

Décision n° 97-88 de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 9 avril 1997 approuvant l'offre technique et tarifaire d'interconnexion de France Télécom

L'Autorité de régulation des télécommunications,

Vu le code des postes et télécommunications, et notamment ses articles L. 34-8 et D. 99-11 à D. 99-22

Vu le décret n° 97-188 du 3 mars 1997 relatif à l'interconnexion prévu par l'article L. 34-8 du code des postes et télécommunications ;

Vu l'avis n° 97-9 de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 21 février 1997 sur le projet de décret sur l'interconnexion prévu par l'article L. 34-8 du code des postes et télécommunications ;

Vu le projet de catalogue d'interconnexion de France Télécom reçu par l'Autorité de régulation des télécommunications le 8 avril 1997 ;

Après en avoir délibéré le 9 avril 1997 ;

SUR LE CADRE JURIDIQUE DE L'APPROBATION DU CATALOGUE DE FRANCE TÉLÉCOM

L'article L. 34-8 du code des postes et télécommunications, issu de la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996, prévoit que tout exploitant de réseau ouvert au public fait droit, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, aux demandes raisonnables d'interconnexion des autres opérateurs de réseaux ouverts au public et des fournisseurs de service téléphonique.

L'interconnexion fait l'objet d'une convention de droit privé entre les parties.

En outre, les opérateurs de réseaux ouverts au public possédant une influence significative sur un marché pertinent du secteur des télécommunications et inscrits à ce titre par l'Autorité de régulation des télécommunications, après avis du Conseil de la concurrence, sur la liste prévue par l'article L. 36-7-7° du code des postes et télécommunications, sont soumis à des obligations particulières : ils doivent publier une offre technique et tarifaire, préalablement approuvée par l'Autorité de régulation des télécommunications. Les tarifs rémunèrent l'usage effectif du réseau et reflètent les coûts correspondants. Cette offre contient des conditions différentes pour répondre, d'une part, aux besoins d'interconnexion des exploitants de réseaux ouverts au public et, d'autre part, aux besoins d'accès au réseau des fournisseurs de service téléphonique au public.

A ce jour, l'Autorité n'a pas encore arrêté la liste des opérateurs exerçant une influence significative sur un marché pertinent du secteur des télécommunications. Toutefois, l'article 2 du décret susvisé prévoit que France Télécom est soumise aux obligations s'appliquant aux opérateurs puissants jusqu'à la première publication de cette liste et est tenue de publier une offre technique et tarifaire d'interconnexion approuvée préalablement par l'Autorité.

Les principes s'appliquant aux opérateurs figurant sur la liste prévue par l'article L. 36-7-7° et notamment les prestations qui doivent au minimum figurer au catalogue décrivant leur offre technique et tarifaire

d'interconnexion, ainsi que les principes comptables et tarifaires servant à la détermination de leurs tarifs d'interconnexion, sont précisés par les articles D. 99–11 à D. 99–22 du code des postes et télécommunications, issus du décret du 3 mars 1997 susvisé.

Les conditions techniques et tarifaires prévues par le catalogue d'un opérateur puissant seront reprises dans les conventions d'interconnexion que cet opérateur sera amené à établir avec d'autres opérateurs. En application de l'article D. 99–11 du code des postes et télécommunications, l'existence d'une offre inscrite à son catalogue ne peut pas être invoquée par un opérateur puissant pour refuser d'engager des négociations commerciales avec un autre opérateur en vue de la détermination de conditions d'interconnexion qui n'auraient pas été prévues par le catalogue d'interconnexion.

SUR LA PROCÉDURE PRÉALABLE À L'APPROBATION DU CATALOGUE

L'Autorité a d'abord pris connaissance de l'ensemble des travaux qui ont été conduits au cours de l'année 1996, et en particulier des rapports du groupe d'expertise économique sur l'interconnexion.

Le catalogue d'interconnexion approuvé par la présente décision a été établi au vu d'une analyse détaillée menée par les services de l'Autorité, avec l'aide d'experts extérieurs et de cabinets d'audit, et à l'issue d'une concertation approfondie conduite au premier chef avec France Télécom, mais également avec les opérateurs concernés et leurs associations.

