

Contribution de Telecom Italia S.A. aux consultations publiques sur l'allégement de la régulation appliquée aux marchés de détail de la téléphonie fixe et sur le projet de décision portant modification de la décision n° 05-0571 du 27 septembre 2005 d'analyse des marchés de la téléphonie fixe

1) Sur la procédure suivie

Telecom Italia S.A. n'est pas opposée par principe à une révision par l'ARCEP des obligations réglementaires pesant sur les opérateurs disposant d'une puissance significative sur le marché de détail de la téléphonie fixe.

Toutefois, une telle démarche doit s'inscrire dans le cadre d'une analyse approfondie de l'état de la concurrence sur les marchés visés et prendre en compte les commentaires de tous les acteurs concernés.

A cet égard, Telecom Italia S.A. ne peut que s'étonner de la concomitance d'une consultation générale portant sur l'allégement de la régulation appliquée aux marchés de détail de la téléphonie fixe et d'un projet de décision proposant une disparition immédiate de certains remèdes réglementaires. Il nous semble qu'une approche plus juste aurait dû conduire à mener en premier lieu une consultation générale, puis récolter et analyser les commentaires des acteurs des marchés visés et enfin, à l'issue de cette synthèse, proposer éventuellement un projet de décision modifiant le cadre réglementaire en accord plus étroit avec les exigences du marché.

De plus, la concomitance également de la consultation sur le projet de décision avec sa notification à la Commission européenne nous semble peu compréhensible dans la mesure où aucun événement nouveau ni dynamique de marché particulière ne justifient de finaliser en quelques semaines seulement le processus de consultation et d'adoption d'un nouveau cadre réglementaire.

2) Sur le cadre juridique du réexamen

Telecom Italia S.A. émet quelques réserves sur l'interprétation faite par l'ARCEP du cadre juridique du réexamen des obligations réglementaires imposées à un opérateur puissant.

En effet, si le CPCE prévoit la possibilité de « modifier » certaines obligations imposées à France Télécom sans effectuer une nouvelle détermination des marchés pertinents sur lesquels ces obligations s'appliquent, il n'en demeure pas moins que le retrait d'une obligation réglementaire ne peut intervenir qu'après avoir fait la preuve de son caractère inapproprié et disproportionné par rapport à la nature du problème en cause.

D'ailleurs, l'ERG souligne bien dans son document « ERG common position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework » la nécessité de justifier de manière

appropriée les raisons de la levée d'une obligation¹. L'analyse de l'Autorité nous semble au contraire trop superficielle - absence totale par exemple d'identification des parts de marché des acteurs sur les marchés visés - pour justifier la levée des obligations pesant sur France Télécom sur les marchés de détail de la téléphonie fixe.

3) Sur la mise en œuvre incomplète des obligations incombant à France Telecom en tant qu'opérateur puissant sur le marché de la téléphonie fixe

Dans sa décision n°05-0571 sur les marchés pertinents de la téléphonie fixe, l'Autorité a indiqué qu'une obligation de comptabilisation des coûts sur les marchés de détail était requise au motif que *« Une comptabilisation spécifique des coûts est nécessaire pour vérifier le respect de la non discrimination, et de l'interdiction des couplages abusifs, des prix excessifs et des prix d'éviction. En effet, la comptabilité générale d'un opérateur n'est pas à même de fournir les éléments suffisants vu la complexité des retraitements nécessaires, en termes notamment de rémunération du capital, de distinction des éléments de réseau et des fonctionnalités »* mais que *« dans un souci de cohérence et d'homogénéité des obligations imposées à la suite des analyses de marché menées dans le nouveau cadre, cette obligation de comptabilisation (...) sera précisée dans une décision ultérieure »*.

Comme l'Autorité l'a elle même souligné, cette obligation de tenir une comptabilité des activités et des services sur les marchés de détail devait lui permettre d'avoir une connaissance fine des coûts de France Telecom, de leur répartition et de leur allocation et de s'assurer de la cohérence des tarifs pratiqués par France Telecom avec ces coûts dans le cadre d'une obligation d'orientation des prix vers les coûts ou encore de fournir les éléments de coûts précis et nécessaires à la réalisation des tests de ciseau tarifaire.

