

**CONTRIBUTION DE L'AFORST A LA CONSULTATION PUBLIQUE DE L'ARCEP  
PORTANT SUR L'ALLEGEMENT DE LA REGULATION  
APPLIQUEE AUX MARCHES DE DETAIL DE LA TELEPHONIE FIXE  
&  
SUR SON PROJET DE DECISION PORTANT MODIFICATION  
DE LA DECISION N° 05-0571 DU 27 SEPTEMBRE 2005  
D'ANALYSE DES MARCHES DE LA TELEPHONIE FIXE**

Paris, le 15 septembre 2006

***INTRODUCTION***

L'AFORST remercie l'Autorité de lui permettre de participer à sa réflexion sur les modalités et le calendrier d'un allègement progressif des obligations de France Télécom sur les marchés de la téléphonie fixe, marchés sur lesquels l'opérateur historique a été désigné comme puissant.

À titre liminaire, elle souhaite cependant faire une remarque sur les modalités de cette consultation. En effet, elle trouve très regrettable qu'une fois de plus, une consultation nationale relative à un projet de décision de l'ARCEP soit faite en parallèle de la notification de ce projet à la Commission Européenne, car ceci empêche les acteurs de s'exprimer en temps utile auprès de la Commission.

Sur le fond et de manière générale, l'AFORST ne remet pas en cause la levée, à un horizon raisonnable, de l'actuelle régulation des marchés de détail de la téléphonie fixe mais elle considère que le réexamen souhaité par l'Autorité des obligations de France Télécom sur ces marchés est prématuré.

Il est tout d'abord frappant de constater que l'Autorité ne communique, à l'appui de ses propositions de dérégulation, aucune évaluation chiffrée de la situation concurrentielle des marchés de détail de la téléphonie fixe, notamment en termes de parts de marché. Or, selon les différentes publications disponibles, la part de marché de détail de France Télécom sur la téléphonie fixe se situe à environ 74% pour le marché entreprises, 81 % pour le marché

résidentiel (abonnement + communications) et 91 % sur le marché de l'accès (cf. **Annexe 1** jointe).

Par ailleurs, d'après les chiffres que France Télécom produit dans son rapport trimestriel 2006, sa part de marché sur le marché des communications résidentielles au 1<sup>er</sup> trimestre 2006 est identique à celle du 1<sup>er</sup> trimestre 2005<sup>1</sup>

Cette situation démontre par elle-même que les remèdes mis en œuvre sur les marchés de gros correspondants ne sont pas encore effectifs.

Or, pour initier la dérégulation des marchés de détail de la téléphonie fixe, encore faudrait-il, comme l'indiquait la Commission Européenne elle-même, que la régulation des marchés de gros soit effective et suffisante à elle seule pour garantir une concurrence pérenne sur ces marchés..

A l'évidence, tel n'est pas le cas aujourd'hui :

- la mise en œuvre des remèdes imposés par l'Autorité sur les marchés de gros est trop récente pour en mesurer l'impact sur les marchés de détail :
  - à la suite de l'analyse des marchés de gros de la téléphonie fixe, la nouvelle offre d'interconnexion publiée par France Télécom ne modifie qu'à la marge la situation préexistante et laisse subsister des distorsions de concurrence pointées régulièrement par l'AFORST et ses membres. Par exemple, la présélection reste non disponible sur les numéros géographiques interpersonnels, l'offre ne contient aucune avancée sur le marché des numéros spéciaux et sur les conditions économiques et opérationnelles de la portabilité fixe ;
  - du fait de leur tarif, ni l'offre de dégroupage total, ni la revente en gros de l'abonnement ne permettent aux opérateurs de proposer une offre de téléphonie pleinement concurrentielle à celle proposée par France Télécom sur tout le territoire, c'est-à-dire accès + communications ;
  - les premières conventions VGAST entre France Télécom et les opérateurs alternatifs ont été signées seulement en juillet dernier après d'après discussions, et l'introduction d'un recours devant le Conseil de la concurrence pour en faire supprimer les clauses les plus discriminatoires. Aujourd'hui, il est trop tôt pour tirer des conclusions sur le succès de la VGAST ou avoir des certitudes sur le fait qu'elle permettrait de concurrencer de façon satisfaisante France Télécom sur l'accès au service téléphonique ;
  - en outre, le rôle déterminant donné par l'ARCEP à l'offre de revente de l'abonnement dans l'allègement de la réglementation est pour le moins surprenant dans la mesure où cette offre vise un marché quasi stagnant (le marché de l'accès indirect) comparé au marché en très forte croissance du dégroupage. Il nous semble au contraire que l'analyse de l'Autorité sur la levée anticipée des remèdes ex ante sur le marché de la téléphonie fixe ne peut faire l'impasse sur l'effectivité des autres offres de gros utilisées par les

---

<sup>1</sup> source : page 6 du communiqué de presse de France Télécom du 27 avril 2006, relatif au résultats trimestriel du groupe France Télécom

opérateurs alternatifs comme le dégroupage mais aussi les offres de gros DSL, y compris l'offre DSL Access Only (« *ADSL nu* »).

