

**Consultation publique
sur le projet de décision notifié à la Commission
Européenne
relatif à l'analyse des marchés de la téléphonie fixe**

Réponse de France Télécom

(Version publique)

24 Juillet 2008

Synthèse

France Télécom se félicite de ce que l'ARCEP envisage de prendre une décision qui permettra d'assurer une prévisibilité des charges d'interconnexion des opérateurs pendant trois ans.

Il n'apparaît en revanche pas certain que cette décision bénéficie à l'ensemble du marché. En effet :

- Bien que le niveau d'asymétrie entre la terminaison d'appel de France Télécom et celle de ses concurrents ait été supérieur à 100% depuis 2003, France Télécom regrette que l'ARCEP – après avoir toujours affirmée qu'elle souhaitait faire converger les niveaux de TA de l'ensemble des opérateurs fixes – laisse subsister une asymétrie encore substantielle qui restera de fait à la charge des clients de France Télécom.
- France Télécom se félicite de ce que l'ARCEP précise qu'elle pourra recouvrer sur « d'autres prestations » l'éventuel écart entre les coûts qu'elle encourt et les tarifs de l'encadrement tarifaire pluriannuel, mais regrette que l'ARCEP ne les détaille pas davantage. Conformément aux principes de complétude et de non discrimination dans l'affectation des coûts, rappelés dans la décision 06-1007, il s'agira nécessairement de prestations de détail et de gros, qui auront une répercussion directe sur les prix pratiqués vis-à-vis des opérateurs et des consommateurs.

Par ailleurs, France Télécom estime que trois des références de coûts que l'ARCEP cite dans sa décision pour évaluer le coût de terminaison d'appel d'un opérateur efficace doivent être écartées, en effet :

- L'Autorité n'a pas soumis à une consultation publique effective les deux modèles de coûts bottom-up auxquels elle fait référence (modèles « voix RTC » et « NGN pur »). Il est surprenant que l'Autorité utilise des modèles bottom-up qui n'ont pas préalablement été calibrés avec les opérateurs. En outre, l'utilisation de tels modèles n'est pas conforme à l'article 6 de la directive cadre du 7 mars 2002. Ceux-ci doivent être explicitement écartés de l'analyse de l'Autorité.
- Il n'est pas raisonnable que l'ARCEP prenne pour référence des coûts d'un opérateur « efficace » en 2011 les coûts unitaires de l'opérateur France Télécom en 2006, sans prise en compte de l'inflation, du progrès technique, de l'évolution de la structure du marché et de l'évolution de la demande.

Les données entre crochets [SDA :] sont soumises au secret des affaires

Plan du document

I	Sur l'absence de convergence des terminaisons d'appel	4
I.1	Bien qu'elle ait toujours affirmé que les TA devaient à terme être symétriques, l'ARCEP envisage de prendre une cinquième décision en 9 ans, entérinant une prolongation de l'asymétrie pendant encore 3 ans.	4
I.2	Le groupe des régulateurs européens et la Commission européenne reconnaissent que l'asymétrie n'est pas un remède approprié et recommandent aux Autorités de Régulation d'y mettre fin rapidement.	5
I.3	Après 6 ans d'un régime où l'asymétrie a été constamment supérieure à 100% et s'est accrue en 2008, le document notifié à la commission envisage uniquement un retour à 100% en 2009 et n'achève pas la convergence des TA sur la période.	5
I.4	Les effets pour les acteurs se compteraient en centaines de millions d'euros ...	6
I.5	Comparé à la façon dont la question de l'asymétrie a pu être gérée dans d'autres pays européens, le rythme de convergence des TA est particulièrement lent ..	8
II	Sur le niveau de TA de l'opérateur efficace	10
II.1	Parce que leur utilisation entrerait en contradiction avec la directive cadre, les références aux modèles bottom up doivent être formellement écartées	10
II.2	La référence aux coûts 2006 pour déterminer un tarif en 2011 doit être écartée ..	11
II.3	Le benchmark évoqué dans le document doit être formellement écarté ... ou corrigé pour montrer que le niveau retenu par l'Autorité est relativement bas	11
II.4	Certaines des critiques faites au modèle prévisionnel de France Télécom peuvent conduire à remettre en cause des raisonnements fondamentaux qui constituent le socle de la régulation économique.	13
III	Sur le recouvrement des coûts non perçus par la prestation de terminaison d'appel	17
III.1	France Télécom se félicite de la légitimité qu'elle aura à recouvrer l'écart entre les tarifs et les coûts de terminaison d'appel sur « d'autres prestations »	17
III.2	L'imposition dès octobre 2008 d'un encadrement tarifaire inférieur aux coûts de France Télécom pose problème	18
III.3	L'écart entre le niveau de l'encadrement tarifaire et les coûts de France Télécom porte sur plusieurs [...] d'euros	18
IV	Sur les obligations non tarifaires imposées à France Télécom	19
IV.1	Les évolutions imposées aux offres de gros de l'accès professionnel doivent s'appuyer en France sur une analyse systématique des trois critères de l'analyse concurrentielle et faire l'objet d'une harmonisation européenne	19
IV.2	Les prestations de LR, LI et in span sont substituables	20
IV.3	Il n'est pas raisonnable d'imposer la mise en œuvre « immédiate » des évolutions tarifaires.	20
IV.4	Le préavis d'information en cas d'évolution de réseau ne doit pas excéder un an.	21
IV.5	La mutualisation potentielle d'espaces loués doit être examinée au cas par cas... ..	21
IV.6	Sur la mise en œuvre de la modalité de sélection du transporteur vers les numéros au format 09AB	22

I Sur l'absence de convergence des terminaisons d'appel

I.1 Bien qu'elle ait toujours affirmé que les TA devaient à terme être symétriques, l'ARCEP envisage de prendre une cinquième décision en 9 ans, entérinant une prolongation de l'asymétrie pendant encore 3 ans.

Par le passé, dans ses décisions 99-539 du 18 juin 1999, 01-1235 du 21 décembre 2001, 03-701 et 03-702 du 5 juin 2003 et 06-0551 du 30 mai 2006, l'Autorité a affirmé constamment que les terminaisons d'appel des opérateurs alternatifs et de France Télécom devaient converger, alors même que ces décisions entérinaient, voire accroissaient le niveau d'asymétrie des TA.

Les graphiques ci-dessous présentent les effets qu'auraient dû avoir sur le marché les décisions suscitées si elles avaient été appliquées à l'ensemble du marché, et les niveaux de TA effectivement constatées sur le marché de 2001 à 2007.