Or, le projet de décision sus cité sur les obligations de comptabilisation des coûts n'a été soumis à consultation publique que le 29 juin 2006 pour une adoption attendue à l'automne 2006. De plus, l'adoption de cette décision ne signifie pas sa mise en œuvre effective puisque le calendrier de prise d'effet figurant dans ce texte précise lui-même que *« La formalisation des protocoles internes courant 2006 permettra ainsi de réaliser une séparation comptable de plein effet pour l'exercice 2007, dont les comptes séparés seront audités et publiés au premier semestre 2008. »*

Nous constatons donc que l'allègement de la réglementation sur le marché de détail de la téléphonie fixe interviendra alors même que les obligations incombant à France Telecom en terme de comptabilisation des coûts et de séparation comptable n'auront jamais été remplies.

4) Sur le rôle de la VGAST dans l'allègement de la réglementation et l'absence d'examen d'autres offres de gros ayant aussi un impact sur l'intensité concurrentielle du marché de la téléphonie fixe

Telecom Italia S.A. approuve l'approche de l'ARCEP consistant à subordonner toute dérégulation des marchés de détail de la téléphonie fixe à la vérification de l'existence de services sur les marchés de gros permettant de répliquer les offres de l'opérateur historique dans des conditions de concurrence loyale. De plus, comme le souligne l'Autorité seule *« une mise en œuvre effective et une industrialisation satisfaisante »* d'une offre de gros peut conduire à un allègement des obligations portant sur un marché de détail.

¹ Article 4.2.1 "NRAs should produce decisions in line with their obligations under the Directives" : remedies shall be (...) justified in light of the objectives laid down and decisions should be transparent and well argued.

Cependant, Telecom Italia S.A. ne partage pas l'analyse de l'Autorité sur les offres de gros car nous constatons :

❖ Une absence de mise en œuvre effective de la VGAST

Tout d'abord, l'ARCEP justifie l'allègement de la régulation du marché de détail de la téléphonie fixe par l'existence d'une offre de vente en gros de l'abonnement téléphonique de France Télécom. Or, force est de constater qu'à ce jour aucun opérateur alternatif n'a encore lancé sur une base industrielle d'offre de détail basée sur cette offre de gros. Pour mémoire, ce n'est que très récemment (en juillet dernier) que trois des opérateurs alternatifs français (Free, Télé2 et Neuf Cegetel) ont pu contractualiser cette offre avec France Télécom après que l'un d'eux ait introduit auprès du Conseil de la Concurrence un recours pour en faire supprimer les dispositions les plus discriminatoires. Il nous semble donc très prématuré de considérer que la VGAST fait l'objet aujourd'hui d'« une mise en œuvre effective et d'une industrialisation satisfaisante » et d'en tirer des conclusions sur la parfaite répliquabilité du service téléphonique par cette offre.

❖ Une absence d'analyse des autres offres de gros contribuant à la concurrence sur le marché de détail de la téléphonie fixe

Telecom Italia S.A. s'étonne du rôle déterminant donné au seul service de la Vente en Gros de l'Abonnement téléphonique dans les consultations publiques de l'ARCEP pour expliquer l'allègement de la régulation de détail.

En effet, si l'on regarde les chiffres publiés par l'Observatoire des marchés sur « Le marché des services de télécommunications en France au 1er trimestre 2006 », on peut observer que dans la dernière année le nombre de connexions indirectes a baissé de 2,5% et notamment les abonnements à la présélection qui ont baissés de 6,7%. Au contraire, le nombre de lignes dégroupées a eu une croissance de 56,2% (notamment les lignes totalement dégroupées qui ont augmenté de 500,8%) et les abonnements au service téléphonique sur accès IP qui ont augmenté de 174,7%.

La VGAST est donc une offre de gros qui renvoie à un modèle d'affaire de moins en moins attractif et qui en tout état de cause n'a qu'un rôle indirect dans la stimulation de la concurrence qui passe beaucoup plus largement par les investissements dans les infrastructures. Cette offre de gros complète le cadre existant des offres de gros mais ne peut en aucun cas justifier à elle seule l'allègement de la régulation de détail des marchés de la téléphonie fixe.