C'est ainsi, notamment, que France Télécom a proposé une version de son catalogue en date du 24 janvier 1997 qui a été présentée aux opérateurs et à leurs associations ; que ceux-ci ont ensuite fait part de leurs observations écrites à l'Autorité ; que deux groupes de travail portant d'une part sur les questions réglementaires et techniques, d'autre part sur les questions économiques, ont été constitués et se sont réunis les 21, 25, 28 février et 3 mars, qu'une nouvelle version du catalogue de France Télécom, en date du 18 mars, a été communiquée aux opérateurs concernés et à leurs associations, et que ceux-ci ont fait connaître par écrit leurs nouvelles observations à l'Autorité au cours des jours suivants ; que le collège de l'Autorité s'est réuni le 18 mars afin de consulter deux experts sur les méthodes d'appréciation des prix d'interconnexion ; que le collège a également procédé à des auditions de trois opérateurs au cours d'une réunion tenue le 25 mars ; que de multiples échanges et réunions ont eu lieu entre le président ou les services de l'Autorité et les représentants de France Télécom ; qu'en outre le collège a procédé à l'audition, au cours de la journée du 27 mars, du directeur des relations extérieures de France Télécom et de ses collaborateurs, puis, au cours de l'après-midi du 1er avril, du président de France Télécom. A l'issue de cette concertation, le président de l'Autorité a fait connaître au président de France Télécom les dispositions du projet de catalogue que l'Autorité était en mesure d'approuver.

SUR LA DATE D'APPROBATION ET SUR LE CONTENU DU CATALOGUE

L'article 2 du décret du 3 mars 1997 susvisé a fixé au 1er juillet 1997 la date avant laquelle France Télécom est tenue de publier une offre technique et tarifaire d'interconnexion. Toutefois, il est apparu souhaitable que les principales composantes techniques et tarifaires du catalogue d'interconnexion de France Télécom puissent être approuvées et publiées préalablement à la mise sur le marché d'une partie de son capital prévue au mois de mai ; il est également apparu souhaitable que les autres opérateurs connaissent le plus tôt possible ces composantes, afin d'être mieux à même d'anticiper le financement et la réalisation des investissements qui leur sont nécessaires pour déployer leurs réseaux en vue d'offrir un service téléphonique au public à compter du 1er janvier 1998.

Ces raisons ont conduit l'Autorité à mener les travaux préparatoires décrits ci-dessus avec célérité et à approuver dès le 9 avril un catalogue d'interconnexion de France Télécom.

Ce catalogue comprend, pour l'offre destinée aux opérateurs de réseaux ouverts au public, l'essentiel des prestations et éléments énumérés à l'article D. 99–16 du code des postes et télécommunications, accompagnés des tarifs correspondants, à savoir :

- les principaux services d'acheminement du trafic commuté,
- la description des points physiques d'interconnexion et des conditions d'accès à ces points,
- les conditions d'établissement des liaisons de raccordement aux points d'interconnexion de l'opérateur tiers, et pour le cas où ce dernier souhaiterait fournir cette liaison, les conditions techniques et tarifaires d'un accès physique et logique aux points d'interconnexion de France Télécom,
- la description des interfaces d'interconnexion,
- les services d'aboutement de liaisons louées ; pour cette dernière prestation, l'Autorité souligne qu'elle doit permettre aux opérateurs de réseaux ouverts au public d'offrir de bout en bout des liaisons louées numériques avec des débits de 2 à 34 Mbit/s.

Ce catalogue comporte également des dispositions relatives à la sélection du transporteur qui devront, le cas échéant, être réexaminées et complétées au vu des règles que l'Autorité arrêtera en ce domaine en application de l'article L. 36–6 du code des postes et télécommunications.

Le catalogue d'interconnexion de France Télécom devra être complété sur les points suivants, afin de permettre leur approbation d'ici le 1er juillet prochain :

- pour les opérateurs de réseau ouvert au public :
- les services et fonctionnalités complémentaires et avancés, et les modalités contractuelles associées, suivant une liste préalablement arrêtée par l'Autorité de régulation des télécommunications, après consultation du comité de l'interconnexion, en application de l'article D.99–16 du code des postes et télécommunications ;
- les tarifs d'acheminement du trafic à destination des départements d'outre–mer et de l'international, et leur mécanisme de révision qui devra permettre leur évolution en fonction de la valeur des taxes de répartition négociées par France Télécom avec les opérateurs des autres pays ;
- les modalités de mise en oeuvre de la portabilité des numéros dans le cadre des règles qui seront fixées par l'Autorité en application de l'article L. 36–6 du code des postes et télécommunications,
- pour les fournisseurs de service téléphonique au public, les prestations et les éléments figurant à l'article D.99–16 qui tiennent compte des droits et obligations propres à ces fournisseurs.