De fait, le **niveau moyen d'asymétrie a toujours été supérieur à 100% depuis 2003.**

[...]

I.2 Le groupe des régulateurs européens et la Commission européenne reconnaissent que l'asymétrie n'est pas un remède approprié et recommandent aux Autorités de Régulation d'y mettre fin rapidement.

Comme le GRE¹, la Commission européenne², et l'ARCEP elle-même ont déjà eu l'occasion de l'écrire, l'asymétrie des terminaisons d'appel ne saurait constituer un remède approprié. En effet une régulation asymétrique des terminaisons d'appel :

- donne aux opérateurs un mauvais signal d'efficacité économique ;
- ne permet pas l'exercice d'une concurrence équitable ;
- conduit à des acheminements inefficaces et une complexification importante des prestations sur les marchés de gros, en particulier sur le marché du transit du fait de la nécessité de mettre en place des tarifs déperdus pour des prestations à faible valeur.

En outre, il n'existe aucun facteur exogène justifiant une asymétrie puisque

- l'entrée tardive des acteurs est plus que compensée par leur capacité à choisir leurs zones d'implantation géographiques et des clients à fort trafic ;
- il n'y a pas de problème d'allocation asymétrique de ressources rares sur le marché fixe.

I.3 Après 6 ans d'un régime où l'asymétrie a été constamment supérieure à 100% et s'est accrue en 2008, le document notifié à la commission envisage uniquement un retour à 100% en 2009 et n'achève pas la convergence des TA sur la période.

Dans son projet de décision, l'Autorité prévoit :

- d'imposer l'orientation vers les coûts de la terminaison d'appel de France Télécom et de soumettre cette prestation à un encadrement pluriannuel (article 19) ;
- d'imposer aux opérateurs alternatifs de fournir des prestations de terminaison d'appel à un tarif non excessif (article 25) ;
- par ailleurs, l'Autorité précise (page 102 du document) que « *pour respecter l'obligation de non excessivité* » le tarif de terminaison d'appel d'un opérateur alternatif doit également respecter un encadrement tarifaire pluriannuel.

¹ Position commune adoptée le 28 février par le Groupe des Régulateurs Européens « *il n'existe pas de facteurs exogènes pouvant justifier une terminaison d'appel asymétrique entre opérateurs fixes à long terme* », « *un opérateur régional, utilisant une nouvelle technologie et un réseau optimisé sera probablement capable d'atteindre l'efficacité dans un délai relativement court* »

² Communiqué de presse n° IP/08/551 de Mme Reding, commissaire européen en charge des technologies de l'information, en date du 10 avril 2008 « *je me félicite que [l'AGCOM] ait fermement exprimé son intention de passer à des tarifs de terminaison d'appel réduits et symétriques pour les opérateurs de réseau fixe alternatifs d'ici au 1er juillet 2010* »

	2006	2007	Jan08-Sep08	Oct08-Sep09	Oct09-Sep10	Oct10-Sep11
TA vers les accès de France Télécom	0,545	0,545	0,495	0,450	0,425	0,400
TA des opérateurs alternatifs	1,110	1,088	1,088	0,900	0,700	0,500
Niveau d'asymétrie	104%	100%	120%	100%	65%	25%
			Les décisions de l'Autorité ont pour conséquence une divergence de l'asymétrie en 2008, une stabilisation en 2009 (plus de 100% pour la 7ème année consécutive) et n'aboutit pas à une convergence			

L'Autorité ne met en avant que deux arguments (p101) pour justifier un report de mise en œuvre de la symétrie

- « les facteurs qui ont justifié une asymétrie des terminaisons d'appel ne disparaissent pas à l'occasion de l'analyse des marchés de l'Autorité : une période de transition doit être définie. »
- « de plus, il est nécessaire de donner aux opérateurs suffisamment de visibilité sur leurs revenus et charges d'interconnexion et de ne pas remettre en cause leurs stratégies d'investissement »

Si elle devait maintenir cet argument, l'Autorité devrait davantage détailler les « facteurs justifiant l'asymétrie de terminaison d'appel » n'ayant pas disparu, et expliquer **pourquoi – après plus de 6 ans avec une asymétrie supérieure à 100% - elle estime nécessaire de prolonger un tel niveau d'asymétrie quasiment inconnu en Europe** pendant encore une année au lieu d'entamer dès le début du cycle une baisse vigoureuse de l'asymétrie, asymétrie dont elle reconnaît elle-même le caractère néfaste.

En outre, France Télécom tient également à rappeler

- que tout autant, sinon plus, que ses concurrents, elle doit également réaliser des investissements dans les infrastructures de voix sur IP.
- qu'elle a également besoin de disposer de visibilité sur ses charges et ses revenus d'interconnexion
- que sa situation n'est pas fondamentalement différente du premier opérateur alternatif sur le marché.

I.4 Les effets pour les acteurs se compteraient en centaines de millions d'euros

I.4.1 Le projet notifié à la Commission permettrait aux opérateurs alternatifs de percevoir un surplus de près de 200 M€ par rapport au signal d'efficacité pertinent pour le marché.

Si l'Autorité devait décider de mettre en œuvre le même encadrement tarifaire que celui présenté dans le document notifié à la commission européenne, sur la période 2006 – 2011, l'Autorité permettrait aux opérateurs de percevoir un surplus de 400 M€³ par rapport au signal d'efficacité pertinent pour le marché. Dans une très large mesure ces sommes ont été et seront à la charge des clients de France Télécom.

³ Calculs effectués à partir du modèle prospectif de trafic que l'Autorité a soumis à consultation en mars 2008.

	2006	2007	Jan08-Sep08	Oct08-Sep09	Oct09-Sep10	Oct10-Sep11
M€ pour les alternatifs au-delà du signal d'efficacité	42	81	89	89	66	35
	212 M€ pendant le 1er cycle (principalement à la charge des clients de FT)			189 M€ pendant le 2ème cycle (principalement à la charge des clients de FT)		

Cette situation est d'autant plus étonnante que

- France Télécom a transmis le 13 juin 2008 à l'Autorité le rapport d'audit de ses coûts prévisionnels 2008 évaluant le coût unitaire de la TA de FT vers son réseau IP à [...]⁴.
- D'après le modèle de trafic de l'Autorité, en 2008, les réseaux des trois opérateurs Orange, Neuf Cegetel et Free auront écoulé un volume de trafic similaire (de l'ordre de 25 à 30 Gmin). Quand bien même la structure de coûts unitaire serait fortement liée à la taille de l'opérateur (ce qui n'est pas le cas sur le fixe), **les coûts de ces opérateurs ont donc toutes les raisons d'être similaires à ceux restitués par France Télécom pour son réseau IP.**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Volume de trafic sur le réseau IP d'Orange (Gmin)	8	18	30	44	56	65
Volume sur les réseaux VoIP des alternatifs (Gmin)	26	42	56	65	71	73

Si elle estimait dans le document notifié à la Commission ne pas encore disposer des coûts audités de France Télécom (p80), l'Autorité doit reconnaître que ce n'est plus le cas aujourd'hui et devrait en **tirer toutes les conséquences pour réviser à la baisse le niveau de l'encadrement tarifaire pluriannuel des opérateurs alternatifs**, sans craindre de les contraindre à ne pouvoir recouvrer les coûts moyens imputables à cette prestation.

