

Avis n° 01–548 de l’Autorité de régulation des télécommunications en date du 19 juin 2001 sur les décisions tarifaires n° 2001482 relative à l’évolution des services Netissimo 1 et Netissimo 2 et n° 2001480 relative aux évolutions de l’offre de fourniture d’accès IP ADSL et de collecte IP ADSL

L’Autorité de régulation des télécommunications,

Vu le code des postes et télécommunications, et notamment son article L. 36–7 ;

Vu l’article 17 du cahier des charges de France Télécom approuvé par le décret n° 96–1225 du 27 décembre 1996 ;

Vu la demande d’avis de France Télécom reçue le 13 avril 2001 ;

Vu le questionnaire de l’Autorité à France Télécom en date du 30 avril 2001 ;

Vu les réponses de France Télécom reçues par l’Autorité en date des 18 mai et 6 juin 2001 ;

Après en avoir délibéré le 19 juin 2001,

Les présentes décisions tarifaires portent sur les services ADSL fournis par France Télécom :

- à destination des *clients finals*, résidentiels et professionnels : il s’agit des services d’accès à Internet à haut débit dénommés Netissimo 1 et Netissimo 2 ;
- à destination des *fournisseurs d’accès à Internet (FAI)* : il s’agit du service de collecte de trafic ADSL dénommé collecte IP/ADSL (anciennement Turbo IP) permettant aux FAI de rendre leurs services accessibles aux abonnés ADSL, et de l’offre de revente des accès Netissimo dénommée IP/ADSL, permettant aux FAI de proposer à leurs clients des services de type Netissimo sous leur propre marque.

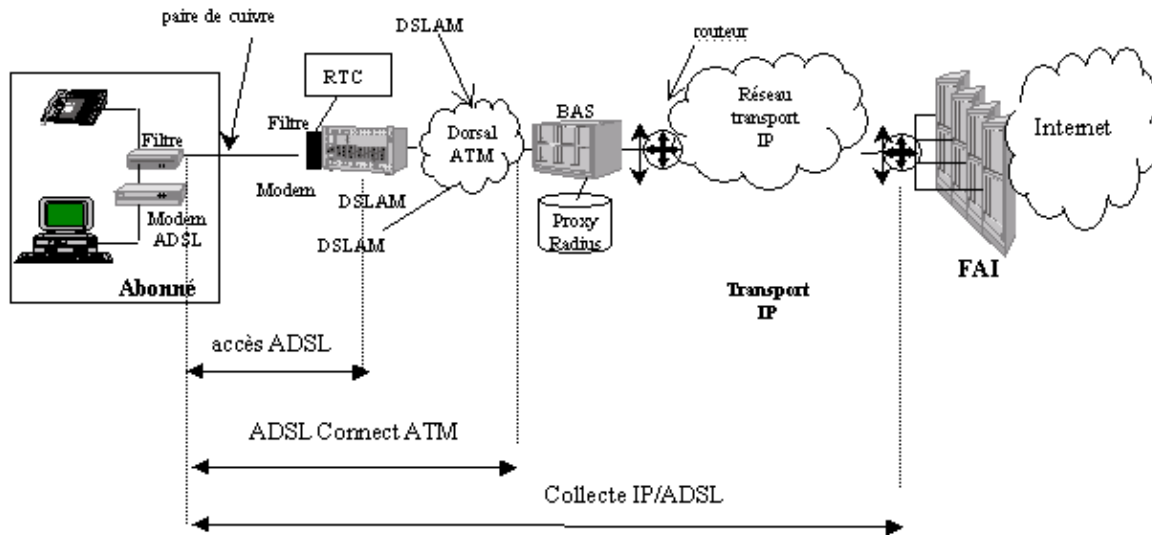
L’Autorité rappelle qu’elle s’est prononcée sur la création des offres Netissimo et Turbo IP par un avis n° 99–582 en date du 7 juillet 1999. Dans cet avis, l’Autorité avait posé des réserves à la généralisation de ces offres sans maîtrise du calendrier de leur déploiement, compte tenu des conditions de marché dans lesquelles ces offres s’inscrivaient, en particulier de la non-disponibilité des offres permettant aux opérateurs tiers d’intervenir concrètement dans la fourniture des services ADSL.

Dans le cadre du présent avis, l’Autorité exposera les évolutions proposées par France Télécom (I), le contexte de marché dans lequel celles-ci s’inscrivent (II) et les analyses qu’elles appellent de sa part (III et IV).

I. Présentation des évolutions proposées par France Télécom sur ses offres ADSL

I.1. Rappel des composantes de la chaîne de fourniture des services ADSL

L’accès à Internet à haut débit sur ADSL proposé par France Télécom met en oeuvre un certain nombre d’éléments existants du réseau local de l’opérateur, ainsi que des équipements spécifiques, dans les conditions schématisées ci-dessous.



