

**Contribution de la Caisse des Dépôts
à la consultation publique de l'ARCEP
sur le modèle générique de tarification de l'accès aux réseaux
mutualisés en fibre optique en dehors des zones très denses**

20 février 2015

Preamble

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes a lancé en décembre une consultation publique sur le « modèle générique de tarification de l'accès aux réseaux mutualisés en fibre optique en dehors des zones très denses » faisant suite à la consultation lancée en mai 2014.

La Caisse des Dépôts salue cette initiative de l'Autorité sur un sujet essentiel au développement du très haut débit dans l'ensemble du territoire et à l'atteinte des objectifs nationaux et communautaires de couverture et pénétration du très haut débit. La volonté d'homogénéité des tarifs de détail au niveau national qui sous-tend la consultation, contribue à l'objectif de péréquation et de solidarité territoriale du plan France Très Haut Débit. La consultation vise également à assurer à l'opérateur d'immeuble des tarifs suffisants pour l'inciter à l'investissement tout en évitant qu'ils ne deviennent une rente de monopole.

La visibilité sur la tarification de gros, permise par le modèle générique de référence, sécurise le plan d'affaires aussi bien des investisseurs dans les réseaux d'initiative publique, collectivités territoriales et opérateurs de gros, que ceux des opérateurs de détail. La Caisse des Dépôts, en tant qu'investisseur au sein des réseaux d'initiative publique, accueille très favorablement cette initiative.

La présente contribution de la Caisse des Dépôts à la consultation publique de l'Autorité se focalise sur l'impact du modèle de tarification sur les zones moins denses où l'initiative privée n'a pas vocation à intervenir, et où le respect du calendrier fixé par le chef de l'Etat repose largement sur la capacité des collectivités à se mobiliser et mettre en œuvre des projets de grande ampleur de déploiement de réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné.

Compte-tenu des points traités, la Caisse des Dépôts a souhaité contribuer globalement à la consultation sur la capacité pour les collectivités de recouvrer les coûts d'investissements (section « recouvrement des coûts d'investissement ») et complété par une réponse à certaines questions, à la lumière du changement majeur intervenu sur le marché depuis la précédente consultation de mai 2014, avec la fusion de deux opérateurs commerciaux nationaux.

**DIRECTION DES INVESTISSEMENTS
ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL**

Recouvrement des coûts d'investissement

Les investissements nécessaires au déploiement de réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné sont, malgré la déduction des subventions pouvant être accordées à la Collectivité ou à son délégataire, supérieurs dans les zones d'initiative publique que dans les zones d'initiative privée. Ce constat, effectué sur la première phase de 5 ans des projets actuels, est encore plus frappant lors de la prise en compte de la durée totale de ces projets, qui se situe en général autour de 15-20 ans. En effet, l'investissement par ligne augmente de façon importante dans la couverture des zones les plus rurales déployée dans les phases ultérieures.

Les collectivités territoriales vont s'endetter sur des périodes longues afin de contribuer au développement économique de leur territoire. La maturité de l'emprunt sera longue afin de permettre l'équilibre entre recouvrement de l'investissement public et bénéfice raisonnable du partenaire privé, dépendant de la redevance du fermier dans le cas de l'affermage. Il semble logique que les collectivités escomptent recouvrer *in fine* l'investissement net qu'elles ont consenti pour le déploiement du réseau.

C'est ainsi que l'entend le modèle, en prévoyant une part de la location à la ligne passive dédiée à compenser l'amortissement et la rémunération du capital immobilisé pour la construction du réseau. Le modèle prévoit également que le tarif non récurrent de l'offre de cofinancement compense les coûts de construction et que la composante réserve du tarif récurrent permette de recouvrer la part des coûts de construction non cofinancée.

L'application de tarifs de gros supérieurs à ceux pratiqués dans les zones conventionnées, notamment sur le montant non récurrent de l'offre de cofinancement, reflèterait les investissements non subventionnés mais rendrait par ailleurs difficile la commercialisation auprès des opérateurs de détail.