- Avant d'envisager quelque dérégulation que ce soit des marchés de détail, l'ARCEP se doit de mettre en œuvre une méthode d'évaluation objective et transparente pour mesurer l'impact des offres de gros sur le développement de la concurrence sur les marchés de détail correspondants. Comme dans l'exemple britannique cité *infra*, cette méthode doit être assortie de critères objectifs et de seuils précis à atteindre comme, par exemple, un nombre minimal de clients transférés sur l'offre VGAST.
- Le développement rapide des offres de "voix sur large bande" (VOB) est, certes, une incitation pour France Télécom à ne pas pratiquer de tarif excessif sur le marché résidentiel de la voix. Toutefois, étant donnée l'absence de régulation ex ante des communications VoB, malgré leur substituabilité aux services de voix commutés, la pression concurrentielle des offres de voix VOB sur les offres de téléphonie fixes classiques pourrait également conduire l'opérateur historique à mettre en œuvre des pratiques de win back dont les effets seraient dramatiques compte tenu de son parc d'abonnés.
- Les obligations de séparation comptable applicables à France Télécom ne sont pas effectives. La consultation lancée par l'Autorité sur les obligations comptables de France Télécom ne s'est achevée que le 29 juillet dernier. De plus, une fois la décision définitive prise, de l'aveu de l'ARCEP elle-même<sup>2</sup>, il faudra à tout le moins deux exercices comptables pour s'assurer de l'effectivité de ces obligations. Dans cet intervalle, l'Autorité ne disposera pas des outils nécessaires pour vérifier les obligations de non discrimination qui restent applicables à France Télécom sur les marchés de détail de la téléphonie fixe aux termes de son projet de décision.

Elle ne disposera pas non plus des outils permettant de vérifier l'absence de subventions croisées dans la comptabilité de l'opérateur historique, qui pourraient avoir notamment pour conséquence une pratique de tarifs prédateurs et/ou d'éviction, ou encore des couplages déloyaux sur les marchés de détail ;

- Enfin, l'AFORST regrette que l'Autorité n'envisage aucune mesure de surveillance et de sauvegarde sur les marchés de détail afin d'éviter toute pratique

---

<sup>2</sup> « En effet, au niveau des offres livrées au niveau national, c'est-à-dire au niveau d'échanges entre les opérateurs de réseaux et les fournisseurs d'accès à Internet, et après la réintégration de Wanadoo, qui a rendu les flux financiers et techniques entre les deux entités préalablement distinctes moins transparents, l'effectivité d'un contrôle des pratiques éventuellement anticoncurrentielles de France Télécom peut être difficilement assurée en appliquant d'une façon cloisonnée les obligations de non discrimination et de séparation comptable :

- pour le régulateur sectoriel, le contrôle de l'obligation de non discrimination est difficile voire impossible si les conditions de cessions internes au groupe France Télécom ne sont pas transparentes et formalisées ;
- **les obligations de séparation comptable ne permettent en général de disposer de résultats validés qu'après leur audit**, c'est-à-dire avec un décalage de l'ordre de un à deux ans, trop long compte tenu du rythme d'évolution du marché ». souligne par nous dans un extrait de la décision n° 05-0281, du 28 juillet 2007, de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes portant sur la définition du marché des offres de gros d'accès large bande livrées au niveau national, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations qui lui sont imposées.

anti-concurrentielle de la part de France Télécom. L'AFORST considère que si de telles pratiques apparaissaient (ex. prix prédateurs, effets de ciseaux, couplage déloyal, etc.), l'ARCEP devraient employer les mesures d'urgence appropriées.

En particulier, sauf à priver d'effet utile les principes de non discrimination et de répliquabilité, il nous paraît primordial que l'ARCEP s'engage à suspendre immédiatement une offre de détail, y compris une offre de convergence fixe/mobile, si celle-ci n'est pas répliquable, à des conditions normales de marché, via une offre de gros effectivement disponible pour ses concurrents. Elle pourrait ainsi éteindre une discrimination opérationnelle sans que cette intervention constitue une régulation du marché de détail.

Pour toutes les raisons qui viennent d'être évoquées, l'AFORST considère que l'Autorité ne peut mettre en œuvre immédiatement son projet d'allègement des obligations imposées à France Télécom sur les marchés de détail, et qu'elle doit, au préalable et a minima :

- s'assurer de l'effectivité des remèdes imposés sur les marchés de gros au regard du développement de la concurrence sur les marchés de détail correspondants ;
- se doter des outils qui lui font défaut pour assurer l'effectivité de l'obligation de non discrimination qui reste applicable aux offres de détail de France Télécom.

Ceci suppose préalablement à tout allègement des obligations qui pèsent sur les offres de détail de France Télécom au titre de sa puissance sur les marchés concernés :

- L'évaluation objective, transparente et documentée de l'impact des offres de gros correspondantes sur la situation concurrentielle des marchés de détail concernés;
- La démonstration que la régulation sur les marchés de gros suffit à elle seule au développement pérenne de la concurrence sur les marchés de détail;
- La mise en œuvre effective du principe de non discrimination qui dépend de la mise en œuvre, elle aussi effective, des obligations de séparation comptable de France Télécom et de l'engagement de l'ARCEP de suspendre immédiatement une offre de détail, qui ne serait pas répliquable, à des conditions normales de marché, via une offre de gros effectivement disponible pour ses concurrents.