I.4.2 France Télécom, sur le marché de la VLB sur lequel il est en concurrence directe avec les opérateurs alternatifs et écoule des volumes de trafic comparables à ses concurrents percevrait 109 M€ de moins que s'il était considéré comme un acteur isolé.

A partir du modèle de trafic que l'Autorité a soumis à consultation qui fournit en particulier les volumes de trafic IP pour France Télécom, il est possible de calculer l'écart de revenus entre le niveau d'encadrement tarifaire que l'Autorité propose d'appliquer à France Télécom à destination de ses accès haut débit et celui qui s'appliquerait à un opérateur alternatif.

	2006	2007	Jan08-Sep08	Oct08-Sep09	Oct09-Sep10	Oct10-Sep11
M€ qu'Orange percevrait si il était régulé comme un opérateur alternatif sur le marché haut débit	1	9	26	41	41	28
	35 M€ pendant le 1er cycle			109 M€ pendant le 2nd cycle		

Au regard du montant très important évalué ci-dessous, il serait souhaitable que l'ARCEP justifiât plus précisément la pertinence d'un traitement discriminatoire de

⁴ A la demande de l'Autorité, les Comptes d'Exploitation Prévisionnels relatifs aux produits d'interconnexion lui ont également été formellement transmis les 9 et 22 juillet 2008.

France Télécom sur le marché du haut débit par rapport à ses concurrents directs et de taille tout à fait comparable.

Par ailleurs, l'encadrement tarifaire retenu dans le projet de l'Autorité contraindrait France Télécom – en 2008 et selon toute probabilité pendant toute la période de l'analyse de marché – à vendre la prestation de terminaison d'appel vers ses accès IP en dessous de ses coûts.

L'Autorité devrait donc expliquer plus précisément **sur quelles prestations de détail ou de gros France Télécom pourra recouvrer l'écart entre le tarif et ses coûts.**

1.5 Comparé à la façon dont la question de l'asymétrie a pu être gérée dans d'autres pays européens, le rythme de convergence des TA est particulièrement lent

1.5.1 Comparaison du rythme de réduction de l'asymétrie avec le cas Italien

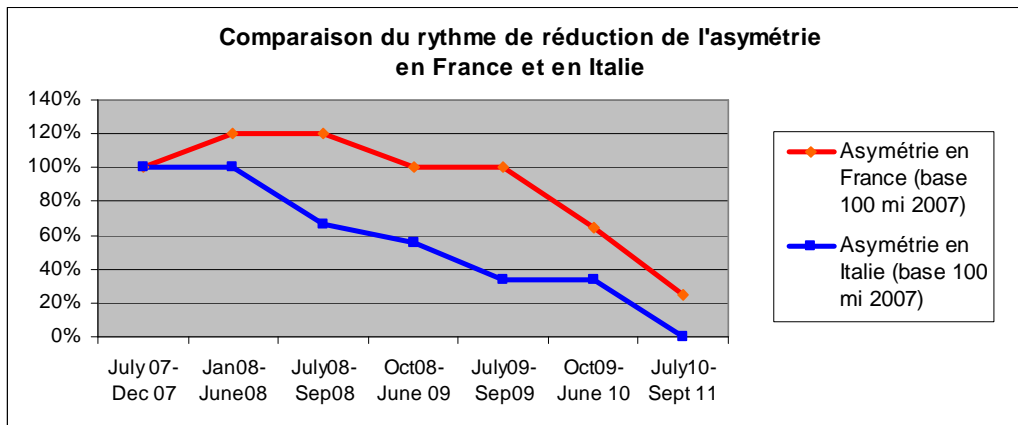
Le graphique ci-dessous présente l'encadrement tarifaire des TA des principaux opérateurs alternatifs Italiens résultant de la décision 251/08/CONS de l'AGCOM.

Niveau d'asymétrie	July 07- Dec 07	Jan08- June08	July08- Sep08	Oct08- June 09	July09- Sep09	Oct09- June 10	July10- Sept 11
TA de Fastweb	2,01	2,01	1,53	1,53	1,05	1,05	0,57
TA de Wind	1,90	1,90	1,44	1,01	1,03	1,03	0,57
TA de BT Italia	1,78	1,78	1,38	1,38	0,97	0,97	0,57
Niveau de référence pour TI	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57
Asymétrie en Italie	233%	233%	154%	129%	78%	78%	0%

Comme on peut le constater, l'AGCOM avait également à gérer une situation d'asymétrie particulièrement importante (plus de 200%) et elle a pris la décision d'annuler cette asymétrie en deux ans.

Le graphique ci-dessous présente l'évolution comparée – entre la France et l'Italie – de la réduction du niveau d'asymétrie (les deux niveaux ont été ramenés en base 100 en juillet 2007).

Il est patent que l'ARCEP est loin d'avoir choisi de traiter le problème avec la même vigueur que son homologue Italien : après une phase de croissance de l'asymétrie en 2008, le projet de décision de l'Arcep propose le maintien du niveau observé en 2006 et 2007, avant d'opérer une réduction particulièrement peu vigoureuse qui n'aboutit pas à une convergence en fin de période.