De plus, l'article D. 99–15 du code des postes et télécommunications prévoit que le catalogue d'interconnexion comporte le calendrier prévisionnel selon lequel les commutateurs de raccordement d'abonnés fermés à l'interconnexion pour des raisons techniques seront ouverts. Afin d'atteindre l'objectif visé par cette disposition, France Télécom a complété la liste des commutateurs de raccordement d'abonnés qui ne sont pas fonctionnellement offerts à l'interconnexion par le calendrier de raccordement des abonnés concernés à des commutateurs ouverts. Les mêmes éléments de calendrier devront être fournis pour les commutateurs d'abonnés fonctionnellement offerts à l'interconnexion et indiqués comme saturés au 1er janvier 1998.

SUR L'APPRÉCIATION DES TARIFS DU CATALOGUE

PRINCIPES ET MÉTHODES

Conformément au 2° de l'article L.32-1-II du code des postes et télécommunications, l'Autorité s'est fixé comme objectif que les tarifs du catalogue d'interconnexion permettent une concurrence effective dès 1998, première année d'ouverture du marché. A cette fin, elle s'est attachée à étudier les effets sur le marché du niveau et de la structure des tarifs d'interconnexion de France Télécom, au vu notamment des prix de détail.

L'Autorité a établi son appréciation des tarifs d'interconnexion pour 1998 au vu de l'article D.99-19 du code des postes et télécommunications, aux termes duquel : "les tarifs d'interconnexion pour une année donnée sont fondés sur les coûts moyens comptables prévisionnels pertinents pour l'année considérée, évalués par l'Autorité de régulation des télécommunications en prenant aussi en compte :

- l'efficacité des nouveaux investissements réalisés ou prévus par l'opérateur au regard des meilleures technologies industriellement disponibles ;
- les références internationales en matière de tarifs et de coûts d'interconnexion."

EXAMEN DES COÛTS PRÉVISIONNELS ÉTABLIS PAR FRANCE TÉLÉCOM

Les coûts de France Télécom qui sont imputés aux services d'interconnexion sont définis aux articles D.99-12 et D.99-18 du code des postes et télécommunications ; il s'agit :

- des coûts de réseau général, qui sont partagés entre les services d'interconnexion et les autres services, sur la base de l'usage effectif du réseau général par chacun de ces services ;
- des coûts spécifiques aux services d'interconnexion, qui sont entièrement alloués aux services d'interconnexion ;
- et ceux des coûts communs qui sont pertinents au regard de l'activité d'un opérateur de télécommunications, et qui sont imputés à la fois aux services d'interconnexion et aux autres services.

L'Autorité a examiné ces différentes catégories de coûts à partir des informations fournies par France Télécom et des divers audits réalisés.

Les coûts de réseau général

L'Autorité a examiné les coûts prévisionnels pertinents de réseau général de France Télécom et a noté que ces coûts étaient établis :

- d'une part, sur la base des coûts 1994 de réseau général, audités en prenant en compte les règles de pertinence définies au mois d'octobre 1996 par le ministre chargé des télécommunications en concertation avec les acteurs du secteur ;
- d'autre part, en fonction d'hypothèses d'évolution des coûts et des volumes sur la période 1994-1998.

Pour évaluer, à partir des coûts de l'année 1994, les coûts prévisionnels pour l'année 1998, l'Autorité a examiné les prévisions formulées par France Télécom, compte tenu notamment de ses perspectives de volume de trafic ; elle a pris en compte les effets, sur les coûts des années 1997 et suivantes, du changement de statut de l'opérateur.

Sur ces deux points, l'Autorité s'est appuyée sur les évaluations fournies par France Télécom et les rapports établis par le cabinet d'audit :

- elle a examiné les prévisions de volume de trafic formulées par France Télécom et a majoré de quatre points le taux de croissance du volume de trafic téléphonique sur la période 1994–1998 ; elle a retenu l'analyse de France Télécom selon laquelle cet accroissement se traduit par une baisse de 2,2% des coûts unitaires ;
- elle a pris en compte les baisses de coûts de réseau résultant des dépréciations d'actifs, réalisées par France Télécom en 1996, concernant notamment les actifs immobiliers et les équipements techniques du réseau.