Ces points sont développés *infra* au § I. 3.

## **I. Consultation portant sur l'allègement de la régulation appliquée aux marchés de détail de la téléphonie fixe**

Dans son document de consultation, l'Autorité propose de mettre en place une dérégulation des marchés de détail de la téléphonie fixe en plusieurs phases, avec pour objectif une dérégulation totale de ces marchés avant le 1er septembre 2008.

A ce titre, elle invite les acteurs à s'exprimer sur :

1. *l'opportunité de procéder à un allègement de la régulation des marchés de détails de la téléphonie fixe ;*
2. *le séquençement optimal d'une telle dérégulation ;*
3. *les conditions spécifiques devant être vérifiées pour envisager la levée de certaines obligations ;*
4. *la nécessité éventuelle de renforcer l'effectivité de la régulation sur les marchés de l'interconnexion et l'accès : offre VGAST sur accès numérique primaire, autres etc. ;*
5. *La nécessité éventuelle de développer des outils de suivi des marchés de détail, en accompagnement du processus : modèles de coût, autres etc. ;*
6. *l'opportunité de lever l'obligation de comptabilisation des coûts sur les marchés de détail ou de renforcer les obligations comptables sur les marchés de gros.*

Ces questions sont traitées ci-après :

### *1. l'opportunité de procéder à un allègement de la régulation des marchés de détails de la téléphonie fixe*

Pour toutes les raisons évoquées en introduction de sa contribution, l'AFORST considère qu'il est prématuré d'initier aujourd'hui un allègement des obligations de France Télécom sur les marchés de détail de la téléphonie fixe.

Au surplus, si dans son communiqué du 15 septembre 2006, relatif à la validation de sa décision initiale de l'ARCEP sur l'analyse des marchés de détail de la téléphonie fixe, la Commission invitait l'ARCEP à réviser « *la présente analyse du marché de détail à la suite de cette mise en œuvre, à tout le moins, dans un délai plus court que la révision proposée pour 2008* », cette invitation était supposée être mise en œuvre par l'Autorité après : « *une mise en œuvre complète, effective et appropriée des obligations imposées sur les marchés de gros* »

En tout état de cause, rien ne contraignait l'Autorité à initier l'allègement des obligations de France Télécom dès septembre 2006.

Au contraire, cet allègement suppose des conditions préalables qui ne sont aujourd'hui pas réunies (cf. infra § 3).

### *2. Le séquençement optimal d'une telle dérégulation*

L'ARCEP propose de séquencer en trois, voire quatre phases la dérégulation envisagée des marchés de détail de la téléphonie fixe :

- une première phase d'allègement des marchés de communications à destination du marché résidentiel ;

- l'extension de cet allègement à l'ensemble des marchés de communications, c'est-à-dire incluant les communications professionnelles associées à des accès numériques ;
- la phase suivante serait d'étendre l'allègement aux couplages accès - communications, soit en deux temps en séparant les supports analogique et numérique - d'abord sur les accès résidentiels, puis éventuellement sur tous les accès - soit en un seul temps.

L'ARCEP précise cependant que l'ordre ci-dessus pourrait dépendre de la vitesse d'évolution de la VGAST analogique par rapport à la VGAST numérique. Les première et deuxième extensions pourraient alors être interverties.

L'AFORST considère qu'en théorie ce séquençement est approprié aux rythmes d'évolution différents de la concurrence sur chacun des marchés visés.

Néanmoins, elle tient à faire trois remarques importantes :

La première est que, nonobstant le séquençement ultérieur des étapes de la dérégulation, le point de départ de cette dérégulation ne peut précéder le moment où les conditions préalables et minimales précisées infra au § 3 seront réunies.

Notre seconde remarque porte sur le marché des communications à destination des entreprises que l'Autorité envisage de déréguler « rapidement ». Or, sur ce marché les conditions concurrentielles sont extrêmement défavorables (marché opaque, nombreuses OSM, offres de détail proposées par FT sans offre de gros correspondante...) et il ne peut être envisagé d'alléger les obligations applicables à France Télécom, à tout le moins, avant la mise en place effective et sur plusieurs exercices de la séparation comptable.

Enfin, notre troisième observation est qu'il est pour le moins surprenant de voir l'ARCEP envisager *a priori* la suppression de la régulation de l'accès, dans la mesure où l'actuel projet de révision de la Recommandation européenne sur les marchés pertinents<sup>3</sup>, en cours de consultation, prévoit de conserver *a priori*, dans les marchés pertinents, celui de l'accès résidentiel ou professionnel.

