

Avis n° 00–28 de l’Autorité de régulation des télécommunications en date du 7 janvier 2000 relatif à la demande d’avis du Conseil de la concurrence sur la saisine et la demande de mesures conservatoires présentées par 9 Télécom relatives à certaines pratiques de France Télécom sur le marché des services d’accès à Internet à haut débit via les technologies xDSL

L’Autorité de régulation des télécommunications,

Vu le code des postes et télécommunications, et notamment son article L. 36–10,

Vu l’avis n° 99–582 de l’Autorité en date du 7 juillet 1999 sur les décisions tarifaires de France Télécom n° 99077 E relative à la création des services Netissimo et Turbo IP et n° 99078 E relative à l’expérimentation du service Turbo LL,

Vu la saisine du Conseil de la concurrence par 9 Télécom en date du 29 novembre 1999, assortie d’une demande de mesures conservatoires,

Vu la demande d’avis du Conseil de la concurrence reçue le 7 décembre 1999,

Après en avoir délibéré le 7 janvier 2000,

La saisine a pour objet de faire constater et sanctionner par le Conseil de la concurrence la mise en oeuvre de certaines pratiques par France Télécom sur le marché des services d’accès à Internet par les technologies xDSL, pratiques estimées par 9 Télécom contraires à l’article 8 de l’Ordonnance n° 1243 du 1^{er} décembre 1986.

A titre de mesures conservatoires, 9 Télécom demande au Conseil *"d’enjoindre à France Télécom de ne pas étendre ses offres xDSL par rapport à celles autorisées en vertu de la décision d’homologation du 12 juillet 1999 (ou d’interrompre ces offres si elles ont été étendues avant que le Conseil n’ait pu se prononcer), et ce tant que France Télécom ne respecte pas les conditions prévues par l’Autorité dans son avis n° 99–582, à savoir :*

- *une offre d’interconnexion ATM, correspondant à l’option 3 retenue dans la consultation publique de l’Autorité (telle que détaillée dans un courrier de 9 Télécom à France Télécom du 14 septembre 1999) ;*
- *une offre conforme à l’option 1 de la consultation, permettant aux opérateurs tiers qui le souhaitent de débiter les tests d’option 1 à partir du 1^{er} juin 2000, et d’obtenir sans délai de France Télécom pour ces tests, les informations techniques nécessaires, telles que précisées dans la lettre de 9 Télécom à France Télécom du 5 novembre 1999".*

Le présent avis porte principalement sur cette demande de mesures conservatoires. Le Conseil pourra utilement saisir à nouveau l’Autorité afin de disposer d’analyses complémentaires dans le cadre de l’examen au fond de la saisine.

I. Le contexte

Depuis l’ouverture à la concurrence du marché des télécommunications au 1^{er} janvier 1998, les acteurs se sont pour la plupart positionnés sur la mise en place d’une activité liée à l’acheminement et à la fourniture du

service téléphonique longue distance. Au fur et à mesure du déploiement d'infrastructures de transmission par les opérateurs, de nombreuses offres, rendues disponibles par la sélection du transporteur et l'interconnexion au réseau de France Télécom, ont ainsi pu se développer.

Sur le marché de la boucle locale, l'ouverture à la concurrence s'est manifestée principalement par le déploiement de boucles optiques de raccordement d'entreprises sur des zones à fort potentiel, le développement sur le câble de services d'accès à Internet et de services téléphoniques, et la mise en oeuvre d'expérimentations de boucle locale radio.

Dans ce contexte, l'utilisation des infrastructures locales existantes couvrant l'ensemble du territoire présente assurément de forts potentiels, tant pour le développement d'offres concurrentes de service téléphonique que pour le développement de nouvelles offres de services à haut débit.

Compte tenu de ces enjeux, l'Autorité a engagé une réflexion sur le développement de la concurrence sur la boucle locale, soumise en octobre 1998 à la Commission consultative des réseaux et services de télécommunications. Deux groupes de travail ont été constitués à cette occasion, l'un sur les aspects économiques, l'autre sur les aspects techniques et opérationnels. Suite aux travaux de ces groupes, l'Autorité a engagé une consultation publique en avril 1999 afin notamment de recueillir l'avis des acteurs sur différentes options envisageables pour la mise en oeuvre du dégroupage de la boucle locale.

La synthèse des contributions publiée en décembre 1999 a permis de faire ressortir en particulier deux options privilégiées par les acteurs :

- l'accès à la paire de cuivre (option 1 de la consultation) consiste en la fourniture par France Télécom de paires de cuivre nues à l'opérateur entrant, lequel installe ses propres équipements sur ces paires. L'accès aux paires de cuivre permet à l'opérateur entrant de fournir l'ensemble des services à haut débit, mais également à bas débit ;
- l'accès au circuit virtuel permanent (option 3 de la consultation) consiste en la fourniture de transport de données à haut débit entre l'abonné et un point de présence de l'opérateur, un circuit virtuel étant dédié à chaque raccordement à haut débit. La mise en oeuvre de cette option permet au client d'être le client du nouvel opérateur pour un service de transport de données à haut débit tout en restant client de France Télécom pour le service téléphonique.

Au cours de cette même période, France Télécom a développé la technologie ADSL, qui permet d'offrir à l'abonné, sur la ligne téléphonique traditionnelle, un service de transmission de données à haut débit (plusieurs Mbits/s en voie descendante et quelques centaines de kbits/s en voie remontante), tout en maintenant, sur cette même ligne la disponibilité du service téléphonique. France Télécom a ainsi expérimenté cette technologie sur des zones limitées, avec sa filiale France Télécom Interactive.

A la suite de ces expérimentations, France Télécom a, au cours du mois d'avril 1999, soumis à homologation tarifaire les offres fondées sur la technologie ADSL, sur un périmètre géographique constitué des six premiers arrondissements de Paris et des villes de Vanves, Neuilly-sur-Seine et Issy-les-Moulineaux. Ces offres consistent d'une part en des services fournis à l'abonné d'accès à Internet à haut débit (dénommé "Netissimo"), d'autre part un service fourni aux ISP (dénommé "Turbo IP") permettant à ces derniers de rendre leurs services accessibles aux abonnés disposant de l'accès à haut débit.