I.5.2 La commission européenne s'est exprimée sur le fait qu'un délai transitoire de deux ans pour atteindre une symétrie effective s'écarterait des pratiques européennes

Dans le communiqué de presse IP/08/551 en date du 10 avril 2008, Mme Reding, commissaire européen à la société de l'information déclarait :

- « je me félicite [que l'AGCOM] ait fermement exprimé son intention de passer à des tarifs de terminaison d'appel réduits et symétriques pour les opérateurs de réseau fixe alternatifs d'ici au 1er juillet 2010. »
- « Toutefois, la proposition de l'AGCOM prévoit une période transitoire de deux ans pendant laquelle les tarifs de terminaison d'appel pourront rester fortement asymétriques, s'écarterant en cela des décisions prises par les autorités réglementaires d'autres États membres. »

La transposition de cette analyse au cas français appelle deux commentaires :

- En Italie, les niveaux d'asymétrie étaient particulièrement élevés (plus de 200%). Le cas de la France devrait être plus facile à gérer, il n'y a donc aucune raison d'aller moins vite, et a fortiori de ne pas mettre fin à l'asymétrie pendant la période.
- Si deux ans pour faire converger les TA vers une situation symétrique constituent un délai qui s'écarte des pratiques européennes que dire d'une décision qui, après 6 ans d'asymétrie supérieure à 100%, achèverait la convergence au-delà de trois nouvelles années ?

II Sur le niveau de TA de l'opérateur efficace

Parmi les cinq références de coûts mentionnées par l'Autorité, un certain nombre doit être formellement écarté.

II.1 Parce que leur utilisation entrerait en contradiction avec la directive cadre du 7 mars 2002, les références aux modèles bottom up doivent être formellement écartées

France Télécom a déjà formulé un certain nombre de critiques de fond⁵ concernant les deux modèles bottom up évoqués par l'Autorité. Ces derniers ne présentent en effet aucune garantie permettant de s'assurer qu'ils modélisent des réseaux qui fonctionnent ou fonctionneront pendant la période.

- Le modèle « **voix RTC** » **ne permet pas de servir les clients VoIP** (qui représenteront pourtant plus de 50% des accès français en 2011) ;
- Le modèle « NGN pur » utilise une technologie virtuelle, pour laquelle **l'ARCEP ne cite aucune référence d'un opérateur réel qui utiliserait effectivement cette technologie** pour plusieurs dizaines de millions de clients (d'après le modèle de l'ARCEP, le nombre de clients « exclusivement ou principalement téléphonique » en 2011 sera d'environ 10 millions).

Par ailleurs, France Télécom déplore le fait que l'ARCEP n'ait jamais soumis à une consultation publique effective les deux modèles de coûts bottom-up (modèles « pure RTC » et « pure NGN »).

Si l'Autorité devait maintenir la référence à ces modèles dans sa décision finale, elle ne respecterait dès lors pas l'article 6 de la directive cadre du 7 mars 2002 qui dispose que « *les autorités réglementaires nationales, lorsqu'elles ont l'intention, en application de la présente directive ou des directives particulières, de prendre des mesures ayant des incidences importantes sur le marché pertinent, donnent aux parties intéressées l'occasion de présenter leurs observations sur le projet de mesures dans un délai raisonnable* ».

En effet, dans la mesure où la seule consultation publique qui ait fait référence à ces modèles n'a présenté aucun élément structurant propre à un tel modèle (nombre de nœuds, coûts unitaires des équipements, coûts d'exploitation, maturité technologique effective des équipements), il ne peut être légitimement considéré que les parties intéressées aient eu l'occasion de présenter leurs observations sur ces modèles.

⁵ En particulier le fait que le modèle « NGN pur » utilise une clé d'allocation des coûts joint différente de celle résultant de la mise en œuvre de la décision 06-1007. L'utilisation de clé ad hoc et différentes par produits ne permet pas de garantir la complétude et le recouvrement des coûts.

II.2 La référence aux coûts 2006 pour déterminer un tarif en 2011 doit être écartée

France Télécom a restitué à l'Autorité des coûts constatés 2006 présentant un coût unitaire de TA de [...], mais

- d'une part ces coûts étaient relatifs à un unique réseau écoulant 240 Gmin⁶, ce qui est un volume supérieur au volume total estimé par l'Autorité elle-même du marché de la téléphonie fixe en 2011 (210 à 220 Gmin) ;
- d'autre part, ce réseau ne servait que des clients RTC (le volume de trafic entrant vers les accès « box » de France Télécom étant alors⁷ très inférieur au volume de trafic sortant dont les coûts n'ont pas été pris en compte). Or les opérateurs réels en 2011 devront servir à la fois des clients multiservices et des clients exclusivement ou principalement téléphoniques ;
- enfin, **il n'est pas raisonnable, d'un strict point de vue économique, de ne pas chercher à projeter des données 2006 en tenant compte de divers paramètres tels que l'inflation, la déformation de la demande, le progrès technique.** L'Autorité dispose de toute la compétence économique nécessaire pour effectuer de telles modélisations et peut, si elle le souhaite, compter sur le support des équipes compétentes de France Télécom.

II.3 Le benchmark évoqué dans le document doit être formellement écarté ... ou corrigé pour montrer que le niveau retenu par l'Autorité est relativement bas

En première analyse, France Télécom partage la conclusion de l'Autorité selon laquelle « *Si le benchmark européen des niveaux de terminaison d'appel fournit des indications sur les pratiques à travers l'Europe, il convient de ne pas s'en servir comme source première de régulation pour la terminaison d'appel fixe.* » Cette référence doit donc être formellement écartée.

Toutefois, un simple examen des données comparatives disponibles aurait clairement montré que le niveau d'encadrement tarifaire retenu par l'Autorité pour France Télécom est particulièrement bas par rapport à la moyenne européenne.

En ce qui concerne le « focus sur quelques pays de taille comparable à la France » que l'Autorité souhaite analyser, il conviendrait tout d'abord de le corriger de quelques erreurs manifestes, en effet

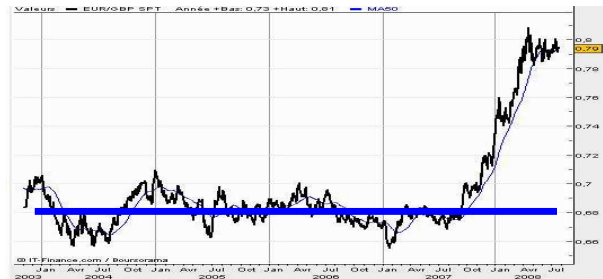
- Les tarifs retenus pour l'Italie ne présentent que le tarif « zone urbaine » (SGU), or il existe également⁸ un tarif « district » (SGU distrettuale), dont la valeur varie de **0,38 à 0,57 cent€/min.**

⁶ Nombre de traversées des équipements frontière coté client (URA ou ASBC)

⁷ En 2006 spécifiquement, France Télécom sur le marché haut débit a principalement commercialisé des offres avec abonnement (donc pratiquement sans trafic VoIP entrant). France Télécom a commencé à commercialiser des offres « sans abonnement » (donc incluant une grande partie de trafic VoIP entrant) en 2008, et il est évident qu'en 2011 ces offres seront majoritaires au sein des offres de VoIP.