De surcroît, la Commission précise dans ce document :

*« Regarding retail access to the public telephone network at a fixed location, the only wholesale regulation that could potentially impact on competition in this market is local loop unbundling, as local loop unbundling enables new entrants to provide narrowband access services to retail customers. However, local loop unbundling requires time and high investments, a large portion of which are sunk. Moreover, new entrants in principle do not unbundled local loops to provide narrowband access only. Local loop unbundling therefore does not remove the high and non-transitory barriers to enter the retail access market at a fixed location, nor does it make this market tend towards effective competition. Even in combination with the development of other infrastructures such as cable and fibre-to-the home, such a tendency is not envisaged yet on a European basis. Therefore, even in the presence of wholesale regulation, the retail*

---

<sup>3</sup> Commission staff working document public consultation on a draft commission recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services. (Second edition); Brussels, 28 June 2006 SEC(2006) 837



*market for access to the public telephone network at a fixed location remains susceptible to ex ante regulation ».*

A ce titre, l'AFORST est contre toute dérégulation des marchés de l'accès qui interviendrait avant les analyses de marchés requises par la mise en œuvre du nouveau cadre réglementaire européen à la suite de sa révision en cours.

### *3. Les conditions spécifiques devant être vérifiées pour envisager la levée de certaines obligations*

L'AFORST tient à souligner que, de son point de vue, il ne s'agit pas aujourd'hui de déterminer seulement « certaines » conditions spécifiques pour envisager la levée de « certaines » obligations mais, de construire en concertation avec le secteur un référentiel de conditions minimales et explicites, préalable à tout allègement de l'actuelle régulation des marchés de détail, ainsi qu'une méthode d'évaluation pour mesurer l'atteinte de ces conditions.

Comme il a été dit en introduction, l'AFORST considère que l'Autorité ne peut mettre en œuvre immédiatement son projet d'allègement des obligations imposables à France Télécom sur les marchés de détail de la téléphonie fixe et qu'elle doit, au préalable et a minima :

- s'assurer de l'effectivité des remèdes imposés sur les marchés de gros au regard du développement de la concurrence sur les marchés de détail correspondants (3.1);
- se doter des outils qui lui font défaut pour assurer l'effectivité de l'obligation de non discrimination qui reste applicable aux offres de détail de France Télécom (3.2).

Or ces deux pré requis essentiels font aujourd'hui défaut.

#### **3.1 - L'Autorité ne donne aucun élément permettant de juger de l'effectivité des offres de gros sur le développement de la concurrence sur les marchés de détail**

En effet, dans le projet de décision, aucun chiffre, aucune démonstration n'est fournie de l'effectivité de la régulation des offres de gros, notamment pour répliquer les offres d'accès téléphonique de France Télécom par des offres alternatives comparables (accès + communications vocales), et non uniquement au sein d'offres multiservices. Ceci concerne, comme nous l'avons déjà dit, non seulement le développement effectif des offres de détail basées sur la revente de l'abonnement mais aussi les autres offres de gros utilisées par les opérateurs alternatifs comme le dégroupage mais aussi les offres de gros DSL, y compris l'offre DSL Access Only (« ADSL nu »).

La VGAST n'étant pas encore opérationnelle, il n'est pas surprenant de constater que l'actuel projet de dérégulation de l'ARCEP ne s'appuie sur aucune analyse de l'impact de cette nouvelle offre de gros sur le développement de la concurrence sur les marchés de détails, en particulier sur le marché résidentiel des communications, *a fortiori* sur celui des communications professionnelles ou de l'accès.

A titre de comparaison, il est intéressant de citer la pratique d'évaluation de l'OFTEL (devenue OFCOM). En effet, un produit équivalent à la VGAST (Wholesale Line Rental : WLR) a été introduit en UK en septembre 2002 et dès novembre 2002 l'OFTEL lançait une consultation où elle notait :

*“Ofstel will relax the controls on BT’s retail prices once Ofstel is satisfied that the enhanced WLR product has been introduced in a form that is fit-for-purpose and is being used actively by alternative providers. This relaxation would reflect the increase in competition WLR is bringing and provide BT with an incentive to introduce the enhanced WLR product swiftly and fully..... Ofstel will consider whether the product allows a service provider to offer a similar range and quality of services to that offered by BT retail. The processes should provide a means to ensure that customers can transfer service seamlessly and that WLR can be implemented in an efficient manner that minimises [transactions costs] Ofstel will also consider evidence about the impact of the product on the market.....[s13] Ofstel intends to publish a Statement in January 2003 with its conclusions. BT and services providers will then be in a position to finalise their implementation project plans and report on them to industry groups”<sup>4</sup>*

L’OFTEL a ensuite poursuivi sa consultation en janvier 2003, puis elle a publié ses conclusions dans un document intitulé « *OFTEL’s conclusion statement* », le 11 mars 2003. Elle y remarque qu’il est difficile de mesurer l’impact de l’offre WLR sur le marché de détail seulement trois mois après son lancement, d’où le constat qu’il serait utile d’introduire des critères objectifs pour mesurer le succès de cette offre. Ainsi, l’OFTEL a instauré un pré requis précis et objectif à la dérégulation des tarifs de détail, à savoir le constat effectif que les opérateurs ont commandé a minima 25 000 lignes VGAST et que 25 000 abonnés ont été transférés sur cette base<sup>5</sup>. Dans l’hypothèse où cet objectif ne serait pas atteint, l’OFTEL s’est engagée à considérer l’offre WLR comme inadéquate – autrement dit, insuffisante à garantir la concurrence sur le marché de détail correspondant – et à ne pas initier de réflexion sur la dérégulation des tarifs de détail. Le 28 novembre 2003<sup>6</sup>, l’OFTEL impose à BT des obligations sur les marchés de la téléphonie fixe et notamment une obligation de contrôle tarifaire pour les 4 ans à venir. En l’occurrence, la principale préoccupation de l’OFTEL restait de ne pas supprimer ce contrôle tarifaire de détail avant de s’être assurée de « *l’équivalence of input* » sur le marché de gros.

