

Les critères de choix d'une méthode
d'annualisation des coûts d'investissement et la
transition du cuivre vers la fibre

Synthèse, analyse et suites de la consultation publique

Introduction

Le réseau d'accès filaire de France Télécom est composé d'infrastructures de génie civil (tranchées, conduites et poteaux) où ont été déployés les câbles de cuivre du réseau téléphonique et que les opérateurs vont utiliser pour déployer des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné.

Depuis le règlement européen de 2000, l'accès à la paire de cuivre dégroupée, comprenant l'utilisation à la fois du génie civil et des câbles de cuivre de France Télécom, doit être proposé dans des conditions tarifaires reflétant les coûts. Les autorités de régulation nationales disposent d'une marge d'appréciation pour l'évaluation des coûts pertinents de cette prestation.

Dans le cadre de ses travaux sur le cadre réglementaire du déploiement du très haut débit en France, l'Autorité a adopté la décision n°2010-1211 du 9 novembre 2010 décrivant la méthode de comptabilisation des coûts applicable pour l'accès au génie civil de la boucle locale en conduite de France Télécom. Cette décision traite principalement d'allocation de coûts entre fibre et cuivre et rappelle le principe de l'unicité de la méthode d'annualisation des dépenses d'investissement pour un même actif, conformément à la recommandation européenne. Le génie civil en conduite, lorsqu'il est utilisé pour réaliser un réseau en fibre optique, fait l'objet du même traitement que lorsqu'il est utilisé pour le réseau de boucle locale en cuivre, et la méthode des coûts courants économiques définis par la décision n° 05-0834 du 15 décembre 2005 est alors utilisée.

L'Autorité a lancé une consultation publique le 29 mars 2011 sur les critères de choix d'une méthode d'annualisation des coûts d'investissement et la transition du cuivre vers la fibre. Il s'agissait tout d'abord d'aborder les questions liées à la rémunération de France Télécom pour l'utilisation de son réseau de boucle locale en tant qu'infrastructure essentielle (et en particulier la mise en évidence d'une éventuelle provision pour renouvellement), puis d'interroger les acteurs sur les méthodes de tarification et finalement d'évoquer la transition technologique en cours du cuivre vers la fibre.

L'Autorité a reçu des réponses de l'AFORST, de l'AVICCA, de Bouygues Télécom, de la Caisse des dépôts et consignations, de France Télécom, de Numéricâble, de SFR et de TDF. Elle a auditionné les sociétés Bouygues Télécom, France Télécom, Numéricâble et SFR le 5 juillet 2011.

Par ailleurs, dans son rapport sur la couverture numérique du territoire publié le 6 juillet 2011, le sénateur Maurey a demandé à ce que l'Autorité publie une analyse sur « *les conditions d'accès au réseau de cuivre et sur les provisions pour renouvellement du réseau* ».

L'Autorité rend publics les éléments de synthèse établis à la suite de la consultation qu'elle a organisée, et après les avoir analysés, présente les suites qu'elle entend y donner.

1. La méthode d'annualisation des coûts de la boucle locale en cuivre en vigueur depuis 2005

a) Principales observations présentées par les acteurs lors de la consultation

L'AFORST, Bouygues Télécom et SFR ont critiqué la méthode des coûts courants économiques décrite dans la décision n°05-0834 du 15 décembre 2005 et mise en œuvre par France Télécom pour l'établissement des coûts de la paire de cuivre, et par suite, pour le tarif de la prestation de gros du dégroupage total.

Sur les principes des méthodes, ces acteurs s'accordent sur le fait qu'une méthode d'annualisation des coûts pertinente doit, sinon être identique à celle de la comptabilité sociale, du moins retenir une valeur nette, c'est-à-dire le « reste à rembourser », identique à celle issue de la comptabilité sociale de France Télécom ou d'un amortissement linéaire lors de sa mise en œuvre (c'est-à-dire en 2005). C'est en effet, selon eux, nécessaire pour garantir l'orientation des tarifs vers les coûts.

Ils considèrent dès lors que tout écart entre ce niveau de référence et la méthode actuelle est injustifié. Il est qualifié par SFR de « *provision pour renouvellement* ». Certains acteurs considèrent que cet écart pourrait être utilisé pour abonder le fonds d'aménagement numérique du territoire.

b) Éléments d'analyse : les coûts courants économiques constituent la référence économique pertinente

Ces acteurs considèrent que l'indicateur (le signal) pertinent du coût est donné par la comptabilité historique de France Télécom et qu'une marge existe entre ce niveau et celui qui résulte de la mise en œuvre des coûts courants économiques par France Télécom.

