



Réponse de Free à la consultation publique relative au projet de décision sur les méthodes de comptabilisation, de recouvrement et de tarification des coûts liés aux demandes de conservation des numéros fixes en métropole

Sous l'impulsion de l'Autorité et par l'action de l'entité constituée à cette fin, l'APNF, la portabilité des numéros fixes en métropole a considérablement gagné en efficacité ces 18 derniers mois. La base commune de numéros portés et d'annonce des prévisions et réalisations de portage a ainsi été complétée par la mise en place d'un système d'échanges inter-opérateurs permettant d'optimiser les flux d'information entre opérateurs dans l'intérêt des consommateurs finals.

Pour autant, les modalités de tarification des coûts inhérents n'ont pas évolué en conséquence et ne délivrent plus le bon signal économique de nature à inciter l'ensemble des opérateurs à faire leurs meilleurs efforts pour utiliser les outils et procédures mises en place notamment par l'APNF.

C'est ainsi qu'en pratique Free est confrontée à de trop nombreux cas d'opérateurs, intervenant sur le marché professionnel ou des marchés locaux, qui n'estiment pas nécessaire d'opter pour les processus simples et automatisés proposés par l'APNF et qui formulent des exigences d'autant plus déraisonnables (reports, production en HNO...) que Free n'intervient nullement sur le marché professionnel, ses abonnés étant exclusivement produits en protocoles résidentiels. Plus grave encore, en cas de portabilité subséquente, de trop nombreux opérateurs « oublient » d'informer l'opérateur attributaire. Il en ressort des situations d'autant plus préjudiciables pour les abonnés finals que cela peut déboucher sur des cas d'injoignabilité.

A l'inverse, la méthode de tarification actuellement retenue par l'opérateur dominant, basée sur le recouvrement de coûts correspondant à des processus pré-APNF et désormais inefficaces, n'est pas de nature à s'assurer pleinement que ce dernier, dans un contexte de régulation symétrique, consacre les ressources nécessaires pour optimiser ses processus existants. Free en fait l'amère expérience pour avoir été contrainte par l'Autorité à recourir au système imposé par France Télécom qui ne souhaitait pas utiliser la plateforme mise à disposition par Free à destination des opérateurs preneurs dans l'attente de la mise en service de la plateforme MOP de l'APNF.

C'est pourquoi Free accueille favorablement le principe d'une remise à plat des modalités de calcul et de recouvrement des coûts liés au processus de conservation des numéros fixes. Une telle refonte nous semble particulièrement indispensable pour délivrer aux acteurs les bons signaux, autour de quelques principes simples :

- les coûts pertinents à prendre en compte doivent être strictement cantonnés sur la base d'un opérateur efficace, privilégiant autant que faire se peut des ressources optimales et fiables telles que les processus proposés par l'entité commune en charge de la gestion de la portabilité des numéros fixes. Ils doivent également être à même d'englober l'impact des obligations spécifiques que feraient peser l'Autorité sur les opérateurs au-delà des prescriptions posées par le Législateur en matière de portabilité.
- l'inefficacité induite par un opérateur doit être exclusivement supportée par ce dernier : c'est ainsi qu'un opérateur, qu'il soit preneur ou donneur, doit être en mesure de refacturer à l'opérateur source de cette inefficacité, qu'il soit donneur ou preneur, la charge découlant de la faute consistant dans le refus ou le retard à mettre en œuvre des processus efficaces.

Sur ces bases, les orientations retenues par l'Autorité, appellent les observations suivantes sur les points suivants, étant précisé que Free n'intervenant pas sur le marché entreprise elle ne saurait disposer d'éléments pertinents de nature à éclairer utilement la réflexion de l'Autorité.

1 – Sur le processus nominal de conservation des numéros fixes et leur typologie

Dans son séquençement, le processus nominal décrit par l'Autorité ne soulève pas d'objections particulières. Il en va de même pour les typologies de processus identifiés par l'Autorité sur les différents marchés.

