

CONTRIBUTION DE TELECOM ITALIA A LA CONSULTATION DE L'ARCEP SUR LES SERVICES A VALEUR AJOUTEE

En préambule, Telecom Italia ne peut que se féliciter qu'après 8 années de controverses sur les lacunes du dispositif de facturation pour compte de tiers des services à revenus partagés et sur l'absence de véritable concurrence sur le marché de détail correspondant l'Autorité engage une consultation sur les services à valeur ajoutée.

Telecom Italia note en effet que tant les opérateurs alternatifs que les instances de régulation nationale et européenne ont souligné l'absence de concurrence sur le marché français des services à revenus partagés et l'inadéquation de la prestation de facturation pour compte de tiers de France Télécom aux besoins des opérateurs tiers.

Ainsi, dès 2000, l'Autorité elle même écrivait dans sa décision d'approbation de l'offre technique et tarifaire d'interconnexion de France Télécom pour 2001 que *« la question de la facturation pour compte de tiers pour les services à revenus partagés est posée depuis plus de deux ans et aucune offre alternative à celle de France Télécom n'existe aujourd'hui. Il est donc essentiel de sortir d'une telle impasse sur ce marché de l'ordre de 5 milliards de francs en 1999 »*.

La Commission européenne a également, à plusieurs reprises, indiqué dans ses rapports sur la transposition des directives le manque de concurrence sur le marché des services à valeur ajoutée.

Telecom Italia, pour sa part, a dénoncé en 2004, dans le cadre de sa réponse à la consultation publique sur l'analyse des marchés de la téléphonie fixe, l'absence sur le marché de gros d'une offre de facturation pour compte de tiers économiquement et techniquement viable et donc l'impossible exercice, sur le marché de détail des services à revenus partagés, d'une concurrence loyale et effective.

Enfin, en 2005 le Conseil de la Concurrence dans son avis n°05-A-05 s'accordait à dire¹ que *« France Télécom se trouve de facto dans une situation quasi monopolistique pour la fourniture de ces services »*.

Dans ce contexte, certaines propositions, notamment de moyen terme, faites par l'ARCEP dans sa consultation nous semblent aller dans la bonne direction. Par contre, les propositions de l'ARCEP nous semblent tout à fait insuffisantes pour résoudre à court terme les problèmes concurrentiels qui se posent depuis des années sur le marché des services à revenus partagés.

C'est pourquoi seule la fourniture immédiate par FT d'une prestation de facturation pour compte de tiers incluant le recouvrement peut permettre de rétablir les conditions d'une concurrence effective. Cela constitue donc un préalable indispensable à toute autre proposition de régulation pour l'avenir.

¹ CC, Avis n° 05-A-05 du 16 février 2005

1. Une régulation symétrique insuffisante et inutile à court terme pour répondre aux besoins du marché

➤ *Description du marché et insuffisance de l'offre actuelle de FCT*

Telecom Italia approuve la description du marché faite par l'Autorité et en particulier les points ci-dessous:

- en aval, il existe un marché de détail des offres kiosques à des éditeurs de contenus ;
- en amont, il existe un marché de gros où des opérateurs de collecte assurent l'acheminement physique du trafic et, pour la plupart des cas, une prestation additionnelle d'intermédiation financière ;
- France Télécom bénéficie de son intégration verticale pour être présent sur toute la chaîne de valeur. Elle est notamment présente sur le marché de détail en tant qu'opérateur « kiosqueur » sous la marque Audiotel.
- *« les opérateurs alternatifs identifient cette absence de recouvrement dans la prestation offerte par l'opérateur historique comme un des freins les plus importants au développement de ce marché. La synthèse au questionnaire adressé aux opérateurs en janvier 2006 (cf. annexe II) souligne à nouveau l'actualité de ces critiques. Les débats et les critiques du secteur portent aussi depuis plusieurs années sur le montant de la prestation de facturation et recouvrement pour compte de tiers fournie par France Télécom pour les services à paliers tarifaires intermédiaires et sur celui de la prestation de facturation pour compte de tiers fournie pour les services à paliers tarifaires élevés », (cf. p. 9 de la consultation).*

En revanche, Telecom Italia regrette que l'ARCEP ne fournisse pas dans son descriptif de données chiffrées qui auraient pourtant permis de mettre en exergue la position dominante de France Telecom sur ce marché des services à valeur ajoutée.