Tout en gardant des tarifs homogènes avec les zones conventionnées, d'autres solutions pourraient donc être envisagées afin de permettre le recouvrement de l'investissement des collectivités :

- Le renouvellement des droits d'usage par des montants non symboliques ;
- La limitation de l'évolution du tarif récurrent de l'offre de cofinancement ;
- La réduction de la durée des droits d'usage, sans modifier le tarif non récurrent.

Dans tous les cas, ces mesures tarifaires doivent garantir la visibilité tarifaire des opérateurs de détail pour assurer la stabilité de leur plan d'affaires. Elles doivent donc être prédictibles, raisonnables et argumentées.

Renouvellement des droits d'usage de l'offre de cofinancement

A l'issue de la première durée des droits d'usage (habituellement constatés autour de 20 ans), l'opérateur de gros des zones d'initiative privée renouvelle le droit d'usage de l'infrastructure pour un montant symbolique (1 €) ou pour un montant équivalent au coût de la rénovation du réseau.

**DIRECTION DES INVESTISSEMENTS
ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL**

Dans le cas des zones d'initiative publique, l'opérateur de gros pourrait renouveler le droit d'usage de l'infrastructure à un montant qui n'est plus symbolique mais qui pourrait correspondre à la valeur nette moyenne restant à recouvrer de l'investissement initial. Ce montant, à discuter avec l'ensemble des acteurs concernés, pourrait éventuellement être plafonné au tarif non récurrent initial actualisé, afin de limiter l'impact sur les opérateurs de détail.

Ce montant de droits d'usage devrait en tout état de cause être connu des opérateurs de détail bien avant le renouvellement des droits d'usage.

La limitation de l'évolution du tarif récurrent de l'offre de cofinancement

Le tarif récurrent de l'offre de cofinancement évoluera inéluctablement, tant à la hausse comme à la baisse, compte tenu du très grand nombre de paramètres qui entrent en jeu dans la fixation de ce tarif dans le modèle.

Dans un premier temps, si la pénétration du réseau est inférieure à celle prévue initialement, l'opérateur de gros augmente son tarif récurrent et les premiers cofinanceurs sont soumis à une double contrainte, le non remplissage de la tranche souscrite, puisque le marché ne décolle pas, et l'augmentation des charges récurrentes. Cette situation augmente l'insécurité des premiers opérateurs de détail.

Pour éviter cette « double peine », la collectivité pourrait accepter un plafonnement du montant récurrent et assumer la perte conséquente. Cette mesure pourrait sécuriser les opérateurs de détail et faire passer la commercialisation du réseau à un cercle vertueux.

Par la suite, la pénétration du réseau peut être meilleure que celle prévue initialement. Dans le cas d'une initiative publique où les investissements nets de subvention n'ont pas été recouverts, on pourrait imaginer des mécanismes permettant à la collectivité de « geler » le montant récurrent (ou d'en établir un plancher) et d'utiliser ainsi les bénéfices pour amortir les investissements réalisés. Dans le cas d'un affermage, la redevance que le fermier verse à la collectivité doit embarquer intégralement ces bénéfices. Tout montage où le partenaire privé reçoit les revenus d'exploitation, telle que la concession, doit prévoir des clauses équivalentes pour transférer ces bénéfices vers la collectivité ayant subventionné le projet.

La Caisse des Dépôts considère que les mesures pour limiter la variabilité du tarif récurrent peuvent être envisagées pour les réseaux d'initiative publique, tout en respectant les principes de prévisibilité, d'équité et de transparence.

Réduction de la durée des droits d'usage

D'autres mesures pourraient être étudiées afin de viser à équilibrer les investissements initiaux des collectivités, nets de subventions, par la tarification de l'opérateur de gros. Par exemple la réduction de la durée des droits d'usage, tout en maintenant le même tarif non récurrent. La pertinence de ces pistes de travail devrait être analysée avec les acteurs de l'écosystème.