⁸ La section 10.1 « *Interconnessione a livello di Stadio di Gruppo Urbano* » de l'offre de référence de Telecom Italia est divisées en deux sous sections.

- **Les tarifs retenus pour le Royaume Uni sont en pence par minute.** Au regard du niveau moyen de conversion €/£ de 2004 à 2007 (pour s'abstraire des évolutions conjoncturelles de 2008 visible dans le graphique ci-dessous présentant le taux de conversion livre sterling-euro de 2003 à 2008), la valeur moyenne de la TA de BT est donc de $0,23 / 0,68 = \mathbf{0,34 \text{ cent€}/\text{min}}$.



- D'après le rapport du 4ème trimestre 2007 de l'observatoire des marchés du régulateur espagnol⁹, la CMT, la recette moyenne de terminaison d'appel de Telefonica est de **0,59 cent€/min**. En effet, si la recette minute vendue à la capacité a été de 0,33 cent€/min, il existe également un important volume de trafic vendu à la minute.

TA vendue par Telefonica en 2007	Volume (Mmin)					Recette - Ingreso (M€)					Recette moyenne (cent€/min)
	Q1 07	Q2 07	Q3 07	Q4 07	Total 2007	Q1 07	Q2 07	Q3 07	Q4 07	Recettes 2007 (M€)	
Terminaison à la minute (terminación, nacional)	4305	3888	3366	4020	15 579	32,85	31,57	27,84	32,13	124,4	0,799
Terminaison capacitaire (interconexión por capacidad / terminación)	2869	3344	2889	3107	12 209	9,75	10,01	10,11	10,34	40,2	0,329
					27 788					164,6	0,592

En outre, par rapport à l'Allemagne, au Royaume Uni et à l'Italie, **la France est un pays dont la géographie et la démographie justifie un coût de terminaison d'appel supérieur**. Ces pays sont en effet plus de deux fois plus denses que la France, or la structure de coûts de l'infrastructure de commutation est directement liée

- aux coûts de la transmission de desserte (liens URA-CA), qui est donc proportionnellement plus importante en France ;
- au nombre de commutateurs de cœur de chaîne (CA), qui est également proportionnellement plus important puisqu'ils doivent piloter un nombre supérieur d'Unités de raccordement d'abonnés.

Bien loin d'écrire que « Cette comparaison montre que le niveau de la terminaison d'appel locale de France Télécom ... se situe dans la fourchette haute des cinq opérateurs analysés ici », l'Autorité devrait donc au contraire conclure que, **compte tenu de la géographie française**, la TA de France Télécom, et a fortiori **le niveau d'encadrement tarifaire retenu par l'Autorité pour un opérateur efficace, sont dans la fourchette basse**.

⁹ http://www.cmt.es/es/publicaciones/anexos/IV_T_2007.pdf, tableaux 34 et 35, pages 21 et 22

II.4 Certaines des critiques faites au modèle prévisionnel de France Télécom peuvent conduire à remettre en cause des raisonnements fondamentaux qui constituent le socle de la régulation économique.

France Télécom, dans sa réponse à la consultation sur les références de coûts pour la mise en œuvre des obligations de contrôle tarifaire sur les prestations de terminaison d'appel, a déjà apporté des éléments de réponse à un certain nombre de critiques faites au modèle qu'elle a présenté à l'Autorité.

Le document notifié à la Commission fait état d'un certain nombre de points de raisonnement contestables sur lesquels France Télécom ne peut que marquer son désaccord, en particulier parce qu'une grande part des arguments présentés peuvent conduire à renier toute démarche de modélisation prévisionnelle cohérente, qui constitue pourtant a priori le socle même de la régulation économique.

II.4.1 Sur la fiabilité des prévisions des coûts encourus par France Télécom

Il est regrettable, voire injuste :

- que l'Autorité reproche au modèle de coûts prévisionnels de France Télécom de calculer « *des coûts prévisionnels [dont] la fiabilité est fortement dépendante de la fiabilité des prévisions* » (p81) ... et ce d'autant plus que les prévisions de France Télécom sont très proches de celles du modèle de l'Autorité et qu'aucune étude de sensibilité sur la demande ne conduit à une remise en cause de ces résultats ;
- de reprocher à ce modèle d'évoluer (p81). Ces évolutions sont en effet liées aux évolutions de la réalité du marché, et France Télécom ne voit aucune autre solution que la modélisation pour effectuer des prévisions ;
- que l'Autorité rejette ce modèle en bloc plutôt que de se livrer à une analyse économique argumentée ;
- de noter que les « *tests de sensibilité du modèle ... démontrent qu'une variation de certaines hypothèses conduiraient à des résultats sensiblement différents pour le coût de la terminaison d'appel sur son réseau.* », sans ajouter
 - que ce test démontre surtout que les coûts prévisionnels présentés sont substantiellement supérieurs au niveau retenu pour l'encadrement tarifaire de la terminaison d'appel de France Télécom ;
 - que le fait que France Télécom ait de lui même élaboré ce test de sensibilité est une preuve de la qualité du travail de France Télécom.
- que l'Autorité déclare ne pas être « *en mesure de connaître l'ensemble des services qui seront « réellement » rendus de 2008 à 2011* » (p77). Le service dont il est question ici est en effet tout simplement **le service d'accès principalement ou exclusivement téléphonique dont le modèle**

prospectif de l'Autorité montre qu'il concernera 15 millions de clients en 2010. Il est pour le moins étrange que l'Autorité semble ne pas souhaiter tenir compte de ce qui sera manifestement une composante majeure de la réalité du marché.

II.4.2 Sur les prétendues limites intrinsèques au modèle

Il est regrettable que l'ARCEP reproche au modèle de France Télécom de

- « **se [baser] sur le réseau réellement exploité par France Télécom** ». A priori, et dans la mesure où ce réseau accueillera en 2010 près des deux tiers des usagers du service de téléphonie fixe en France, ceci **devrait bien au contraire être considéré comme une garantie de fiabilité** (le réseau modélisé fonctionne), plutôt que comme une limite ;
- ne pas avoir « *pu ou .. souhaité prendre en compte les coûts opérationnels résultant de l'exploitation d'un réseau NGN* »
 - Cette critique est injuste : **aucun opérateur dans le monde n'a déployé une technologie « NGN » à grande échelle pour servir des clients sur le marché des accès exclusivement ou principalement téléphoniques.** Cette technologie particulièrement longue à déployer ne sera pas disponible de façon significative sur la période. Il est donc cohérent que, dans ses coûts prévisionnels, France Télécom ait pris en compte des coûts tendanciels d'exploitation des technologies existantes.

