

Réponse de BT France à la consultation publique de l'ARCEP portant sur l'allègement de la
régulation appliquée aux marchés de détail de la téléphonie fixe
15 septembre 2006

BT France (« BT ») remercie l'ARCEP de lui permettre d'apporter ses commentaires à sa consultation publique sur l'allègement de la régulation appliquée aux marchés de détail de la téléphonie fixe.

BT reconnaît et apprécie les efforts mis en œuvre par l'Arcep afin de promouvoir la concurrence sur le marché français.

De manière générale, BT n'est pas opposé au principe selon lequel la régulation ex ante sur le marché de détail puisse être supprimée une fois qu'il existe, sur le marché de gros correspondant, des offres permettant bel et bien de répliquer les offres de détail établissant ainsi des conditions concurrentielles satisfaisantes sur le marché de détail concerné.

Or à ce jour, BT considère que les conditions préalables à tout allègement ne sont pas réunies. Ainsi, il est question d'alléger la régulation sur le marché de détail de la téléphonie fixe, en particulier sur le marché résidentiel, sans que l'Autorité n'ait pu établir que l'introduction de l'offre VGAST de France Telecom sur le marché de gros permette bel et bien la répliquabilité des offres de détail de France Telecom.

Dans son document de consultation, l'Autorité fait référence à sa décision 05-0571¹ portant sur la définition des marchés pertinents de la téléphonie fixe. Concernant l'allègement de la régulation suite à l'introduction d'offres de gros, l'Arcep précise notamment:

*“La mise en œuvre effective et une industrialisation satisfaisante de cette obligation pourront conduire à un allègement des obligations portant sur les marchés de détail.”*²

*“L'Autorité confirme donc qu'elle observera avec vigilance les effets qu'aura la régulation qu'elle impose sur les marchés de gros sur le degré de concurrence des marchés de détail aval. Lorsqu'elle aura constaté que les offres de gros régulées permettront aux opérateurs alternatifs de bâtir des offres compétitives et commercialement innovantes à l'échelle nationale, l'Autorité procédera, comme elle l'avait déjà mentionné dans son projet de décision, à une revue du dispositif de régulation des marchés de détail de la téléphone fixe”*³

Il semble néanmoins que la décision d'alléger la régulation du marché de détail de la téléphonie fixe résidentielle serait prise en l'absence de toute évaluation réelle et objective de l'effet concurrentiel de l'offre VGAST et si cette offre permet réellement de répliquer les offres de détail de FT. BT encourage l'Arcep à prendre des mesures supplémentaires afin de s'assurer que l'offre

¹ Décision n° 05-0571 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 27 septembre 2005 portant sur la définition des marchés pertinents de la téléphonie fixe, la désignation d'opérateurs exerçant une influence significative sur ces marchés et les obligations imposées à ce titre

² Consultation publique du 25 juillet au 15 septembre 2006 sur l'allègement de la régulation appliqué aux marchés de détail de la téléphonie fixe, I.2.2, page 6

³ Consultation publique du 25 juillet au 15 septembre 2006 sur l'allègement de la régulation appliqué aux marchés de détail de la téléphonie fixe, page 7

VGAST de FT permette bien la répliquabilité de ses offres de détail avant tout allègement de la régulation.

BT n'a pas d'activité sur le marché résidentiel du fixe en France mais nous disposons d'une expérience de l'approche du régulateur anglais, l'Ofcom qui, sur la question de l'allègement de la régulation sur le marché de détail du fixe au Royaume-Uni a commencé par s'assurer que l'offre de gros correspondante permette bien de répliquer les offres de détail de BT. (I)

BT est en revanche actif sur le marché de détail fixe entreprises en France et ne peut que soutenir l'Arcep lorsqu'elle indique qu'il est trop tôt pour supprimer la régulation ex ante sur les marchés entreprises. BT exprime néanmoins son inquiétude au regard de la suggestion de l'Autorité de supprimer la régulation sur ces marchés avant le 1^{er} septembre 2008. Une telle approche correspondrait selon nous à un allègement prématuré de la régulation ex ante sur un marché particulièrement opaque, connaissant de gros problèmes de répliquabilité des offres de l'opérateur historique, et qui, selon nous, ne doit pas être dérégulé avant la mise en place d'outils efficace permettant de garantir la non-discrimination par FT entre les opérateurs tiers et ses propres activités de détail (séparation comptable et indicateurs de performance).(II)

I- L'ARCEP devrait envisager la possibilité de mettre en place des seuils comme l'a fait l'Ofcom au Royaume -Uni afin de déterminer le point à partir duquel elle peut considérer que l'offre VGAST de FT permet une concurrence effective sur le marché de détail.