Au même moment, la société Grolier Interactive a saisi le Conseil de la concurrence d'une demande de mesures conservatoires, faisant valoir que, compte tenu de l'avance technique et commerciale prise par France Télécom et sa filiale France Télécom Interactive lors des expérimentations réalisées, le lancement des offres ADSL par France Télécom sans que soit assurée l'égalité d'accès des autres ISP à la technologie ADSL portait gravement atteinte aux conditions de concurrence sur le marché. Par une décision n°

99–MC–06 du 23 juin 1999, le Conseil a enjoint à France Télécom de suspendre la commercialisation de toute offre d'accès rapide à Internet par la technique ADSL pendant une période de quinze semaines suivant la recette des équipements, date à partir de laquelle France Télécom s'est engagée à communiquer à tous les ISP qui lui en feraient la demande les informations qui leur sont nécessaires pour la mise en place de leur offre d'accès à Internet par ADSL. En application de cette décision, les ISP ont été en mesure d'offrir leurs services à compter du 3 novembre 1999.

L'Autorité, prenant en compte les recommandations du Conseil, a rendu un avis n° 99–582 en date du 7 juillet 1999 sur le lancement des offres ADSL de France Télécom sur le périmètre concerné. Cet avis a été suivi d'une homologation ministérielle le 12 juillet 1999.

Aujourd'hui, grâce à ces décisions, les conditions de concurrence loyale entre les ISP sur le marché de l'ADSL paraissent assurées. En revanche, l'intervention des opérateurs sur ce marché, qui ont vocation à offrir des services à la fois aux clients finals et aux ISP, reste, à ce stade, hypothétique : bien que le calendrier de mise en place du dégroupage de la boucle locale se précise, ses conditions détaillées de mise en oeuvre ne sont pas aujourd'hui définies.

Cette situation, au moment même où France Télécom s'engage dans un déploiement rapide de ses offres ADSL, présente des risques concurrentiels importants et immédiats sur un marché caractérisé par des perspectives de croissance importante.

Le marché de l'accès à Internet commuté, représenté par le chiffre d'affaires des communications d'accès, peut être estimé, en 2000, sur la base d'un volume de trafic de l'ordre de 26 milliards de minutes, à environ 4 milliards de francs, ce qui représente une croissance de plus de 100 % par rapport à 1999. Ce trafic devrait dépasser, au cours de l'année 2000, 15 % du trafic total téléphonique de France Télécom.

Au sein de ce marché, les accès à haut débit pourraient correspondre à une fourchette de 5% à 7% des abonnés en 2000, puis croître jusqu'à une fourchette comprise entre 15% et 30% en 2003. Sur la base des niveaux tarifaires pratiqués par les câblo-opérateurs ou par France Télécom pour l'ADSL (entre 300 et 400 francs par mois), le marché des accès à Internet à haut débit pourrait atteindre, en situation de concurrence effective, entre 500 et 900 millions de francs en 2000, et croître jusqu'à 3 à 6 milliards de francs en 2003.

Ainsi, le déploiement massif de l'ADSL par France Télécom, en l'absence de conditions d'accès au réseau local support de cette technologie permettant aux opérateurs d'intervenir sur ce marché, présente des risques d'entrave à la concurrence, et pourrait compromettre le développement futur de ce marché.

C'est également dans ce contexte que l'Autorité a mis en demeure France Télécom, par une décision du 24 décembre 1999 rendue publique, de lui soumettre avant le 10 janvier 2000, conformément à son cahier des charges, ses offres ADSL déployées en dehors des zones géographiques homologuées en juillet 1999.

II Les offres et la situation des acteurs

2.1 La situation présente

a) Les services fournis par France Télécom

France Télécom propose :

- aux clients finals les offres Netissimo correspondant à l'accès à Internet par ADSL,
- aux ISP l'offre Turbo IP qui leur permet de rendre leurs services IP accessibles aux abonnés disposant d'un accès ADSL.

Les offres Netissimo sont destinées au client final. Elles se traduisent par l'installation chez ce client d'un filtre et d'un modem ADSL, à partir desquels un service de données à haut débit est offert selon deux formules distinctes :

– *Netissimo 1*, comprenant un accès permanent et illimité en durée à un service IP, en monoposte, à des débits crêtes de 500 kbit/s en voie descendante (du réseau IP vers l'abonné) et 128 kbit/s en voie remontante (de l'abonné vers le réseau IP). Le prix d'accès au service comprend l'installation du filtre et du modem ADSL ; il s'élève à 642,62 francs HT (775 francs TTC) ; le prix mensuel d'abonnement est de 219,73 francs HT (265 francs TTC).

Le client peut choisir soit d'acheter le modem ADSL, pour 1 650,08 francs HT (1 990 francs TTC), soit de le louer pour 37,31 francs HT (45 francs TTC) par mois ;

– *Netissimo 2*, comprenant la location d'un modem ADSL ainsi qu'un accès permanent et illimité en durée à un service IP, en configuration monoposte ou réseau local, à des débits crêtes de 1 Mbit/s en voie descendante et 256 kbit/s en voie remontante. Le prix d'accès au service est de 990 francs HT (soit 1 193,94 francs TTC) ; le prix mensuel d'abonnement est de 700 francs HT (soit 844 francs TTC).

L'offre Turbo IP est destinée aux ISP. Elle consiste en une offre de collecte des flux de données des abonnés Netissimo, organisée géographiquement selon une découpe en plaques, de taille comparable à celle d'un département. Dans le cas où le point de présence de l'ISP est suffisamment proche du point de collecte appelé " cœur de plaque ", France Télécom facture à l'ISP, outre les frais d'accès au service (40 000 francs HT pour un raccordement à 2 Mbit/s et 80 000 francs pour un raccordement à 34 ou à 155 Mbit/s), un abonnement mensuel de 19 000 francs pour un raccordement à 2 Mbit/s, 40 000 francs pour un raccordement à 34 Mbit/s et 80 000 francs pour 155 Mbit/s. Lorsque le point de présence de l'ISP est en dehors du cœur de plaque, France Télécom facture en sus, selon le débit du raccordement : 1 000, 3 000 ou 4 500 francs par mois et par kilomètre.

Dans les deux cas, s'ajoute une facturation de la capacité de trafic IP mise à disposition de l'ISP, par tranche de 500 kbit/s, avec une tarification dégressive allant de 3 000 francs par mois et par tranche de 500 kbit/s entre 0 et 2 Mbit/s, jusqu'à 2 200 francs par mois par tranche de 500 kbit/s au-delà de 34 Mbit/s. France Télécom impose à l'ISP un certain dimensionnement de la bande passante sur son lien de raccordement.

b) Les services fournis par les ISP

À la suite de la décision du Conseil précitée, plusieurs ISP ont pu lancer leurs offres commerciales. Ont ainsi été observées en fin d'année 1999, les offres suivantes.