Concernant l'efficacité des investissements de l'opérateur, l'Autorité a pris connaissance des observations positives du cabinet d'audit sur le processus de choix d'investissements de France Télécom ; elle a pris acte des décisions prises en cette matière par l'opérateur pour la période considérée.

L'Autorité estime que l'examen ainsi conduit a permis de réduire autant qu'il était possible la marge d'incertitude inhérente à tout exercice d'allocation et de prévision de coûts.

Les coûts spécifiques aux services d'interconnexion

L'Autorité a noté l'effet important, sur les tarifs des services d'acheminement du trafic commuté, des coûts spécifiques aux services d'interconnexion. Pour déterminer les coûts spécifiques unitaires, elle a retenu des évaluations prévisionnelles des charges de France Télécom et du volume de trafic d'interconnexion. Ces coûts unitaires seront en tant que de besoin révisés pour l'établissement des tarifs applicables en 1999.

Les coûts communs pertinents

L'Autorité a considéré comme constituant les coûts communs pertinents pour l'année 1998 :

- les coûts relatifs aux frais de siège et à la structure opérationnelle de l'opérateur ;
- les coûts communs de recherche et développement, après exclusion de la recherche générale, conformément à l'article D.99–18 du code des postes et télécommunications ;
- les coûts pour congés de fin de carrière, que l'Autorité a inclus pour 1998 dans l'assiette des coûts d'interconnexion ; inscrits dans la comptabilité analytique de France Télécom, ces coûts traduisent une charge effective ;
- le coût net pour France Télécom du paiement de la soulte : se fondant sur l'analyse du cabinet d'audit, l'Autorité a retenu le montant de la soulte, déduction faite des provisions constituées par l'opérateur jusqu'en 1996.

Les coûts communs pertinents ainsi définis ont conduit l'Autorité à majorer, pour 1998, les coûts de réseau général et les coûts spécifiques à l'interconnexion d'un taux, dit de "mark-up", fixé à 7,72%.

Le taux de rémunération du capital employé

Le taux de rémunération du capital employé intervient dans l'évaluation des différentes catégories de coûts. En application de l'article D.99–22 du code des postes et télécommunications, ce taux doit être arrêté par l'Autorité. Au vu d'une étude d'un cabinet indépendant et après audition de France Télécom, l'Autorité décide de fixer ce taux à 11,75%.

DÉTERMINATION DES TARIFS DES SERVICES D'INTERCONNEXION

Les tarifs des services d'acheminement du trafic commuté

Deux éléments interviennent dans le passage des coûts aux tarifs : d'une part la répartition entre la partie tarifée à la capacité et la partie tarifée à la durée, et d'autre part la modulation horaire des tarifs à la durée.

Les coûts d'un commutateur où a lieu l'interconnexion se partagent entre une partie dépendant de la capacité utilisée (francs par accès à 2 Mbit/s et par an) et une partie dépendant du volume de trafic écoulé (centimes par minute) ; en s'appuyant sur les études de France Télécom et des opérateurs entrants, l'Autorité a fixé pour l'année 1998 la répartition suivante de ces coûts : 40% facturés à la capacité et 60% au volume de trafic.

Concernant la modulation horaire, l'Autorité a considéré que l'approche proposée par France Télécom, consistant à appliquer pour ses tarifs d'interconnexion la modulation horaire qu'elle a prévu de mettre en place pour ses tarifs de détail à partir d'octobre 1997, pouvait être acceptée pour cette première version du catalogue.

Les tarifs des autres services du catalogue

Concernant les tarifs des liaisons d'interconnexion, l'Autorité s'est attachée à définir une solution comportant :

- d'une part, une offre à tarif forfaitaire dans un périmètre limité autour des points d'interconnexion de France Télécom ;
- d'autre part, au delà de ce périmètre, une offre avec un tarif fonction de la distance et orienté vers les coûts.

Concernant les tarifs de la colocalisation, l'Autorité s'est appuyée sur une étude particulière d'un cabinet d'audit sur les propositions tarifaires de France Télécom.

