

Consultation de l'ARCEP sur les méthodes de valorisation
de la boucle locale de cuivre

CONTRIBUTION DE TELECOM ITALIA FRANCE

Telecom Italia France se félicite de la consultation lancée par l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes relative aux méthodes de valorisation de la boucle locale de cuivre qui répond à une de ses demandes récurrentes depuis son entrée sur le marché en français en octobre 2003.

Premier opérateur à avoir lancé des services à destination du marché résidentiel basé sur le dégroupage total, Telecom Italia France a en effet à de nombreuses reprises attiré l'attention de l'Autorité sur l'inadéquation de la tarification de l'accès, et donc l'évaluation des coûts de la boucle locale cuivre, pour permettre le développement d'une concurrence équitable bénéfique sur le long terme aux consommateurs.

Plutôt que de se prononcer sur le choix d'une méthode tarifaire par rapport à une autre, Telecom Italia France renvoi à ce titre aux travaux multilatéraux réalisés par l'AFORST, nous axerons nos commentaires sur les principes prioritaires qui doivent, selon nous, guider les travaux de l'Autorité.

1/ La tarification de l'accès à la boucle locale doit favoriser l'investissements dans les réseaux, seule garantie d'une concurrence effective et durable

La concurrence par les réseaux doit rester l'objectif prioritaire du régulateur

Dans sa mission de régulation du secteur, il appartient aux régulateurs sectoriels de privilégier le développement d'une « concurrence par les réseaux » plutôt que d'un modèle de concurrence par les services. Le dégroupage total participe directement à cet objectif.

La plupart des régulateurs reconnaissent que la concurrence par les services n'est pas un modèle concurrentiel efficace et souhaitable pour le long terme et que la concurrence par les réseaux, doit rester l'objectif primordial de la régulation. Le régulateur britannique, l'Oftel, note ainsi (cf. Oftel, 1999) :

« Only competition between networks can deliver competition in the supply of network services which are a necessary input into basic retail or enhanced services for consumers. Without network competition, even vigorous competition between service providers will not prevent customers being disadvantaged by any inefficient and/or expensive provision of such network services. While believing that there is a need to encourage more effective competition between and from service providers, Oftel is concerned not to undermine network competition¹. »

Non seulement la concurrence par les réseaux produit de meilleurs résultats pour le consommateur en termes de prix proposés sur le marché, mais elle est également meilleure en termes d'innovation. Comme le note encore l'Oftel, les innovations de produits seront plus nombreuses si les opérateurs de télécommunications ont le contrôle de leur infrastructure (Oftel, 2001) :

¹ Cité dans « Concurrence par les services ou concurrence par les infrastructures dans les télécommunications ? » Marc Bourreau, Pinar Dogan, Economie Publique 1/2003.

« Competition at the infrastructure level should in turn feed through to competition in the provision of services, providing consumers with a choice of packages, pricing structures and customer service options.² »

Le développement du dégroupage total est fondamental du point de vue du consommateur et de la concurrence

Tout d'abord, s'agissant du consommateur final, le dégroupage total permet à un opérateur d'offrir toute la gamme des services de FRANCE TÉLÉCOM, à commencer par un raccordement en voix analogique, service de base pour lequel à l'exception des rares zones où le câble présente ses services, cette dernière jouit toujours d'un monopole. Le dégroupage total offre surtout la possibilité de compléter cette offre de base, au fur et à mesure de l'évolution des besoins du consommateur en lui proposant des forfaits comportant de multiples services correspondant à ses attentes (services convergents voix, data, video...)

Du point de la concurrence, le dégroupage total offre aux opérateurs alternatifs la possibilité de contrôler directement la qualité du service fourni à la clientèle tout en optimisant ses investissements par rapport au dégroupage partiel. Pour l'opérateur alternatif, le « dégroupage total suppose [en effet] les mêmes investissements en termes de capillarité du réseau et d'installation d'équipements actifs que le dégroupage partiel, tout en [lui] permettant de proposer des services supplémentaires à ses clients »³. Seul le dégroupage total permet ainsi aux opérateurs alternatifs de pouvoir envisager des perspectives de croissance plus attractives et permet, de ce fait, l'instauration d'une réelle concurrence vis-à-vis de FRANCE TÉLÉCOM.