Fournisseur d'accès	Abonnement mensuel	Date de disponibilité
Wanadoo (France Télécom Interactive) Offre correspondant à Netissimo 1	165 francs TTC (135 pendant 6 mois j. 31/01/ 00)	3 novembre 1999
Club-Internet Offre correspondant à Netissimo 1	130 francs TTC	3 novembre 1999
Free Offres correspondant à Netissimo 1 et 2	Provisoirement gratuit	Mi décembre 1999
Nerim Offre corresp. à Netissimo 1 :	120 francs TTC	Annoncé le 24 décembre
Offre corresp. à Netissimo 2 :	390 francs HT	

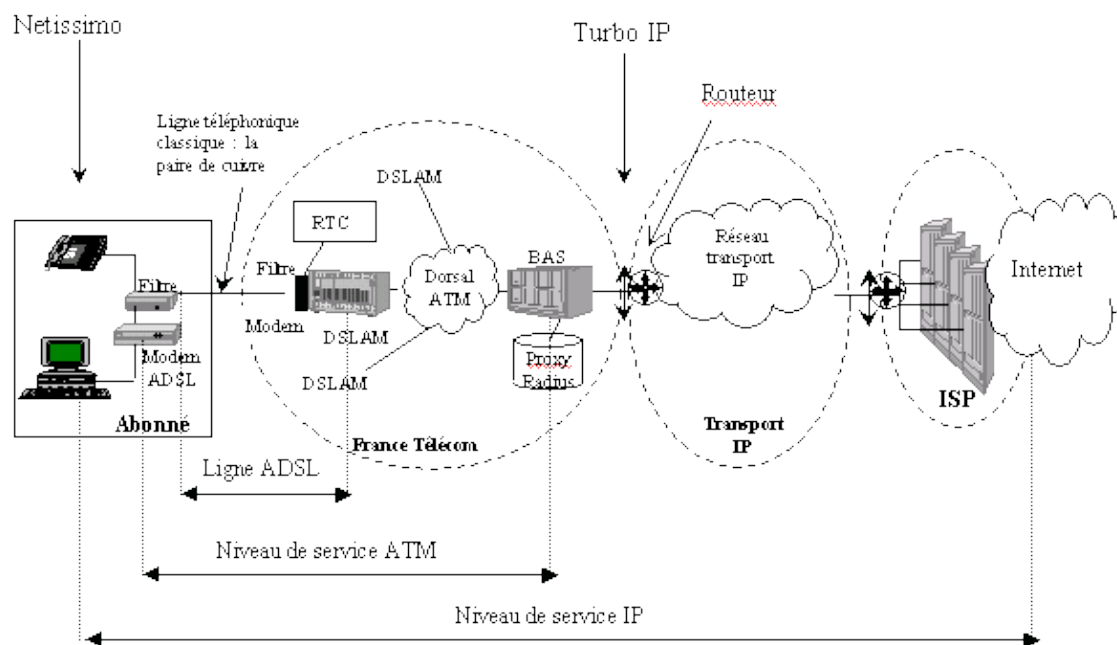
Easynet		Décembre 1999
World Online	129 francs TTC	Décembre 1999
Worldnet		3 novembre 1999
Offre correspondant à Netissimo 1	130 francs TTC	

Si dans la plupart des cas l'abonné achète Netissimo à France Télécom et un abonnement à l'ISP lui-même abonné à Turbo IP, de premières offres "intégrées" sont apparues sur le marché, telle que celle proposée par la société Easynet. Cette possibilité est ouverte par deux offres récemment établies par France Télécom dont l'Autorité a eu connaissance. L'une consiste en la commercialisation indirecte de Netissimo par les ISP, sous la forme d'un commissionnement par abonnement placé (de l'ordre de 100 à 300 francs hors taxes selon le type de contrat). L'autre consiste en la revente du service Netissimo aux clients finals, dans le cadre d'une offre dénommée "IP/ADSL" (cf. § 4.2.b).

c) *Le champ d'intervention des opérateurs et prestataires de transport*

• *L'architecture ADSL*

La fourniture des services Netissimo et Turbo IP met en oeuvre un certain nombre d'éléments existants du réseau local de l'opérateur, ainsi que des équipements spécifiques, selon l'architecture suivante.



La ligne téléphonique classique est inchangée. Lui sont adjoints, à chacune de ses deux extrémités, un modem et un filtre, situés d'une part chez l'abonné, d'autre part au niveau du DSLAM (*Digital Subscriber Line Access Multiplexer*), situé dans le local de France Télécom dans lequel elle aboutit (local abritant le "répartiteur").

Ce couple d'équipements permet la transmission de données à haut débit sur la ligne téléphonique classique, en parallèle avec les signaux téléphoniques ordinaires : il transforme la ligne en une ligne ADSL. Chaque DSLAM couvre un certain nombre de lignes ADSL qui sont situées dans la zone la plus proche du répartiteur dans lequel il est installé.

L'accès à Internet est réalisé par France Télécom selon une organisation à deux niveaux :

- le niveau du transport de données selon le protocole ATM établi, via la ligne ADSL, entre le modem situé chez le client final et les équipements appelés BAS. Chaque BAS regroupe le trafic ATM issu d'une dizaine de DSLAM : un BAS gère donc le trafic issu de l'ensemble des lignes ADSL situées dans les zones couvertes par les DSLAM qui lui sont connectés. La zone ainsi couverte par un BAS est appelée " plaque " par France Télécom ;
- le niveau du service IP se situe au dessus de la couche ATM. Les flux de données IP issus des ordinateurs connectés sont acheminés par les circuits ATM établis entre les modems ADSL des clients et les BAS. Ces flux sont livrés par les BAS à des routeurs IP que France Télécom propose d'installer dans les locaux des ISP. Ces routeurs IP de France Télécom dialoguent avec les routeurs IP des ISP.
- *L'intervention des opérateurs sur le segment de transport IP*

Au sein de la chaîne de services ADSL, le champ d'intervention des opérateurs concurrents ayant déployé des infrastructures de transmission est aujourd'hui limité à la fourniture aux ISP d'une prestation de transport de données en mode IP entre les plaques départementales ADSL définies par France Télécom : l'offre Turbo IP de base comprenant l'acheminement des flux IP jusqu'au site utilisateur présent dans le cœur de plaque, ce n'est qu'à partir de ces points que les opérateurs concurrents peuvent proposer une prestation de transport IP, en prolongeant la liaison jusqu'au site de l'ISP supposé centralisé. Il est à noter également que, sur ce segment, la position de France Télécom, par le biais de sa filiale Transpac, est prépondérante.