1.2. Les évolutions proposées

Par les présentes décisions tarifaires, France Télécom propose de modifier les conditions de fourniture de ses offres ADSL dans les conditions suivantes.

a) Netissimo

L'offre Netissimo est l'offre fournie aux clients finals, leur permettant d'accéder à Internet à haut débit ; elle comprend la fourniture de la ligne ADSL, du transport de données et du service IP jusqu'à un FAI raccordé à ce système ; les évolutions proposées par la décision tarifaire n° 2001482 portent sur les deux versions de cette offre :

- Netissimo 1, comprenant un accès à des débits crête 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). Les frais d'accès au service sont inchangés : 642,62 francs hors taxes (768,57 francs toutes taxes comprises) comprenant l'installation du filtre et du modem ADSL et l'activation du service chez le client, ou 350 francs hors taxes (418,60 francs toutes taxes comprises) ne comprenant pas ces prestations ; s'agissant du prix mensuel d'abonnement, France Télécom propose de porter le prix, actuellement de 219,82 francs hors taxes (263 francs toutes taxes comprises), à 165,55 francs hors taxes (198 francs toutes taxes comprises) ;
- Netissimo 2, comprenant un accès (en configuration monoposte ou réseau local) à des débits crête de 1 Mbit/s en voie descendante et 256 kbit/s en voie remontante ; les frais d'accès au service sont inchangés : 990 francs hors taxes comprenant l'installation du filtre et du modem ADSL et l'activation du service chez le client, ou 350 francs hors taxes ne comprenant pas ces prestations ; en ce qui concerne le prix mensuel d'abonnement, celui-ci ne comprend plus, comme c'était le cas jusqu'à présent, la location du modem, ce qui permettra aux clients qui le souhaitent de l'acheter ; France Télécom propose d'abaisser le prix mensuel, actuellement de 700 francs hors taxes (soit 837,20 francs toutes taxes comprises) à 600 francs hors taxes (717,60 francs toutes taxes comprises).

b) Collecte IP/ADSL (nouvelle dénomination de Turbo IP)

L'offre Turbo IP est l'offre de collecte de trafic destinée aux FAI leur permettant de rendre leurs services IP accessibles aux abonnés disposant d'un accès ADSL (fourni par France Télécom via l'offre Netissimo, ou par un tiers ayant souscrit à l'offre de revente IP/ADSL) ; par la décision tarifaire n° 2001480, France Télécom propose de modifier la dénomination de cette offre en "Collecte IP/ADSL" et d'y apporter les modifications suivantes.

i) L'architecture technique

En premier lieu, France Télécom propose de créer deux nouveaux débits de raccordement, en plus des débits actuellement proposés (2 Mbit/s, 34 Mbit/s et 155 Mbit/s) ; ces débits, de 1,5 Gbit/s et 2,5 Gbit/s seront disponibles sous réserve de faisabilité technique et pour de courtes distances.

En outre, France Télécom propose de faire évoluer l'architecture, actuellement basée sur une découpe du territoire en "plaques ADSL", au nombre de 41 en métropole, correspondant chacune à un nombre entier de départements, vers une découpe en "régions ADSL", au nombre de 17, correspondant aux zones de transit telles que définies dans le cadre de l'interconnexion (à l'exception de la région Ile-de-France qui correspond à deux zones de transit).

Enfin, France Télécom propose de créer une offre de collecte nationale permettant à un fournisseur d'accès à Internet de faire réaliser par France Télécom la collecte du trafic depuis des accès ADSL situés sur l'ensemble du territoire national jusqu'à un point unique de concentration.

ii) Les conditions tarifaires

Les tarifs actuels de l'offre Turbo IP comportent une facturation par raccordement à laquelle s'ajoute une facturation de la collecte et de l'acheminement du trafic.

Les tarifs des raccordements comprennent des frais d'accès au service, fonction du débit, et un abonnement mensuel, fonction du débit et de la distance (d) entre le point de présence de France Télécom ("coeur de région" dans le cadre de l'offre collecte IP/ADSL) et le point de présence du FAI. Les évolutions tarifaires proposées par France Télécom sont résumées dans le tableau suivant :

En francs hors taxes	Tarifs actuels Turbo IP		Tarifs proposés Collecte IP/ADSL	
	Frais d'accès au service	Abonnement mensuel	Frais d'accès au service	Abonnement mensuel
2 Mbit/s	40 000	19 000 + 1000 (d-10)	29 518,07	19 678,71 + 983,94 (d-10)
34 Mbit/s	80 000	40 000 + 3000 (d-10)	39 357,42	29 518,07 + 2951,81 (d-10)
155 Mbits/s	80 000	80 000 + 4500 (d-10)	39 357,42	39 357,42 + 2951,81 (d-10)
1 Gbit/s			65 595,70	78 714,84
2,5 Gbit/s			98 393,55	118 072,26

La partie collecte et acheminement du trafic est tarifée en fonction de la capacité mise à disposition du FAI. Dans le cadre de l'offre Turbo IP, France Télécom facturait ce service par tranche de 500 kbit/s, avec une tarification dégressive allant de 6 000 francs par mois par Mbits/s entre 0 et 2 Mbit/s, jusqu'à 4 400 francs par mois par Mbit/s au-delà de 34 Mbit/s.

L'offre Collecte IP/ADSL comprend deux versions, régionale et nationale ; les tarifs proposés sont les suivants :

Collecte régionale			Collecte nationale	
Tranche de débit	Prix mensuel		Tranche de débit	Prix mensuel

(Mbit/s)	(francs hors taxes par Mbit/s)		(Mbit/s)	(francs hors taxes par Mbit/s)
2 à 4	5378,85		0 à 20	7674,70
4 à 16	4854,08		20 à 40	6821,95
16 à 32	4394,91		40 à 80	6231,59
32 à 64	4001,34		80 à 320	5772,42
64 à 128	3673,36		320 à 640	5444,44
128 à 256	3345,38		640 à 1280	5247,66
256 et +	3148,59		1280 et +	5116,46

c) IP/ADSL

L'offre IP/ADSL est une offre de revente des services Netissimo de France Télécom, proposée par cette dernière depuis la fin 1999, permettant aux FAI de commercialiser des accès ADSL de type Netissimo sous leur propre marque. Au contraire des offres précédemment citées, l'offre IP/ADSL n'a jamais fait l'objet de la procédure d'homologation.

