

**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**

Paris, le 2 juillet 2006

INTRODUCTION

L'AFORST remercie l'Autorité de lui permettre de participer à sa réflexion sur la deuxième phase de l'allègement des obligations de France Télécom sur les marchés de détail de la téléphonie fixe, marchés sur lesquels l'opérateur historique a été désigné comme puissant. Après avoir dans un premier temps décidé de déréguler France Télécom sur le marché des communications, l'ARCEP estime aujourd'hui justifié d'alléger également les obligations de l'opérateur puissant sur le segment de l'accès pour le marché résidentiel et en matière d'offres couplées.

Sur le fond et de manière générale, comme elle a déjà eu l'occasion de l'affirmer précédemment, l'AFORST tient à souligner que si elle n'est pas opposée au principe d'une dérégulation progressive des marchés de détail de la téléphonie fixe, elle considère cependant que la dérégulation immédiate de l'ensemble des offres grand public de téléphonie fixe de France Télécom telle que proposée par l'Autorité est aujourd'hui prématurée.

Cette dérégulation est d'autant plus prématurée pour les offres de détail d'accès qu'elle est en avance de phase sur le cadre réglementaire européen : l'actuel projet de révision de la Recommandation européenne sur les marchés pertinents¹, en cours de consultation, prévoyant, a priori, de conserver dans les marchés pertinents celui de l'accès résidentiel ou professionnel.

Ainsi, 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

¹ 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

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 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.

Par ailleurs, si l'AFORST soutient la prudence de l'ARCEP sur le segment professionnel dont la dérégulation est différée, elle comprend mal que le seul motif invoqué pour justifier ce décalage soit l'absence de test et d'industrialisation de l'offre VGAST sur ce segment.

En effet, l'existence d'une offre VGAST - déconnectée de son utilisation réelle et à une échelle significative en tant qu'offre sous jacente pour construire les offres de détail alternatives – ne suffirait pas à démontrer un niveau de concurrence satisfaisant.

Compte tenu de la complexité du marché entreprises, des niveaux de QoS qu'il exige et de la multiplicité des ressources de gros nécessaires pour offrir, en particulier aux grands comptes, des offres équivalentes à celles qu'est en mesure de proposer France Télécom, opérateur intégré et disposant d'une offre d'accès sur l'ensemble du territoire, la disponibilité de la seule VGAST ne peut pas suffire à garantir la répliquabilité des offres de détail de l'opérateur historique.

Ces éléments corroborent l'absence, dans la démarche de dérégulation poursuivie par l'Autorité, de toute évaluation concrète et objective de l'efficacité des remèdes de gros.

Il est ainsi 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 pénétration de la VGAST et de parts de marché de France Télécom sur le segment de l'accès. Or, selon les différentes publications disponibles, la part de marché de détail de France Télécom se situe aux alentours de 90% sur le marché de l'accès.

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 concernés soit effective et suffisante à elle seule pour garantir une concurrence pérenne sur ces marchés.

1. 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 et décider de son efficacité. Du reste, l'ARCEP ne produit aucune évaluation concrète de l'impact des offres de gros disponibles sur les marchés de détails correspondant ;
- Or, 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 voix fixe attractive et concurrentielle à celle proposée par France Télécom sur tout le territoire, c'est-à-dire

une offre d'accès et communications qui ne soit pas associé à l'accès à Internet ou/et à la TV.

- Un an après le lancement de l'offre de revente de l'abonnement, il apparaît clairement que cette offre n'est pas satisfaisante puisque seules quelques centaines de milliers de lignes font concurrence à France Télécom (entre 300 et 400 000 de lignes VGAST mises en services selon nos propres estimations). Ceci est dû aux marges nulles ou négatives sur la revente de l'abonnement, qu'il faut compenser par un prix plus élevé du téléphone, ce qui limite donc de facto la pression concurrentielle sur les appels téléphoniques commutés ;
- Il est à ce titre notable que l'ARCEP, dans sa consultation, ne donne aucun chiffre sur la pénétration de la VGAST et se contente d'affirmer que cette offre est désormais « pleinement opérationnelle »
- L'ARCEP abandonne donc la moitié des ménages Français qui ne sont pas connectés à Internet ou n'ont pas de PC (et qui, donc n'ont pas accès aux offres double ou triple *play* largement commercialisées à partir des offres sous-jacentes de dégroupage, de *bitstream* et d'ADSL nu), alors même, qu'économiquement, le prix d'un service comme la voix devrait être moins cher que le prix de l'ADSL puisque ce dernier service offre considérablement plus de valeur ajoutée aux utilisateurs.
- En contrepartie, la régulation du service universel, présentée par l'Autorité comme un garde fou suffisant, ne met aucune pression sur l'opérateur historique. La preuve en ait que le prix de l'abonnement de base vient encore d'augmenter de 1 € au 1^{er} juillet 2007, ce qui porte à 3 € l'augmentation subie en 3 ans par les catégories de population les moins favorisées (personnes âgées ou les foyers n'ayant pas le capital économique et culturel pour acquérir et utiliser un PC ou une connexion haut débit).