Le champ d'intervention des opérateurs est donc, en l'état, particulièrement réduit :

- du point de vue géographique, leur intervention ne s'étend pas à l'ensemble des infrastructures qu'ils ont d'ores et déjà déployées en propre et ne permet donc pas d'en optimiser l'utilisation ;
- du point de vue fonctionnel, l'offre de France Télécom est en l'état une prestation couplée IP-ATM, qui détermine les niveaux de débits et de qualité de service du transport depuis l'abonné jusqu'au site utilisateur. Les opérateurs ne peuvent proposer qu'un relais de cette offre, sans diversification possible de ses paramètres.
- *L'intervention des opérateurs vis-à-vis du client final*

Du côté du client final, les opérateurs ne sont en mesure d'intervenir, aujourd'hui, que par la revente des services Netissimo de France Télécom. Cette revente exclut toute maîtrise de la définition des services fournis au client final et place les opérateurs dans une position de simple revendeur de services de France Télécom.

2.2. Le partage de la valeur

En 2000, sur la base des tarifs actuellement pratiqués, on peut estimer que l'ensemble de la chaîne des services ADSL précédemment décrite représentera un revenu moyen par abonné compris entre 550 et 600 francs par mois, issus pour 70 % du service Netissimo, pour 10 % du service Turbo IP, le solde étant constitué par le service propre de l'ISP et le transport inter-départemental de données.

Le coût des prestations correspondantes, hors prestations commerciales, peut être évalué à environ 300 francs ; il se partagerait de la manière suivante : 80 % des coûts seraient générés par les prestations correspondant à Netissimo et Turbo IP, 10 % par le transport inter-départemental de données, et 10 % pour le service propre de l'ISP. Les 80 % précités se répartiraient pour moitié entre les prestations d'accès et les

prestations de transport IP intra-départemental.

Ainsi, Netissimo, alors qu'il représenterait 70 % du revenu, ne représenterait que 40 % des coûts. La marge réalisée sur l'ensemble de la chaîne ADSL serait donc particulièrement concentrée au niveau de l'accès ; cette marge n'est accessible aux opérateurs concurrents que si ces derniers sont en mesure d'intervenir sur l'ensemble de la chaîne.

2.3. Conclusion

Si la présence d'offres concurrentes de la part des ISP sur le marché de l'accès à Internet par ADSL est aujourd'hui acquise, en revanche, les opérateurs ne sont pas en mesure, avec la simple revente de services fournis par France Télécom, de s'insérer dans la chaîne des services ADSL, en proposant aux clients finals et aux ISP des offres alternatives à celles de France Télécom.

III. Le raisonnement concurrentiel

3.1. Le marché pertinent : les offres d'accès à haut débit par la technologie ADSL

Le marché concerné est caractérisé par la fourniture de services de transmission de données à haut débit s'appuyant sur une infrastructure existante largement déployée.

Il y a lieu, en raison des caractéristiques propres des services offerts et de la rapidité de déploiement de cette technologie sur le réseau téléphonique existant, de distinguer ce marché, d'une part des services d'accès à Internet à bas débit, d'autre part des autres technologies d'accès à haut débit :

- par comparaison aux offres d'accès à bas débit permises par le réseau commuté, l'accès par les technologies ADSL présente, en raison de ses caractéristiques intrinsèques, des différences importantes en terme d'usage et de services offerts (téléchargement volumineux de données, applications IP diversifiées permises par des débits importants) ; par ailleurs, l'architecture technique propre à l'ADSL, qui n'induit pas de coûts à la durée, contrairement au réseau téléphonique commuté, permet une tarification forfaitaire (durée de connexion illimitée). Enfin, les niveaux tarifaires des offres ADSL se distinguent fortement des niveaux correspondant à l'accès à Internet par le réseau commuté ;
- d'autre part, si les offres des câblo-opérateurs, en terme de débits offerts et de niveaux tarifaires, paraissent comparables à celles offertes par l'ADSL, les premières sont nécessairement limitées géographiquement aux zones de déploiement du câble, tandis que le mode de déploiement de l'ADSL, sur les lignes téléphoniques existantes de France Télécom, permet d'envisager à terme une quasi-universalité d'accès, à l'exception des lignes de longueur trop importante : le mode de déploiement du câble, qui se réalise nécessairement par zones géographiques, est en effet distinct de celui de l'ADSL, qui peut s'effectuer par groupe de lignes. En outre, la mise à niveau des réseaux câblés pour offrir des services d'accès à Internet nécessite des investissements coûteux de la part des opérateurs et la résolution de problèmes techniques propres à ce type d'accès. La situation juridique des réseaux du Plan Câble, qui semble désormais résolue à la suite de la création récente de deux sociétés communes entre les anciens exploitants commerciaux et l'exploitant technique France Télécom, a retardé l'engagement de tels investissements ;
- enfin, la boucle locale radio présente également des perspectives importantes pour le développement des accès à haut débit. Toutefois, au stade actuel, ces offres n'existent qu'au niveau expérimental, les premières licences de boucle locale radio devant être délivrées au cours de l'été 2000. Au demeurant, les services offerts par cette technologie ne semblent pas présenter les mêmes caractéristiques de déploiement que l'ADSL.

L'usage de la technologie ADSL est principalement centré sur l'accès à Internet à haut débit à destination de la clientèle résidentielle et professionnelle. Selon cet usage, le marché se décline en deux segments : celui du service d'accès fourni à l'utilisateur final (correspondant à Netissimo), et celui du service de collecte IP fourni à l'ISP (correspondant à Turbo IP).

3.2. L'infrastructure essentielle : la boucle locale de France Télécom

La détention par France Télécom du réseau local, constituant les infrastructures de base du déploiement de l'ADSL, lui confère sur le marché considéré une position privilégiée. Il apparaît à l'Autorité que ces infrastructures répondent aux critères de qualification des installations ou infrastructures essentielles posés par la jurisprudence française et communautaire et repris, aux fins d'application au secteur des télécommunications, par la Commission européenne.