II.4.3 Sur le caractère contestable de certains raisonnements conduisant à soutenir des décisions économiquement inefficaces

Un certain nombre d'assertions présentées dans le document à la page 83 (section « *un modèle qui fait supporter des coûts de migration à la TA* ») semblent promouvoir des raisonnements économiques conduisant à la prise de décisions inefficaces et contradictoires avec ceux défendus dans d'autres décisions de l'Autorité, en effet.

II.4.3.1 Aucun opérateur ne peut réaliser un réseau qui minimise à la fois le coût de production de la TA (comme le présume le document) et le coût total du réseau (conformément à la décision 06-1007)

A la page 83, l'Autorité écrit que « *la minimisation de ses coûts de migration par France Télécom ne coïncide pas nécessairement avec la détermination de la migration qui minimise les coûts de fourniture d'une prestation de terminaison d'appel* », et en déduit que la décision de France Télécom de ne pas migrer vers le NGN dès 2008 (ou même dès 2005 pour qu'il eut été possible qu'il fût opérationnel en octobre 2008) ne permet pas de minimiser les coûts pertinents pour la TA.

France Télécom ne conteste pas cette assertion mais constate son incohérence avec les principes de base de complétude des coûts et de non discrimination rappelés dans la décision 06-1007.

Le passage des comptes sociaux à l'assiette des coûts réglementaires est réalisé en conformité avec les règles précisées dans la décision 06-1007 (II-3.1.1). En particulier le passage aux coûts réglementaires correspond à la recherche du réseau optimum utilisant les meilleures technologies disponibles aujourd'hui.

Ce retraitement produit un total unique (et publié) représentatif des coûts totaux de l'entreprise, qui est ensuite réparti en appliquant notamment le principe de non discrimination.

Ce coût total ne peut évidemment pas être adapté ou modifié selon les résultats souhaités propres à un produit sans remettre en cause les principes de base : **on ne peut pas, dans un modèle top down qui est la méthode imposée à France Télécom pour respecter les principes de complétude et de non discrimination, atteindre à la fois un optimum global, et des optimums propres à chaque produit**, pour les éléments de réseau communs à plusieurs produits.

En l'occurrence, tout opérateur, pour déployer un réseau NGN, est bien obligé de tirer des jarretières entre les abonnés et des cartes POTS. Cette opération, vue par France Télécom comme une opération de « migration » correspond de fait à un investissement dont il est parfaitement logique de s'assurer du coût total minimal.

II.4.3.2 L'autorité ne peut soutenir à la fois que les opérateurs alternatifs ne doivent pas être « pénalisés » par l'action de France Télécom sur les marchés de détail, et qu'ils doivent bénéficier des économies d'intégration lorsqu'il y en a.

A la page 83, l'Autorité tient un raisonnement étrange lorsqu'elle écrit que « *la baisse du trafic sur le réseau de type RTC de France Télécom est au moins en partie due à l'action de France Télécom sur les marchés de détail, car France Télécom acquiert sur des offres « adsl nu » d'Orange Internet des clients qui utilisaient précédemment le réseau de type RTC de France Télécom* »

Si le réseau RTC se vide, c'est d'abord et avant tout du fait de l'imposition à France Télécom des remèdes de bitstream et de dégroupage (résultant de la décision d'analyse des marchés 4 et 5). France Télécom ne sait pas répondre à ses concurrents (avec des offres multiservices) sans investir dans une infrastructure alternative au RTC.

L'Autorité poursuit en écrivant qu'elle « *estime que France Télécom ne saurait être fondée à recouvrer auprès des opérateurs alternatifs des coûts qui sont dus à ses propres choix sur les marchés de détail, car cela remettrait notamment en cause l'établissement d'une concurrence durable entre les opérateurs sur les marchés de détail* »

Les effets de mutualisation sur le réseau de France Télécom avaient jusqu'à ce jour bénéficié à tous les acteurs lorsqu'il s'est agi de calculer les tarifs unitaires d'utilisation d'un réseau au maximum de sa capacité. Si l'Autorité estime maintenant que l'intervention sur le marché de détail de France Télécom ne doit pas « pénaliser » ses concurrents, il serait logique qu'elle en déduisît que les tarifs de gros orientés vers les coûts (dégroupage notamment) ne doivent plus non plus bénéficier des économies d'échelle dus à l'intervention de France Télécom sur les marchés de détail.

II.5 Conclusion

Il ressort de l'analyse précédente que les valeurs déterminées par l'Autorité pour fixer l'encadrement tarifaire de la prestation d'un opérateur « efficace » :

- ont un caractère particulièrement arbitraire et économiquement peu cohérent ;
- sont substantiellement en dessous des coûts qu'un opérateur exploitant réellement un réseau en France de 2009 à 2011 encourra.

III Sur le recouvrement des coûts non perçus par la prestation de terminaison d'appel

III.1 France Télécom se félicite de la légitimité qu'elle aura à recouvrer l'écart entre les tarifs et les coûts de terminaison d'appel sur « d'autres prestations »

L'Autorité précise (p76) que « *l'imposition de plafonds tarifaires vise simplement à encadrer la part maximum des coûts joints qu'un opérateur peut recouvrer à travers la tarification de la terminaison d'appel voix – prestation commercialisée en monopole – ; le reste des coûts devant être recouvré sur l'ensemble des autres prestations (de détail notamment) qu'il offre et pour lequel l'opérateur est libre de sa politique tarifaire. Il n'y a donc pas de risque de non recouvrement des coûts* ».

Au regard du caractère relativement arbitraire de l'encadrement tarifaire déterminé pour l'opérateur « efficace », il est en revanche particulièrement important que l'Autorité soit beaucoup plus explicite sur le fait que l'écart entre les tarifs et les coûts devra être recouvré sur des prestations de détail et de gros.

En effet, la réaffectation de coûts joints, différente de celle pratiquée jusqu'à aujourd'hui, ne peut se faire qu'en respectant le principe de non discrimination rappelé dans la décision 06-1007, en particulier entre produits de gros et de détail. Un même équipement, utilisé de la même manière par un produit de gros et par un produit de détail, ne peut qu'être valorisé et affecté de la même manière à ces deux produits.

Les réaffectations de coûts proposées par l'ARCEP affecteront donc nécessairement d'autres produits de gros, notamment d'accès.