L'ARCEP le reconnaît d'ailleurs d'une certaine manière dans ses consultations puisqu'elle explique que l'évolution de la situation concurrentielle sur les marchés de détail résulte principalement du développement des services de communications VLB. L'ARCEP précise également que « la maîtrise de l'accès est, d'une manière générale, déterminante dans la faculté des opérateurs à proposer des offres commerciales innovantes de téléphonie ». Or, les services de communications VLB et la maîtrise de l'accès ne doivent rien aujourd'hui à la VGAST (pas encore de mise en œuvre effective) mais beaucoup plus aux offres de gros de dégroupage et de DSL et même à l'offre DSL Acces Only sur la base de laquelle des opérateurs alternatifs ont déjà lancé des offres de détail.

Ce sont donc principalement les offres de gros de dégroupage, de bitstream et d'ADSL nu qui stimulent la concurrence sur les marchés de la téléphonie fixe et qui, par conséquent, doivent aussi faire l'objet d'une analyse approfondie de l'ARCEP pour envisager un allègement de la régulation de détail sur ces marchés.

En ne faisant aucune référence à ces offres dans ses consultations, l'ARCEP semble affirmer implicitement :

- que leurs conditions de fourniture par France Télécom sont en tout point satisfaisantes pour l'ensemble des opérateurs alternatifs et leur permettent de répliquer les offres de détail de l'opérateur historique dans des conditions de concurrence loyale sur l'ensemble du territoire ;
- et ainsi que l'allègement de la régulation du marché de détail de la téléphonie fixe ne peut avoir aucun impact négatif sur le développement d'une concurrence pérenne basée principalement sur le dégroupage.

Telecom Italia ne partage pas ce point de vue. En effet, nous estimons que le développement du marché du haut débit en France n'a été rendu possible que grâce à une action réglementaire conjointe visant à améliorer les conditions sur les marchés de gros de l'accès tout en garantissant un contrôle tarifaire sur les marchés de détail. L'allègement des obligations sur le marché de détail de la téléphonie fixe doit donc être précédé par un examen approfondi et continu des offres de dégroupage et de DSL et notamment la vérification de l'existence qu'un espace économique suffisant entre tarifs de gros et de détail pour permettre la répliquabilité des offres de France Telecom.

❖ Une absence d'analyse des conditions de la concurrence en fonction des zones géographiques

Si le dégroupage de la boucle locale constitue pour Telecom Italia le moyen privilégié de développement de la concurrence car permettant une maîtrise totale du service et de l'abonné, il implique des investissements très lourds et se déploie donc de manière progressive. La plupart des opérateurs comme Telecom Italia qui ont une stratégie de couverture nationale ont recours avant de mettre en œuvre le dégroupage à des offres de gros d'accès à large bande.

Cependant, sur certaines zones géographiques, la structure de la demande est trop éparse et le coût de raccordement des répartiteurs trop élevé pour que la rentabilité du dégroupage ne puisse être assurée. Dans ce cas, l'offre d'accès à large bande est la seule offre permettant d'entrer sur le marché.

Il nous semble donc essentiel que, en complément du point développé précédemment, l'allègement des obligations sur le marché de détail de la téléphonie fixe soit accompagné d'un examen des offres de dégroupage et de DSL qui tienne compte des disparités territoriales et de la différence en terme de coût de raccordement entre zones dégroupées et non dégroupées.

❖ Les mesures proposées sur les offres de gros pour garantir une concurrence loyale

En zone dégroupée, l'arrivée de la VGAST introduit seulement une concurrence sur le marché de la voix en bande basse en forte décroissance alors que le marché de la voix sur large bande est en forte croissance. Cette introduction de la VGAST ne peut donc justifier à elle seule un allègement de la réglementation mais la meilleure maîtrise de l'accès doit aussi passer par une amélioration des conditions du dégroupage, notamment :

- ▶ l'amélioration des conditions techniques (disponibilité) et économiques de l'offre de fibre nue pour relier les répartiteurs dégroupés ;
- ▶ une baisse des tarifs des prestations annexes ;

- ▶ la mise en œuvre effective de l'obligation de non discrimination incombant à FT en terme de temps de réparation des lignes en panne par l'introduction d'un SLA permettant réellement aux opérateurs alternatifs de répliquer le SLA offert par France Télécom à ses clients sur le marché de détail et d'un régime de pénalités incitatif ;
- ▶ la mise en œuvre effective de l'obligation de non discrimination incombant à FT en terme d'activation et de résiliation d'une ligne dégroupée, comme par exemple le choix par le client de la date de dégroupage ainsi que l'information donnée à l'opérateur sur la résiliation d'une ligne 7 jours à l'avance.