Dans sa décision, elle note :

*« it will take time for the intended effect of those conditions [Wholesale Line Rental (WLR) (VGAST equivalent) and Carrier Pre-Select] to come about i.e. to improve competition in the retail markets».*

Et prend l’engagement de ne pas supprimer la régulation de détail avant que :

*« a fit-for-purpose WLR product is available and being actively used by competitors ».*

En juillet 2006, quasiment 4 ans après l’introduction de l’offre de gros de revente de l’abonnement de BT, l’OFCOM a décidé d’alléger la régulation sur le marché fixe de détail sans pour autant la supprimer intégralement.

En effet, l’OFCOM a bien supprimé le « price cap » qui s’appliquait aux tarifs de détail de BT mais a maintenu une régulation ex ante sous la forme d’une obligation de non discrimination ainsi qu’une obligation pour BT de publier ses tarifs.

---

<sup>4</sup> “*Wholesale Line Rental: A consultation document issued by the Director General of Telecommunications*”, 14 November 2002, s11-13, page 4

<sup>5</sup> “*Wholesale Line Rental: Ofstel’s conclusions – statement*”, 11 March 2003, § 8.64. The test set out in 2003 was subsequently clarified as requiring BT to achieve 50,000 orders per month (see “*Wholesale Line Rental: Fit for purpose Assessment*”, 15/12/05, at § 1.10

<sup>6</sup> Cf. « *Fixed Narrowband Retail Services Markets, Market Review* », November 28, 2003



Ainsi, l'on remarque que, non seulement l'OFCOM a attendu beaucoup plus longtemps que ce que prévoit de faire l'ARCEP avant modifier la régulation sur le marché de détail, se donnant le temps de procéder à une analyse approfondie sur la durée de l'efficacité de l'offre de gros de revente de l'abonnement mais encore, l'OFCOM n'a pas complètement supprimé toute régulation ex ante sur le marché de détail mais n'a fait que l'alléger.

Si nous avons ici longuement évoqué cette pratique d'évaluation du régulateur britannique, c'est parce qu'elle diffère radicalement de l'approche de l'Autorité, qui ne nourrit sa propre analyse de l'effectivité des offres de gros d'aucune évaluation sur la base de critères objectifs et concrets.

Or, il nous paraît essentiel pour assurer la visibilité et la confiance des acteurs sur le marché, ainsi que pour pérenniser le développement de la concurrence au profit des consommateurs, que l'ARCEP établisse de façon transparente des critères objectifs assortis de seuils précis pour mesurer l'impact réel des offres de gros sur le développement de la concurrence sur le marché de détail, ceci non seulement pour la VGAST, mais aussi pour les autres offres de gros.

Ce monitoring de l'effectivité et l'impact des offres de gros comme la VGAST sur les marchés de détail d'une part, mais aussi, la surveillance des offres de détail de l'opérateur intégré verticalement et puissant sur les marchés de gros correspondants d'autre part (*cf. infra* paragraphe suivant), est indispensable avant d'envisager toute dérégulation.

De surcroît :

- à la suite de l'analyse des marchés de gros de la téléphonie fixe ; la nouvelle offre d'interconnexion publiée par France Télécom ne modifie qu'à la marge la situation préexistante et laisse subsister des distorsions de concurrence pointées régulièrement par l'AFORST et ses membres. Par exemple, la présélection reste non disponible sur les numéros géographiques interpersonnels, l'offre ne contient aucune avancée sur le marché des numéros spéciaux et sur les conditions économiques et opérationnelles de la portabilité fixe ;
- le projet de décision de l'Autorité sur l'analyse des marchés des liaisons louées et les offres de capacité aux entreprises doit être modifié pour prendre en compte les remarques du Conseil de la Concurrence<sup>7</sup> et de la Commission Européenne<sup>8</sup>. De ce fait, la décision n'a pas été encore publiée dans sa version définitive ;
- quant à l'offre de dégroupage total, qui, bien plus que la revente en gros de l'abonnement, est la solution à privilégier pour favoriser une offre plurielle attractive, y compris de téléphonie, son tarif actuel ne permet pas aux opérateurs de commercialiser une offre complète de téléphonie équivalente à celle de France Télécom, à savoir accès + communications à destination d'une partie significative de la population qui ne peut pas, ou ne veut pas, bénéficier d'une offre multiservices.