A titre d'exemple, BT souhaite citer la pratique d'évaluation de l'OFTEL (devenue OFCOM). Ainsi, un produit équivalent à la VGAST, Wholesale Line Rental (ou WLR) a été introduit au Royaume-Uni le 14 septembre 2002. Dès novembre 2002⁴, l'OFTEL a lancé une consultation où elle notait :

*"OfTel will relax the controls on BT's retail prices once OfTel 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..... OfTel 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] OfTel will also consider evidence about the impact of the product on the market.....[s13] OfTel 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"*⁵

L'OFTEL a ensuite poursuivi sa consultation en janvier 2003, puis publié a ses conclusions dans un document intitulé « Wholesale Line Rental : OFTEL's conclusion statement », le 11 mars 2003. Elle y note qu'il est difficile de mesurer l'impact de la l'offre WLR mois, simplement trois mois après son lancement⁶, d'où le constat qu'il serait utile d'introduire des critères objectifs pour mesure l'adaptabilité de l'offre WLR aux besoins des opérateurs. Ainsi, l'OFTEL en vint à la conclusion

⁴ "Wholesale Line Rental: A consultation document issued by the Director General of Telecommunications", 14 November 2002

⁵ "Wholesale Line Rental: A consultation document issued by the Director General of Telecommunications", 14 November 2002, s11-13, page 4

⁶ "Wholesale Line Rental: OfTel's conclusions – statement", 11 March 2003, para 8.63

qu'un critère objectif et mesurable pourrait être la mesure du volume des commandes. Oftel décida ainsi d'instaurer un prérequis pour envisager 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 base⁷. Dans l'hypothèse où cet objectif ne serait pas atteint, l'OFTEL s'est engagé 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 détail⁸. L'Oftel a noté également qu'elle prendrait en considération le fait que l'offre WLR soit utilisée activement et vendue par les opérateurs de manière à amener une pression concurrentielle réelle et si la connaissance par le consommateur de l'offre WLR était en progression.⁹

Le 28 novembre 2003¹⁰ l'Oftel impose à BT des obligations sur les marchés de la téléphonie fixe et notamment une obligation de contrôle tarifaire pour les 4 ans¹¹ 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 la répliquabilité de l'offre de détail de BT. 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 market”*¹²

Dans le même paragraphe, l'Oftel a noté également qu'un allègement du contrôle des prix ne serait considéré que lorsque:

*“a fit-for-purpose WLR product is available and being actively used by competitors”*¹³

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.

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 également l'Ofcom n'a pas complètement supprimé toute régulation ex ante sur le marché de détail mais n'a fait que l'alléger.

Ainsi, nous ne pouvons qu'inciter l'Arcep à pousser l'analyse des effets réels de l'offre VGAST sur le marché et sa répliquabilité, puis, si l'Arcep considère que le résultat est satisfaisant, alléger la régulation tout en maintenant quelques dispositions indispensables telles que la publication par FT de ses prix.

⁷ “Wholesale Line Rental: Oftel's conclusions – statement”, 11 March 2003, para 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 para 1.10)

⁸ Para 8.64 – 8.67

⁹ Para 8.65

¹⁰ Cf. « *Fixed Narrowband Retail Services Markets, Market Review* », November 28, 2003

¹¹ See *Fixed Narrowband Retail Services Markets, Market Review*, 28 November 2003

¹² *Fixed Narrowband Retail Services Markets, Market Review*, 28 November 2003, para 4.31

¹³ *Fixed Narrowband Retail Services Markets, Market Review*, 28 November 2003, para 4.31

2- Des obligations devraient être imposées à FT afin de garantir la non discrimination : comptabilisation de ses coûts et de séparation comptable effective d'une part, publication d'indicateurs de qualité de service de l'autre.