En zone non dégroupée, Telecom Italia S.A. considère que les coûts fixes des offres dites « bitstream » doivent être réduits dans les zones où les conditions techniques ou économiques du dégroupage ne permettent pas l'exercice d'une concurrence loyale.

5) Sur la proposition de suppression de la règle qui interdit de pratiquer des couplages abusifs

En ce qui concerne la proposition de l'ARCEP de lever l'interdiction à France Télécom de pratiquer des couplages abusifs sur les offres couplant des communications téléphonique résidentielle à d'autres prestations que l'accès, Telecom Italia S.A. voudrait souligner la nécessité d'une approche beaucoup plus prudente.

La dérégulation proposée par l'ARCEP sur les couplages abusifs est basée principalement sur l'existence de l'offre VGAST, analyse dont nous avons montré les limites ci-dessus.

En particulier, la dérégulation proposé par ARCEP sur les couplages abusifs ne peut se concevoir que si les offres de gros comme le dégroupage et la VGAST, qui doivent permettent aux opérateurs alternatifs de répliquer les offres couplées de détail de l'opérateur historique, sont fournis à tous les opérateurs alternatifs et aux services de France Télécom selon les mêmes modalités techniques et tarifaires, en utilisant les mêmes systèmes d'information et dans les mêmes délais; c'est-à-dire, si le principe de non discrimination est parfaitement garanti. Telecom Italia ne croit pas que ces conditions soient complètement réunies sur le marché français comme évoqué dans le chapitre 3 de ce document.

En l'absence de contrôle des couplages abusifs, il existe un risque particulier que l'opérateur puissant cherche, en liant deux produits appartenant à des marchés de détail différents, à tirer avantage de sa puissance sur l'un des marchés de détail pour restreindre, par effet de levier horizontal, la concurrence sur un autre marché de détail.

La dérégulation proposée par ARCEP sur les couplages abusifs suscite l'inquiétude de Telecom Italia car elle amènera, par exemple, France Télécom à proposer des offres convergentes de communications fixes et mobiles sans aucun type de contrôle, d'autant plus notamment qu'aucune obligation n'existe sur le marché de gros de la téléphonie mobile ; la répliquabilité de telles offres par les opérateurs alternatifs fixes pourrait ainsi ne pas être garantie.

Il nous paraît donc impératif d'adopter une approche plus prudente et de suspendre la levée de toute obligation d'interdiction de couplage abusif, même si celle ci ne vise dans un premier temps que les offres couplant communications résidentielles et d'autres offres que l'accès RTC, afin d'évaluer l'impact de l'introduction de la convergence sur le marché et de s'assurer de la parfaite répliquabilité technique et économique des offres convergentes de l'opérateur historique.

Conclusions

En conclusion, Telecom Italia S.A. considère que la conjonction d'un certains nombre de caractéristiques spécifiques du cadre réglementaire en vigueur en France, et en particulier l'absence de mise en œuvre effective de règles de séparation comptable et de comptabilisation des coûts, le manque d'offres de gros d'accès apte à garantir une parfaite répliquabilité économique et technique des services de détail offerts par France Télécom, rend l'allègement de la régulation appliquée aux marchés de détail de la téléphonie fixe risqué du point de vue de la concurrence et peut donc paraître prématuré. En tout état de cause, *la première phase de déréglementation* ne devrait pouvoir intervenir que sous réserve de mise en œuvre des trois conditions suivantes :

1. la mise en œuvre effective de règles de séparation comptable et de comptabilisation des coûts ;
2. l'amélioration des conditions techniques et économiques des offres de gros de France Telecom, y compris le dégroupage total et le « bitstream », conformément aux commentaires figurant ci-dessus ;
3. la confirmation dans cette phase, de la règle d'interdiction des couplages abusifs.