

Consultation publique sur le projet de l'allègement de la régulation appliquée aux marchés de détail de la téléphonie fixe.

Contribution de Neuf Cegetel

Neuf Cegetel souhaite, et une nouvelle fois, insister sur le caractère extrêmement critique des projets d'allègement de régulation figurant dans les textes mis en consultation, qui mettent en péril le jeu concurrentiel puisque les mécanismes pondérateurs (efficacité des offres de gros, séparation comptable...) ne sont pas prouvés à ce jour.

Le développement d'une concurrence fiable et durable dépendra de la capacité des opérateurs alternatifs à concurrencer France Telecom de façon efficace et rentable sur les marchés résidentiels et entreprises. Cette efficacité dépend essentiellement des offres de gros, de la répliquabilité économique et technique des offres de détail de France Telecom. En effet, la mise en œuvre opérationnelle et constatée des offres de gros nous paraît être un préalable impératif à un quelconque allègement de la régulation sur les marchés de détail.

Dans la mesure où plusieurs de ces mécanismes sont toujours à l'épreuve, voire pas encore déployés dans le cas de la séparation comptable, nous ne comprenons pas l'urgence en l'absence de nouveau cadre réglementaire, à supprimer autant de contrôles a priori sur les marchés de détail de la téléphonie fixe.

De plus, la levée de la régulation de l'accès devrait être étayée par une analyse des parts de marchés sur les marchés pertinents, manifestement omise dans le projet soumis à consultation. Neuf Cegetel tient à rappeler que, sur le marché de l'accès résidentiel tel que visé par le présent projet, la part de marché de France Télécom est encore de près de 90%¹, ce qui laisse tout loisir, en l'absence de mesures de contrôle ex-ante efficaces, à l'opérateur historique, de fermer le marché.

Par le passé, le régulateur s'est efforcé de garantir la répliquabilité par les concurrents des offres de détail, en s'assurant de la disponibilité d'offres de gros adaptées. Alors même que l'environnement réglementaire offrait, alors, des moyens divers et variés de régulation (homologation tarifaire, approbation des offres de gros...) l'exercice s'est révélé difficile, et parfois coûteux pour la collectivité.

La répliquabilité effectivement constatée est et doit demeurer le seul critère déclenchant d'un allègement

L'Autorité doit, dans sa pratique, lier la commercialisation d'une offre de détail à sa répliquabilité technique et tarifaire à partir des prestations de gros disponibles.

¹ au 31 mars 2007, d'après l'Observatoire du dégroupage et bitstream, il y avait 2 555 000 accès dégroupés totalement, en considérant que seuls 2,5 millions sont utilisés sur le marché résidentiel, sur les 24 millions de lignes FT répertoriées sur le même marché de l'accès résidentiel.

Si la répliquabilité n'est pas avérée, l'Autorité doit enjoindre à France Télécom la modification ou l'ajout des prestations de gros nécessaires à cet effet, et user des pouvoirs qui lui ont été attribués par le législateur, et notamment par l'article L.37-3 du Code des postes et communications électroniques pour suspendre pendant la mise en conformité de l'offre de gros, la commercialisation de l'offre de détail correspondante.

Cette répliquabilité ne doit pas s'arrêter à sa description sur le papier, mais doit être vérifiée dans ses volets contractuels, tarifaires, techniques et effectivement opérationnels. Il nous paraît à ce stade prématuré de tirer de conclusions positives quant à la répliquabilité des offres de détail par les offres de gros existantes, dont l'efficacité et la qualité restent à prouver;

L'offre de téléphonie alternative reste incomplète dès lors que les offres de gros correspondantes ne sont toujours pas abouties : des pans entiers de services (typiquement 09 et 08) sont opérationnellement exclus du périmètre de la présélection et sur un schéma économique actuellement encore en discussion notamment sur les paliers élevés des SVA (difficultés à répliquer l'offre de détail Audiotel), l'acheminement du trafic à destination des OBL tiers s'organise difficilement, l'inefficacité du processus de portabilité des numéros non mobiles, et l'efficacité, notamment sur le marché entreprises, des offres de gros d'accès et de revente de l'abonnement restent encore à prouver, sans compter que le schéma technique actuel de la VGA (impossibilité de router le trafic entrant et acheminement différent du trafic suivant la destination lié à l'exclusion/ inclusion de ces cas de trafic dans la présélection) ne permet pas d'offrir des services différenciés et innovants à nos clients.

Tout d'abord, en ce qui concerne la répliquabilité technique et économique des accès Entreprise.