DIRECTION DES INVESTISSEMENTS
ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL

Question 1 – Les contributeurs sont invités à formuler leurs remarques sur les objectifs poursuivis par l’Autorité par la mise en consultation de ce modèle, en particulier sur l’homogénéisation et la mise en cohérence des grilles tarifaires des différents segments sur le plan national.

L’objectif d’homogénéité tarifaire du marché de gros de la fibre optique mutualisée, vise le développement par chaque opérateur commercial, d’offres de détail uniques, valables sur l’ensemble du territoire national. Chaque opérateur d’immeuble, qu’il soit en zone d’initiative privée ou opérateur d’un réseau d’initiative publique, effectue la péréquation de la tarification des offres de gros dans sa zone de déploiement. Mais le coût de déploiement des lignes optiques mutualisées des réseaux d’initiative publique est supérieur à celui de la zone d’initiative privée. Les collectivités territoriales sont amenées à subventionner le déploiement des lignes des réseaux d’initiative publique afin que leur tarif de gros approche celui des zones d’initiative privée.

1) Figer les conditions de comparaison tarifaire des réseaux d’initiative publique

La sécurisation du plan d’affaires de l’opérateur d’immeuble d’un réseau d’initiative publique nécessite une visibilité sur sa tarification, qui ne peut donc suivre les éventuelles évolutions tarifaires de la zone d’initiative privée. Pourtant celle-ci peut diminuer suite à une réduction des coûts, par exemple suite à la réduction du périmètre de la zone d’initiative privée, privilégiant les lignes les moins coûteuses, mais aussi par d’autres motifs tels qu’un rythme de commercialisation supérieur à celui prévu initialement, ou l’absence de co-financeurs comme initialement prévu. Or la probabilité de modifications à venir sur les zones conventionnées des opérateurs privés est désormais beaucoup plus forte qu’au moment de la première consultation de l’Autorité, compte tenu de l’intensité concurrentielle qui s’est formidablement accrue avec le rachat de SFR et la constitution du nouveau groupe Numericable-SFR.

La Caisse des Dépôts tient à disposition des services de l’Autorité, l’impact simulé d’une modification substantielle des zones conventionnées, sur la tarification et les offres de référence des zones privées et publiques, la modification du coût moyen unitaire de déploiement d’une ligne en fibre optique en zone d’initiative publique, ainsi que le besoin accru en subvention publique.

Afin de ne pas déstabiliser les plans d’affaires des collectivités territoriales ou de leurs délégants dans le cas d’une modification du catalogue tarifaire des opérateurs d’immeuble en zone d’initiative privée, une solution séduisante pourrait être de figer les conditions de comparaison tarifaire entre les zones d’initiative privée et les zones d’initiative publique à celles connues actuellement.

Par ailleurs, la comparaison tarifaire doit prendre en compte un périmètre équivalent, ce qui exclut les réseaux de collecte et de transport, car ils sont pratiquement inexistantes en zone d’initiative privée.

En tout état de cause, il pourrait être utile pour l’ensemble des acteurs publics, que l’Autorité puisse préciser son interprétation de la comparabilité nécessaire entre zones

**DIRECTION DES INVESTISSEMENTS
ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL**

publiques et zones privées au regard des lignes directrices relatives aux aides d'Etat, et notamment que l'Autorité précise les dates auxquelles cette comparabilité doit s'appliquer. Cette information contribuerait à la prévisibilité des modèles d'affaire des parties prenantes, et ainsi à la sécurisation de la commercialisation de ces réseaux.

2) Rendre obligatoire la disponibilité d'une tarification du tronçon PRDM-PM en mode location

Ce point, qui semble cohérent avec la disponibilité d'une tarification du tronçon PM-PBO en mode location, sera traité en réponse à la question 9.