Ainsi, si le marché de détail était complètement dérégulé, France Telecom disposerait alors sans contrepartie d'une source de cash flow très importante et sans commune mesure par rapport à ses concurrents (soit 300M€ de revenus supplémentaires par an). De tels revenus issus de marchés où elle reste dominante, seraient alors à même de lui permettre, sans que le régulateur puisse intervenir, de pratiquer des subventions croisées et, par exemple, de lancer des offres couplées à des prix abusivement bas dans les domaines où elle voudrait évincer ses opérateurs concurrents.

- Enfin, l'ARCEP n'a toujours pas résolu la problématique des appels vers les services spéciaux, surtaxés au profit de France Telecom et au détriment des consommateurs. Rappelons que ces appels, loin d'être marginaux pour le consommateur, concernent les renseignements téléphoniques, les appels vers les services publics, les Services Après Vente, les chaînes d'enseignes commerciales etc.
- 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 *winback* dont les effets seraient dramatiques compte tenu de son parc d'abonnés.

- Seuls deux opérateurs continuent à commercialiser des services téléphoniques classiques sur des volumes significatifs, Neuf Cegetel et Tele2 (mais leurs bases est en forte décroissance au profit du *triple play* avec des pertes de 1 ou 2 millions de clients depuis 2 ans). Une dérégulation brutale donnerait la possibilité à France Telecom, comme elle a déjà tenté de le faire dans le passé, d'évincer très facilement cette concurrence sur la téléphonie fixe grand public (cf. l'affaire MaLigne Locale). A titre d'exemple, n'ayant plus d'obligation de pratiquer un prix unique sur tout le territoire, hormis pour le service universel, elle pourrait cibler ses attaques par des promotions particulières dans certaines zones, par exemple en fonction de leur densité.

En conclusion et comme il a été mentionné plus haut, du fait de l'insuffisance des remèdes, les seules alternatives disponibles pour le grand public à l'abonnement téléphonique de France Télécom sont les offres *triple play* (dégrouper ou ADSL nu) impliquant une connexion Internet, ou encore le mobile (offres qui nécessitent toutes les deux l'achat de terminaux et un minimum par mois élevé, hors du cadre du service universel).

2. Dans ces conditions, l'ARCEP, avant de s'engager dans une dérégulation irréversible, devrait:

- 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. 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.
- S'assurer de l'effectivité et de l'efficacité des obligations de séparation comptable applicables à France Télécom. En effet, après l'adoption définitive de la décision sur la séparation comptable, de l'aveu de l'ARCEP elle-même², 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

² « 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 2006, 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.

pour conséquence une pratique de tarifs prédateurs et/ou d'éviction, ou encore des couplages déloyaux sur les marchés de détail ;

Une fois effective, la séparation comptable ne sera pas un outil suffisant pour permettre à l'Autorité de vérifier du respect du principe de non discrimination. De fait seule la séparation fonctionnelle réclamée sans relâche par l'AFORST et aujourd'hui mise en œuvre ou examinée très sérieusement par plusieurs pays de l'Union, serait en mesure de garantir l'équivalence des « *inputs* » nécessaire à une concurrence saine et armes égales entre l'opérateur historique et ses concurrents.

- S'engager sur la mise en œuvre des mesures de surveillance et de sauvegarde sur les marchés de détail afin d'éviter toute pratique anticoncurrentielle 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 devrait 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 suspende 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 rapidement une discrimination sans que cette intervention constitue une régulation du marché de détail et alors qu'une procédure devant le Conseil de la concurrence aurait peu de chance d'aboutir dans délais compatibles avec l'animation du marché.

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, mais aussi de séparation fonctionnelle, de France Télécom ;
- la suspension immédiate d'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.

Une telle démarche serait la seule à garantir le respect des principes fondamentaux suivants pour une concurrence effective et pérenne :

- **Transparence, prix** : L'ARCEP devrait publier des indicateurs régionaux lui permettant de détecter les effets discriminatoires, effets de ciseau ou prix excessifs, et pour cela, elle devrait continuer d'être informée en détail par l'opérateur historique, des tarifs réellement appliqués par ce dernier sur le marché de la téléphonie fixe grand public. Tout au moins, l'AFORST se félicite que l'ARCEP ait maintenu une obligation d'information préalable au lancement ou à la modification d'une offre résidentielle d'accès ou de communications téléphoniques de détail de France Télécom. Elle regrette toutefois que le délai de prévenance soit beaucoup trop court (8 jours, cf. article 1 – V).
- **Non-discrimination** : l'ARCEP devrait en particulier continuer de surveiller les offres couplant téléphonie fixe et autres services, notamment services mobiles (puisque Orange a été réintégré dans le groupe France Telecom) ou haut débit, afin de vérifier que les offres sous-jacentes existent, ne sont pas discriminatoires et ne visent pas à évincer ses concurrents.
- **Action pour les consommateurs et les utilisateurs** : L'AFORST estime que sur le marché de détail de la téléphonie grand public, il existe de fortes barrières à l'entrée pour d'éventuels nouveaux entrants, et que la concurrence est en décroissance du fait d'une offre de revente de l'abonnement très peu attractive.

Pour toutes ces raisons, la dérégulation du marché de détail de la téléphonie fixe grand public telle que proposée par l'ARCEP paraît foncièrement prématurée.