Pour autant, selon nos estimations, France Télécom détient une position quasi monopolistique sur le marché des services à revenus partagés notamment avec plus de 70% de part de marché en volume et un pourcentage encore plus élevé en valeur, position détenue notamment grâce aux insuffisances de l'offre actuelle de FCT.

Telecom Italia souhaite rappeler à ce titre que les différentes versions des offres de facturation pour compte de tiers n'ont en effet jamais été de nature à garantir une concurrence effective sur ce marché car économiquement inefficaces (i) et discriminatoires (ii) par rapport aux conditions dont a bénéficié France Telecom pour ses propres besoins. Cette situation a encore empiré depuis l'évolution du dispositif en 2004 (iii).

(i) *économiquement inefficaces :*

- en 1999, FT transmet à l'ART une proposition d'offre de facturation pour compte de tiers (FTC) non approuvée et conserve ainsi son monopole,
- en 2000, la nouvelle version de l'offre (avec notamment une facture annexée à la facture courante de France Télécom et une absence de recouvrement par des montants impayés) est jugée inacceptable par les opérateurs tiers et fait l'objet en 2001 d'une demande de règlement de différend déposée auprès de l'ART par 9Telecom Réseau: à l'issue de cette saisine, l'offre de FCT est à nouveau modifiée

(avec notamment une facturation globale en 3 volets) mais ne prévoit toujours pas le recouvrement, par FT, des sommes impayées.

Le retour d'expérience sur les mois suivants a montré que la mise en œuvre de la prestation de FCT telle que prévue par FT a été source d'incompréhension pour les utilisateurs et s'est révélée non viable économiquement pour les opérateurs tiers au vu du peu d'efficacité des actions de recouvrement et du niveau de marge négative sur ce type de service.

(ii) discriminatoires par rapport aux conditions dont a bénéficié FT pour ses propres besoins

- FT n'applique pas à elle-même les conditions opérationnelles et tarifaires imposées aux opérateurs tiers. Elle a donc pu développer, vis-à-vis des prestataires de services, des offres commerciales agressives avec des niveaux de reversements attractifs ne faisant l'objet d'aucune procédure de contrôle par l'ARCEP, et a donc pu empêcher l'entrée sur le marché des SRP des opérateurs tiers.
- Cette discrimination est particulièrement flagrante s'agissant du recouvrement qu'elle assure au titre des services à revenus partagés commercialisés sous la marque Audiotel et qu'elle refuse de pratiquer pour le compte des opérateurs tiers.

(iii) l'évolution du dispositif en 2004

- L'évolution du dispositif en 2004 a conduit à une dégradation des conditions économiques, contrairement à l'objectif initial qui était de permettre aux opérateurs alternatifs de recouvrer plus facilement les sommes facturées. En effet, l'envoi par France Télécom de la lettre de première relance a été loin de compenser l'augmentation du taux d'affacturage.
- De surcroît, cette modification s'est accompagnée de l'augmentation significative des taux d'affacturage sur les numéros à coûts partagés (de 2 à 4% et de 4 à 6,5%), fragilisant plus encore l'économie globale de ce marché.
- Par ailleurs, il a fallu attendre le 24 juin 2005 pour que France Télécom, à la suite de la procédure de sanction menée par l'ARCEP, présente les évolutions qu'elle envisageait de mettre en œuvre dans le cadre du contrat de Facturation pour Compte de Tiers sur la mise à disposition des éléments de facturation détaillée des impayés des numéros à revenus partagés.
- Au final, ces propositions n'ont été concrétisées que tardivement, par la signature d'avenants avec les opérateurs tiers dans le courant du premier semestre 2006.
- Elles ont permis, certes, une meilleure traçabilité des reversements, mais elles ont dégradé encore plus les conditions économiques. Les trois règles de facturation mises en œuvre par France Télécom et les délais de transmission des dossiers impayés à la société de recouvrement (Intrum Justicia) font que 8 mois sont nécessaires pour solder les factures en cours. Ce délai implique des coûts de trésorerie, totalement inacceptables, alors qu'ils sont supportés de façon totalement discriminatoire par les opérateurs alternatifs uniquement.