L'assertion (p93) « les coûts de transition [technologique] ... ne doivent pas être répercutés sur ses concurrents » est par conséquent contradictoire avec

- les principes de complétude et de non discrimination ;
- le fait qu'aucun opérateur, même le plus efficace ne peut fonctionner de manière continue en mettant en œuvre opérationnellement des transitions technologiques instantanées. Les coûts d'exploitation relatifs aux transitions technologiques font donc partie des coûts indispensables à la fourniture du service pour France Télécom, comme pour tout opérateur efficace.

III.2 L'imposition dès octobre 2008 d'un encadrement tarifaire inférieur aux coûts de France Télécom pose problème

Contrairement à ce qui est indiqué dans le document, France Télécom a transmis le 13 juin 2008 à l'Autorité le rapport d'audit de ses coûts prévisionnels 2008. En outre, les 9 et 22 juillet 2008, à la demande de l'Autorité, elle a transmis les Comptes d'Exploitation Prévisionnels relatifs aux produits d'interconnexion.

Le coûts prévisionnels 2008 des prestations de terminaison d'appel vers les accès RTC et IP s'établissent respectivement à [...].

Dès lors, imposer à France Télécom un encadrement tarifaire de ces prestations à 0,45 cent€/min au 1^{er} octobre 2008 sans préciser sur quelles prestations de détail et de gros elle peut recouvrer l'écart entre les coûts et ce tarif pose problème, étant entendu qu'à ce jour certains de ses tarifs de détail font l'objet d'encadrements tarifaires ne prenant pas en compte le non recouvrement des coûts sur la prestation de terminaison d'appel.

III.3 L'écart entre le niveau de l'encadrement tarifaire et les coûts de France Télécom porte sur plusieurs [...] d'euros

Le graphique ci-dessous présente l'écart entre les coûts et les revenus prévisionnels (en séparation comptable et avec un niveau de départ d'appel équivalent à la terminaison d'appel) sur le réseau (RTC et IP) de France Télécom.

Ce graphique permet de constater que, pour la seule période 2009-2011 cet écart sera de l'ordre de [...] ... à recouvrer sur d'autres prestations de détail et de gros.

[...]

Ce graphique traduit tout simplement le fait que France Télécom :

- continuera à réduire sa structure de coûts comme elle l'a toujours fait. Dix ans après l'ouverture à la concurrence, il ne serait pas raisonnable de considérer que France Télécom n'est pas un opérateur cherchant à optimiser ses coûts et donc à être aussi efficace que possible ;
- continuera à investir dans des infrastructures de VoIP (dont la maturation est nécessaire pour supporter à terme les clients RTC) ;
- n'est néanmoins pas en mesure :
 - de fermer du jour au lendemain ses commutateurs d'abonnés pour réduire ses charges de bâtiments ;
 - d'arrêter de payer ses impôts ;
 - d'utiliser une technologie « NGN » qui ne fonctionne pas à ce jour et qu'elle mettra plusieurs années à déployer ;

IV Sur les obligations non tarifaires imposées à France Télécom

IV.1 Les évolutions imposées aux offres de gros de l'accès professionnel doivent s'appuyer en France sur une analyse systématique des trois critères de l'analyse concurrentielle et faire l'objet d'une harmonisation européenne

France Télécom se félicite de la levée totale des obligations sur les marchés de détail de la téléphonie fixe. En revanche, elle estime que l'imposition d'une obligation de communication pour information de ses offres de détail n'est nullement justifiée au regard des textes.

Dans un contexte d'achèvement du processus de dérégulation des marchés de détail et d'évolution vers le droit commun de la concurrence, France Télécom entend que la régulation se recentre sur les seuls goulots d'étranglement durables relatifs aux produits de gros indispensables à l'exercice d'une concurrence saine. France Télécom souhaite néanmoins en préciser les implications.

Tout d'abord, il importe que les demandes d'évolution exigées sur les produits de gros soient précisément légitimées au regard des obstacles à une concurrence effective constatée sur les marchés de détails. Cette démarche ne peut s'effectuer qu'au regard des trois critères minimaux avancés par la Commission Européenne : la présence de barrières à l'entrée élevées et non provisoires ; l'absence d'évolution vers une situation de concurrence effective ; l'efficacité insuffisante du droit de la concurrence.

En effet, la spécificité de l'analyse française, qui conduit à distinguer un marché de l'accès non résidentiel, à contrepied de la recommandation européenne, ne saurait conduire les opérateurs à considérer comme automatiquement légitime et recevable toute demande de leur part concernant la diversification des offres de gros et des options de qualité de service de ces offres.

Il paraît en particulier excessif de conditionner la dérégulation des marchés de détail professionnels de l'accès à la mise en place d'une offre de GTR « J+1 » pour des accès DSL en zone non dégroupée (p.107 du document en consultation). D'une part, France Télécom n'utilise pas cette option de GTR dans le cadre de ses offres de détail ; d'autre part elle propose déjà une GTR « best effort » pour ses offres de gros DSL Access et des GTR variées sur les LPT et le bitstream à destination des entreprises, alors que la revente des accès Numéris inclut déjà ces options de GTR.

Dans le même temps, France Télécom observe qu'elle ne peut trouver pour l'essentiel comme offres de gros en Europe, que du dégroupage sans GTR, du bitstream de type grand public, des liaisons louées de détail plus souvent que des liaisons partielles terminales (ce dont témoigne le 13^{ème} rapport de la Commission européenne qui s'en tient désormais à la seule comparaison des tarifs de détail des liaisons louées). Prétendre à bénéficier d'un accès SDSL avec GTR 4 heures

dans les autres pays européens relève encore à ce jour de l'attente inaccessible et lointaine.

La demande de GTR sur une offre de gros résidentielle formulée par l'Autorité, alors même que cette option n'est pas proposée au niveau du marché de détail, pousserait encore plus loin la spécificité française. Elle ne fera qu'accroître l'écart déjà manifeste entre les conditions d'intervention proposées en France et celles auxquelles France Télécom peut prétendre lorsqu'elle opère dans les autres pays européens.

De plus, le maintien, voire l'accentuation, d'un écart injustifié entre les conditions d'intervention sur le marché national et les autres marchés européens ne saurait être soutenu par le seul constat qu'il existerait déjà de manière structurelle une offre plus large sur le marché français.