À ce stade, on peut observer que l'argumentation fondée sur la pertinence des coûts historiques pour l'évaluation de la boucle locale est en contradiction avec les différents travaux et consultations menés sur le sujet par l'Autorité. En 2000, tout comme en 2005, cette méthode avait été jugée comme non pertinente car ne permettant pas de répondre aux objectifs recherchés. On peut ainsi rappeler que la méthode des coûts historiques:

- intègre des inefficacités et des décisions d'investissement non rationnelles ;
- s'appuie sur une logique d'optimisation fiscale ;
- dans le cas de France Télécom, la comptabilité sociale n'apporte par ailleurs aucune information fiable avant 1993 (porosité des dépenses au sein du budget de l'Etat avant la création d'un EPIC, dates et montants des investissements erronés).

En outre, en 2008, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a rendu un arrêt venant préciser les méthodologies pouvant être utilisées pour l'évaluation des coûts et la fixation des tarifs de la boucle locale. Dans son arrêt « Arcor » du 24 avril 2008, la CJCE indique :

« (99) Il y a donc lieu de constater qu'une méthode de calcul fondée exclusivement sur les coûts actuels n'est pas non plus la méthode la plus appropriée dans le cadre de l'application du principe d'orientation des tarifs de l'accès dégroupé à la boucle locale en fonction des coûts. »

« (104) Par conséquent, si, comme le prétend Arcor, pour l'application de la règle de tarification prévue à l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2887/2000, la base de calcul des coûts était exclusivement fondée sur les coûts historiques, ce qui, potentiellement, en fonction de l'âge du réseau, pourrait conduire à prendre en compte un réseau quasi amorti, et partant aboutir à un tarif très faible, l'opérateur notifié serait confronté à une situation caractérisée par des désavantages injustifiés. »

La CJCE reconnaît ainsi le bien fondé de s'écarter de la comptabilité sociale de l'opérateur historique, notamment pour l'évaluation du « reste à rembourser » de l'infrastructure de boucle locale en cuivre, au motif que la comptabilité sociale ne permet pas d'obtenir de cette manière un signal de long terme pour la détention et l'usage de cette infrastructure, tout en mettant néanmoins en garde les autorités de régulation nationales sur l'utilisation de modélisations technico-économiques qui ne tiendraient compte que des prix actuels.

Compte tenu notamment de cette jurisprudence communautaire, la méthode des coûts historiques, ou ses variantes mises en avant dans leur réponse à la consultation publique, ne peuvent être considérées comme des méthodes pertinentes pour l'évaluation des coûts de la paire de cuivre. Dès lors, aucune conséquence utile ne peut être tirée de l'écart éventuellement constaté entre cette méthode des coûts historiques et toute autre évaluation.

La méthode des coûts courants économiques mise en œuvre depuis la décision n°05-0834 du 15 décembre 2005 consiste en une adaptation de la méthode des coûts de remplacement en filière utilisée entre 2001 et 2005. En effet, elle conserve les propriétés économiques reconnues de cette dernière, tout en se fondant sur une chronique efficace « réelle » des investissements. Cette chronique, mise en consultation en 2005, ne semble pas appeler de critiques dans les réponses à la consultation. On observe que cette méthode se présente comme intermédiaire entre les bornes fixées par l'arrêt Arcor, constituées par les coûts historiques et les coûts dits actuels.

Par construction, la méthode des coûts courants économiques garantit que seuls les investissements effectivement réalisés par France Télécom sont remboursés. Ainsi, s'il est soutenu que la méthode des coûts de remplacement en filière risque d'établir une forme de provision pour renouvellement, c'est-à-dire un niveau de coût correspondant à une reprise d'investissement non réelle, ce risque, en tout état de cause, a disparu avec la méthode mise en œuvre depuis 2005. Dès lors, il n'existe pas dans les tarifs actuels de réserve qui aurait permis de participer au financement du déploiement de la fibre optique. En tout état de cause, le respect de l'obligation d'orientation vers les coûts est imposé en application de la décision d'analyse de marché et des directives communautaires, et si un tel écart avait existé, une baisse des tarifs serait intervenue.