EXAMEN DES RÉFÉRENCES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE TARIFS ET DE COÛTS D'INTERCONNEXION

L'Autorité a examiné les références internationales en matière de tarifs d'interconnexion ; elle a pour cela utilisé une méthode de comparaison développée en concertation avec France Télécom et les autres opérateurs. Elle a noté que cette approche présente des limites, puisqu'elle s'appuie sur des tarifs établis pour chaque pays dans des contextes de régulation différents et ne prend en compte que les seules données publiées ; elle ne traduit donc qu'imparfaitement la situation des coûts.

C'est pourquoi l'Autorité a cherché le plus possible à disposer d'informations sur ces coûts, et à affiner les comparaisons afin de mieux saisir les spécificités des réseaux des opérateurs tenant à la géographie, aux conditions économiques, et à la consommation téléphonique (structure et niveau).

En l'état actuel de ces références internationales, l'Autorité n'a pas estimé devoir modifier le niveau des tarifs d'interconnexion, tels qu'ils résultent de l'analyse précédemment exposée des coûts de France Télécom.

CONCLUSION

Au terme de l'ensemble de ces analyses, l'Autorité approuve le catalogue présenté le 8 avril 1997 par France Télécom.

En ce qui concerne plus particulièrement les tarifs d'acheminement du trafic commuté figurant dans ce document, la prise en compte des éléments à la capacité et à la durée conduit à un tarif moyen à la minute de :

- 6,09 centimes pour le service de trafic terminal sur commutateur de raccordement d'abonnés ;
- 12,78 centimes pour le service de simple transit ;
- 17,57 centimes pour le service de double transit.

L'Autorité estime que ces niveaux de tarifs permettent un positionnement efficace de France Télécom sur un marché désormais ouvert et l'exercice, en France, dès le 1er janvier 1998, d'une concurrence effective.

L'Autorité restera tout particulièrement attentive à l'évolution du marché.

PROGRAMME DE TRAVAIL.

L'Autorité a constaté au cours de ses travaux que la méthode employée méritera des perfectionnements, qui pourront être apportés dans le cadre du programme de travail destiné à introduire la prise en compte des coûts moyens incrémentaux de long terme dans la détermination des tarifs d'interconnexion applicables à partir du 1er janvier 1999.

En particulier, elle affinera dans cette perspective les règles de pertinence qu'elle a utilisées pour l'approbation des tarifs d'interconnexion 1998 ; elle engagera un travail approfondi sur les clés d'allocation des coûts ; elle poursuivra les comparaisons internationales de tarifs et de coûts d'interconnexion ; elle analysera plus précisément certains points particuliers tels que les coûts des liaisons d'interconnexion, la répartition entre tarif à la capacité et tarif à la durée, et la modulation horaire.

Décide :

Article 1er : Le taux de rémunération du capital employé pour évaluer les tarifs d'interconnexion est fixé à 11,75 %.

Article 2 : Le catalogue d'interconnexion de France Télécom annexé à la présente décision est approuvé.

Article 3 : France Télécom soumettra à l'Autorité, afin de permettre leur approbation avant le 1er juillet 1997, les compléments ci-après :

- pour les opérateurs de réseau ouvert au public :
- les services et fonctionnalités complémentaires et avancés, et les modalités contractuelles associées ;
- les tarifs d'acheminement du trafic à destination des départements d'outre-mer et de l'international et leur mécanisme de révision ;

- les modalités de mise en oeuvre de la portabilité des numéros, dans le cadre des règles qui seront fixées en application de l'article L. 36–6 du code des postes et télécommunications,
- pour les fournisseurs de service téléphonique au public, les prestations et les éléments figurant à l'article D.99–16 du code des postes et télécommunications.
- le calendrier prévisionnel selon lequel les abonnés raccordés sur les commutateurs fonctionnellement offerts à l'interconnexion et indiqués par France Télécom comme saturés au 1er janvier 1998, seront raccordés à des commutateurs ouverts.

Article 4 : Les tarifs figurant dans le catalogue ainsi complété seront applicables pour l'année 1998.

Article 5 : L'Autorité pourra, conformément au dernier alinéa de l'article D. 99–16 du code des postes et télécommunications, demander à France Télécom de réviser son catalogue, et notamment d'ajouter ou de modifier certaines prestations qui y sont inscrites.

Article 6 : Le président de l'Autorité notifiera à France Télécom la présente décision qui sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 9 avril 1997 Le président,

Jean–Michel Hubert