Il permet également à l'opérateur d'intervenir directement pour régler les éventuels problèmes de qualité sans passer par FRANCE TÉLÉCOM comme de maîtriser l'intégralité de sa relation client. « le dégroupage total, dans la mesure où il met à disposition de l'opérateur alternatif l'intégralité de la paire de cuivre, permet aux abonnés de s'affranchir de l'abonnement au service téléphonique facturé par FRANCE TÉLÉCOM et d'avoir pour unique interlocuteur l'opérateur alternatif dont ils sont clients. Le client bénéficie alors d'une facture unique pour tous ses services de télécommunications, et l'opérateur contrôle l'accès à ce client »⁴.

Le dégroupage total constitue un modalité d'accès essentiel pour réaliser les objectifs de libéralisation du marché des télécommunications et son objectif principal du développement de la concurrence et de services innovants, au bénéfice du consommateur final.

Une approche volontariste de l'Autorité pourrait doper le développement du dégroupage total en France

Le 15 avril 2005, le dégroupage total ne concernait que 150 000 lignes à comparer à presque 2 millions de lignes partiellement dégroupées.

² Cf. note n° 1 précitée.

³ *Analyse des marchés pertinents, document transmis au Conseil de la concurrence relatif à l'analyse faite par l'ART du marché du dégroupage : délimitation du marché et opérateur puissant, octobre 2004.*

⁴ *Analyse des marchés pertinents, document transmis au Conseil de la concurrence relatif à l'analyse faite par l'ART du marché du dégroupage : délimitation du marché et opérateur puissant, octobre 2004, soulignement ajouté.*

Une telle situation constitue clairement une anomalie en Europe où le dégroupage total s'est développé plus rapidement que le dégroupage partiel (voir tableau de l'ECTA ci-dessous).

Dernier rapport de l'ECTA (4ème trimestre 2004)

Pays	Dégroupage total	Dégroupage partiel
Austria	100%	0%
Belgium	69%	31%
Denmark	56%	44%
Finland	84%	16%
France	6%	94%
Germany	100%	0%
Greece	66%	34%
Ireland	20%	80%
Italy	97%	3%
Luxembourg	100%	0%
Netherlands	10%	90%
Portugal	100%	0%
Spain	68%	32%
Sweden	12%	88%
UK	39%	61%

Il convient de noter à cet égard que l'approche volontariste de l'Autorité en matière de dégroupage partiel, et en particulier au travers de ses décisions tarifaires de 2002, a joué un rôle très important dans le décollage du dégroupage partiel et ainsi le succès de l'Internet haut débit en France.

A contrario, aucune décision tarifaire de l'Autorité n'est intervenue en matière de dégroupage total depuis plus de 3 ans.

2/ La tarification de l'accès à la boucle locale doit être cohérente avec les prix de détail en vigueur sur le marché et préserver un espace économique suffisant pour le développement de la concurrence

Telecom Italia France estime que la tarification de la boucle locale ne peut être envisagée sans prise en compte du niveau de l'abonnement de détail qui constitue une donnée essentielle de l'équation pour les nouveaux entrants. A cet égard, on peut regretter que la nécessité d'un espace économique suffisant entre tarif du dégroupage et abonnement de détail ne figure pas au titre des principes mis en avant dans la consultation publique de l'Autorité.

Cette donnée est d'autant plus essentielle que l'Autorité a approuvé une hausse de l'abonnement de FT sur trois ans, sans que cette décision ne s'appuie sur des considérations de coût mais en privilégiant une approche de type benchmark européen. Dans ces conditions, Telecom Italia France considère que la priorité doit être donnée par l'Autorité à l'instauration immédiate, dès juillet 2005, d'un espace économique suffisant avec l'abonnement, dont le niveau est désormais fixé.