Dans le cadre des présentes décisions tarifaires, France Télécom soumet à homologation les évolutions tarifaires de cette offre de revente. L'Autorité estime que s'agissant d'une offre d'accès fournie par France Télécom sans concurrent sur le marché, cette procédure peut effectivement lui être appliquée.

Deux versions de cette offre sont commercialisées : IP/ADSL 1, correspondant à la revente du service Netissimo 1 et IP/ADSL 2, correspondant à la revente du service Netissimo 2. Les tarifs comprennent actuellement des frais de mise en service des accès, égaux à ceux de l'offre Netissimo et un abonnement mensuel fonction du nombre d'accès souscrits par le FAI, selon un engagement annuel de sa part (3 000, 10 000 ou 20 000 abonnements nets). Ainsi, pour un engagement annuel de 20 000 abonnements au total (IP/ADSL 1 + IP/ADSL 2), le tarif mensuel par accès est actuellement de 186,77 francs hors taxes par accès de type IP/ADSL 1 et 563,29 francs par accès de type IP/ADSL 2, soit une réduction de 15 % par rapport au prix public de Netissimo actuellement en vigueur.

Dans le cadre de la décision tarifaire n° 2001480, France Télécom propose d'une part de remplacer les seuils d'engagement annuel existants par un minimum de facturation d'un million de francs par an, et d'autre part de ne maintenir qu'un seul tarif d'abonnement, dont le montant est de 140 francs hors taxes pour IP/ADSL 1 et 510 francs hors taxes pour IP/ADSL 2, soit un taux de remise inchangé de 15 % par rapport aux nouveaux prix publics de Netissimo proposés par France Télécom et décrits précédemment. Les frais de mise en service des accès sont inchangés.

France Télécom a indiqué qu'environ 85 % des accès ADSL devraient être commercialisés dans le cadre de l'offre IP/ADSL. La plupart des FAI devraient ainsi revendre les offres Netissimo sous leur propre marque, en particulier sous forme de packs incluant l'abonnement à Netissimo et l'abonnement au service Internet proprement dit, la fourniture de ces prestations de manière découplée devenant alors minoritaire sur le marché.

France Télécom propose que les nouveaux tarifs contenus dans ces décisions tarifaires s'appliquent rétroactivement à la date de leur dépôt. Il convient d'emblée de préciser que cette rétroactivité serait contraire aux dispositions de l'article 17.2 du cahier des charges de France Télécom qui prévoient que les tarifs ne peuvent entrer en vigueur que 8 jours après la date de leur homologation. Indépendamment même des analyses ci-après, cette demande ne peut donc être acceptée.

Enfin, France Télécom souhaite ne pas publier dans leur intégralité les conditions tarifaires des offres proposées aux FAI. L'Autorité rappelle que les conditions de concurrence loyale sur le marché de l'ADSL

supposent notamment que soit assurée l'égalité de traitement entre les FAI, c'est-à-dire que tous les FAI bénéficient des mêmes conditions tarifaires et techniques. L'Autorité estime à cet égard que la publication *in extenso* des conditions de ces offres participe du respect de cette condition, et permet de renforcer l'exercice d'une concurrence loyale sur ce marché ; il paraît donc indispensable que France Télécom publie de manière détaillée les conditions de ces offres.

II. Le contexte du marché de l'ADSL

II.1. L'état du déploiement de l'ADSL

L'accès à Internet à haut débit par ADSL présente de forts potentiels de développement, en complément d'autres modes d'accès aux services à haut débit, tels que les réseaux câblés et la boucle locale radio. Les atouts de la technologie ADSL sont en particulier liés à sa facilité de déploiement, qui s'effectue sur les lignes téléphoniques classiques (à l'exclusion toutefois des lignes téléphoniques de longueur trop importante) offrant aux opérateurs historiques la possibilité de valoriser leur infrastructure existante. L'ADSL devrait présenter ainsi, du point de vue géographique, des potentialités supérieures aux réseaux câblés, limités aux zones urbaines. Par ailleurs, les offres basées sur la boucle locale radio actuellement en cours de déploiement sont à ce stade positionnées essentiellement sur la clientèle professionnelle. Ces différents éléments justifient que soit portée sur le marché de l'ADSL une analyse particulière.

Depuis le lancement commercial de novembre 1999, *France Télécom a poursuivi le déploiement géographique de ses offres ADSL à un rythme rapide* : à la fin de l'année 2000, la technologie ADSL couvrait 11 millions de lignes (500 répartiteurs), et devrait en couvrir 16 millions à la fin de cette année, l'objectif de France Télécom étant de couvrir les deux tiers de ses lignes à fin 2002. L'ADSL était ainsi accessible à environ un tiers de la population à fin 2000 et devrait l'être à la moitié de la population à la fin de cette année. Quant au nombre de clients, France Télécom a annoncé publiquement desservir 64 000 lignes ADSL à la fin de l'année 2000 et affiche un objectif de 600 000 lignes pour la fin de cette année.

