



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29/10/2010
C(2010)7686

SG-Greffe (2010) D/17254

Autorité de Régulation des
Communications Électroniques et
des Postes (ARCEP)

7, square Max Hymans
F-75730 Paris Cedex 15

À l'attention de:
Jean-Ludovic Silicani
Président

Télécopieur: + 33 1 40 47 72 02

Monsieur,

Objet: Décision de la Commission concernant l'affaire FR/2010/1138: détail des méthodes de comptabilisation des coûts et de tarification de l'accès aux infrastructures de génie civil

Observations formulées conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2002/21/CE¹

I. PROCEDURE

Le 1^{er} octobre 2010, la Commission a enregistré une notification de l'*Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes* (ARCEP), autorité réglementaire française, concernant les détails des méthodes de comptabilisation des coûts et de tarification de l'accès aux infrastructures de génie civil de France Télécom².

¹ Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive «cadre»), JO L 108 du 24.4.2002, p. 33.

² Correspondant aux mesures correctrices imposées relativement au marché 4 (fourniture en gros d'accès physique à l'infrastructure du réseau en position déterminée) et au marché 5 (fourniture en gros d'accès à large bande) de la recommandation 2007/879/CE de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (la «recommandation»), JO L 344 du 28.12.2007, p. 65.

Trois consultations nationales successives³ se sont déroulées respectivement du 17 décembre 2009 au 15 février 2010, du 20 avril au 27 mai 2010 et du 27 juillet au 15 septembre 2010. Une quatrième consultation nationale se déroule parallèlement à la consultation de l'UE visée à l'article 7 de la directive «cadre». La date limite pour ces deux dernières consultations est le 1^{er} novembre 2010.

Le 12 octobre 2010, les services de la Commission ont adressé une demande d'information à l'ARCEP⁴. Une réponse est parvenue à la Commission le 15 octobre 2010.

Conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive «cadre», les autorités réglementaires nationales (ARN) et la Commission peuvent adresser à l'ARN concernée des observations sur les projets de mesure notifiés.

II. DESCRIPTION DES PROJETS DE MESURE

II.1. Contexte

En juin 2008, l'ARCEP a notifié à la Commission son analyse des marchés de la fourniture en gros d'accès physique à l'infrastructure du réseau en position déterminée et de la fourniture en gros d'accès à large bande en France⁵. L'ARCEP a établi que France Télécom disposait d'une puissance significative sur les deux marchés (PSM) et lui a imposé l'obligation de donner accès à son infrastructure de génie civil, qui relevait du marché de la fourniture en gros d'accès physique à l'infrastructure du réseau. De plus, ont été imposées à France Télécom les obligations (i) d'orientation des tarifs vers les coûts et (ii) de séparation comptable.

Par la suite, en août 2008, la France a adopté une loi (Loi de Modernisation de l'Économie) qui a eu pour effet l'ajout à la législation française sur les télécommunications (Code des Postes et des Communications Électroniques) de l'article L. 34-8-3 prévoyant l'obligation de partager le câblage interne des immeubles. L'ARCEP a notifié à la Commission un projet de mesure définissant les modalités de cet accès symétrique au segment terminal du réseau d'accès.

La Commission a formulé des observations⁶, indiquant notamment, qu'une obligation de partage des fourreaux aurait pu être imposée sans inclure l'infrastructure de génie civil dans le marché correspondant mais s'est réjouie de l'imposition d'une telle mesure correctrice qui pourrait contribuer significativement au développement, en France, d'une concurrence par les infrastructures d'accès de nouvelle génération (NGA). En outre, la Commission a suggéré à l'ARCEP d'envisager l'imposition d'autres mesures correctrices relativement au marché 4 au cas où la régulation symétrique combinée à l'accès aux conduits ne suffirait pas à garantir une concurrence effective. La Commission a aussi invité l'ARCEP à examiner la conformité des obligations imposées aux principes posés dans la recommandation NGA lorsque celle-ci sera adoptée.

³ Conformément à l'article 6 de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive «cadre»), JO L 108 du 24.4.2002, p. 33.

⁴ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la directive «cadre».

⁵ Ces marchés correspondent respectivement au marché 4 et au marché 5 de la recommandation. Voir la décision CE SG-Greffe (2008) D/204722.