Les offres fondées sur le dégroupage total n'ont jamais bénéficié et ne bénéficient toujours pas d'un espace économique suffisant pour assurer leur développement. De fait, du 16 avril 2002 au 28 février 2005, compte tenu du niveau du tarif de dégroupage total de France Télécom, l'espace économique ouvert aux concurrents souhaitant proposer des offres fondées sur cette modalité de dégroupage n'aura jamais dépassé 0,37 Euros.

En réalité, l'espace économique ouvert aux nouveaux entrants est encore plus restreint car, à la redevance de 10,50 euros (9,5€ aujourd'hui) s'ajoutent notamment les frais de mise en service et de résiliation de la ligne dégroupée mais aussi l'ensemble des coûts annexes au dégroupage (comme les LIB, câbles de renvoi, colocalisation, emplacement, énergie...) que l'ART audite également en ce moment pour s'assurer de leur orientation vers les coûts.

De plus, il convient de noter que cet espace économique est encore plus réduit si l'on ajoute un certain nombre de surcoûts « cachés » liés aux multiples contraintes contractuelles et opérationnelles imposées par FRANCE TÉLÉCOM dans la mise en œuvre d'un accès dégroupé totalement et à la très pauvre qualité de service fourni par France Télécom jusqu'à présent.

Cette extrême faiblesse de l'espace économique ouvert aux nouveaux entrants sur le dégroupage total a été relevé de manière régulière par la Commission et, dernièrement encore, dans son 10^{ème} Rapport sur la Régulation et les Marchés des Communications Electroniques (publié le 2 décembre 2004) :

« The revised reference unbundling offer (RUO), published in December 2003, has not been the subject of any decision by the ART. There has been criticism that it does not contain a significant change to the tariffs for full unbundling which, in contrast to shared access, has met with little success in France, and where there is little appreciable difference between the monthly charge and the monthly retail subscription.⁵ »

La décision de France Télécom de baisser d'un euro le tarif récurrent du dégroupage total à compter du 1^{er} juin 2005 est loin de résoudre la problématique de l'espace économique entre cette prestation de gros et le tarif de détail de l'abonnement de France Télécom. En effet, l'écart entre le prix de l'abonnement et celui du dégroupage de deux euros en vigueur depuis le 1er juin 2005, est loin de l'écart jugé suffisant par les opérateurs alternatifs pour permettre le développement de la concurrence.

Le président de l'ARCEP lui-même a reconnu que l'espace économique dont disposent les offres fondées sur le dégroupage total est insuffisant puisque, dans un entretien au journal les Echos le 8 février dernier, il observait que l'établissement d'une « concurrence pérenne » supposerait un écart d'au moins 4 euros mensuels entre le tarif de l'abonnement et celui de la location de la paire de cuivre.

Il convient de noter qu'en Italie, le tarif du dégroupage total ne repose pas sur un strict respect d'une orientation vers les coûts (quelque soit la méthode de valorisation des coûts retenue) mais d'abord sur une approche comparative. L'espace économique ainsi créé entre le tarif de détail et le tarif de gros est d'environ 40%.

Des écarts similaires entre tarif de détail et tarif de gros existent dans d'autres pays européens. (voir ci-dessous et en annexe)

⁵ Page 124 de l'annexe 1 au 10^{ème} Rapport de la Commission sur la Régulation et les Marchés des Communications Electroniques.

L'ARCEP devrait donc adopter sans délai et de manière transitoire un mécanisme de contrôle des tarifs qui indépendamment d'une stricte orientation vers les coûts crée un écart suffisant entre tarif de détail et tarif de gros permettant un "décollage immédiat du dégroupage total" et l'atteinte d'un taux de pénétration du dégroupage total équivalent à celui obtenu avec le dégroupage partiel.