Question 4 – Les contributeurs sont invités à formuler leurs remarques sur les différents jeux de paramètres présentés pour les différents segments de la modélisation.

Le mécanisme décrit pour le coefficient ex post suivant une courbe « bombée et croissante sur les premières années » semble essentiel « afin de rémunérer le risque commercial pris par l'opérateur d'immeuble et par les primo-investisseurs ». Ce principe doit donc être maintenu par les acteurs, comme l'Autorité l'analyse fort justement, car ce principe permet d'inciter au co-investissement ab initio.

La courbe est par ailleurs « décroissante sur le long terme du fait de l'amortissement du réseau » ; mais elle ne suffira pas à compenser les coûts de construction (hors subvention) des réseaux d'initiative publique. Il semble alors nécessaire de prévoir pour ces réseaux la possibilité de renouveler les droits d'usage par des montants non symboliques, ainsi que les autres mesures proposées dans la rubrique « recouvrement des coûts d'investissement ».

Enfin, le mécanisme des droits de suite, s'il est neutre pour l'opérateur d'immeuble comme relevé par l'Autorité, ne repose en réalité sur aucun fondement économique, et ne constitue qu'une mesure de marketing tarifaire dont l'intérêt pour les Réseaux d'Initiative Publique est tout mesuré.

Question 9 - Les contributeurs sont invités à présenter leurs remarques sur la méthode de détermination des tarifs sur le segment PRDM-PM.

1) Tarification du segment PRDM-PM en mode location

La réglementation oblige à l'opérateur d'immeuble à proposer une tarification du segment PM-PBO aussi bien en mode droit d'usage qu'en location à la ligne afin de permettre l'accessibilité aux lignes pour les opérateurs commerciaux ne souhaitant pas ou n'ayant pas la capacité d'investir. Il serait cohérent avec cette obligation de faire bénéficier

**DIRECTION DES INVESTISSEMENTS
ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL**

l'opérateur commercial d'offres de location à la ligne pour le segment PRDM-PM en complément de l'offre de droit d'usage.

Cette offre de location serait également cohérente avec le mode de tarification du service LFO d'Orange.

2) Péréquation de l'offre tarifaire du segment PRDM-PM

Afin de permettre une réelle homogénéité des lignes FttH, l'opérateur d'immeuble pourrait procéder à la péréquation des coûts des lignes du segment PRDM-PM, permettant de proposer une offre tarifaire simplifiée, indépendante de la longueur du lien de raccordement et proportionnelle au nombre de fibres. Cette approche aurait par ailleurs la vertu de rendre plus simple et plus lisible cette offre du segment PRDM-PM, qui est actuellement proposée par plusieurs acteurs sur le marché, certes de manière parfaitement juste et réfléchie, mais éminemment complexe.

3) Dégressivité au volume mesurée de la tarification du segment PRDM-PM

Comme relevé par l'Autorité, et afin d'éviter la discrimination des opérateurs en fonction de leur taille, le mécanisme de dégressivité au volume doit être envisagé avec beaucoup de précaution, et sans doute limité à la stricte économie de coûts pouvant être réalisée par l'opérateur d'immeuble dans la connexion de plusieurs liens PRDM-PM par rapport à un seul lien.

Question 10 - Les contributeurs sont invités à présenter leurs remarques sur la méthode de détermination du frais d'accès au service sur le segment PBO-DTIO.

La Caisse des Dépôts soutient l'analyse de l'Autorité sur les mécanismes des droits de suite :

- la stricte décroissance dans le temps du montant des droits de suite ;
- l'absence de prime de risque ;
- la déduction du niveau des droits de suite du montant des frais d'accès au réseau facturés sur le marché de détail ;
- la cohérence de la durée de vie comptable du raccordement final avec le niveau du tarif de maintenance, notamment curative permettant de constater sa durée de vie effective.