➤ ***Une régulation symétrique de l'accès aux services à valeur ajoutée est acceptable...***

L'Autorité envisage d'adopter une régulation symétrique applicable à tous les OBL sur le fondement de l'article 5 de la directive « accès », transposé à l'article 34-8 III du Code des

postes et communications électroniques qui prévoit que *« les opérateurs [ne bénéficiant pas d'une puissance significative sur le marché] qui contrôlent l'accès aux utilisateurs finals peuvent se voir imposer des obligations en vue d'assurer le bon fonctionnement et l'interconnexion de leurs réseaux ainsi que l'accès aux services fournis sur d'autres réseaux. »*

Telecom Italia est favorable au principe d'une obligation d'accessibilité imposée à l'ensemble des opérateurs (art. 2 et 4 du projet de décision, p. 41 de la consultation) même si elle note que conformément au contenu de l'annexe 2 à la consultation, l'inaccessibilité des services à valeur ajoutée est davantage le fait des fournisseurs et éditeurs de contenu que du fait des opérateurs départ.

« (...) si ses services ne sont pas nécessairement accessibles depuis l'ensemble des boucles locales, c'est en raison de l'absence de signature de contrat de reversement avec tous les OBL. Il [un fournisseur de service ou éditeur, non OBL] souligne que ces contrats de reversement nécessitent en effet une charge de travail importante en raison du nombre d'OBL, alors que dans le même temps le trafic est encore marginal pour beaucoup d'entre eux ».

L'ARCEP estime également nécessaire *« de définir les règles communes d'acheminement et de facturation, afin de garantir les conditions d'une concurrence effective et loyale au bénéfice du consommateur sur le secteur des services à valeur ajoutée et de permettre l'interopérabilité de bout en bout des services de communications électroniques offerts par les exploitants de numéros SVA aux éditeurs de contenu avec le service téléphonique offert par les opérateurs départ à leurs abonnés ».*

Telecom Italia est également favorable à la définition d'obligations d'acheminement à la charge des opérateurs, contrôlant l'accès à l'utilisateur ou exploitant un numéro SVA, afin de permettre l'interopérabilité de bout en bout des services de communications électroniques offerts par les exploitants de numéros SVA aux éditeurs de contenu avec le service téléphonique offert par les opérateurs départ à leurs abonnés (Q3 à Q5ter)

➤ ***... mais ne constitue pas un pré requis pour imposer à France Télécom une obligation de recouvrement***

En revanche, Telecom Italia considère que la mise en place d'une régulation symétrique ne peut en aucun cas être considérée comme un pré requis pour imposer à France Telecom une obligation de recouvrement car :

- d'une part, tous les opérateurs à l'exception de France Télécom mettent d'ores et déjà en œuvre cette prestation,
- et que, d'autre part, le recouvrement pouvait être imposé à France Télécom, dans le cadre réglementaire actuel, comme un remède complémentaire de la prestation de Facturation pour Compte de Tiers, ladite prestation étant une obligation annexe de ses obligations sur le marché de gros du départ d'appel.

Telecom Italia estime que le constat unanime de déficit de concurrence sur le marché des communications à destination des prestataires et/ou éditeurs de services fournis sur des numéros à revenus partagés est suffisant à lui seul à justifier l'obligation de fourniture d'une prestation de recouvrement.

L'Autorité elle-même dans sa décision n° 05-0571 du 27 septembre 2005 indiquait à ce titre que « lorsqu'un opérateur est puissant sur les marchés de détail de l'accès et des communications notamment vers les services spéciaux ainsi que sur le marché de gros du départ d'appel, comme c'est le cas de France Télécom, la fourniture d'une prestation de facturation pour compte de tiers des services spéciaux apparaît indispensable à l'exercice d'une concurrence effective »².

Paradoxalement, l'on se trouve donc aujourd'hui dans une situation de régulation asymétrique « inversée » dans la mesure où les OBL alternatifs fournissent tous une prestation de facturation et recouvrement alors que France Télécom, seul opérateur ayant été déclaré puissant sur le marché du départ d'appel, ne la fournit pas.