⁶ SG-Greffe (2009) D/8543.

II.2. Le projet de mesure notifié

Aux fins du respect des obligations de comptabilisation des coûts et d'orientation vers les coûts, l'ARCEP définit une méthode de comptabilisation et de tarification concernant l'accès à l'infrastructure de génie civil de France Télécom. Le projet de mesure se fonde sur la méthode utilisée par l'ARCEP pour calculer le tarif d'accès dégroupé à la boucle locale, qui consiste à valoriser les coûts de l'infrastructure de génie civil de France Télécom⁷, et vise à instaurer des tarifs d'accès à l'infrastructure distincts pour les réseaux en cuivre et en fibre optique. À cet égard, l'ARCEP entend transférer les coûts de génie civil du cuivre vers la fibre optique de façon dynamique sur la durée⁸ et inciter à une utilisation optimale de l'infrastructure de génie civil.

II.2.1. Définition des coûts pertinents, paramètres de répartition des coûts et principes de mise en œuvre de la comptabilisation des coûts

Le génie civil de France Télécom comprend à la fois des infrastructures souterraines et aériennes. L'infrastructure souterraine de boucle locale est posée en conduite ou en pleine terre. France Télécom est soumise à une obligation d'accès concernant son génie civil de boucle locale en conduite seulement⁹. Ce génie civil comprend un «segment de transport»¹⁰ et un «segment de distribution»¹¹ tels qu'ils sont mis en œuvre techniquement et identifiés par France Télécom dans son offre de génie civil de référence.

L'ARCEP considère que les coûts pertinents aux fins de la fourniture d'accès à l'infrastructure de génie civil de France Télécom comprennent les coûts de génie civil résultant de la comptabilité réglementaire de l'opérateur et les coûts de désaturation des conduits actuellement utilisés, sauf ceux causés par une surconsommation des conduits pour le déploiement de réseaux d'accès en fibre optique¹².

L'ARCEP propose d'imputer les coûts de génie civil aux boucles locales en cuivre et en fibre optique en trois phases selon différents paramètres de répartition. Premièrement, les coûts de génie civil sont répartis entre les boucles locales en conduite et les boucles locales en pleine terre. Deuxièmement, les coûts sont répartis entre accès à la boucle locale et réseau général en fonction des longueurs de câble déployé sur les deux segments. Troisièmement, l'ARCEP propose de différencier les éléments de coût de

⁷ Décision 05-0834 de l'ARCEP du 15 décembre 2005. Cette décision définit en particulier la durée de vie de l'actif correspondant, y compris de l'infrastructure de génie civil souterraine de France Télécom (40 ans), et les méthodes d'amortissement applicables ainsi que la méthode de comptabilisation utilisée par l'ARCEP.

⁸ À cet égard, le projet de mesure vise à définir une méthode de comptabilisation des coûts de l'accès à l'infrastructure de génie civil souterraine qui ne nuit pas à la chaîne de valeur des offres réglementées sur réseau en cuivre, en particulier à la tarification de l'accès dégroupé à la boucle locale.

⁹ Bien que les réseaux aériens ne fassent pas l'objet du projet de décision proposé, l'ARCEP précise dans sa réponse à la demande d'information que certains principes de comptabilisation des coûts et de régulation tarifaire pourraient leur être appliqués au cas où des obligations d'accès seraient également imposées aux infrastructures aériennes à la suite de l'analyse du marché 4 en cours en France.

¹⁰ Segment de la boucle locale entre le nœud de raccordement et le sous-répartiteur (segment d'alimentation).

¹¹ Segment de la boucle locale entre le sous-répartiteur et les logements des abonnés (segment terminal).

¹² D'après l'ARCEP, les coûts de désaturation des conduits actuellement utilisés, qui sont liés à une surconsommation des conduits pour le déploiement de réseaux d'accès en fibre optique, doivent être supportés par l'opérateur qui déploie le réseau.

l'accès à la boucle locale liés au cuivre et à la fibre optique. Les coûts seront donc imputés en fonction du nombre de lignes d'accès commercialisées au détail¹³ respectivement sur cuivre et sur fibre optique¹⁴.