- A ce jour, seuls les accès T2 sont répliquables via des offres de gros de DSL. Ces offres de gros font l'objet d'engagements de qualité de service de la part de France Télécom, qui ne seront pas fiabilisés avant fin d'année 2007 (respect des GTRs, désaturation cuivre, MeSHL,...).
- Aucune offre de gros DSL ne permet de répliquer des accès de base T0, en raison d'une espace économique insuffisant, l'offre de détail de France Telecom pour un accès T0, avec une GTR à 4h, se situe actuellement au même niveau tarifaire que les coûts de dégroupage. Pour la répliquabilité des offres T0, seule l'offre de gros de revente de l'abonnement d'accès de base T0 permettra une possibilité de répliquer l'offre de détail de France Telecom. Cette offre de gros est actuellement en phase de lancement opérationnel, et d'après nos estimations, seules quelques centaines d'accès en Metropole, ont fait l'objet d'une demande de revente de l'abonnement France Telecom sur un parc de plusieurs centaines de milliers d'accès, exclusivement fournis par France Télécom.
- Certaines offres de France Télécom ne sont pas répliquables techniquement. Ainsi, un certain nombre d'abonnements sont exclus du périmètre de la VGAST, tel que les lignes Numéris Duo : en effet, rien ne permet à ce jour de répliquer à l'identique le service offert par les lignes Numéris puisqu'il est nécessaire de résilier l'ensemble des lignes concernées pour recréer l'accès, le client perdant ainsi ces deux lignes Numéris. S'il n'est pas possible de rendre éligible à la VGAST les lignes Numéris Duo en l'état, il pourrait être envisager, à l'instar du traitement du dégroupage partiel dans l'offre VGAST résidentielle, que les accès Numéris Duo soient éligibles sans modifier le canal D.

- De plus, le manque de garantie de qualité de service et les délais constatés de livraison des services disponible dans l'offre VGAST ne permettent pas à ce jour de garantir la répliquabilité des offres d'accès de France Télécom sur ce marché encore contrôlé bien plus largement que le marché résidentiel par l'opérateur historique.

Ensuite, l'offre VGAST sur le marché résidentiel est dans sa phase de démarrage² et nécessite des améliorations de la qualité des échanges informatiques avec France Telecom ainsi qu'une amélioration des délais de livraison des services³. Neuf cegetel déplore que l'offre de revente de l'abonnement ne prévoit pas d'engagement quant à la livraison des services.

En outre, certains services ne sont techniquement pas répliquables à l'identique, tel que la sélection modulable d'appel, voire pas répliquable du tout dans le cas des SMS (mini-message). La sélection modulable permet à un abonné de restreindre des appels vers certaines destinations. Ce service est accessible dans l'offre de revente de l'abonnement mais ne fonctionne pas à l'identique : le client France Télécom pourra paramétrer ce service en utilisant uniquement le clavier de son poste téléphonique alors que, dans le cadre de la VGAST et étant donné que France Télécom ne transmet pas à l'opérateur VGA la notification de l'activation de ce service par l'abonné vers des destinations en présélection, la seule façon de répliquer pour un opérateur VGAST est de demander à ses clients d'appeler son service client afin d'activer la modulation vers les destinations de la présélection (comme les appels vers les mobiles), ce qui est beaucoup plus contraignant et rend moins ergonomique l'offre VGA.

En ce qui concerne la répliquabilité technique de l'offre de mini-messages, elle ne pourra être assurée qu'à la condition que ce trafic puisse être routé vers le réseau de l'opérateur VGA et nécessitera un investissement dans des équipements SMS ou une sous-traitance par un fournisseur de SMS, ce qui rend incertain sa répliquabilité par un opérateur non-intégré (fixe et mobile).

Au surplus, la répliquabilité économique de l'offre VGAST n'est pas encore prouvée, l'espace économique est insuffisant pour permettre à un opérateur de couvrir l'ensemble de ses coûts, voir même répliquer certains services tel que l'abonnement « résidence secondaire ».⁴

Le besoin de maintien de la régulation du marché de détail

Si l'offre de détail est commercialisée alors que les prestations de gros restent indisponibles, inefficaces ou sont en évolution sans consensus de l'ensemble du secteur, en droit ou en fait, il est du devoir de l'Autorité qui dispose de moyens à cet effet, de suspendre l'offre de détail le temps nécessaire à l'adaptation des offres de gros.

