

Avis n° 97-111 de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 14 mai 1997 donné au Conseil de la concurrence sur la demande d'avis de l'Association française des opérateurs privés de télécommunications

Vu la demande d'avis du Conseil de la concurrence reçue le 28 février 1997,

Vu la demande d'avis au Conseil de la concurrence de l'Association française des opérateurs privés de télécommunications relative aux questions soulevées au regard des règles de concurrence par la coexistence au sein de France Télécom d'activités sous droits exclusifs et d'activités en concurrence, en date du 5 juin 1996,

Vu le code des postes et télécommunications, notamment ses articles L. 32-1, L. 32-4, L. 33-1- II, L. 36-7 et L. 36-10,

Vu le décret n° 96-1225 du 27 décembre 1996 portant approbation du cahier des charges de France Télécom ,

Vu l'arrêté du 25 mars 1991 portant autorisation d'extension dans la bande des 900 Mhz d'un réseau de radiotéléphonie publique pour l'exploitation d'un service numérique paneuropéen GSM F1,

Vu l'arrêté du 12 février 1996 fixant les conditions d'exploitation du réseau Radiocom 2000, en vue de la fourniture par France Télécom d'un service analogique de radiotéléphonie publique,

Après en avoir délibéré le 14 mai 1997,

Sur la demande de l'AFOPT

Note que la demande d'avis de l'Association française des opérateurs privés de télécommunications (AFOPT) au Conseil de la concurrence porte sur :

–l'évaluation des difficultés engendrées par la coexistence au sein de France Télécom d'activités sous monopole et d'activités en concurrence ;

–les modalités à mettre en oeuvre pour résoudre ces difficultés,

Constate que la demande d'avis de l'AFOPT concerne plus précisément l'activité de radiotéléphonie, activité en concurrence pour laquelle l'offre émane de France Télécom et d'opérateurs privés autorisés, la Société Française de Radiotéléphone (SFR) et Bouygues Télécom. L'Autorité a donc conduit son analyse dans ce sens.

Sur le marché de la radiotéléphonie

Observe que le marché de la radiotéléphonie est un marché en forte croissance dont le taux d'accroissement net lissé sur les six derniers mois était de 45 % en février 1997 selon l'Observatoire des mobiles de l'Autorité, qu'il représente un parc d'abonnés d'environ 2,5 millions à la même date, que le chiffre d'affaires total peut être évalué à environ 13 milliards de francs et que les perspectives de développement sont importantes du fait

du faible taux de pénétration au regard de la situation dans d'autres pays européens.

Constate que l'offre de radiotéléphonie émane de trois opérateurs :

–France Télécom et la Société Française de Radiotéléphone (SFR) qui ont été autorisés en 1991 à fournir un service de radiotéléphone GSM. Ces opérateurs fournissent également un service de radiotéléphonie analogique ; en outre, ils ont été autorisés à développer des expérimentations selon la norme DCS 1800 à Toulouse et Strasbourg.

–Bouygues Télécom, troisième opérateur de radiotéléphone qui a été autorisé en 1994 à fournir un service de radiotéléphonie selon la norme DCS 1800.

Sur la position de France Télécom

Sur le marché de la téléphonie vocale

Constate que le service de téléphonie fixe ouvert au public et les infrastructures filaires ouvertes au public demeurent aujourd'hui sous droits exclusifs et représentent environ 80 % du chiffre d'affaires de France Télécom.

Estime que France Télécom, du fait de son monopole légal, est en position dominante sur le marché de la téléphonie vocale.

Sur le marché de la radiotéléphonie

Observe que, selon l'Observatoire des mobiles de l'Autorité, le parc d'abonnés au service de radiotéléphone Itinériss et Radiocom 2000 de France Télécom dépasse actuellement 1,6 million d'abonnés.

Note que le chiffre d'affaires pour l'ensemble de l'activité mobile du groupe France Télécom s'élevait à 11,2 milliards de francs en 1996, contre 6,5 milliards en 1995 et que, dans ce montant, la part de l'activité de radiotéléphonie numérique et analogique représente 7,5 milliards de francs.