Telecom Italia est donc favorable à la mise en œuvre **immédiate** par France Télécom – et non pas en janvier 2008 comme ce dernier l'a annoncé récemment ³ – d'une prestation de recouvrement pour les services fournis sur des numéros à revenus partagés, identique à celle qu'elle propose d'ores et déjà sur les services fournis sur les services à coûts partagés.

Cette évolution ne relève pas d'une régulation symétrique mais au contraire d'obligations asymétriques à la charge de France Télécom comme remède à sa puissance sur le marché des services à revenus partagés et aux dysfonctionnements concurrentiels qui en résultent. A ce titre, la prestation de recouvrement imposée à France Télécom doit être orientée vers les coûts, étant entendu que ses taux d'impayés sont significativement plus bas que ceux des opérateurs alternatifs (cf. point 3 ci-dessous).

L'ARCEP dispose des pouvoirs, au titre de l'article L.38 et L. 37.3, d'imposer à France Télécom immédiatement l'évolution de son offre de facturation pour compte de tiers des services à revenus partagés afin que celle-ci inclue une prestation de recouvrement identique à celle déjà proposée pour les autres services à valeur ajoutée.

En effet, l'article L37.3 prévoit que *« Dans des circonstances exceptionnelles, lorsque le ministre chargé des communications électroniques ou l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes considèrent qu'il est urgent d'agir, par dérogation aux procédures prévues aux deux alinéas précédents, afin de préserver la concurrence et de protéger les intérêts des utilisateurs, ils peuvent adopter immédiatement des mesures proportionnées qui ne sont applicables que pour une période limitée. »* Compte tenu du contexte précédemment décrit et dans l'attente de la définition et de la mise en œuvre d'un cadre réglementaire éventuellement différent, le recours à cet article par l'ARCEP trouverait dans le cas des services à revenus partagés sa pleine justification.

2. Une réflexion à mener de façon distincte sur la déontologie et la lisibilité tarifaire

Telecom Italia soutient l'objectif de l'Autorité visant à accroître la confiance des consommateurs, ainsi que leur protection, dans l'utilisation de services à valeur ajoutée et par la même les deux grands axes de réflexion retenus : (i) le contrôle déontologique des services

² Cf.p. 99.

³ Réf CR ARCEP réunion du 18/12

et contenus proposés au public sur les numéros spéciaux et (ii) l'amélioration de la lisibilité tarifaire au bénéfice du consommateur.

(i) contrôle déontologique des services et contenus proposés au public sur les numéros spéciaux

Telecom Italia est favorable à l'existence d'une entité active de régulation de ces contenus. A ce titre, Telecom Italia regrette la « vacance » du CST/CTA qui handicape réellement, depuis 2 ans, les opérateurs dans les situations où il serait opportun de mettre rapidement un terme à des services frauduleux ou présentant des risques pour la protection des personnes et en particulier des mineurs.

Par ailleurs, cette entité en charge de la régulation des contenus devra fournir un encadrement déontologique aux services en ligne sur Internet. Sur cette question de la régulation des contenus, Telecom Italia renvoie l'ARCEP à la position prise par l'AFORST dans le cadre de la consultation du gouvernement sur le projet de décret créant une Commission nationale de régulation des services en ligne. (**Question 8**)

(ii) amélioration de la lisibilité tarifaire au bénéfice des consommateurs

Telecom Italia considère que l'harmonisation des paliers tarifaires associés aux services à valeur ajoutée constitue un axe de réflexion nécessaire. Une harmonisation minimum nous semble utile pour les consommateurs et Telecom Italia est prêt à engager une réflexion dans ce sens avec le secteur. (**Question 10**)

Mais Telecom Italia souhaite émettre des réserves sur la généralisation d'un schéma tarifaire de détail en « C+S » aux boucles locales fixes et mobiles.

En effet, les tarifs de détail vers les numéros spéciaux affichés par les opérateurs mobiles n'identifient pas systématiquement le niveau de l'Air time (composante C) rémunérant la prestation de transport de la communication et ne sont donc pas garants d'une meilleure lisibilité pour le consommateur.