2. Les évolutions des réseaux d'accès filaires depuis 2005

a) Principales observations présentées par les acteurs lors de la consultation

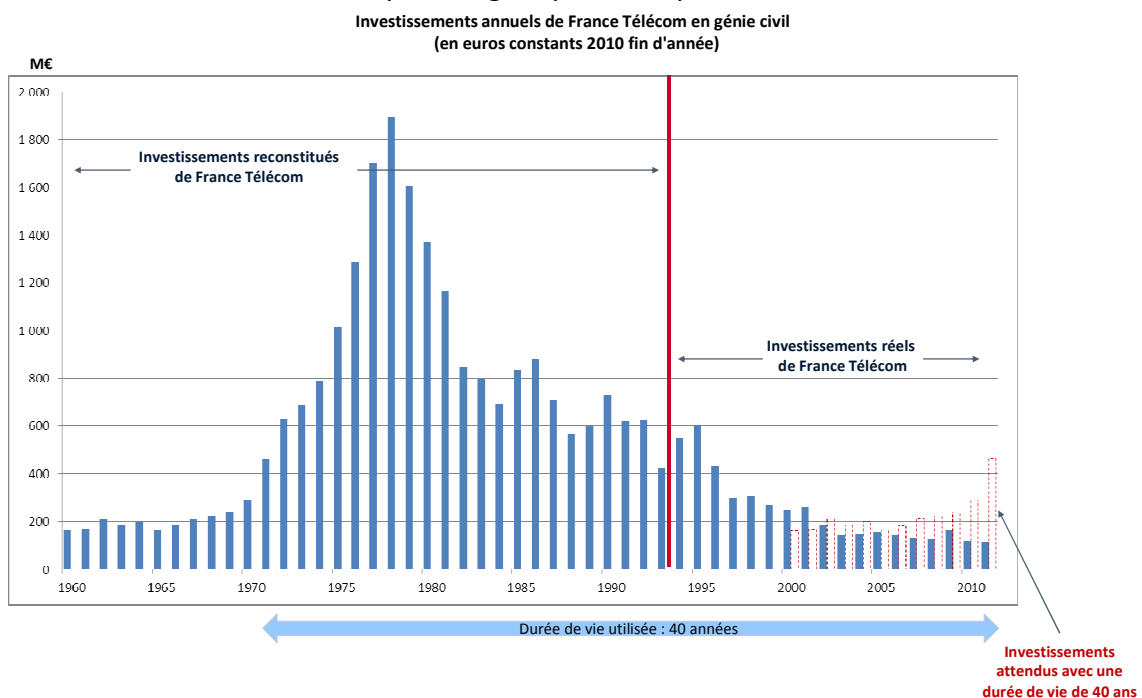
Selon ces acteurs, la durée de vie du génie civil a été sous-estimée dans la décision de 2005 en étant fixée à 40 ans. À l'appui de cette analyse, les acteurs relèvent que les investissements actuels de France Télécom sont à un niveau sensiblement inférieur à ceux d'il y a 40 ans, et qu'aucune reprise de ces investissements n'est observée.

Par ailleurs, en raison du déploiement de la fibre, l'ensemble des acteurs s'accordent sur le fait que le cuivre sera rendu obsolète à terme, et ne sera dès lors plus une facilité essentielle. Si le constat est quasi unanime, les réponses apportées sont diverses et comportent certains écueils, notamment celui de la péréquation géographique : en effet, dans les zones très denses, le statut de facilité essentielle du cuivre est amené à disparaître à court terme, alors que dans les zones les moins denses du territoire, celui-ci restera durablement la seule infrastructure de boucle locale filaire.

b) Éléments d'analyse

On observera, d'une façon générale, que, depuis 2005, la méthode des coûts courants économiques et la continuité de la valeur nette font que les incertitudes sur les durées de vie réelles des actifs de boucle locale en cuivre ne font pas peser de risque de sous-rémunération ou de surrémunération de France Télécom si les paramètres de durée de vie venaient à évoluer. L'amortissement total de l'actif reste en effet toujours strictement égal à la dépense d'investissement réellement consentie.

Pour ce qui concerne le génie civil, l'Autorité partage le constat fait par les acteurs que sa durée de vie semble désormais plus longue que celle qui avait été estimée en 2005.



Pour ce qui concerne les câbles de cuivre, le déploiement de la fibre contribue à raccourcir leur durée de vie réelle, car ils seront remplacés avant leur obsolescence physique. Un ajustement visant à raccourcir cette durée de vie fixée aujourd'hui à 25 ans apparaît envisageable.

Certains acteurs ont évoqué la possibilité d'utiliser une méthode d'annualisation des coûts spécifique pour les câbles en cuivre. Néanmoins, les arguments développés précédemment (absence de pertinence d'un point de vue économique et l'incompatibilité avec la jurisprudence communautaire) conduisent à écarter les coûts historiques comme les coûts de remplacement en filière compte tenu des incertitudes sur la durée de vie des câbles, qui va se réduire à un rythme qui n'est pas encore connu.

Néanmoins, aucune méthode ne permet d'assurer que le remboursement des câbles de cuivre aura lieu avant que le dernier client n'ait quitté le réseau cuivre. Cela pourrait ainsi conduire à une situation dans laquelle les derniers clients sur le réseau cuivre auraient à subir, à service constant, des augmentations tarifaires démesurées pour faire face au remboursement d'une infrastructure utilisée par une base de clients de plus en plus restreinte. Il paraît donc souhaitable qu'une modalité technique soit trouvée afin de garantir une relative stabilité des tarifs des produits fondés sur le cuivre au cours de la phase de transition.

3. Le lancement de travaux techniques

La richesse des réponses à la consultation justifie que des travaux complémentaires soient menés à l'automne sur plusieurs points, en particulier sur la modification, pour l'avenir, de la durée de vie des actifs de génie civil ou des câbles de cuivre. Concernant ces derniers, des modifications de méthode pourraient, en outre, s'avérer nécessaires pour tenir compte de leur obsolescence programmée.

Parallèlement à ces travaux, l'Autorité approfondira l'analyse des réponses des acteurs et rendra public un rapport détaillé au cours du mois de novembre 2011.