Dans ses modalités, Free tient à rappeler que le marché résidentiel ne signifie pas nécessairement un seul numéro d'appel par abonné final. Dans ses déclinaisons actuelles, le système Freebox associe au minimum deux lignes, et donc deux numéros, par abonné final, et ce depuis plusieurs années déjà sans que l'Autorité ne le relève en dépit des remarques formulées en ce sens. Préalablement, l'offre RNIS résidentielle de France Télécom commercialisée du temps où les offres multiservices ADSL n'existaient pas associait au moins deux numéros d'appel à un abonné final. Une telle tendance est appelée à se développer d'ici les prochaines années avec l'essor de la téléphonie personnelle et la décorrélation accès / service induite par les nouveaux usages promus par des acteurs tels que Google, Facebook ou Apple. Il serait judicieux, pour la pertinence de la politique menée par l'Autorité sur ce dossier, d'en tenir compte.

2 & 3 – Sur les typologies de coûts et les modes de recouvrement

Aux trois typologies de coûts identifiés par l'Autorité, Free souhaiterait en ajouter deux autres typologies, qui lui semblent tout aussi pertinentes dans la mesure où elles résultent directement de la mise en œuvre de la portabilité.



En premier lieu, il s'agit des coûts inhérents à la prévention et au traitement, interne ou contentieux, des plaintes liées aux dysfonctionnements de la portabilité résultant de non respect par un opérateur de procédures communes.

À la lumière des objectifs assignés (promouvoir l'efficacité économique, favoriser une concurrence durable et optimiser les avantages pour le consommateur), il semble indispensable d'intégrer cette typologie de coût pour maîtriser au mieux le signal économique délivré aux acteurs afin de les inciter à tout mettre en œuvre pour rendre les processus de portabilité et de traitement des dysfonctionnements les plus efficaces dans l'intérêt des abonnés finals.

En second lieu, Free estime raisonnable et proportionné de prendre en compte les coûts liés au suivi effectué par l'Autorité dans le cadre des obligations et exigences spécifiques qu'elle formule au titre de la portabilité, comme par exemple de nombreux questionnaires complexes sur ce sujet ou la mise en place d'indicateurs de qualité de service. Si ces coûts peuvent avoir vocation à être recouverts via l'activité générale d'opérateur, il nous semble particulièrement pertinent de pouvoir les isoler, afin de délivrer aux investisseurs ainsi qu'aux parlementaires les éléments d'informations qu'ils sont en droit d'attendre sur l'impact des charges que peut faire peser sur les opérateurs les exigences formulées par les services de l'Autorité. Ces derniers seront alors naturellement incités à œuvrer dans le cadre des principes d'efficacité et de proportionnalité posés au niveau communautaire et récemment déclinés au niveau national. Une telle proposition s'inscrit dans le prolongement des principes récemment rappelés par la Commission qui vient d'inviter la France à réduire les contraintes administratives pesant sur les entreprises, en rappelant que « *la multiplication des règles régissant la communication de l'information peut créer des surcoûts et entraver l'utilisation efficace du capital à des fins productives* ».

Sur le mode de recouvrement des coûts selon le rôle de chaque opérateur, dans la mesure où la portabilité lui procure un avantage commercial indéniable, il n'est pas raisonnable qu'il recouvre ses coûts sur l'opérateur donneur. Il doit arbitrer entre recouvrer ses coûts sur son activité générale (mode 3) ou sur son nouvel abonné (mode 1, par exemple dans l'hypothèse où l'abonné formulerait des exigences particulières qui ne justifierait pas un recouvrement sur l'activité générale et donc, in fine, sur l'ensemble des abonnés).