De plus, l'ARCEP recense d'autres coûts pertinents devant être pris en compte, comme les coûts d'exploitation et de maintenance, les coûts de fourniture et de gestion du service, et une part des coûts communs et des charges fiscales supportés par l'opérateur PSM¹⁵.

II.2.2. Méthode de tarification de l'accès en conduite

Afin d'inciter à une utilisation efficace du génie civil en conduite, l'ARCEP propose d'appliquer des tarifs d'accès en fonction du volume¹⁶ aux infrastructures de transport et de distribution¹⁷ sur les segments de la boucle locale où le partage du réseau n'est pas prévu (zones non mutualisées)¹⁸. En revanche, il n'y a pas de problème d'utilisation inefficace des infrastructures de transport et de distribution sur les segments de la boucle locale où le partage du réseau est prévu (zones mutualisées). Sur ces segments, l'ARCEP estime plus approprié de proposer un tarif d'accès en fonction du nombre de lignes d'accès actif sur cuivre et fibre en aval des points de mutualisation afin de mieux faire correspondre les coûts supportés par les opérateurs déployant des infrastructures en fibre optique avec les recettes qu'ils tirent du marché de détail¹⁹.

¹³ L'accès actif sur le marché de détail comprend l'accès résidentiel, en entreprise et d'autres équipements d'accès dont, par exemple, les stations de base mobiles.

¹⁴ La décision 05-0834 de l'ARCEP précise déjà la répartition des coûts par accès à la boucle en cuivre. Appliquer la même méthode de répartition des coûts permet de maintenir le coût unitaire du dégroupage de la paire de cuivre.

¹⁵ La composition de ces coûts a déjà été définie dans la décision 05-0834 de l'ARCEP aux fins du calcul du tarif d'accès à la boucle locale en cuivre.

¹⁶ Dans ce contexte, la tarification en fonction du volume consiste à faire payer à l'opérateur un prix plus élevé si un volume plus important de fibre est déployé (par exemple, déploiement de lignes point-à-point plutôt que point-à-multipoint).

¹⁷ L'ARCEP propose d'appliquer des tarifs en fonction du volume différents pour le segment de transport et le segment de distribution. L'Autorité justifie cette approche par le fait que les volumes nécessaires aux réseaux en fibre optique point-à-point ou point-à-multipoint sont très différents sur chacun des segments. D'après les estimations de coûts de l'ARCEP, fonder les tarifs d'accès sur les volumes totaux utilisés par les réseaux sur les deux segments de la boucle locale conduirait à imputer une trop grande part des coûts de génie civil au segment de transport, alors que les coûts supportés par un opérateur qui pose ou détient des conduits sont essentiellement fonction de la longueur de ces conduits. À partir des données fournies par les opérateurs, l'ARCEP propose d'imputer 25 % des coûts de génie civil au segment de transport et 75 % au segment de distribution et établit les coûts unitaires au volume sur chaque segment selon cette répartition. Ce ratio sera réévalué dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur du projet de mesure, et modifié si nécessaire.

¹⁸ Dans les zones très denses du territoire français, c'est-à-dire là où il est économiquement rentable pour plusieurs opérateurs de déployer leur propre réseau d'accès en fibre optique à proximité des logements, l'ARCEP prévoit que la part du réseau partagé sera faible et généralement limitée au câblage interne des immeubles (voir décision CE SG-Greffe (2009) D/8543). Toutefois, dans les zones moins densément peuplées, la part des infrastructures de transport et de distribution, dont il est prévu qu'elles soient partagées, est en général plus importante.

¹⁹ À cette fin, France Télécom et tous les opérateurs souscrivant à une offre d'accès au génie civil de France Télécom sont tenus de communiquer à l'ARCEP les données concernant le volume de câble qu'ils utilisent, les coûts liés à la saturation du réseau et le nombre d'accès actifs sur cuivre et fibre qu'ils proposent. L'ARCEP explique que, lorsque le nombre d'accès actifs sur fibre sera suffisamment important, les tarifs seront fixés à l'aide de données prévisionnelles selon une méthode classique de

Sur la base de ces données, il est demandé à France Télécom de réviser ses tarifs d'accès tous les ans (au 1^{er} janvier) et de publier une offre de référence annuelle (avant le 15 novembre de l'année précédente).