Au regard des développements de cette théorie, la boucle locale de France Télécom paraît constituer une infrastructure "*indispensable pour assurer la liaison avec les clients et/ou permettre aux opérateurs d'exercer leurs activités, et qu'il serait impossible de reproduire par des moyens raisonnables*". Sur le secteur des télécommunications, et au stade actuel de développement de la concurrence, les opérateurs de télécommunications ne sont pas dans les faits, sauf cas aujourd'hui limités, en mesure d'offrir l'ensemble des services de télécommunications. Sur le segment local, l'offre de services nécessite en effet aujourd'hui, en l'absence de dégroupage de la boucle locale, le déploiement en propre d'une infrastructure locale. Or, l'ampleur des investissements nécessaires ne permet raisonnablement pas d'envisager la duplication, pour une partie géographique significative du territoire, de la boucle locale de France Télécom. A titre d'illustration, en retenant un investissement de l'ordre de 3000 francs par ligne, le coût total de reconstruction d'un réseau couvrant l'ensemble du territoire national serait supérieur à 100 milliards de francs.

Dès lors, l'accès des opérateurs tiers à cette infrastructure, dans la limite des capacités disponibles et moyennant une redevance adéquate, devrait, en application de ces principes jurisprudentiels, être fourni par France Télécom. Dans ces conditions, le refus qui pourrait être opposé à une telle demande serait constitutif d'un abus de position dominante.

Il semble ainsi à l'Autorité, à ce stade de l'analyse, que l'accès des opérateurs tiers à la boucle locale de France Télécom pourrait découler d'une application du raisonnement concurrentiel fondé sur la notion d'infrastructures essentielles.

Les différents modes d'accès des opérateurs à la boucle locale

Parmi les deux modes d'accès apparaissant privilégiés par les acteurs, l'accès à la paire de cuivre est généralement placé en première position, en tant qu'il permet une maîtrise complète de l'accès à l'abonné et une large diversité des services fournis. Cette offre permettrait aux opérateurs de proposer à la fois des services concurrents à Netissimo aux clients finals et des services concurrents à Turbo IP aux ISP.

Sa mise en œuvre effective nécessite cependant au préalable la définition de modalités techniques et fonctionnelles complexes. Elle nécessitera également des investissements importants de la part des opérateurs entrants pour le déploiement de leurs infrastructures jusqu'aux répartiteurs locaux de France Télécom, au nombre de 10 000 environ. Elle ne semble donc pas pouvoir être immédiatement mise en place.

Or, en l'absence de cette offre, les ISP demeurent face à un seul fournisseur, France Télécom, et une seule offre Turbo IP pour la collecte des données et la fourniture de leurs services d'accès à Internet aux clients finals.

Pour cette raison, la mise à disposition immédiate d'une solution qui permette aux opérateurs entrants d'offrir aux ISP des services de collecte ADSL dans des conditions équivalentes à celles dans lesquelles

France Télécom a été autorisée à fournir ses propres services, est nécessaire afin de permettre aux opérateurs de limiter leur retard par rapport à France Télécom dans le lancement de leurs offres ADSL.

Quant à sa forme technique, l'Autorité a eu l'occasion d'indiquer que si la solution dite du circuit virtuel permanent a été retenue à l'issue de la consultation, toute autre solution technique assurant une concurrence effective, qui serait proposée par France Télécom et qui serait agréée par le plus grand nombre d'opérateurs, pourrait être retenue.

Cette "offre-opérateur" est complémentaire de celle de l'accès à la paire de cuivre :

- le déploiement par les opérateurs d'infrastructures jusqu'aux répartiteurs locaux se réalisera sans doute, en raison des investissements qu'il implique, de manière progressive, voire même restera limité à certaines zones géographiques ; à l'inverse, les opérateurs pourront, par le biais d'une "offre-opérateur", proposer des offres ADSL en couvrant tout ou partie du territoire national ;
- cette offre permettra l'exercice d'une concurrence effective sur le segment intermédiaire de la collecte des données, les ISP disposant ainsi de plusieurs offres concurrentes de même portée géographique.

Pour les opérateurs, la possibilité de disposer de ces deux modes d'accès leur permettra de proposer des services au niveau national tout en ayant un plan d'investissement progressif pour l'accès à la paire de cuivre. En ce sens, une "offre-opérateur" adéquate est nécessaire.

Les principes tarifaires

L'obligation d'accès ne saurait être effective sans être accompagnée de la définition des principes tarifaires correspondants. A cet égard, plusieurs conditions semblent devoir être énoncées.

L'accès doit être fourni dans des conditions non discriminatoires par rapport à celles réservées en interne aux activités pertinentes de France Télécom, lorsque celles-ci ne sont pas matérialisées par des filiales juridiquement constituées. Cette condition est d'ores et déjà traduite, d'un point de vue comptable, dans l'article 18 du cahier des charges de France Télécom annexé au décret n° 96-1225 du 27 décembre 1996, qui dispose que "*les activités, services et éléments de réseaux utilisés par France Télécom sont valorisés à leur prix de cession externe ou, à défaut, par référence aux tarifs pratiqués par France Télécom à l'égard des utilisateurs qui s'interconnectent à leur réseau*".

La jurisprudence impose en outre le caractère non excessif du tarif de l'accès, c'est-à-dire non "*exagéré par rapport à la valeur économique de la prestation fournie ; cette exagération pouvant entre autres être objectivement appréciée si elle pouvait être mesurée en comparant le prix de vente du produit en cause à son prix de revient*". Dans ce cadre, la Commission européenne considère comme fondamentale "*l'imputation appropriée des coûts*". Cette référence aux coûts, largement utilisée, paraît effectivement seule à même d'assurer une tarification objective et neutre, prenant en compte le risque supporté par l'opérateur historique ayant investi dans le réseau auquel il donne accès.

Ces principes devraient s'appliquer à l'ensemble des modalités d'accès, qu'elles soient celle de l'accès aux paires de cuivre ou de celle l'offre-opérateur. L'application du principe d'orientation vers les coûts, selon des modalités adaptées à chacune de ces deux options, permettrait à la fois une tarification équilibrée de ces deux modes d'accès, une juste rémunération de France Télécom et le développement d'une concurrence effective sur les marchés concernés.