Concernant l'opérateur donneur, si le recouvrement via l'activité générale peut se concevoir, Free reste en revanche profondément réservée sur la systématisation de cette approche en première phase, tant que l'ensemble des opérateurs preneurs n'aura pas opté pour des processus efficaces optimisant les coûts. En effet, recouvrer en première approche ces coûts directement via l'activité générale (mode 3) délivrera un très mauvais signal économique aux acteurs demandeurs de portabilité qui n'auraient pas encore opté pour des processus efficaces, dans la mesure où la charge de cette inefficacité sera in fine supportée par des tiers. C'est pourquoi Free estime nécessaire, au moins tant qu'un premier bilan n'aura pas été tiré à l'horizon 24 mois, de laisser à l'opérateur donneur de recouvrer ses coûts pertinents, strictement cantonnés à un périmètre d'opérateur efficace, sur l'opérateur preneur.

4 – Sur les principes retenus dans l'évaluation des modalités de conservation

Free souscrit aux principes retenus par l'Autorité pour l'évaluation des modalités de comptabilisation du numéro. A nos yeux, il semble particulièrement pertinent :

- d'établir le coût sur un périmètre strictement cantonné à une estimation réaliste et incontestable du coût efficace. Dit autrement, toute inefficacité engendrée par les choix d'un opérateur donneur qui n'estimerait pas nécessaire d'opter pour les processus efficaces mis en place par l'APNF, ou qui tarderait à consacrer les ressources nécessaires pour gagner en efficacité, ne saurait faire supporter la charge de cette inefficacité à l'opérateur preneur. A l'inverse, un opérateur preneur qui pour des raisons qui lui appartiennent aurait choisi de ne pas opter pour les processus et outils efficaces proposés par l'APNF devrait assumer entièrement la charge de cette inefficacité.
- que le coût facturé par l'opérateur donneur à l'opérateur receveur soit le plus faible possible, dès lors que l'opérateur receveur utilise les processus efficaces mis à disposition par l'APNF. Dit autrement, le coût facturé par l'opérateur donneur doit être fonction de l'efficacité des processus suivis par l'opérateur preneur : ça serait délivrer un très mauvais signal économique que de graver dans le marbre un tarif sans laisser la possibilité à l'opérateur donneur de pouvoir répercuter sur l'opérateur preneur les surcoûts découlant de l'inefficacité induite par sa demande.

6 – Sur les postes de coûts recouvrables par l'opérateur donneur

La description effectuée par l'Autorité dans son projet de décision reflète la situation cible, où l'ensemble des opérateurs a recours à des processus efficaces et fiables. C'est encore loin d'être le cas à ce jour : si la rentrée 2011 a vu l'arrivée d'opérateurs majeurs sur la plateforme MOP opérée par l'APNF afin d'automatiser les échanges interopérateurs, en revanche la fiabilité des commandes est encore loin d'être au rendez-vous comme en témoigne la recrudescence significative des CLNS dénombrés par les services de l'Autorité ces derniers mois.

En effet, les commandes de portabilité sont encore à ce jour loin d'atteindre le degré de fiabilité qu'est en droit d'attendre le marché dans une logique d'opérateur efficace. Free observe encore de trop nombreuses commandes de portabilité ne mentionnant pas le bon titulaire, nécessitant de procéder à des investigations complémentaires, ou omettant toute mention de nature à s'assurer de la parfaite identification de l'accès. Pour sa part, Free met à disposition de ses abonnés un RIO leur permettant de sécuriser les demandes de portabilité, aussi bien sur le titulaire que sur l'identification de l'accès, et à ce jour aucun opérateur n'a estimé nécessaire de l'utiliser. Ce n'est que très récemment que France Télécom a fait évoluer sa position sur ce point. Il en résulte au final un coût structurel lié aux opérations complémentaires que doit mettre en œuvre un opérateur donneur pour sécuriser, en l'absence d'éléments probants fournis par l'opérateur preneur, le processus de traitement des demandes de portabilité pour éviter autant que faire se peut que le traitement d'une demande de portabilité débouche sur un CLNS.



