteurs du secteur des télécommunications et des postes réunis pour l'occasion à La Sorbonne.
- **14 janvier** : Paul Champsaur et les membres du Collège de l'ARCEP assistent à la cérémonie des vœux du Conseil de la concurrence, présidé par Bruno Lasserre.
- **17 janvier** : Paul Champsaur est auditionné par la Commission parlementaire pour le dividende numérique, au Sénat.
- **18 janvier** : Nicolas Curien donne une conférence à l'Institut Multimédias sur « La société de l'immatériel ».
- **21 janvier** : Gabrielle Gauthey intervient à la réunion d'information et de sensibilisation au haut débit organisée à Quimper par le Conseil général du Finistère pour présenter l'engagement des collectivités dans l'aménagement numérique du territoire.
- **21 janvier** : Joëlle Toledano et Denis Rapone présentent, avec Pascal Faure, vice président du CGTI, les résultats de l'enquête CREDOC sur les usages des technologies de l'information et de la communication, commandée conjointement par l'ARCEP et le CGTI, lors d'une conférence de presse.
- **22 janvier** : Paul Champsaur et les membres du Collège représentent l'ARCEP lors de la cérémonie de vœux du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), présidé par Michel Boyon.
- **22 janvier** : Paul Champsaur reçoit une délégation vietnamienne emmenée par Le Nam Thang, vice-ministre de l'Industrie et du Commerce (MIC).
- **24 janvier** : Paul Champsaur rend une visite protocolaire à Jean-Claude Magendie, premier président de la cour d'appel de Paris.
- **25 janvier** : Gabrielle Gauthey prend la parole au Salon Territech 2008 sur le thème « TIC & Haut débit : Quels besoins et usages pour les territoires ? », à l'Université de Paris-Dauphine.
- **29 janvier** : Paul Champsaur participe à la mini réunion plénière du GRI sur les alternatives à l'EECMA, à Bruxelles.
- **30 janvier** : Paul Champsaur prend la parole lors de la conférence de presse organisée par le Secrétaire d'État chargé de l'Outre-mer, Christian Estrosi, pour le lancement de la 3G dans les DOM.
- **30 janvier** : Nicolas Curien s'exprime sur la régulation de la terminaison d'appel mobile lors du séminaire « Asymmetric Mobile Termination Rates Regulation » organisée par les universités de Montpellier, de Paris-Panthéon-Assas et de Paris-Dauphine, à Bruxelles.
- **31 janvier** : Gabrielle Gauthey participe, à Amiens, au dixième anniversaire de l'agence SUSI qui s'est investie dans le développement numérique du département de la Somme.
- **31 janvier** : Gabrielle Gauthey intervient à la réunion-débat sur le FTTH de l'Institut de Recherches Economiques et Sociales sur les Télécommunications (IREST) sur le thème « Est-ce que toutes les conditions de succès du FTTH sont aujourd'hui réunies ? », à Paris.

Février

- **1er février** : Gabrielle Gauthey se rend à Lisbonne pour intervenir au XVII^e séminaire économique organisé par Ericsson sur le thème « Next Generation Networks: Fiber Optic Access ».
- **11-13 février** : Nicolas Curien se rend à Barcelone pour participer au GSM A Mobile World Congress.
- **13 février** : Paul Champsaur, accompagné de Gabrielle Gauthey et de Denis Rapone, intervient lors du comité de pilotage du très haut débit organisé par le Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, Christine Lagarde, et le Secrétaire d'État chargé des entreprises et du commerce extérieur, Hervé Novelli.
- **27 février** : Paul Champsaur intervient à la conférence organisée par le FTTH Council Europe sur le thème "Réglementation du très haut débit en Europe", à Paris.