---

<sup>7</sup> Avis n° 06-A-10 du 12 mai 2006 relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes en application de l'article L. 37-1 du code des postes et des communications électroniques, portant sur l'analyse des marchés de gros et de détail des liaisons louées

<sup>8</sup> SG-Greffe (2006) D/204192, 24.07.2006

**3.2 - L'ARCEP n'a pas aujourd'hui mis en œuvre effectivement les remèdes, les critères et les mesures de sauvegarde nécessaires pour assurer le principe de non discrimination**

a) *La séparation comptable qui est le remède principal pour assurer l'obligation de non discrimination n'a pas été encore mise en œuvre*

En effet, du côté des remèdes, force est de constater que la mise en œuvre des obligations de séparation comptable applicables à France Télécom est encore loin d'être effective, la décision finale de l'Autorité n'ayant même pas encore été publiée à ce jour.

En outre, une fois la décision définitive prise, de l'aveu de l'ARCEP elle-même<sup>9</sup>, il faudra à tout le moins deux exercices comptables pour s'assurer de l'effectivité des obligations mises en œuvres. Dans cet intervalle, l'Autorité ne disposera pas des outils nécessaires pour vérifier les obligations de non discrimination qui restent applicables à France Télécom sur les marchés de détail de la téléphonie fixe aux termes de son projet de décision.

Elle ne disposera pas non plus des outils permettant de vérifier l'absence de subventions croisées dans la comptabilité de l'opérateur historique alors même que celles-ci pourraient notamment avoir pour conséquence une pratique de tarifs prédateurs et/ou d'éviction ou encore des couplages déloyaux sur les marchés de détail.

b) *L'ARCEP n'a pas donné de définition claire du principe de non discrimination et de l'obligation de répliquabilité qui y est associée*

Le respect du principe de non discrimination est fondamental pour garantir une concurrence équitable. Il se traduit dans la pratique par la possibilité qui doit être offerte aux opérateurs tiers de répliquer les offres de détail de l'opérateur qui détient une infrastructure essentielle à leur production.

A titre d'exemple, le Conseil de la Concurrence a établi qu'il entendait par régulation efficace des offres de gros, une régulation qui s'attache à vérifier, à l'occasion de leur approbation a priori ou des règlements de différends, non seulement que ces offres respectent, lorsque cela est nécessaire, le principe de l'orientation vers les coûts mais aussi

---

<sup>9</sup> « En effet, au niveau des offres livrées au niveau national, c'est-à-dire au niveau d'échanges entre les opérateurs de réseaux et les fournisseurs d'accès à Internet, et après la réintégration de Wanadoo, qui a rendu les flux financiers et techniques entre les deux entités préalablement distinctes moins transparents, l'effectivité d'un contrôle des pratiques éventuellement anticoncurrentielles de France Télécom peut être difficilement assurée en appliquant d'une façon cloisonnée les obligations de non discrimination et de séparation comptable :

- pour le régulateur sectoriel, le contrôle de l'obligation de non discrimination est difficile voire impossible si les conditions de cessions internes au groupe France Télécom ne sont pas transparentes et formalisées ;
- **les obligations de séparation comptable ne permettent en général de disposer de résultats validés qu'après leur audit, c'est-à-dire avec un décalage de l'ordre de un à deux ans, trop long compte tenu du rythme d'évolution du marché** ». souligne par nous dans un extrait de la décision n° 05-0281, du 28 juillet 2007, de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes portant sur la définition du marché des offres de gros d'accès large bande livrées au niveau national, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations qui lui sont imposées.

qu'elles permettent effectivement la répliquabilité dans des conditions normales de marché – tant du point de vue technique, opérationnel qu'économique– des offres de détail de France Télécom.

A titre d'exemple, l'OFCOM a publié le 12 avril 2006 un document intitulé « *The replicability of BT's regulated retail business services and the regulation of business retail market* » qui fait suite à une consultation publique sur ce thème.

Dans ce document, l'OFCOM examine la possibilité d'une dérégulation des offres de détail de BT pour lesquelles l'opérateur historique britannique est considéré comme puissant (*exchange line service, inland calls et low bandwidth leased line*). Il s'agit en particulier de déterminer s'il est opportun de lever les obligations qui interdisent à BT de proposer des offres professionnelles sur mesure.

Pour ce faire, l'OFCOM décrit un certain nombre de critères de répliquabilité qui reposent sur la vérification de l'équivalence de traitement dans la fourniture des ressources du réseau de BT aux opérateurs tiers comparativement aux conditions où ces ressources sont mises à disposition des services de BT qui commercialisent les offres de détails (« *equivalence des inputs* »).

Ainsi, selon l'OFCOM, il est nécessaire de :

- déterminer les composantes des offres de gros nécessaires à la fourniture sur le marché de détail et de vérifier si celles-ci sont mises à disposition des opérateurs tiers par BT, à un tarif orienté vers les coûts.
- vérifier que ces offres de gros sont identiques ou comparables à celles proposées en interne aux activités détail de BT, que les conditions d'accès sont comparables entre BT et les autres opérateurs. En effet, disposer du produit technique ou de ses composantes n'est pas suffisant pour une concurrence effective, la répliquabilité doit également prendre en compte des délais de livraison comparables, une même qualité de service, l'accès à des garanties et des compensations par les consommateurs de même ordre.