Par ailleurs, *sur le marché grand public, les offres de détail ont fait l'objet d'une baisse de prix significative dans la période récente* : la mise sur le marché des packs ADSL (comprenant l'abonnement au service Netissimo 1 et l'abonnement au service du FAI) depuis janvier 2001 conduit à des offres aux clients résidentiels de 300 francs toutes taxes comprises par mois contre plus de 400 francs toutes taxes comprises en 2000. Ces offres, qui ne nécessitent pas d'intervention technique chez le client, sont de nature à faciliter le déploiement de l'ADSL sur l'ensemble du territoire ; Wanadoo a ainsi publiquement fait part d'un rythme de vente d'environ 800 packs par jour.

Ces chiffres peuvent être mis en regard avec ceux relatifs aux offres des câblo-opérateurs ; au 31 décembre 2000, le nombre de clients abonnés à un service d'accès à Internet par câble s'élevait à 121 911 abonnés (dont 53 % abonné à Noos et 25 % à France Télécom Câble ¹) sur un total de plus de 3 millions d'abonnés à un service fourni sur réseau câblé ; les réseaux câblés représentent au total un potentiel d'environ 8,4 millions de prises commercialisables. Les tarifs pratiqués par les câblo-opérateurs pour l'accès à Internet sont comparables à ceux des offres ADSL actuellement commercialisées : ils varient en fonction des débits offerts et des volumes de téléchargement proposés, entre 199 francs toutes taxes comprises (pour une durée limitée à 50 heures) et 600 francs toutes taxes comprises par mois.

Enfin, il peut être noté que *la plupart des opérateurs historiques européens se sont engagés dans le déploiement d'offres ADSL*. Ainsi, selon un état des lieux réalisé par la Commission européenne², environ 400 000 lignes étaient équipées en technologie ADSL en Allemagne fin 2000, 70 000 en Espagne, 60 000 aux Pays-Bas et en Belgique, et 50 000 en Italie et au Royaume-Uni. Les tarifs pratiqués par France Télécom se situent, selon les données dont dispose l'Autorité, dans la moyenne européenne : le pack X-Tense de Wanadoo coûte environ 45 euros (hors modem et frais d'accès au service), contre, à prestations équivalentes, un tarif compris entre 20 et 45 euros en Allemagne, de l'ordre de 46 euros aux Pays-Bas, 55 euros en Italie et

65 euros au Royaume-Uni.

II.2. Les conditions de développement de la concurrence sur le marché de l'ADSL : la situation présente

L'analyse des propositions tarifaires de France Télécom, à destination principale des fournisseurs d'accès à Internet, pose, dans le contexte actuel de déploiement de l'ADSL, des questions sensibles. L'Autorité souhaite, dans le cadre du présent avis, faire preuve de la plus grande transparence sur l'analyse qu'elle porte au regard des problématiques soulevées, au bénéfice de l'ensemble du secteur.

L'Autorité a tout d'abord évalué la situation présente, en vue d'adopter une *position qui soit bénéfique au consommateur tant à court terme qu'à moyen terme, en prenant en compte les préoccupations des diverses catégories d'acteurs, notamment les opérateurs de télécommunications et les fournisseurs d'accès à Internet, lesquels doivent être en mesure de contribuer au développement de la concurrence sur le marché par la formulation d'offres diversifiées.*

De manière générale, le développement de l'ADSL s'est accéléré depuis le début de l'année 2001, en particulier du fait des actions commerciales déployées par France Télécom et sa filiale Wanadoo. D'autres acteurs, pour la plupart fournisseurs d'accès, se sont engagés sur ce marché, notamment Club-Internet, Mangoosta, Liberty Surf, et Infonie, dans des conditions économiques précaires. Par ailleurs, les opérateurs ne sont pas en mesure d'intervenir concrètement sur ce marché, compte tenu du temps nécessaire d'une part à la mise en oeuvre opérationnelle du dégroupage, d'autre part à la mise à disposition effective d'une offre d'accès qui leur soit destinée.

a) La situation du groupe France Télécom

L'analyse des conditions dans lesquelles Wanadoo poursuit actuellement son déploiement fait apparaître que *celle-ci bénéficie de la part de France Télécom de conditions avantageuses par rapport à celles accordées jusqu'à présent aux autres FAI dans le cadre de l'offre existante Turbo IP* ; Wanadoo bénéficie en particulier d'une offre de collecte nationale identique d'un point de vue fonctionnel à celle que France Télécom propose de soumettre à homologation en l'espèce. Du point de vue économique, les conditions de l'offre faite à Wanadoo sont telles qu'elles conduisent cette dernière à supporter des pertes importantes, compte tenu du niveau de prix pratiqué sur le marché résidentiel depuis la mise sur le marché des packs. Cette situation pourrait être de nature à révéler un comportement prédateur, mis en oeuvre par France Télécom et sa filiale Wanadoo sur le marché de l'ADSL grand public.