Note que France Télécom détient actuellement environ 60% du marché en nombre d'abonnés et en chiffre d'affaires total du marché et a annoncé l'objectif de détenir, en l'an 2000, 50% du marché évalué à environ 10 millions d'abonnés.

Estime donc que, malgré une concurrence réelle, France Télécom est en position dominante sur le marché de la radiotéléphonie numérique et analogique, et devrait le rester au cours des prochaines années.

Sur l'organisation de l'activité mobile de France Télécom

Constate que France Télécom a créé en son sein une division, sans personnalité morale, France Télécom Mobiles (FTM), chargée de gérer et d'exploiter les activités mobiles.

Constate également que cette division :

–d'une part, exploite directement les réseaux de radiotéléphone Radiocom 2000, GSM et Pointel ;

–d'autre part, assure la coordination des autres activités mobiles du groupe France Télécom, exploitées par des filiales spécialisées, notamment FTM 1800 (réseau DCS 1800 de Toulouse), FTMR (réseaux de radiomessagerie), FTMI (activités mobiles à l'étranger), FTMRP (réseaux radioélectriques à ressources partagées), FTMS (sociétés de commercialisation de services).

Sur le dispositif de régulation *en France*

Sur la séparation comptable et la séparation juridique

Constate que :

–le principe de séparation comptable est consacré par l'article L. 33–1–II du code des postes et télécommunications, issu de la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications, lequel précise que "les opérateurs réalisant un chiffre d'affaires annuel sur le marché des télécommunications supérieur à un seuil fixé par arrêté des ministres chargés des télécommunications et de l'économie sont tenus d'individualiser sur le plan comptable l'activité autorisée" ;

–le principe d'une séparation juridique est également prévu par le même article du code des postes et télécommunications, mais s'applique au cas particulier des opérateurs de télécommunications qui disposent d'une position dominante dans un autre secteur d'activité et pour lesquels les infrastructures utilisées peuvent être séparées physiquement.

Estime par conséquent, que France Télécom n'intervenant pas de façon significative dans un autre secteur d'activité n'est pas légalement soumise aux dispositions relatives à la séparation juridique.

Sur le dispositif réglementaire s'appliquant à France Télécom

Note que le dispositif réglementaire s'imposant à France Télécom comporte des obligations en matière de séparation comptable et d'allocation des charges et ressources.

Relève que l'article 10.2.3 de l'arrêté du 25 mars 1991 portant autorisation pour France Télécom d'exploiter un réseau et un service de radiotéléphonie GSM prévoit que "la tenue des documents comptables doit permettre d'individualiser l'activité d'exploitation du service", que "à cet effet, les données comptables relatives à ce réseau et au service y afférent font l'objet d'un traitement séparé des autres activités" de France Télécom, et que "ce traitement comporte l'établissement d'un document qui permette de s'assurer que les éventuels transferts de charges et de ressources entre les activités sous droits exclusifs et l'exploitation du service GSM, ne portent pas atteinte aux conditions de concurrence".

Constate que l'arrêté du 12 février 1996 portant autorisation du réseau Radiocom 2000 comporte des dispositions similaires en terme de séparation comptable de l'activité de radiotéléphonie analogique.

Note, par ailleurs, que l'article 18 "comptabilité et contrôle comptable" du cahier des charges de France Télécom, approuvé par le décret n° 96–1225 du 27 décembre 1996, précise que "le système d'information et la comptabilité analytique mis en oeuvre par France Télécom doivent permettre d'allouer précisément aux différents produits et services les coûts communs, notamment ceux relatifs à l'utilisation des agences commerciales et des points de contacts avec les clients, à la publicité et à la recherche, en fonction de l'utilisation effective de ces prestations" et que "les activités, services et éléments de réseaux utilisés par France Télécom sont valorisés à leur prix de cession externe ou, à défaut, par référence aux tarifs pratiqués par France Télécom à l'égard des utilisateurs ou des opérateurs qui s'interconnectent à son réseau".