En effet, l'étude jointe en annexe montre l'étroite corrélation existant en Europe entre le niveau de déploiement du dégroupage total et le niveau de l'espace économique existant entre tarif de l'abonnement et tarif du dégroupage. Ainsi, le niveau moyen de cet espace dans les 5 pays concentrant l'essentiel des accès dégroupés (92%), l'Autriche, le Danemark, la Finlande et l'Allemagne, s'établissait en décembre dernier à 3,5 euros par mois. En prenant en compte les frais d'accès au service, cet écart moyen est encore plus élevé à 4,2€. **En appliquant ces écarts moyens à la situation française, le tarif mensuel d'un accès totalement dégroupé devrait immédiatement baissé à un niveau situé entre 7,1€ et 8,5€.** Encore une fois ces valeurs ne préjugent pas du tarif qui devra ressortir de l'application d'une méthode de coûts approprié à la valorisation du coût de l'accès mais elles se justifient d'un point de vue concurrentiel, compte tenu du niveau actuel de l'abonnement de France Télécom et de son évolution programmée.

Telecom Italia France considère qu'il serait parfaitement injustifié et dangereux pour la concurrence de décaler dans le temps la création d'un espace économique suffisant qui doit se situer aux alentours de celui existant aujourd'hui en Italie.

Il serait d'autant plus dangereux pour la concurrence de laisser France Télécom bénéficier de revenus supplémentaires d'environ 400 millions par an sans baisse du tarif du dégroupage total alors que l'on se trouve dans un contexte d'absence de réelle séparation comptable et fonctionnelle de ses activités amont et aval de France Télécom qui rend quasi impossible ou à tout le moins très difficile la mise en œuvre d'un contrôle comptable susceptible d'empêcher des subventions croisées.

3/ La tarification de l'accès doit préserver l'attractivité du dégroupage par rapport à une offre de revente de l'abonnement de France Télécom

Nous avons évoqué ci-dessus de manière générale la nécessité de favoriser une concurrence par les réseaux plutôt qu'une concurrence basée sur des offres de revente. Or, cette question va se poser de manière très concrète dans les mois qui viennent en France avec l'introduction d'une offre de revente de l'abonnement téléphonique de France Télécom prévue début 2006.

L'ARCEP elle-même, dans sa consultation publique sur l'analyse des marchés de la téléphonie fixe de juillet 2004, soulignait l'existence d'un risque lié au lancement de l'offre de revente en gros de l'abonnement et appelait de ses vœux que ce lancement s'effectue dans des conditions telles que les opérateurs ne seraient pas désincités à investir dans le dégroupage total :

« Maintien des incitations à l'investissement : L'objectif premier de la vente en gros du service de raccordement est de promouvoir une concurrence effective sur l'ensemble des marchés de détail des services en bande étroite, en levant certaines des difficultés actuelles qui s'opposent à l'exercice d'une concurrence équitable entre les opérateurs sur le marché des communications. Au-delà de cet objectif, il paraît nécessaire de veiller à ce que l'introduction de cette offre de gros ne crée pas une désincitation au déploiement d'infrastructures alternatives, notamment via le dégroupage total de la boucle locale. (soulignement ajouté)

En insistant sur la nécessaire vigilance qui doit s'imposer sur le « timing » et les conditions du lancement d'une offre de revente en gros de l'abonnement, pour ne pas gêner l'essor du dégroupage total, l'ARCEP n'a fait d'ailleurs qu'exprimer les préoccupations du Groupement des Régulateurs Européens (le GRE), auquel elle appartient, lequel indiquait en avril 2004 :

« Wherever the incumbent's network is opened to competitors at more than one level (e.g. local loop unbundling, carrier pre-selection and wholesale line rental), NRAs have to be careful to correctly design the relative prices of the different options in relation to one another and in relation to the retail prices prevailing in the market. Too low a price on one level may inhibit investment on another level, where replication may be desirable. If a new possibility of market entry is opened up by the regulator, therefore, it has to take into account the options which already exist and ensure consistency between them. (soulignement ajouté)