Vu de l'opérateur donneur, Free identifie trois postes de coûts :

- des coûts d'investissement : système d'information, serveurs dédiés, liaisons de raccordement et ressources de sécurisation ;
- des coûts de maintenance SI & serveurs ainsi que liés aux développements complémentaires à mettre en œuvre en fonction des évolutions communément adoptées au sein de l'APNF ;
- des coûts de fonctionnement, portant essentiellement sur le traitement des demandes inefficaces (qu'elles soient manuelles ou automatisées) : ressaisie, reformatage de la commande de portabilité, opérations de vérifications en cas de défaut de mentions telles que le titulaire ou la localisation de l'accès, forçage des protections SI contre des commandes hors processus nominaux pour satisfaire des demandes de l'Autorité (induisant de facto un traitement discriminatoire, provoqué par l'Autorité, au détriment d'acteurs ayant investi pour être efficaces). A titre général, indépendamment du caractère manuel ou automatisé de la demande, il s'agit également de la coordination des couches réseaux / services / gestion abonné (notamment dans les cas où l'abonné a souscrit auprès de l'opérateur donneur des services autres que de communications électroniques), la gestion des retours arrière et l'impact des CLNS (bien que réduisant drastiquement le nombre de CLNS, un système automatisé ne sera jamais synonyme de risque 0).

7 – Sur les prestations de « retour arrière »

Free ne sollicite que très marginalement des prestations de « retour arrière » dans la mesure où leur impact sur la bonne exploitation reste conséquent compte tenu de la complexité des opérations à mettre en œuvre à la lumière des délais extrêmement réduits de mise en œuvre de la portabilité qui entreront en vigueur d'ici les prochains mois. En pratique, nous n'y avons recours qu'en cas d'extrême nécessité, principalement lorsque l'abonné final fait jouer son droit à rétractation dans les délais impartis par la loi. Une telle prestation doit rester à nos yeux exceptionnelle, et être soumise à une tarification particulièrement dissuasive pour éviter qu'elle ne se retrouve dévoyée par des opérateurs peu scrupuleux à des fins de prestation de confort.

8 – Sur les postes de coûts recouvrables par l'opérateur attributaire

Les postes de coûts recouvrables par l'opérateur attributaire n'appellent pas d'objection particulière de la part de Free. Free estime toutefois nécessaire d'inclure dans l'assiette des coûts directs variables les surcoûts induits du fait de l'opérateur preneur, par exemple lorsque ce dernier sollicite une opération de report sans respecter les préavis nécessaires ou de programmation de la modification du routage dans des créneaux HNO. Il ne semble ni équitable ni conforme aux objectifs assignés à la régulation symétrique que de faire peser sur l'opérateur attributaire, tiers à la relation existant entre le preneur et le donneur, la charge de l'inefficacité induite le preneur qui, pour des raisons qui lui appartiennent, choisirait de s'écarter des standards d'exploitation communément retenus.

9 – Sur les coûts directs variables en cas de processus manuel du fait de l'opérateur receveur

Pour réduire au maximum le nombre de cas de processus manuels dans la mesure où les outils et processus proposés par l'APNF couvrent désormais la totalité des cas pouvant se présenter, en situation de force majeure, il semble indispensable de délivrer au marché un signal non équivoque.

A cet égard, Free invite l'Autorité à se pencher avec attention sur la pertinence d'appliquer un mark-up sur la tarification retenue par l'opérateur donneur se retrouvant obligé de mettre en œuvre un processus manuel du fait de l'opérateur receveur. Une stricte orientation vers les coûts ne nous semble pas fournir le signal économique le plus adéquat. En tout état de cause, dans l'hypothèse où l'Autorité choisirait de ne pas retenir cette orientation, il conviendra pour cette dernière de justifier de façon incontestable sa position qui revient, en pratique, à tolérer des pratiques discriminatoires au détriment d'opérateurs s'efforçant de respecter les processus et protocoles communément définis au sein de l'APNF.