Sur les missions et les moyens de l'Autorité

Précise que l'Autorité, en vertu de l'article L. 32–1 du code des postes et télécommunications, a pour mission de veiller à l'exercice d'une concurrence loyale et effective entre les opérateurs et les fournisseurs de services de télécommunications ; qu'elle est investie, par les articles L.36–7 et L. 32–4 du code des postes et télécommunications, du pouvoir de contrôler le respect, par les acteurs du secteur des télécommunications, des obligations législatives et réglementaires et de celles contenues dans leurs autorisations, et de recueillir

les informations et les documents nécessaires à ce contrôle.

Rappelle que, dans ce cadre, l'Autorité peut être amenée à analyser et utiliser des documents et des informations de type comptable relatifs à France Télécom, opérateur de réseau et fournisseur de services de télécommunications.

Relève d'ailleurs que l'Autorité a été amenée à examiner les coûts de France Télécom dans le cadre de l'approbation de son catalogue d'interconnexion, et a mis en oeuvre des principes permettant de s'assurer de leur pertinence, et qu'elle procédera de même pour évaluer les coûts et les recettes de France Télécom intervenant dans la définition des montants des contributions au service universel.

Précise que si l'Autorité avait à se prononcer sur des pratiques anticoncurrentielles, au titre de l'article L. 36-10 du code des postes et télécommunications, elle devrait s'assurer de la qualité de l'évaluation et de l'imputation des charges relatives aux prestations assurées par France Télécom pour le compte de son activité de radiotéléphonie.

Sur la séparation comptable mise en oeuvre par France Télécom

Remarque que France Télécom s'est efforcée de mettre en place une séparation comptable permettant d'individualiser les comptes de cette division conformément aux dispositions réglementaires auxquelles elle est soumise.

Relève cependant que la Cour des Comptes, dans son rapport au Président de la République pour 1995, a identifié, suite à l'examen de la gestion de ces activités pour les exercices 1991 à 1994, des imperfections dans le système d'allocation des charges au sein de France Télécom qui conduisent à omettre, sous estimer ou affecter partiellement certaines charges relatives à l'activité de radiotéléphonie.

Relève par ailleurs, que l'audit réalisé par le cabinet Ernst and Young pour France Télécom, à la demande du ministre chargé des télécommunications, a également souligné des imperfections dans le système d'information comptable de France Télécom Mobiles pour l'année 1995 malgré les améliorations apportées à la situation antérieure.

Sur les orientations envisagées

Estime que les travaux engagés en liaison avec le cabinet d'audit devraient contribuer au perfectionnement de la séparation comptable engagée par France Télécom, en vue :

– d'intégrer au compte de résultats les charges et produits financiers liés au financement et au besoin en fonds de roulement, les provisions pour congés payés et les charges liées aux pensions de retraite ;

– d'améliorer l'évaluation des prestations assurées par France Télécom pour le compte des activités de radiotéléphonie, en ce qui concerne l'utilisation du réseau commercial, le potentiel de recherche du CNET et la prise en charges des frais financiers.

Considère que l'amélioration du cadre comptable de France Télécom et une allocation sincère et transparente des coûts entre les activités sous monopole et les activités en concurrence constituent des objectifs fondamentaux pour permettre le contrôle du respect des règles de concurrence, et que cette nécessité ne cessera pas pour autant après le 1er janvier 1998, dès lors que France Télécom restera un opérateur puissant sur les marchés de télécommunications.

Indique qu'elle sera particulièrement attentive aux éléments issus de la comptabilité analytique de France Télécom, laquelle constitue, pour l'Autorité, un moyen privilégié d'accès aux informations nécessaires à

l'exercice de ses missions, et qu'elle veillera en particulier à la qualité de la séparation entre activités pour les comptes de 1997.

Relève en conclusion que la filialisation rendrait obligatoires la certification et la publication des comptes, et par conséquent améliorerait la transparence, mais que, toutefois, il n'existe pas d'obligation légale pour France Télécom de procéder à une séparation juridique de ses activités de radiotéléphonie.

Fait à Paris, le 14 mai 1997

le Président

Jean-Michel Hubert