La séparation comptable applicable aujourd'hui à France Télécom n'est pas effective : La consultation lancée par l'Autorité sur les obligations comptables de France Télécom ne s'est achevée que le 29 juillet dernier. Une fois, la décision définitive prise, de l'aveu de l'ARCEP elle-même¹⁴ il faudra à tout le moins deux exercices comptables pour s'assurer de leur effectivité. 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.

En effet, sans séparation comptable il est notamment très difficile de s'assurer que France Telecom opère bien une distinction entre d'une part les services vendus en gros aux opérateurs et de l'autre les services et produits qu'elle commercialise directement, et surtout les prix de cessions internes par rapport aux prix publics.

L'Autorité 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.

Selon BT France, une séparation comptable installée et auditée est un pré requis à toute dérégulation sur les marchés de détail.

Sur le marché de détail entreprises, plus particulièrement, BT France constate que les prestations de gros actuelles n'ont pu être mises en place dans le cadre des négociations avec France Telecom et ont fait soit l'objet de règlement de différend soit d'une demande de l'ARCEP (liaisons louées partielles, CE20..). Ce marché comprend un nombre important et complexe de produits d'une part, et, d'autre part, il est caractérisé par de nombreuses offres sur mesure, ce qui le rend particulièrement opaque et ce, malgré la régulation ex ante actuellement en place.

¹⁴ « 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.

Aujourd'hui, par exemple, BT France est confronté à une offre de détail de France Telecom (Man Ethernet) qui ne peut être répliquée par les offres de gros existantes. Ce problème existe depuis bientôt un an sans qu'une solution n'ait pu y être apportée.

Ces dysfonctionnements montrent bien que la régulation ex ante actuellement mise en place par l'Arcep, non seulement, ne doit pas être allégée, mais se révèle au contraire insuffisante.

Ainsi, et afin d'assurer une concurrence équitable, il est nécessaire de garantir que France Telecom ne discrimine pas, au niveau de ses offres de gros, entre ce qu'elle fournit à ses propres activités de détail et les offres destinées aux opérateurs tiers.

La non discrimination doit être démontrée par deux biais :

-La mise en place d'une séparation comptable efficace est particulièrement importante. Cependant, bien que cela permette bien de démontrer qu'il y a non discrimination au regard des tarifs appliqués, la séparation comptable ne concerne pas les questions autres que financières.

-La mise en place et la publication d'indicateurs de performance des services de gros fournis par FT, qui soient complets et fiables, améliore la transparence et permet de démontrer que l'opérateur historique ne désavantage pas les opérateurs tiers par rapport à ses propres activités de détail.

D'ailleurs, au Royaume-Uni, BT a pratiqué la séparation comptable depuis de nombreuses années en publiant, non seulement des comptes séparés mais également de nombreux indicateurs clés de performance.

Dans la continuité de ces pratiques, et afin de renforcer la démonstration de non discrimination par une suppression de toute incitation voire de toute occasion de discrimination par les activités de gros de BT entre ses activités de détail et celles des opérateurs tiers, « Openreach » a été créé.

La division Openreach détient la couche physique (câbles, fourreaux) utilisée pour l'accès (site client vers le NRA le plus proche) puis la partie raccordement jusqu'au prochain point de raccordement ou point de présence d'un opérateur tiers et de manière générale fournit des services qui utilisent cette partie du réseau ainsi que la couche transmission afin de fournir la plupart des services régulés au sein des marchés de gros pour lesquels BT a été qualifié de puissant, qui utilisent ces éléments du réseau de BT.

Les principes généraux régissant Openreach sont les suivants :

-Une entité fonctionnellement séparée de BT (ressources humaines, organes de direction, rémunérations fixes et variables propres à Openreach) soumise à des règles strictes qui empêchent BT branche de détail d'accéder à toute information commerciale relative à ses concurrents ou d'influencer en aucune manière la politique commerciale d'Openreach.

-Ses offres de gros doivent être identiques destinées aussi bien à BT branche de détail qu'aux opérateurs tiers aussi bien en termes de délais, termes et conditions, systèmes et procédures utilisées, performance, etc..

Conclusion :

BT demande donc le maintien des obligations qui s'imposent à FT et demande également à être consultée suffisamment en amont si une dérégulation du marché des services de téléphonie fixe aux entreprises était confirmée.