La répliquabilité regroupe donc ici les composantes techniques mais aussi une enveloppe de services comparables en termes de qualité et de prix différents s'agissant du marché résidentiel ou professionnel.

L'OFCOM considère également qu'il est nécessaire de prendre en compte la possibilité pour les opérateurs de concurrencer BT au niveau national, c'est-à-dire de garantir une couverture comparable au réseau historique car les réseaux locaux des opérateurs sont insuffisants.

La dérégulation envisagée par l'ARCEP suppose donc de réaliser au préalable des tests de répliquabilité comparables à ceux évoqués ci-dessus. Ceci est particulièrement vrai sur le marché professionnel qui reste aujourd'hui particulièrement opaque.

*c) L'Autorité doit se prononcer clairement sur les mesures de sauvegarde qu'elle mettra en œuvre en cas de non respect de l'obligation de répliquabilité*

La solution proposée par l'Autorité qui consiste à produire, en concertation avec les acteurs, des modèles de coûts afin de nourrir d'éventuels contentieux ex post devant le Conseil de la concurrence, n'est pas suffisante au regard de la rapidité d'évolution du marché.

En effet, sauf à priver d'effet utile les principes de non discrimination et de répliquabilité, il nous paraît primordial que l'ARCEP, s'engage à suspendre immédiatement une offre de détail, y compris une offre de convergence fixe/mobile, si celle-ci n'est pas répliquable, sur la base des tests de répliquabilité que nous venons d'évoquer, via une offre de gros effectivement disponible pour ses concurrents.

A titre d'exemple, le régulateur italien AGCOM a suspendu, en juin dernier, la commercialisation de l'offre fixe-mobile UNICO de Télécom Italia dans la mesure où une offre intégrée sur les marchés de la téléphonie fixe, mobile et des contenus TV enfreignait le principe de répliquabilité par lequel l'opérateur historique est tenu, sur le marché sur lequel il détient une position dominante, de fournir la possibilité à ses concurrents de répliquer ses propres offres de détail, en mettant à leur disposition des offres de gros qui permettent aux opérateurs alternatifs d'avoir des marges de gain suffisantes.

En résumé, l'AFORST considère que l'ARCEP ne peut envisager de déréguler les marchés de détail de la téléphonie fixe sans réunir au préalable les conditions suivantes :

- L'évaluation objective, transparente et documentée de l'impact des offres de gros sur la situation concurrentielle des marchés de détail ;
- La démonstration que la régulation sur les marchés de gros suffit à elle seule au développement pérenne de la concurrence sur les marchés de détail ;
- La mise en œuvre effective du principe de non discrimination qui dépend de la mise en œuvre, elle aussi effective, des obligations de séparation comptable de France Télécom et de l'engagement de l'ARCEP de suspendre immédiatement une offre de détail, qui ne serait pas répliquable, à des conditions normales de marché, via une offre de gros effectivement disponible pour ses concurrents.

*4. la nécessité éventuelle de renforcer l'effectivité de la régulation sur les marchés de l'interconnexion et l'accès : offre VGAST sur accès numérique primaire, autres etc. ;*

Comme mentionné précédemment, il nous paraît important de vérifier tout d'abord la bonne mise en œuvre de l'offre VGAST sur les accès numériques de base et la mise en œuvre éprouvée de la séparation comptable (*cf. supra*).

Pour les clients de type « multi-sites », cette offre est la seule qui permette une répliquabilité complète sur l'ensemble du territoire national.

Enfin, sur ce marché professionnel, il est encore plus important que l'ARCEP impose à France Télécom des engagements de qualité de service compatibles avec la qualité de service des offres de détail de France Télécom correspondantes comme par exemple la Garantie de Temps

de Rétablissement, et que, d'une part elle en contrôle leur respect par l'opérateur historique et, d'autre part assure leur publication.

5. *La nécessité éventuelle de développer des outils de suivi des marchés de détail, en accompagnement du processus : modèles de coût, autres etc.*

L'AFORST considère que la publication d'un modèle des coûts des opérateurs alternatifs pour produire des services de communications téléphoniques fixes est un progrès substantiel qu'elle salue.<sup>10</sup>.

Toutefois, cette publication n'est pas suffisante pour assurer une concurrence effective sur les marchés de détail de la téléphonie fixe.

Il faut du reste souligner, qu'à l'époque de cette publication, le 23 mars 2006, l'ARCEP considérait que le contrôle tarifaire des offres de détail constituait le remède approprié à la situation d'insuffisance concurrentielle du marché de la téléphonie fixe :

*« Le développement d'une concurrence effective serait impossible si le niveau de prix de ces offres de gros ne permettait pas aux opérateurs efficaces de concurrencer les offres de détail de l'opérateur historique. L'Autorité applique donc à certaines offres de détail de France Télécom un contrôle tarifaire qui permet de garantir une répliquabilité par les opérateurs alternatifs efficaces ».*

On voit mal quel changement radical serait intervenu dans les derniers six mois, notamment dans la position de France Télécom sur ces marchés, pour justifier le projet de l'Autorité d'initier immédiatement leur dérégulation.