Dans le document d'analyse en consultation (p.64). « .. l'Autorité rappelle qu'elle a vocation à réguler le seul marché français des communications électroniques et que la demande de France Télécom de baisser les exigences de niveau de qualité de service est incompatible avec les objectifs assignés au régulateur par l'article L.32-1 du CPCE. »

France Télécom s'étonne de cette rédaction et précise qu'elle n'a pas demandé de remettre en cause les exigences, mais bien, en premier lieu, de les légitimer au regard des trois critères de l'analyse concurrentielle et, en second lieu, de proportionner désormais la progression de ces obligations aux progrès des travaux d'harmonisation à engager au niveau européen sur les conditions concrètes de répliquabilité des offres de détail et la qualité de service des offres de gros pour le secteur non résidentiel..

IV.2 Les prestations de LR, LI et in span sont substituables

Les prestations de liaison de raccordement et d'in span peuvent être reproduites par un opérateur colocalisé.

Par ailleurs, tous les sites de commutateurs d'abonnés sont colocalisables. Il n'y a donc pas lieu de distinguer la régulation des prestations de LR et d'In span.

IV.3 Il n'est pas raisonnable d'imposer la mise en œuvre « immédiate » des évolutions tarifaires.

La mise en œuvre sans délai¹⁰ d'évolutions tarifaires pose de nombreux problèmes opérationnels pour France Télécom et pour les opérateurs.

Il semble par conséquent raisonnable et souhaitable qu'un délai minimal d'au moins un mois figure explicitement pour la mise en œuvre d'évolutions tarifaires.

¹⁰ Page 63 « les évolutions que France Télécom pourrait apporter à son offre de référence ... devront respecter un délai de préavis suffisant ... excepté dans les cas d'évolutions des tarifs à la baisse, lesquelles ne nécessitent aucun délai »

IV.4 Le préavis d'information en cas d'évolution de réseau ne doit pas excéder un an

France Télécom estime que le préavis d'information en cas d'évolution du réseau ne doit pas excéder 12 mois. Augmenter ce délai à 18 mois comme le demande l'AFORST aurait en effet pour principal conséquence de fortement limiter la capacité de France Télécom à faire évoluer opérationnellement son réseau, et donc à pouvoir continuer à être un opérateur efficace.

En outre, la quasi-totalité des sites hébergeant des commutateurs d'abonnés étant dégroupés, les impacts de la fermeture d'un CA ont a priori un impact économique relativement limité sur les investissements des opérateurs, et une visibilité de 12 mois est a priori amplement suffisante pour permettre aux opérateurs d'arbitrer entre un investissement incrémental et l'utilisation ou la renégociation d'une prestation de transit.

La fourniture de données indicatives sur l'évolution du réseau de France Télécom à 3 ans devrait fournir une information amplement suffisante pour permettre aux opérateurs d'anticiper les évolutions du réseau de France Télécom susceptible de les impacter.

IV.5 La mutualisation potentielle d'espaces loués doit être examinée au cas par cas

A la page 49, l'Autorité écrit qu'elle « estime qu'il est pertinent que France Télécom permette, pour ce type de site hébergeant plusieurs prestations de gros, que les opérateurs mutualisent les espaces loués pour l'interconnexion et pour l'accès à la boucle locale ».

France Télécom, comme elle a déjà eu l'occasion de l'écrire, rappelle que de telles évolutions auraient nécessairement un impact opérationnel considérable pour France Télécom, en effet :

- les espaces de dégroupage ont été créés avec un accès indépendant, permettant ainsi aux opérateurs dégroupés d'intervenir sans accompagnement de personnel de FT et de disposer d'un environnement en énergie et climatisation particulier ;
- en revanche, les espaces fournis au titre de l'interconnexion sont regroupés dans des salles spécifiques dédiées aux moyens de transmission ;
- les deux types de salles ne sont pas nécessairement mitoyennes et peuvent même être situées à des étages différents d'un même bâtiment.

La pertinence d'opération de migrations d'équipements, de construction de nouveaux câbles de renvoi entre les différents espaces, ou de nouveaux aménagement de salles de transmission devrait donc être envisagées au cas par cas, et en aucun cas érigée comme un principe générique, au risque d'engendrer des coûts non négligeables – potentiellement très supérieurs au bénéfice pour les opérateurs de disposer d'un espace mutualisé – et de présenter des risques opérationnels susceptibles d'impacter la qualité de service des opérateurs et des clients de France Télécom.

IV.6 Sur la mise en œuvre de la modalité de sélection du transporteur vers les numéros au format 09AB

Dans sa réponse à la consultation publique relative aux évolutions techniques des prestations de sélection du transporteur, France Télécom a étudié et confirmé (page 5) la possibilité d'implémentation du processus suivant :

- Création, en sus des modalités existantes de « SdT hors ZLT et hors 09 » et de « SdT avec ZLT et hors 09 », d'une troisième modalité de sélection du transporteur, incluant le trafic de zone locale de tri et la destination Z=9 (modalité C) ;
- Bascule possible des préfixes actuellement utilisés (par la SdT avec et sans zone locale de tri) sur cette modalité à deux dates, T1 et T1 + 6 mois.

France Télécom a très clairement insisté sur le fait que l'opération de bascule était une opération requérant [...] relations homme machine et expliqué que réaliser une telle opération un jour férié ne pouvait qu'engendrer un surcoût inutile dans la mesure où, pour une telle opération, il est indispensable que des exploitants soient présents au moment de la bascule. **Il serait donc préférable que la première bascule ait lieu en semaine, avant la fin janvier 2009** et non pas le 1^{er} janvier comme l'envisage le document.

Par ailleurs, **France Télécom n'a à ce jour pas prévu de prendre en charge de façon spécifique la migration de numéros à l'unité**. Le processus pour réaliser cette opération existe en effet déjà, il s'agit de la prestation d'activation de la sélection du transporteur [...]. Les opérateurs alternatifs auront donc le choix entre

- modifier le préfixe de présélection pour certains clients souhaitant conserver la facturation du trafic vers les numéros au format 09 sur leur facture France Télécom ;
- ou – si ce mode d'action est économiquement plus efficace – basculer l'ensemble d'un préfixe de présélection (la quasi-totalité des opérateurs, lors de la multilatérale organisée par l'Autorité, ayant déclaré être intéressés et privilégier cette option) ;

Enfin, il n'est peut être pas souhaitable que la régulation ex ante impose à France Télécom une tarification « *forfaitaire par demande groupée* ».

Pour pouvoir être réalisée avant la suppression de la modalité « SdT hors ZLT », l'opération suppose en effet de nouveaux développements permettant de gérer trois modalités simultanément, dont le recouvrement, par un mécanisme forfaitaire : elle peut ne pas présenter les garanties de complétude et d'équité nécessaires du fait de la forte incertitude sur la prévision du nombre de demandes forfaitaires.