III. OBSERVATIONS

Au vu de la présente notification et des informations supplémentaires fournies par l'ARCEP, la Commission souhaite formuler les observations suivantes²⁰:

Nécessité de prévoir les règles de comptabilisation des coûts et les principes de tarification applicables aux réseaux aériens

Le projet de mesure proposé ne s'applique qu'à l'infrastructure souterraine de boucle locale de l'opérateur PSM alors que, dans les zones moins denses, l'infrastructure aérienne représente une part relativement importante du génie civil de l'opérateur PSM. L'ARCEP explique que l'accès à une telle infrastructure n'a pas été imposé au titre de sa précédente analyse de marché et que, par conséquent, l'opérateur PSM n'est pas tenu de fournir une offre de référence en la matière.

La Commission rappelle que, conformément à la recommandation NGA²¹, l'accès aux infrastructures de génie civil, y compris aux actifs physiques aériens, est essentiel au développement d'une concurrence par les infrastructures de type NGA. En outre, imposer à l'opérateur PSM de publier une offre de référence appropriée semble proportionné à l'objectif d'encourager des investissements efficaces et la concurrence par les infrastructures. À cet égard, la Commission invite l'ARCEP à réviser dès que possible le champ d'application de la mesure correctrice concernant l'accès à l'infrastructure de génie civil afin d'y inclure l'accès aux infrastructures aériennes, et à compléter en conséquence sa proposition de mesure par les règles de comptabilisation des coûts et méthodes de tarification correspondantes.

Exigences de notification concernant l'obligation de contrôle tarifaire

La Commission prend acte de l'intention de l'ARCEP de modifier les méthodes actuelles de comptabilisation des coûts et de tarification de l'accès à l'infrastructure de génie civil afin de mieux prendre en compte le déploiement des infrastructures en fibre optique en France. À cet égard, la Commission rappelle à l'autorité de régulation française que toute mesure réglementaire imposant ou modifiant les tarifs de gros de l'accès doit faire l'objet d'une consultation nationale conformément à l'article 6 de la directive «cadre» et être notifiée conformément à l'article 7, paragraphe 3, de ladite directive.

Conformément à l'article 7, paragraphe 5, de la directive «cadre», l'ARCEP doit tenir le plus grand compte des observations formulées par les autres ARN et par la Commission

comptabilisation des coûts. Fonder dès aujourd'hui les tarifs d'accès sur des données prévisionnelles peut entraîner une erreur de régulation car il y a pour l'instant très peu de lignes actives et le taux d'adoption de ces nouveaux produits est encore incertain.

²⁰ Conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive «cadre».

²¹ Recommandation de la Commission du 20 septembre 2010 sur l'accès réglementé aux réseaux d'accès de nouvelle génération (NGA), JO L 251 du 25.9.2010, p. 35.

et peut adopter le projet de mesure final, auquel cas elle doit le communiquer à la Commission.

La position de la Commission sur cette notification particulière est sans préjudice de toute position qu'elle pourrait prendre concernant d'autres projets de mesures notifiés.

Conformément au point 15 de la recommandation 2008/850/CE²², la Commission publiera ce document sur son site internet. La Commission ne considère pas les informations ci-dessus comme confidentielles. Si vous considérez que, conformément à la réglementation de l'UE et à la réglementation nationale en matière de secret des affaires, ce document contient des informations confidentielles que vous souhaiteriez voir supprimer avant toute publication, vous devez en informer la Commission²³ dans un délai de trois jours ouvrables suivant réception de la présente²⁴. Dans ce cas, vous devez motiver votre demande.

Nous vous prions d'agréer,
Monsieur, l'assurance de notre haute
considération.
Pour la Commission,
Robert Madelin
Directeur général

²² Recommandation 2008/850/CE de la Commission du 15 octobre 2008 concernant les notifications, délais et consultations prévus par l'article 7 de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, JO L 301 du 12.11.2008, p. 23.

²³ Toute demande doit être envoyée soit par courrier électronique à l'adresse suivante: INFSO-COMP-ARTICLE7@ec.europa.eu, soit par télécopie au: +32 2 298 87 82.

²⁴ La Commission peut informer le public des résultats de son évaluation avant la fin de cette période de trois jours.