Quant à la situation de France Télécom elle-même, l'observation du compte d'exploitation fourni dans le cadre des présentes décisions tarifaires montre que les revenus prélevés par France Télécom, auprès des clients finals abonnés à Netissimo 1 et 2 d'une part, et auprès des FAI clients des offres IP/ADSL d'autre part, conduiraient à une marge négative en 2001, compensée l'année suivante, à supposer les tarifs constants. France Télécom justifie cette situation par le montant élevé des investissements engagés en phase de déploiement des équipements³.

b) La situation des fournisseurs d'accès à Internet

Si certains fournisseurs d'accès à Internet ont souhaité entrer sur le marché de l'ADSL, il apparaît que les conditions économiques de lancement de leurs offres sont particulièrement précaires. *Actuellement, compte tenu des conditions proposées par France Télécom aux FAI sur le segment intermédiaire de la collecte, la mise sur le marché de packs ADSL à un niveau de prix comparable à celui de Wanadoo conduit les fournisseurs d'accès à supporter des pertes importantes.*

c) La situation des opérateurs tiers

L'Autorité s'est employée, dès 1998, à définir les conditions permettant de favoriser le développement de l'ADSL dans des conditions permettant aux opérateurs tiers d'intervenir concrètement sur le marché, en proposant des services de même nature que les services Netissimo et Turbo IP de France Télécom, tout en étant maîtres des éléments techniques et commerciaux essentiels de ces services.

La poursuite de cet objectif a conduit à la définition de deux dispositifs essentiels en cours de mise en oeuvre :

- le *dégroupage de la boucle locale*, sous ses deux composantes, accès totalement dégroupé et accès partagé, dans les conditions fixées par le décret du 12 septembre 2000 et le règlement européen du 18 décembre 2000 ; depuis la parution de ces textes, l'Autorité s'emploie à lever les barrières de nature opérationnelle à cette mise en oeuvre, par la voie de la concertation et par la conduite de plusieurs procédures de sanction ; du point de vue tarifaire, l'Autorité a imposé à France Télécom une baisse des tarifs initialement établis par cette dernière en les fixant à 95 francs par mois pour l'accès totalement dégroupé et 40 francs par mois pour l'accès partagé ; aujourd'hui, certains opérateurs ont démarré leur déploiement par la passation de commandes, mais sur des zones géographiques très limitées ;
- *de manière complémentaire*, et compte tenu tant du temps nécessaire que de l'ampleur des investissements à engager pour le déploiement par les opérateurs de leurs infrastructures jusqu'aux répartiteurs locaux de France Télécom, l'ensemble des opérateurs entrants avait souligné, lors de la consultation publique menée par l'Autorité en 1999, la nécessité de disposer d'une *offre d'accès au circuit virtuel permanent en mode ATM, dite option 3 du dégroupage* ; il s'agit d'une offre de transport de données qui permet à un opérateur tiers de raccorder à son point de présence, au sein d'une même plaque ADSL, des utilisateurs desservis par une ligne téléphonique ;

A cet égard, dans le cadre d'une demande de mesures conservatoires déposée par 9 Télécom Réseau, le Conseil de la concurrence a enjoint à France Télécom, dans une décision du 18 février 2000, de proposer aux opérateurs tiers, dans un délai de huit semaines, une offre d'accès au circuit virtuel permanent en mode ATM correspondant à l'option 3 précitée, ou une offre équivalente permettant aux opérateurs de fournir des services ADSL en concurrence avec France Télécom, tant sur les prix que sur les prestations offertes. C'est à la suite de cette injonction que l'offre ADSL Connect ATM a été conçue par France Télécom, cette dernière ayant annoncé sa disponibilité pour la fin de l'année 2000 ; par ailleurs, suite à une demande de règlement de différend déposée par Liberty Surf Télécom, l'Autorité a été conduite à fixer, par une décision n° 01-253 du 2 mars 2001, les conditions tarifaires de l'offre ADSL Connect ATM pour l'année 2001 à 210 francs par accès par mois et 1 330 francs par Mbit/s par mois. L'offre de France Télécom conforme à cette décision a été transmise à l'Autorité dans le cadre du présent dossier en date du 6 juin 2001.

Toutefois, *les conditions de mise en oeuvre de ces deux dispositifs sont telles aujourd'hui que les opérateurs ne sont pas concrètement en mesure d'intervenir sur le marché et de fournir commercialement des offres comparables à celles de France Télécom*, creusant un retard important sur le marché. Ce retard est pour partie imputable à France Télécom, compte tenu notamment du délai pris pour la mise à disposition d'une offre-opérateur de type option 3.

III. Les analyses conduites par l'Autorité sur les propositions de France Télécom

L'Autorité a analysé les impacts des propositions tarifaires de France Télécom en tenant compte le plus précisément possible des conditions de marché décrites précédemment et des attentes exprimées par le secteur.

Dans ce cadre, l'Autorité a analysé ces propositions au regard, d'une part de leur impact sur les conditions de concurrence du marché de détail de l'ADSL, d'autre part de leur compatibilité avec la fourniture par les opérateurs tiers d'offres concurrentes sur la base de l'offre ADSL Connect ATM.