Dans le prolongement des éléments identifiés en réponse à la question n°5, Free estime nécessaire de prendre en compte les coûts suivants qui résultent directement d'un processus manuel :

- en premier lieu les ressources humaines dédiées à la mise en œuvre de ce type de demandes : à l'échelle de Free, c'est 2% des ressources réseau qui sont affectées au traitement des demandes inefficaces de portabilité
- en second lieu, les opérations de ressaisie, reformatage de la commande de portabilité, de vérifications en cas de défaut de mentions telles que le titulaire ou la localisation de l'accès, ainsi que le forçage des protections SI contre des commandes hors processus nominaux sont particulièrement inductrices de coûts supplémentaires qu'il convient de recouvrer sur l'opérateur receveur qui est à l'origine de cette inefficacité. En particulier, il convient de relever que la fourniture par l'opérateur receveur d'un élément de fiabilisation tel que le RIO permet de contenir drastiquement l'impact lié au traitement de sa demande selon un processus manuel.

10 – Sur le lien entre nombre de séquences de numéros et taille des séquences pour le calcul des coûts directs variables

Dès lors qu'il existe un moyen de relier entre eux des numéros répartis sur une ou plusieurs séquences de numéros à porter, par exemple au moyen d'un RIO ou d'une clé de regroupement dans les champs optionnels disponibles dans le protocole de commande, les coûts directs variables ne sont pas fonction du nombre de séquences et de leur taille.

Toutefois, alors que la décision n°2009-0637 invitait les opérateurs à adopter le RIO ou tout élément de fiabilisation dans leurs échanges, on ne peut que déplorer que, en dépit des efforts déployés par l'APNF, cette invitation soit restée sans suite concrète dans la mesure où seule Free a donné suite aux prescriptions de l'Autorité en mettant à disposition de ses abonnés un RIO. Dans ces conditions, on peut raisonnablement s'interroger sur la pertinence à maintenir une tarification fonction du nombre de numéros et de la taille des séquences.

En effet, maintenir une telle tarification n'incite guère les opérateurs à investir pour adopter leurs systèmes d'information afin d'être en mesure de traiter le RIO ou tout élément de fiabilisation qui permettrait de relier des numéros isolés au sein de plusieurs séquences (par exemple sites distants d'entreprise). Maintenir le statu-quo sur le mode de tarification actuel ne contribuerait qu'à récompenser l'inefficacité de certains opérateurs au détriment d'opérateurs ayant investi pour être efficace dans l'intérêt du consommateur final, induisant de facto un traitement discriminatoire dont l'Autorité pourrait être amenée à répondre.



14 – Sur les plafonds raisonnables pour les coûts directement liés à une demande de conservation dans le cas du processus nominal sur le marché résidentiel

Sur cette question, il convient de distinguer le degré d'efficacité de la demande. Une demande formulée par voie automatisée mais qui omet de fournir des mentions pertinentes pour la fiabilisation de la commande (identification du titulaire, de l'accès...) induit une inefficacité dont il serait déraisonnable et disproportionné qu'elle reste à la charge de l'opérateur donneur.

Sur ces bases, dans un processus automatisé, Free estime comme raisonnable les plafonds suivants :

- commande fiabilisée (c'est à dire véhiculant un RIO ou à défaut comportant l'ensemble des éléments nécessaires pour sécuriser la commande, tels que l'identifiant du titulaire, de l'accès et sa localisation) : 2 € HT par numéro, ou par séquence de numéros facilement regroupable (par exemple au moyen d'une clé de regroupement dans la commande)
- commande non fiabilisée : 6 € HT par numéro
- Retour arrière : 50 € HT
- Retour arrière dans le cadre d'un CLNS : 350 € HT

Free n'estime pas nécessaire de plafonner les coûts liés à une demande de conservation réalisée en dehors du processus nominal du fait de l'opérateur preneur, dès lors que le principe de non-discrimination est pleinement respecté.