Ce mécanisme est vertueux car il incite l'opérateur historique à s'adapter à une véritable économie de marché, et préserve le consommateur en lui garantissant les bénéfices d'une

² Aucune donnée quantitative n'a été publiée par l'Observatoire des Marchés sur la revente de l'abonnement en France métropolitaine. Au 30 juin 2007, Neuf Cegetel ne comptait qu'un peu plus de [] clients installés

³ Sur les [] dernières commandes, seul [] des compte rendus de livraison des commandes ont été livrés dans les 24 heures et environ [] des fichiers sont livrés plus de 4 jours après la date d'émission du compte rendu,

⁴ L'abonnement secondaire permet à un client de France Télécom de suspendre jusqu'à six fois dans l'année l'abonnement sur sa résidence secondaire, la suspension est facturée à 4,69€ TTC mais pendant la durée de la suspension l'abonnement n'est plus facturé pour la ligne concernée, cette suspension est d'une durée minimum d'un mois et maximum de douze mois. L'offre VGAST permet de suspendre techniquement une ligne téléphonique sans pour autant en suspendre le paiement mensuel de 11,70€ HT, par l'opérateur VGAST.

concurrence par les mérites, de façon immédiate, sans l'entraîner dans des procédures de réparation individuelles ou collectives. L'allègement de la régulation du marché de détail pourrait exposer les consommateurs à des pratiques anti-concurrentielles de la part de l'opérateur historique, tant que la concurrence n'est pas assez robuste et forte pour protéger leurs intérêts.

Les enseignements de certains dysfonctionnements (marché émergent, offre expérimentale avec nombreux clausus...) dans les marchés du haut débit doivent être tirés pour ne pas être reproduits dans les prochains marchés de croissance, en particulier les marchés de la convergence. Certaines pratiques actuelles de France Telecom, telles que des baisses anticipées des tarifs des communications fixes sur le marché des entreprises, vers certaines destinations (fixe –mobile) et des remises sur volumétrie des services à valeur ajoutées démontrent que la concurrence sur ce marché n'est pas encore à un stade de maturité méritant une dérégulation abrupte.

L'historique réglementaire et contentieux montre que parmi les différents moyens de régulation, seule l'intervention sur les marchés de détail (par exemple la suspension de la commercialisation d'un service de détail donné) a un effet réellement vertueux sur le comportement de l'opérateur dominant sur les marchés amont, puisque c'est de sa bonne volonté à mettre à disposition de ses concurrents des outils adaptés que dépendra son retour plus ou moins rapide sur les marchés de détail correspondants.

Ainsi, une amende financière peut rentrer dans une politique de gestion du risque. Ce ne saurait être le cas de l'absence commerciale sur tout ou partie d'un marché. Seul le maintien de la régulation du marché de détail favorisera le développement des offres de gros efficace.

Or, il nous apparaît que la situation sur l'ensemble de ces marchés n'est toujours pas suffisamment concurrentielle pour s'affranchir de tels moyens de régulation : Les espaces économiques restent précaires : selon France Télécom, le prix de son abonnement téléphonique commence à atteindre un prix reflétant ses coûts depuis le 1^{er} juillet 2007, aucun acteur alternatif n'étant toujours en mesure de se positionner sur le marché de l'accès au service téléphonique seul. Cela signifie que le marché s'est et continue à se développer dans des référentiels économiques altérés. Pour la moitié des ménages Français n'ayant pas de PC ou n'étant pas connectés à Internet, l'offre de revente de l'abonnement est la seule alternative aux offres de France Télécom puisqu'ils n'ont pas d'intérêt aux offres de double et triple-play, et comme ces dernières offrent plus de valeur ajoutée aux utilisateurs, le prix de la revente de l'abonnement téléphonique devrait être moins cher que le prix de l'ADSL. (Actuellement l'abonnement mensuel d'une ligne analogique VGA est de 11,70€HT alors que celui en dégroupage total est de 9,29€HT et celui en dégroupage partiel de 2,90€HT par mois).

Cette augmentation du prix de l'abonnement téléphonique de 3€ en trois ans, confirme que la régulation du service universel seule n'est pas suffisante pour maintenir l'abonnement de base à un tarif raisonnable. Les revenus des abonnements, issus des marchés où France Telecom est encore très largement dominant, permettront à ce dernier d'exploiter cette source de revenu inégalée par ses concurrents à des fins anti-concurrentielles telles que les subventions croisées ou des offres de couplage abusif.

Egalement, l'apparition d'offres de gros de collecte de trafic au départ de certains clients de détail de France Télécom utilisant un protocole IP et dont le trafic est présenté à l'interconnexion à l'instar de celui des autres clients, à des conditions tarifaires et techniques supérieures à celles

existant, attaque directement les possibilités de répliquabilité économique et technique par les opérateurs alternatifs des offres de téléphonie seule sur le marché résidentiel.