IV. Les demandes de 9 Télécom

4.1 La demande de 9 Télécom d'accès aux paires de cuivre

L'accès aux paires de cuivre répond aux attentes du marché telles qu'exprimées dans la consultation publique, les acteurs ayant hiérarchisé leurs choix plaçant cette option en première position. Il existe par ailleurs un accord de principe de France Télécom, exprimé aux acteurs au cours d'une réunion tenue le 22 décembre 1999 sous l'égide de l'Autorité. France Télécom s'est déclarée disposée à participer aux travaux engagés sur la définition des modalités techniques de cet accès, et à permettre la mise en place d'expérimentations au cours de l'année 2000. Toutefois, s'agissant du lancement commercial des offres des opérateurs, France Télécom estime que cette étape ne pourra être franchie que sous réserve d'une modification législative préalable.

A l'occasion de cette réunion, l'Autorité a proposé un calendrier de travail aux opérateurs dont l'application permettrait la mise en œuvre des premières expérimentations techniques en juin 2000. Les étapes précises du calendrier doivent encore être affinées et amendées le cas échéant par les contributions des acteurs. La demande de 9 Télécom d'une offre permettant aux opérateurs tiers de débiter les tests à partir du 1^{er} juin 2000 est conforme à ce calendrier.

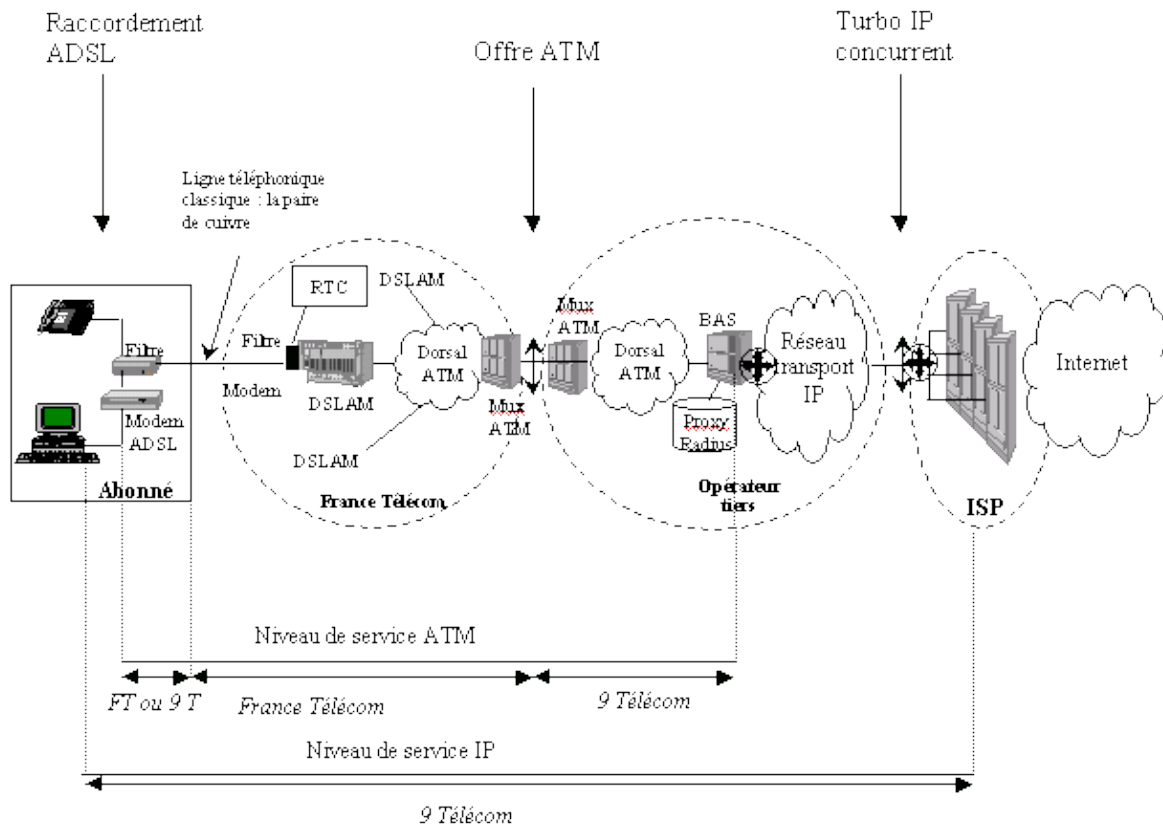
A cette fin, 9 Télécom demande au Conseil d'enjoindre à France Télécom de fournir "*sans délai pour ces tests les informations techniques nécessaires telles que précisées dans la lettre de 9 Télécom du 5 novembre 1999*". Cette étape indispensable constitue l'une des toutes premières du calendrier que suivront les groupes de travail, étape à l'issue de laquelle l'Autorité sera en mesure d'apprécier si les informations demandées par 9 Télécom sont nécessaires et suffisantes pour la mise en place de leurs premières offres par les opérateurs tiers. De manière générale, l'Autorité estime indispensable que la fourniture des informations par France Télécom soit rapide, transparente et non discriminatoire : toute asymétrie d'information entre les opérateurs sur les conditions techniques d'accès à la paire de cuivre génèrerait en effet des conséquences dommageables sur le déploiement des offres concurrentes, en creusant le retard d'ores et déjà constaté par rapport au déploiement des offres de France Télécom.

Le calendrier proposé par l'Autorité aux groupes de travail sur la mise en œuvre de l'option 1 apparaît donc compatible avec la demande de 9 Télécom ; une décision du Conseil de la concurrence retenant cette demande pourrait utilement conforter la démarche suivie par l'Autorité.

4.2. La demande de 9 Télécom d'une offre "conforme à l'option 3"

a) Description

L'offre du type "option 3" de la consultation publique demandée par 9 Télécom se présente schématiquement de la manière suivante.



L'opérateur tiers collecte le trafic en mode ATM, en amont du BAS, au niveau d'un point d'accès au dorsal ATM de France Télécom, situé dans la plaque définie par France Télécom. Un circuit virtuel permanent ATM, affecté à chaque connexion, est créé entre le modem ADSL installé chez l'abonné et le multiplexeur ATM de l'opérateur tiers.

9 Télécom demande une maîtrise complète des services IP proposés au-dessus de la couche ATM. Elle souhaite disposer d'une flexibilité dans la définition de ses offres, principalement sur les débits proposés et sur le contrôle de la qualité de service offerte.