III.1. Impact des propositions de France Télécom sur la situation du marché de détail de l'ADSL et des conditions d'entrée des FAI

Les offres proposées par France Télécom aux FAI présentent *plusieurs caractéristiques de nature à améliorer sensiblement la situation du marché de détail telle que précédemment décrite*, pour les raisons suivantes :

- en premier lieu, la dimension géographique de l'offre de collecte régionale est étendue de la notion actuelle de plaque ADSL (au nombre de 41 au total) à la notion de région ADSL (au nombre de 17). Cette découpe permet aux FAI dits régionaux d'étendre le champ géographique de commercialisation de leurs offres à moindre coût ;
- en second lieu, les tarifs proposés par France Télécom pour l'offre de collecte régionale représentent une baisse de l'ordre de 23 % par rapport aux tarifs actuels de Turbo IP ;
- en troisième lieu, en ce qui concerne l'offre de revente IP/ADSL, France Télécom propose une baisse importante sur le segment résidentiel : la baisse de 25 % du tarif de Netissimo 1 proposée par France Télécom conduit à une baisse concomitante du tarif de revente dans le cadre d'IP/ADSL ;
- par ailleurs, France Télécom supprime la dégressivité, fonction jusqu'alors de seuils d'engagements annuels du client, au profit d'un minimum annuel de facturation d'un million de francs, ce qui correspond à 600 accès environ. Cette tarification dégressive est maintenue en revanche en ce qui concerne l'offre de collecte IP/ADSL, tant au niveau des raccordements que du débit ; ce type de tarification peut être source de discrimination en soi, en ce qu'elle conduit à avantager les plus grands clients de France Télécom, notamment Wanadoo. Toutefois, l'Autorité a constaté que cette dégressivité est plus faible au fur et à mesure que les tranches de débit sont les plus élevées, ce qui contribue à réduire un tel risque. En outre, cette dégressivité peut paraître économiquement justifiée par les économies d'échelle réalisées au niveau de la bande passante ;
- enfin, *France Télécom étend à l'ensemble des fournisseurs d'accès l'offre de collecte nationale actuellement réservée à Wanadoo*. Une telle offre est de nature à répondre à la demande des FAI en leur évitant d'avoir à déployer des points de présence dans chacune des régions ADSL et d'avoir à réaliser ou faire réaliser les prestations d'acheminement du trafic sur l'ensemble du territoire. Elle est en outre de nature à résorber une discrimination existante en faveur de Wanadoo.

Au total, les offres proposées par France Télécom sont de nature à permettre aux FAI de lancer leurs offres en concurrence avec Wanadoo dans des conditions techniques et économiques qui paraissent plus satisfaisantes ; pour Wanadoo, elles conduisent à une situation de meilleure couverture de ses coûts, au regard de ses revenus prélevés sur le marché de détail.

De manière générale, ces offres devraient ainsi contribuer à assainir très significativement les conditions actuelles du marché de détail de l'ADSL. Pour autant, la mise en place des dispositifs précités permettant la fourniture effective d'offres concurrentes par les opérateurs doit concrètement aboutir.

III.2. Analyse des propositions de France Télécom au regard des conditions de fourniture d'offres concurrentes par les opérateurs sur la base de l'offre ADSL Connect ATM

L'Autorité a mené une analyse visant à évaluer les conditions dans lesquelles un opérateur tiers pourrait proposer aux FAI des offres de collecte de niveaux comparables à celles de France Télécom en ayant recours à l'offre ADSL Connect ATM telle qu'issue de la décision n° 01-253 du 2 mars 2001.

Dans ce cadre, l'Autorité a centré son raisonnement sur les conditions d'intervention de l'opérateur sur le marché résidentiel, compte tenu de ses caractéristiques spécifiques.

L'Autorité considère en effet que, si dans le cadre de la décision précitée, elle a mené une analyse reposant sur une hypothèse de marché adressé par l'opérateur tiers constitué à 80 % de clients résidentiels et à 20 % de

clients professionnels, hypothèse issue de l'échange contradictoire entre les parties ayant précédé cette décision, cette hypothèse ne peut pour autant être transposable telle quelle en l'espèce, s'agissant d'une analyse dépassant le champ d'un règlement de différend entre deux opérateurs.

Le marché de l'ADSL résidentiel présente en effet des caractéristiques justifiant qu'y soit portée une analyse particulière : d'une part les conditions de fourniture des offres sont différentes en termes de débits proposés, d'autre part les tarifs des offres de France Télécom destinées au marché résidentiel sont très sensiblement inférieurs à ceux des offres qu'elle destine au marché professionnel, ce qui tend à montrer que, sur ce second marché, la demande des clients s'oriente de manière spécifique sur des offres de débits plus élevés pour lesquelles ils sont disposés à payer un prix supérieur. En outre, l'offre ADSL Connect ATM devrait, compte tenu de ses caractéristiques techniques, être plus particulièrement utilisée pour le développement d'offres concurrentes sur le segment résidentiel : en effet, les attentes des clients professionnels, et plus encore des entreprises, s'orientent vers des offres présentant une qualité de service élevée avec un débit garanti aux abonnés, ce que ne permet pas l'offre ADSL Connect ATM. Il convient de rappeler à cet égard que, s'agissant de ce second segment, France Télécom propose aux opérateurs une offre de revente du service Turbo DSL, sur la base de laquelle les opérateurs peuvent présenter à ces clients des services adaptés.

Ces raisons justifient *la conduite d'une analyse spécifique sur le marché de l'ADSL résidentiel*.

Celle-ci a consisté à modéliser la situation économique de l'opérateur, en tenant compte de ses propres conditions d'exploitation ; ceci implique notamment, au-delà des tarifs bruts résultants du dispositif de la décision du 2 mars 2001, à savoir 210 francs par mois par accès et 1 330 francs par mois par Mbit/s, la prise en compte des coûts de raccordement de l'opérateur, des frais de modification des conduits de collecte locaux présents dans l'offre, ainsi que de l'effet de la montée en charge des offres de l'opérateur sur les années 2001-2003.