Il n'est pourtant pas à exclure, que le marché évolue dans les années à venir, compte tenu de l'importance que revêt le raccordement final en zone publique, tant d'un point de vue du coût, que du rythme de commercialisation. Des campagnes de pré-raccordement organisées par des collectivités, montrent actuellement tous leurs bénéfices sur la

**DIRECTION DES INVESTISSEMENTS
ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL**

diffusion et la pénétration du Très Haut Débit. La prise en compte directement par l'opérateur d'immeuble du raccordement final pourrait donc voir le jour de manière plus importante à l'avenir. Ainsi la méthode des FAS proposée par l'Autorité, qui peut avoir l'avantage de diminuer la barrière à l'entrée pour les opérateurs commerciaux par une diminution du tarif du raccordement final, présente un avantage indéniable qu'il convient donc de ne pas exclure a priori des méthodes possibles pour le raccordement PBO-DTIO.

Question 8 Les acteurs sont invités à présenter leurs remarques sur la méthode de détermination des tarifs de location à la ligne.

Location à la ligne passive

Le régulateur a prévu pour l'opérateur d'immeuble (décision 2010-1312) l'obligation de publier des offres de cofinancement, *ab initio* et *a posteriori*, et des offres de location passive à la ligne. La coexistence de ces offres est essentielle pour encourager la commercialisation des réseaux déployés. En effet, ces offres permettent de satisfaire les différentes stratégies des opérateurs de détail, certains avec des offres de cofinancement *ab initio* ou *a posteriori* selon leur stratégie, d'autres avec des offres de location pour commencer et pouvant évoluer ensuite vers les offres de cofinancement *a posteriori*.

La cohérence entre la tarification des offres de cofinancement et de location à la ligne, poursuivie par la modélisation de l'Autorité, nous semble essentielle. Ainsi, il est important de préserver les incitations à co-investir.

Le choix initial de modélisation de mai 2014, basé sur l'existence d'un espace économique suffisant permettant à un opérateur de gros générique d'acheter des tranches de cofinancement pour les vendre en location en gros à la ligne, perdure naturellement dans la présente consultation. L'Autorité a néanmoins renforcé à juste titre, depuis la précédente consultation, l'autre méthode de modélisation qui consiste à calculer le tarif de location à la ligne, non pas sur la base des coûts d'un opérateur co-investisseur, mais sur la base des coûts de l'opérateur d'immeuble et en supposant que cet opérateur d'immeuble loue ses lignes.

L'évolution des propositions de l'ARCEP sur ce point est forte à propos, à la lumière des constatations sur le marché en 2014. En effet, si le marché reposait dès 2011 sur une vision d'une majorité de tranches de co-financement et d'une minorité de prises en location, force est de constater, que l'appétence pour les offres de location à la ligne s'est considérablement accru.

Les collectivités doivent donc veiller à proposer des offres de location à la ligne attractives, permettant de diversifier leurs revenus, et de répondre aux attentes de l'ensemble des acteurs. Dans ce cas la prime de risque pour l'opérateur d'immeuble évoquée par l'Autorité de 4% peut paraître importante. La valeur précise de cette prime de risque pourrait sans doute être discutée entre les acteurs.

**DIRECTION DES INVESTISSEMENTS
ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL****Conclusions**

La Caisse des Dépôts estime que des aménagements du modèle générique de tarification pourraient permettre de mieux prendre en compte les spécificités des réseaux d'initiative publique et contribuer davantage à leur développement et commercialisation.

Les aménagements proposés visent à améliorer le retour sur investissement des collectivités territoriales, tout en garantissant l'attractivité des offres de gros, ainsi que la limitation des risques pour les cofinanceurs initiaux.

La Caisse des Dépôts, en tant qu'investisseur dans 34 Réseaux d'Initiative Publique, est à la disposition de l'ARCEP, si un groupe de travail était initié sur les pistes d'aménagement qui seront retenues, permettant le dialogue entre les collectivités territoriales, les opérateurs de réseaux d'initiative publique, les opérateurs de détail et les administrations de l'Etat concernées.