9 Télécom demande en outre que cette offre soit rendue possible selon une architecture de réseau national basée sur l'interconnexion voix, avec remise du trafic collecté par France Télécom au niveau des points d'interconnexion existants pour le service téléphonique, c'est-à-dire les CAA et PRO, selon le choix de l'opérateur. Ce principe permettrait à 9 Télécom de mutualiser et d'optimiser les infrastructures de transmission qu'elle a déjà déployées.

b) L'offre proposée par France Télécom : la revente du service Netissimo

France Télécom a présenté une offre de revente, dénommée "IP/ADSL", destinée aux opérateurs tiers et aux ISP. Cette offre, qui devrait être disponible en janvier 2000 dans les zones géographiques de déploiement des offres ADSL permettrait aux opérateurs ou ISP, déjà abonnés par ailleurs au service Turbo IP de France Télécom, de revendre aux clients finals les offres Netissimo.

L'offre de revente est proposée pour Netissimo 1 et pour Netissimo 2 selon la même logique : l'opérateur tiers ou l'ISP prend en charge la fourniture et l'installation chez le client final du filtre, du modem et du cordon, ainsi que du kit de connexion. France Télécom propose, en option, de prendre en charge ces prestations pour le compte de l'opérateur ou de l'ISP. Tout comme Netissimo, le service est limité aux lignes d'abonnés disposant du service téléphonique de France Télécom, cette dernière ayant indiqué que ce couplage, rendu nécessaire par le système d'information existant, ne pourra pas disparaître avant la fin de

l'année 2000.

Les tarifs de l'offre de revente comprennent, moyennant un engagement annuel de volume d'abonnements, des remises sur les prix de détail publics de Netissimo 1 et 2 comprises entre 7,5 % et 12,5 %. Selon France Télécom, plusieurs ISP auraient d'ores et déjà demandé communication du contrat-type de revente avec l'intention d'y souscrire.

Dans le cadre de cette offre, France Télécom conserve donc la maîtrise de la qualité de service et des débits proposés au client final, qui ne peuvent être différents de ceux offerts par Netissimo. Le statut des opérateurs et ISP est, dans cette configuration, un statut de revendeur des services de France Télécom au client final.

La position des opérateurs sur cette offre de revente, telle qu'exprimée lors de la réunion du 22 décembre 1999, peut être résumée de la manière suivante : la plupart des opérateurs estiment que si l'offre de revente peut correspondre aux attentes de certains fournisseurs de services et ISP, elle ne permet pas en revanche aux opérateurs d'exercer les activités qui leur sont propres, à savoir l'établissement et l'exploitation des infrastructures de transmission aux fins de transport et de collecte du trafic, en mode ATM.

Il apparaît en effet que, pour un opérateur, une simple offre de revente du service Netissimo couplée à l'achat de Turbo IP, ne permet pas, pratiquement et économiquement, d'intervenir sur le marché de l'ADSL.

c) L'absence d'offre-opérateur de la part de France Télécom

- Le constat

La simple revente de Netissimo ne correspond pas à une offre-opérateur, de même que l'offre Turbo IP n'est elle-même pas construite de manière à permettre l'intervention des opérateurs en tant que tels. France Télécom ne propose donc pas d'offre de nature à répondre à la demande des opérateurs, et de 9 Télécom en l'espèce.

Selon les indications fournies par ailleurs par France Télécom à l'Autorité, les coûts de mise en œuvre d'une telle offre, sur la base de l'architecture ADSL existante, se situeraient à un niveau tel qu'ils ne permettraient pas aux opérateurs de fournir des services ADSL dans des conditions économiques équivalentes à celles de France Télécom, sur le marché visé.

A ce stade, les évaluations menées par l'Autorité, sur la base des données dont elle dispose, ne permettent pas de s'assurer de l'exactitude des conclusions de France Télécom.

9 Télécom souhaite en outre que l'offre de France Télécom soit basée sur l'architecture existante pour la voix. Cette correspondance des deux architectures, par collecte du trafic ATM au niveau des PRO et des CA, serait de nature à permettre l'optimisation et la mutualisation des infrastructures déjà déployées par les opérateurs ; elle permettrait la poursuite du déploiement de leurs équipements par les opérateurs, jusqu'au niveau le plus proche de l'abonné. France Télécom n'a pas apporté de réponse sur ce point.

- L'existence d'offres à l'étranger

Des offres analogues à celle demandée par 9 Télécom existent dans plusieurs pays étrangers, en particulier au Royaume-Uni et en Espagne (cf. annexe 1 : situation dans quelques pays européens).

Cet état des lieux est de nature à montrer que des offres sont techniquement réalisables et sont effectivement mises en place en Europe.

- L'offre Turbo LL de France Télécom

La fourniture actuelle par France Télécom d'une offre spécifique dénommée "Turbo LL" démontre la capacité technique de cet opérateur à répondre à la demande formulée par les opérateurs.

Turbo LL est un service de liaisons ATM de bout en bout entre un site central et des extrémités desservies par des lignes ADSL. Ce service a été proposé par France Télécom à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 1999. Il est destiné selon France Télécom aux entreprises et aux opérateurs de télécommunications.

Du point de vue de l'architecture technique, le service Turbo LL proposé par France Télécom paraît ainsi équivalent à la fonction de transport ATM sur ADSL servant de support aux services Netissimo et Turbo IP : un opérateur achetant un tel service de transport ATM sur ADSL devrait pouvoir fournir lui-même un service IP de bout en bout et ainsi concurrencer Netissimo et Turbo IP.

En pratique cependant, les caractéristiques de Turbo LL sont différentes de celles de Netissimo et Turbo IP, de sorte que l'abonnement à Turbo LL ne permet pas aux opérateurs d'intervenir sur le segment, principalement grand public, visé par les offres Netissimo. En effet, d'une part le débit de Turbo LL "expérimental" est de 2 Mbit/s, contre 500 kbit/s ou 1 Mbit/s pour Netissimo et Turbo IP (dans le cadre de la généralisation, France Télécom propose une nouvelle classe de débit de 1,2 Mbits/s).

D'autre part, le transport ATM n'est pas de même qualité : les débits de Turbo LL sont soit garantis (CBR : *Constant Bit Rate*) soit variables (VBR : *Variable Bit Rate*), alors que le niveau de transport ATM supportant Netissimo et Turbo IP n'offre aucune garantie de débit (UBR : *Unspecified Bit Rate*).