Au terme de cette analyse, l'Autorité a constaté que *les revenus perçus par l'opérateur auprès du FAI, lui permettant de couvrir ses coûts se présentent à des niveaux incompatibles avec ceux des offres proposées en l'espèce par France Télécom aux FAI, compromettant ainsi la possibilité pour un opérateur tiers de s'engager dans une politique de développement soutenue sur le marché résidentiel*.

III.3. La position de l'Autorité

Au total, l'analyse des offres proposées par France Télécom place l'Autorité dans une situation la conduisant à rechercher une solution équilibrée qui évite les écueils de deux voies opposées :

- une position qui conduirait à imposer à France Télécom une réévaluation très significative des tarifs qu'elle propose, compte tenu de l'évaluation précédente, qui tend à montrer leur incompatibilité avec une politique de développement soutenue de l'ADSL grand public que souhaiterait engager un opérateur sur la base de l'offre ADSL Connect ATM ;
- une position conduisant à autoriser en l'état les prix proposés, au bénéfice du déploiement à court terme, par les fournisseurs d'accès concurrents, d'offres alternatives à celles proposées par Wanadoo.

L'analyse conduite dans le cadre de la première option, si elle était poursuivie, conduirait nécessairement à imposer à France Télécom une réévaluation très sensible des niveaux tarifaires qu'elle propose en l'espèce. Au regard des conditions du marché décrites précédemment, la situation concrète en découlant compromettrait à court terme la fourniture d'offres ADSL alternatives aux résidentiels par les fournisseurs d'accès à Internet, voire menacerait la poursuite de cette activité par les acteurs s'y étant déjà engagés. Dans cette hypothèse, l'Autorité serait amenée à constater le préjudice porté à la concurrence par la politique de déploiement poursuivie par Wanadoo, et à engager les procédures visant à faire cesser ce déploiement.

Or, ainsi que l'analyse précédente l'a mis en évidence, *les offres proposées par France Télécom sont de nature à assainir sensiblement la situation concurrentielle du marché de détail de l'ADSL*, en permettant la fourniture à court terme d'offres de détail concurrentes à celles de Wanadoo, contribuant par là même à un développement de masse du marché de l'ADSL grand public. Un tel développement présente en soi un effet vertueux sur la situation des acteurs, la croissance des volumes étant génératrice de baisses de coûts. Cet effet est particulièrement avéré sur le marché spécifique de l'ADSL, qui met en oeuvre une technologie dont les conditions économiques de fourniture sont très dépendantes du taux de remplissage des équipements, lui-même dépendant de la vitesse de montée en charge des offres.

S'agissant de la situation des opérateurs tiers, une partie importante d'entre eux développe l'ambition d'entrer sur le marché pour proposer des offres de collecte concurrentes à celles de France Télécom. La plupart d'entre eux dispose d'ores et déjà d'une clientèle de FAI, développée dans le cadre des offres de collecte basées sur l'Internet commuté bas débit, et à destination de laquelle ils souhaitent enrichir leur offre par une prestation de collecte de trafic haut débit.

Or, la situation actuelle, confortée par les évaluations économiques menées par l'Autorité, est telle qu'elle ne semble pas permettre aux opérateurs de développer concrètement une telle activité à court terme, en ayant recours à l'offre ADSL Connect ATM qui leur était initialement destinée, en complément du dégroupage et au rythme de son développement. Certains opérateurs, accusant aujourd'hui un retard technique et commercial vis-à-vis de France Télécom, paraissent ainsi conduits à mettre la priorité sur une entrée dans des délais rapides sur le marché, en privilégiant une solution basée sur la souscription des offres de collecte de France Télécom en mode IP, en complément de leur déploiement par le dégroupage, quitte à différer le lancement d'offres basées sur le dispositif ATM initialement envisagé.

Dans ces conditions, l'Autorité estime que s'engager dans une voie qui conduirait concrètement à ralentir à court terme le développement de l'ADSL sur le marché grand public en réévaluant les conditions tarifaires proposées par France Télécom ne paraît pas la solution appropriée pour concilier les considérations contradictoires qui sont en cause, dans des conditions les meilleures pour le consommateur et le développement de l'Internet.

L'Autorité souligne néanmoins que *cette situation*, largement créée par le retard pris par France Télécom dans la fourniture d'une offre de type option 3 compatible avec l'entrée effective d'opérateurs tiers sur le marché, *ne doit pas pour autant conduire à une autorisation sans condition accordée à France Télécom.*

C'est en ce sens, et dans le souci d'assurer aux acteurs une certaine visibilité sur leurs conditions d'entrée, que l'Autorité est conduite à décrire ci-après les conditions de fourniture auxquelles l'offre ADSL Connect ATM devra satisfaire au plus tard le 1^{er} janvier 2002 de manière à être compatible avec la fourniture sur cette base d'offres de collecte concurrentes par les opérateurs.

IV. Les conditions auxquelles doivent satisfaire les offres de collecte aux FAI et l'offre ADSL Connect ATM

IV.1. Sur les conditions de fourniture par France Télécom des offres de collecte aux FAI

A titre préliminaire, l'Autorité a souhaité s'assurer que les conditions de déploiement des offres de collecte ne remettaient pas en cause la capacité des opérateurs tiers, dès lors que l'offre ADSL Connect ATM sera effectivement opérationnelle, à proposer des offres concurrentes aux FAI. Elle a donc porté une attention particulière aux conditions techniques et contractuelles selon lesquelles un FAI souscrivant aux offres IP/ADSL de France Télécom serait en mesure de migrer vers une offre de collecte fournie par un opérateur tiers.