Ainsi, à titre d'exemple, la fiche produit d'Orange sur les tarifs des communications vers les numéros à coûts partagés (0825) dans ses forfaits bloqués ne mentionne qu'un chiffre global de 0,45 euros TTC par minute avec donc une composante transport C correspondant à 80% de la composante service S.

Par conséquent, l'adoption d'un schéma équivalent sur le fixe ne saurait être acceptable sans des règles de proportion entre les composantes C et S communes et cohérentes entre OBL fixes et mobiles.

Or, la volonté de l'Autorité d'introduire dans le fixe une composante « C+S » à un niveau tarifaire au plus égal au tarif de détail P actuel fait peser un risque sur les OBL fixe de voir leur prestation de départ d'appel à un niveau très éloigné de l'Air time mobile mais surtout de voir cette prestation d'appel tarifée à un niveau très éloigné de leurs coûts.

3. Cas particulier des opérateurs régulés au titre d'une analyse de marché menée en application de l'article L37-1 du CPCE

- ***Un allègement de la réglementation pesant sur France Télécom est inopportun et ne pourrait intervenir sans une analyse concurrentielle de marché préalable***

Telecom Italia est absolument opposée à la proposition esquissée par l'ARCEP dans sa consultation d'allègement de l'obligation d'orientation vers les coûts de la prestation de Facturation pour Compte de Tiers fournie actuellement par France Télécom aux autres opérateurs, obligation prévue à l'article 23 de la décision n°05-0571 du 27 septembre 2005.

Cet allègement serait tout à fait prématuré et inopportun compte tenu du contexte du marché des services à valeur ajoutée en France et de la position de quasi monopole conservée par France Télécom sur le marché des services à revenus partagés.

De surcroît, et du point de vue du consommateur, il est clair que la suppression de cette obligation d'orientation vers les coûts créerait un véritable risque de renchérissement de l'accès aux services à valeur ajoutée. En effet, alors que le taux appliqué par France Télécom pour sa prestation de Facturation pour Compte de Tiers des services spéciaux a pu être maintenu en moyenne à 5%,⁴ par des décisions réglementaires, ce taux, en l'absence de toute obligation d'orientation vers les coûts, pourrait significativement augmenter avec des conséquences inflationnistes évidentes sur le prix des services de détail. Au surplus d'être préjudiciable au consommateur final, cette augmentation serait également injustifiée au regard des risques d'impayés encourus par France Télécom, risques beaucoup plus faibles que ceux encourus par les opérateurs alternatifs. Pour mémoire, le taux d'impayés irrécouvrables annoncé par France Télécom est, selon ses propres dires, d'environ 1%⁵, alors qu'il est beaucoup plus élevé pour les opérateurs tiers, environ 7 % après recouvrement. Encore faut-il noter que ce taux déjà très élevé de 7% n'a pu être atteint que parce que les opérateurs alternatifs se sont limités à la fourniture des services générant le moins d'impayés et ont dû s'empêcher d'adresser tout un pan du marché des services à revenus partagés qui pourtant génère d'énormes revenus pour France Télécom.

Enfin et surtout, **le cadre réglementaire en vigueur, tant communautaire que national, impose une analyse de marché préalable avant la suppression d'un remède ex ante comme l'obligation d'orientation vers les coûts de la prestation Facturation pour Compte de Tiers de France Télécom.**

Cadre réglementaire communautaire

En effet, l'article 16 de la directive « cadre » prévoit : à son § 2 :

*« Lorsque, conformément aux articles 16, 17, 18 ou 19 de la directive 2002/22/CE (directive « service universel ») ou aux articles 7 ou 8 de la directive 2002/19/CE (directive « accès »), l'autorité réglementaire nationale est tenue de se prononcer sur l'imposition, le maintien, la modification, ou la **suppression d'obligations** à la charge des entreprises, elle **détermine, sur la base de son analyse de marché** visée au paragraphe 1 du présent article, si un marché pertinent est effectivement concurrentiel ».*

De même, le paragraphe 2 de l'article 8 de la directive « accès » relatif à l'« **imposition, la modification ou la suppression des obligations** » imposées aux opérateurs, prévoit :

⁴ 5% du CA HT. pour les SRP et 4 à 6% pour les SCP

⁵ Cf. le bilan public produit par l'Autorité sur la FCT des SRP en avril/mai 2003, pour faire le point sur l'évaluation des impayés avant et après recouvrement.