En revanche pour préparer et accompagner la dérégulation à venir l'ARCEP a besoin de :

- se doter d'une méthode d'évaluation, fondée sur des critères objectifs et transparents, de l'impact des offres de gros sur le développement de la concurrence des marchés de détail. Cette méthode doit inclure les tests de répliquabilité évoqués précédemment ;
- mettre en œuvre une surveillance des offres de détail de l'opérateur historique, incluant les offres fixes/mobiles ;
- prévoir expressément des mesures de sauvegarde pour suspendre des offres de détail qui ne seraient pas répliquables à des conditions normales de marché au regard des critères préétablis.

Par ailleurs, ce processus ne peut avoir lieu sans que les obligations comptables applicables à France Télécom ne soient effectivement mis en œuvre de façon à garantir notamment l'absence de subvention croisées entre ses offres de détail et de gros.

---

<sup>10</sup>Néanmoins, elle regrette que des modifications aient été introduites en mars 2006 en désaccord avec les opérateurs. En effet, le modèle publié par l'ARCEP fait figurer un coût de commutation qui a constamment diminué, sans l'approbation du groupe de travail « Fixe Détail », de 0,22 ct€/min dans la version V3.0, 0,15 ct€/min dans la version V5.8, et finalement 0,10 ct€/min dans la version publiée.

*6. L'opportunité de lever l'obligation de comptabilisation des coûts sur les marchés de détail ou de renforcer les obligations comptables sur les marchés de gros*

La séparation comptable est l'outil prioritaire d'une régulation cohérente fondée sur la non discrimination, notamment en permettant de simuler les relations entre activités de gros et de détail de France Télécom comme si l'entreprise n'était pas verticalement intégrée, par la mise en place de protocoles entre ces activités.

L'effectivité de la séparation comptable dépend donc de la possibilité de prendre en compte dans la comptabilité réglementaire les coûts des offres de détail d'un opérateur, à la fois, puisant sur les offres de gros en amont et en concurrence avec les opérateurs clients de ses offres de gros.

Ceci nécessite de maintenir l'obligation de comptabilisation des coûts des offres de détail de France Télécom. Sans le maintien de cette obligation, l'objectif principal de la séparation comptable qui est de vérifier le respect des obligations de non discrimination et l'absence de subventions croisées abusives entre activités, en particulier entre les activités de détail et celles de gros, ne sera pas atteint.

L'AFORST est donc favorable au maintien de l'obligation de comptabilisation des coûts sur les marchés de détail.

**II. Projet de décision portant modification de la décision n° 05-0571 du 27 septembre 2005 d'analyse des marchés de la téléphonie fixe**

Compte tenu de ce qui précède, l'Autorité comprendra que l'AFORST n'est pas favorable à l'allègement immédiat des obligations de France Télécom sur les offres de communications de téléphonie fixe destinées au marché résidentiel.

Sur le principe, toute dérégulation de marchés détail sur lequel France Télécom détient une puissance significative, qui ne serait pas fondée au préalable sur une évaluation approfondie de l'impact des offres de gros disponibles sur la situation concurrentielle de ces marchés, décrédibilise la régulation et ne crée pas d'incitation à un comportement vertueux de l'opérateur dominant.

Du fait de l'absence de séparation comptable, le contrôle tarifaire des offres de détail reste, comme le soulignait elle-même l'Autorité, il y peu de mois encore, le seul remède qui permette de garantir une répliquabilité, à tout le moins économique, de ces offres par des opérateurs alternatifs efficaces.

Enfin, l'AFORST se doit d'ajouter que la séparation comptable ne suffira pas à elle seule à garantir la répliquabilité des offres de détail, en particulier d'un point de vue technique et opérationnel, et qu'elle doit être renforcée par une séparation fonctionnelle à l'instar de *l'openreach* mis en œuvre en Grande Bretagne.



## ANNEXE 1

PDM FT marché c	voix 2005	abo seul
Voix entreprise	2481	1340
Voix GP	7279	4173
<b>TOTAL voix</b>	<b>9760</b>	<b>5513</b>
<b>TOTAL ARCEP</b>	<b>12012</b>	<b>6006</b>
<b>PDM</b>	<b>81%</b>	<b>92%</b>

*Sources Gartner Research FT*

*Sources ARCEP : les chiffres ARCEP incluent l'ensemble des acteurs du marché de la voix sans distinguer la PDM de France Télécom de celle des opérateurs alternatifs.*

D'où il ressort, en rapprochant les chiffres de l'étude Gartner Research d'août 2006 de ceux de l'ARCEP, les approximations suivantes des parts de marché (PDM) de France Télécom (FT) :

- sur le segment entreprise 74% de PDM pour FT (2481M€ CA FT rapport annuel 2005 / 3349M€ source GARTNER) ;
- 81% de PDM sur le marché des clients finaux => ((2481M€ CA FT source rapport annuel 2005 + 7279M€ = revenu des abonnements et communication du Home France / source France Télécom group KPIs release du 27 juillet 2006)/12Md€ source ARCEP mai 2005) ;
- la PDM sur l'abonnement serait de 92% (hypothèse : 46% de revenus FT issus des communications en entreprise source rapport annuel 2005 et 50% pour le marché de source ARCEP journal de mai / juin 2006).