Ainsi, la fourniture par France Télécom d'une offre-opérateur construite à partir d'une offre Turbo LL "amendée" pourrait permettre aux opérateurs de fournir des services équivalents à l'ensemble constitué par Netissimo et Turbo IP ; ces amendements devraient porter à la fois sur les débits proposés (500 kbit/s en plus de 1 Mbit/s), sur le mode de transport ATM (UBR en plus de CBR ou VBR), et conséquemment sur les tarifs.

France Télécom ne s'est pas exprimée sur ce point.

V Conclusion

Si la demande de 9 Télécom en ce qui concerne l'accès aux paires de cuivre paraît compatible avec le dispositif proposé par l'Autorité à la mise en œuvre duquel France Télécom a accepté de s'engager, en revanche, la demande d'une "offre-opérateur" est aujourd'hui clairement insatisfaite. Les expériences étrangères et l'offre actuelle Turbo LL laissent cependant penser qu'elle est techniquement réalisable à court terme.

5.1 Sur la nécessité d'un accès aux paires de cuivre

La mise en œuvre de l'accès aux paires de cuivre est nécessaire parce qu'elle permet aux opérateurs une maîtrise complète des services offerts aux clients finals. Sa disponibilité est une condition essentielle du développement de l'accès à la concurrence sur la boucle locale, et par là même de l'ensemble du marché des télécommunications.

Sur la nécessité d'une offre-opérateur

La mise en œuvre d'une offre-opérateur est nécessaire à court terme : son absence réduit le champ de l'intervention technique et commerciale des opérateurs et limite aux seules offres des ISP le champ de la concurrence par les prix sur le marché de détail de l'ADSL.

Cette offre–opérateur, qui devrait donner aux opérateurs la maîtrise technique d’un certain nombre d’équipements, leur permettra d’intervenir à deux niveaux.

a) au niveau des services fournis

L’opérateur devrait disposer de son propre serveur d’accès BAS, équipement dont dépend la maîtrise des services offerts à l’abonné. Le BAS permet en effet, outre la fourniture du service de base d’accès à l’Internet à haut débit, l’identification et l’authentification de l’abonné, l’autorisation de la connexion par l’affectation temporaire d’une adresse IP à l’abonné, la gestion de la bande passante et des classes de service.

Le BAS dispose également de fonctionnalités supplémentaires permettant de proposer des services à valeur ajoutée du type :

- réseau privé virtuel pour des interconnexions de LAN à travers le réseau Internet public utilisant les processus d’authentification et de cryptage (interconnexion d’entreprises) ;
- réseau privé virtuel pour la voix et les données passant sur un réseau Internet privé utilisant les processus de tunnelisation avec le protocole L2TP et de cryptage (accès au réseau d’entreprises, télétravail...) ;
- accès à des contenus multimédia avec paiement à la demande : audio ou vidéo à la demande ;
- vidéoconférence ;
- voix sur IP.

Le BAS comporte également une fonctionnalité de comptage du volume de trafic en voie descendante et montante, qui permet à un opérateur de proposer d’autres modes de facturation que les forfaits proposés aujourd’hui par France Télécom, par exemple, une facturation au trafic écoulé ou des forfaits au volume en voie descendante et en voie montante.

b) au niveau des classes de services et des débits offerts

L’offre–opérateur permettrait aux opérateurs de proposer d’autres classes de service ATM du type CBR pour des applications de type vidéo à un débit constant et garanti, indispensable pour des applications en temps réel, ou VBR pour des applications de données (Internet, interconnexion de LAN...) avec un débit moyen garanti à l’utilisateur, supérieur au débit minimum proposé en UBR+. Ces classes de service ATM requièrent une bande passante importante dans le réseau, mais permettent de garantir une qualité de service supérieure à celle obtenue en UBR+.

Par comparaison, dans l’offre de simple revente de Netissimo, France Télécom impose la qualité de service des offres des opérateurs. Les opérateurs ne sont pas en mesure de se différencier sur les services offerts par des débits et des classes de service apportant des garanties et une qualité de service supérieures aux utilisateurs. Ainsi, France Télécom propose pour Netissimo 1 des raccordements ATM en UBR+ avec un débit minimum garanti à 3,6 kbit/s. Elle ne garantit pas un débit moyen par connexion qui assurerait un confort d’utilisation à l’abonné.

L’offre–opérateur permettra donc aux opérateurs de se différencier par des services innovants, et par des classes de débits et de qualité de service diversifiés.

5.2. Sur l’urgence

L'urgence de la mise à disposition d'offres d'accès au réseau local de France Télécom est intimement liée au rythme et aux conditions de déploiement par France Télécom de ses propres services ADSL.

En premier lieu, la mise en œuvre de l'accès aux paires de cuivre par le lancement des premières expérimentations en juin 2000, ainsi que le demande 9 Télécom, constitue une échéance réaliste et cohérente avec le calendrier envisagé par l'Autorité.

Mais l'urgence plus immédiate est celle de la mise à disposition d'une offre-opérateur. Celle-ci permettra en effet aux opérateurs d'exercer dès à présent leurs activités sur le marché des services ADSL, sans attendre la mise en place effective de l'accès aux paires de cuivre ; en outre, cette offre est seule à même d'intensifier la concurrence, par la diversification des offres et des tarifs aux ISP et aux clients finals et, par là même, de favoriser le développement et la croissance de ce marché.

Tant que cette offre n'est pas disponible, France Télécom est en mesure de maintenir sa position dominante sur l'essentiel des infrastructures ; le segment sur lequel les opérateurs peuvent aujourd'hui intervenir, limité au transport IP entre les plaques ADSL, demeure fortement dominé par France Télécom et ses filiales. Enfin, les ISP, en l'absence d'offre alternative à Turbo IP, se trouvent en situation de dépendance économique vis-à-vis de l'opérateur historique pour la fourniture de leurs services via les technologies ADSL.

La situation présente, caractérisée par l'absence d'offre d'accès au réseau local de France Télécom support de la technologie ADSL, à l'heure où France Télécom souhaite déployer ses offres sur l'ensemble du territoire, est de nature à porter une atteinte grave et immédiate aux conditions de concurrence effective entre les opérateurs sur ce marché. Cette situation justifie la suspension de l'extension des offres ADSL fournies par France Télécom.

Fait à Paris, le 7 janvier 2000.

pour le président, le membre du collège présidant la séance

Roger Chinaud