« Lorsqu'à la suite d'une analyse du marché effectuée conformément à l'article 16 de la directive 2002/21/CE (directive «cadre») un opérateur est désigné comme disposant d'une puissance significative sur un marché donné, les autorités réglementaires nationales lui imposent les obligations énumérées aux articles 9 à 13 de la présente directive, selon le cas ».

Enfin, le Groupe des Régulateurs Européens recommandait encore récemment dans sa position commune sur les remèdes que l'impact sur le marché soit soigneusement examiné avant toute suppression d'une obligation SMP :

« Before concluding that an existing SMP remedy should be removed or replaced by a different one, NRAs should consider the disruptive effects on the market players of changing remedies and the consequential risk to achievement of the objectives of the framework. As above ; NRAs should consider not only the effects in the market in which SMP has been established but in all related markets. When an NRA removes an obligation or replaces one obligation with another, it should give an appropriate period of notice before the change takes effect, in order to avoid undue disruption to the market players » (page 118).

Cadre réglementaire national

L'exigence d'analyse de marché préalable est reprise à l'article L 38 - IV du Code des postes et communications électroniques :

«les obligations prévues au présent article sont établies, maintenues ou supprimées compte tenu de l'analyse du marché prévue à l'article L 37-1 ».

Cette analyse avait d'ailleurs été annoncée par l'ARCEP elle-même dans la décision n°05-0571 du 27 septembre 2005 : *« L'Autorité prévoit d'analyser plus spécifiquement le marché des services spéciaux, et son fonctionnement tant au niveau des marchés de détail que des marchés de gros sous-jacents, dès le second semestre 2005. A cette occasion, elle réétudiera plus finement les conditions dans lesquelles France Télécom devra, le cas échéant, continuer à fournir une prestation de facturation pour compte de tiers ».* (**Question 6**)

➤ L'instauration d'une concurrence loyale sur le marché des services à valeur ajoutée en France passe par la définition d'un marché de détail distinct des services de communications à destination de prestataires de services

L'expérience des 8 dernières années sur le marché des services à revenus partagés, brièvement rappelée ci-dessus, démontrent à suffisance l'absence de régulation effective des offres de gros de France Télécom.

C'est pourquoi, Telecom Italia juge utile de rappeler les recommandations émises par le Conseil de la concurrence dans son avis n° 05-A-05 du 16 février 2005 :

« Le Conseil considère que les services de communications à destination de prestataires de services relèvent d'un marché de détail distinct et qu'en l'absence d'une régulation effective des offres de gros, qu'il conviendrait de privilégier, ils satisfont aux trois critères définis par la recommandation de la Commission du 11 février 2003, justifiant leur inscription sur la liste des marchés pertinents en vue de l'application des articles L. 38, L. 38-1 et L. 38-2 du code des postes et communications électroniques ».

Ainsi, Telecom Italia souhaite que l'ARCEP initie au plus vite une analyse du marché de détail des services de communications à destination de fournisseurs de services et/ou éditeurs de contenus. Cette analyse devrait conduire, selon nous, à la mise en œuvre de remèdes

transitoires jusqu'à ce que les remèdes sur le marché de gros s'avèrent suffisants pour assurer l'exercice d'une concurrence saine et loyale entre les opérateurs.

Telecom Italia considère que France Télécom devrait a minima être soumis sur le marché de détail des offres commercialisées sous la marque Audiotel aux obligations suivantes :

- ne pas pratiquer de tarifs d'éviction ;
- communiquer à l'Autorité la description technique, tarifaire et contractuelle des offres Audiotel faites aux prestataires et/ou éditeurs de services ;
- transmettre à l'Autorité, pour information, 8 jours avant leur mise en œuvre, la description technique, tarifaire et contractuelle des créations, des suppressions et des évolutions de ces offres ;
- respecter une obligation de comptabilisation des coûts des prestations fournies sous la marque Audiotel aux prestataires et/ou éditeurs de services.

(Question 7)