Or, en introduisant la revente en gros de l'abonnement pour le 1er trimestre 2006 (l'offre de référence FRANCE TÉLÉCOM devant être disponible au 1er septembre 2005), alors que le dégroupage total ne connaîtra – aux termes mêmes de l'avis du 3 février 2005 – des conditions optimales de développement qu'en 2007, l'ARCEP, à travers ce décalage temporel et économique, réalise ce risque. Elle crée ainsi une situation de désincitation à l'investissement contre laquelle elle et les autres régulateurs européens mettent précisément en garde depuis 2004 !

Cette remarque ne vise pas à remettre en cause la pertinence d'une offre de revente de l'abonnement dès lors que celle-ci vient en complément du dégroupage total dans les zones où celui-ci n'est pas encore disponible ou ne le sera pas jamais.

En revanche dans les zones où le dégroupage est possible, compte tenu de l'apparente – mais apparente seulement – substituabilité du point de vue du consommateur entre les offres fondées sur le dégroupage total et celles fondées sur la revente en gros de l'abonnement, il existe un risque réel de « télescopage » entre le dégroupage total et la revente en gros de l'abonnement si les conditions d'un développement réel du dégroupage total ne sont pas réunies avant le début de l'année 2006.

Les offres de revente de l'abonnement et celles issues du dégroupage seront en effet frontalement en concurrence, tant au stade du gros qu'au stade du détail, avec un écart économique extrêmement limité. Selon les informations actuellement disponibles, FRANCE TÉLÉCOM offrirait aux opérateurs alternatifs une remise pour la revente en gros de l'abonnement de l'ordre qui devrait se comprendre en 8 % à 15-20 % par rapport au prix de détail de l'abonnement. Un récent article de La Tribune indique en effet :

« FRANCE TÉLÉCOM veut que la revente de l'abonnement soit effectuée à un prix inférieur de 8 % alors que l'ART désire une ristourne de 15 % à 20 %. »⁶

Ces hypothèses sont rapportées dans le tableau ci-dessous. Elles montrent, que, quel que soit le prix de gros de l'abonnement, un opérateur de dégroupage total ne disposera, par rapport à la revente de l'abonnement, que d'un écart ridiculement faible, de l'ordre d'un euro.

⁶ « FRANCE TÉLÉCOM veut une hausse de l'abonnement de 20 % sur trois ans », *La Tribune du 31 décembre 2004, joint en Annexe []*.

Si l'ARCEP obtient ce qu'elle souhaite 15 % de remise, l'effet sera de replacer l'écart entre tarif du dégroupage total et la revente de l'abonnement dans la situation qui était la sienne avant l'avis du 3 février, par rapport au tarif de l'abonnement au détail (0.37 euro d'écart contre 0.44).

2005-2006	Prix de détail	Réduction de 8%	Réduction de 15%	Réduction de -20%
Abonnement stade du gros	11,7	10,76	9,95	9,36
Prix Dégroupage total	9,5	9,5	9,50	9,5
Différence	2,2	1,26	0,44	-0,14

Or, toute structuration du marché autour de la revente en gros de l'abonnement et aux dépens du dégroupage total serait directement préjudiciable aux consommateurs, tant en termes de services qu'en termes économiques : les consommateurs se verraient ainsi privés de la possibilité de bénéficier d'une série de services innovants, tout en devant continuer à payer pour leur abonnement téléphonique une somme certes moins élevée que celle imposée désormais par FRANCE TÉLÉCOM, mais significativement plus importante que celle rendue possible par le biais du dégroupage total.

L'ARCEP devra donc être particulièrement vigilante dans la détermination des tarifs de l'accès de ne pas structurer le marché autour d'un modèle sous-optimal de concurrence par les services par rapport à la concurrence totale que permet le dégroupage total, qui serait de nature à affecter gravement et durablement les intérêts du secteur (et partant du consommateur).