Il nous paraît important que l'Autorité prête la plus vive attention aux évolutions que France Télécom commence à mettre en œuvre sur les marchés de gros sous-tendant les marchés de détail déjà dérégulés ou qu'elle envisage de déréguler. En effet, un des objectifs de la régulation de détail est de maîtriser les effets de levier verticaux entre les marchés de gros et les marchés de détail aval. Ce faisant, une dérégulation des marchés de détail sans préservations des garanties précédemment mises en œuvre sur les marchés de gros : transparence, respect des modalités d'interconnexion définies sous l'égide de l'Autorité, peut entraîner une inefficacité des opérateurs alternatifs au profit des offres de détail de France Télécom.

Il est en conséquence tout à fait prématuré de considérer que le marché est concurrentiel, voire même mature, et ce constat devrait suffire à lui seul à retarder le processus d'allègement.

Néanmoins, la nécessité du report de cet allègement est par ailleurs, et donc doublement, justifié par, et cela va au delà du seul marché de la téléphonie fixe, l'absence de séparation comptable et de ses mécanismes de contrôle.

Enfin, le retard de cet allègement est rendu impératif par l'émergence d'offres convergentes, couplant des services fixes et mobiles, pour lesquels la puissance significative de France Télécom sur ces marchés, son intégration verticale et l'absence de séparation comptable rendent d'autant plus nécessaire le devoir de régulation, afin de garantir la répliquabilité de ces offres, sans décalage entre le calendrier de commercialisation de l'opérateur historique, et de ses concurrents, et prévenir toute situation de discrimination, de non transparence ou de dysfonctionnement concurrentiel, missions qui ont été attribuées par la loi au régulateur.

Mise en place, a minima, d'un mécanisme de sauvegarde tant que la séparation comptable et ses effets ne seront pas mis en œuvre (mi-2008)

En toute hypothèse, tant qu'une séparation comptable minimale ne sera pas effective, il est nécessaire de maintenir dans ce cadre un contrôle tarifaire et opérationnel a priori sur les offres des marchés de détail s'employant à garantir la répliquabilité des offres de détail, la non discrimination et l'absence de pratiques anti-concurrentielles dans la politique commerciale et de distribution des offres.

Ce contrôle permet de préserver les intérêts de la collectivité, et peut être de nature à avancer le calendrier cible de mise en œuvre en favorisant une collaboration constructive de l'ensemble des acteurs au premier rang desquels l'opérateur concerné.

En effet, sans la mise en œuvre de l'obligation de séparation comptable et de la comptabilisation des coûts, il apparaît impossible de mesurer le caractère prédateur d'une nouvelle offre tarifaire. La notion de tarif prédateur doit être appréhendée de façon spécifique dans les industries de réseaux en raison de la structure de coût très particulière des acteurs, dans lesquelles les coûts fixes liés au déploiement et à l'exploitation sont prépondérants. Aussi, il nous apparaît qu'en raison de la structure de ces marchés, le prix prédateur retenu pour évaluer la régularité d'un tarif doit être analysé au regard des coûts moyens complets, c'est-à-dire incluant la partie de coûts fixes afférents à l'activité considérée.

Procéder autrement reviendrait à considérer que tous les opérateurs sont en situation comparable ce qui ne peut manifestement être soutenu dans un marché où l'opérateur historique détient en valeur plus de 80% du marché total résidentiel et non-résidentiel et près de 90% du seul marché de l'accès au service téléphonique.

Par ailleurs, il nous semble que dès lors que l'opérateur historique est défaillant à communiquer des éléments de coûts probants, cette circonstance doit suffire à justifier une intervention préventive. A fortiori, dès lors que la présomption est documentée par une référence modélisée en tant que de besoin par la reconstitution d'une structure de coûts moyens complets type d'un opérateur.

Il appartient à l'Autorité, dans son pouvoir de régulation sectorielle pour lequel elle s'est vue dotée des pouvoirs nécessaires à l'obtention des informations pertinentes notamment sur la structure de coûts de France Télécom, de veiller, par ces moyens, à l'absence de prix prédateurs et au maintien des espaces économiques nécessaires au fonctionnement du marché.

Toutes ces observations nous amènent, en cohérence avec les demandes formulées par l'AFORST, à demander à l'Autorité d'aménager son projet de décision afin de prévoir :

- 1) le report de l'allègement des obligations de France Télécom en conditionnant cet allègement sur tout ou partie des services considérés, à la mise en œuvre d'une séparation comptable effectivement mise en œuvre ou à la répliquabilité avérée du service de détail par l'offre de gros correspondante. La répliquabilité peut être déclarée satisfaite dès lors qu'une part minimale du marché considéré, définie en valeur, est détenue par un ou plusieurs acteurs.
- 2) la suspension systématique des offres de détail commercialisées, à titre expérimental ou non expérimental, en cas de non répliquabilité.
- 3) la suspension des évolutions des offres de gros sous-tendant les marchés de détail, altérant la répliquabilité des offres de détail aussi bien d'un point de vue technique qu'économique.