Du point de vue contractuel, les offres Collecte IP/ADSL et IP/ADSL ne paraissent pas comporter, dans leurs dispositions contractuelles, de clauses restreignant la possibilité pour le FAI de souscrire une offre

concurrente, possibilité qui doit être effectivement assurée ; si les projets de contrats fournis par France Télécom à l'Autorité comportent une durée initiale d'un an, la résiliation des services demeure possible sous réserve, dans le cadre d'IP/ADSL, du respect d'un préavis de trois mois et, dans le cadre de Collecte IP/ADSL, du paiement des redevances d'abonnements correspondant aux raccordements souscrits pour l'année en cours.

Techniquement, quel que soit l'opérateur auquel le FAI s'adresse pour la prestation de collecte (France Télécom ou un opérateur tiers ayant recours à l'offre ADSL Connect ATM), la ligne d'abonné est physiquement raccordée au même DSLAM fourni et exploité par France Télécom ; ce DSLAM est raccordé, par un conduit de collecte locale, soit au BAS de France Télécom assurant l'hébergement de la connexion, soit à l'équipement ATM de l'opérateur tiers. La migration implique donc une opération technique de la part de France Télécom, pour basculer l'accès d'un conduit de collecte locale vers l'autre, opération qui s'effectue par une reconfiguration des accès au niveau de ce DSLAM. Dès lors, *il est nécessaire que France Télécom prévoit la conduite de cette opération en veillant à une coupure minimale du service pour l'abonné.*

IV.2. Sur l'offre ADSL Connect ATM

L'Autorité souhaite décrire précisément les éléments structurants qui conditionnent selon elle la fourniture de l'offre ADSL Connect ATM dans des conditions permettant l'exercice d'une concurrence effective sur le marché.

a) L'offre ADSL Connect ATM du 1^{er} juin 2001 et le contrat d'engagement longue durée proposé par France Télécom

France Télécom a transmis à l'Autorité, dans le cadre des éléments complémentaires fournis le 6 juin 2001 sur le présent dossier, une nouvelle version de l'offre ADSL Connect ATM datée du 1^{er} juin 2001. Cette offre comporte, en option, un contrat d'engagement longue durée ADSL Connect (CELDAC) permettant aux opérateurs, moyennant un engagement sur une durée de trois ans, de bénéficier d'une remise de 20 % sur le prix des abonnements mensuels correspondant aux conduits de collecte locaux⁴ relatifs aux contrats ADSL Connect ATM inscrits dans le périmètre CELDAC. Dans le cadre de cette option, l'opérateur s'engage sur un parc de conduits de collecte locaux attachés au contrat ADSL Connect ATM correspondant à une région ou à une plaque ADSL et peut, à hauteur de 20 % de ce parc, procéder à la résiliation de ces conduits de collecte. Cette option présente un intérêt certain pour les opérateurs s'engageant dans le déploiement de leurs infrastructures dans le cadre du dégroupage de la boucle locale : elle leur permet d'accompagner ce déploiement en résiliant les conduits de collecte locaux correspondant aux répartiteurs sur lesquels ils seront progressivement présents.

L'Autorité souligne que cet engagement paraît présenter, par sa durée de trois ans et son champ géographique, un caractère contraignant : dans une stratégie fondée prioritairement sur le déploiement en zones denses, telle que par exemple l'Ile-de-France, un opérateur pourrait dépasser avant trois ans le taux maximal de 20 % sur la région considérée ; cet effet est encore plus sensible si le champ géographique considéré se restreint à la plaque ADSL. Par ailleurs, le dégroupage de la boucle locale devrait lui-même permettre la fourniture par les opérateurs, dans les régions où ils seront physiquement déployés, d'offres concurrentes à l'offre ADSL Connect ATM de France Télécom, à destination des opérateurs ne disposant pas d'un réseau capillaire ; dans ces conditions, les opérateurs pourraient ne pas avoir d'intérêt à s'engager avec France Télécom sur une telle durée.

En conséquence, l'Autorité considère qu'il n'est pas pertinent de prendre en compte l'effet du CELDAC pour évaluer les conditions d'entrée des opérateurs sur le marché ; elle s'est attachée en conséquence à examiner la structure et les niveaux tarifaires de l'offre ADSL Connect ATM.

b) La structure et les niveaux de l'offre ADSL Connect ATM : les conditions nécessaires au 1^{er} janvier 2002

L'Autorité rappelle qu'elle a adopté, dans le cadre du différend entre France Télécom et Liberty Surf Télécom, une position accordant de fait à France Télécom un certain profit dans le cadre de la fourniture de cette offre, compte tenu d'une part de la qualification juridique de cette offre, d'autre part de la prise en compte d'une durée d'engagement limitée à un an, pouvant se traduire par un faible taux de remplissage des DSLAM. Ainsi, l'Autorité, dans un souci de prudence, a concédé à France Télécom une marge de 29 % liée à la non-orientation des tarifs vers les coûts et intégrant une majoration liée à l'éventualité de risques associés à des engagements sur une durée limitée à un an.

L'Autorité considère que *le nouveau contexte de marché résultant des offres IP de France Télécom justifie une révision sensible des tarifs de l'offre ADSL Connect ATM*, à la fois pour des motifs d'effectivité de la concurrence et pour tenir compte des effets sur les coûts d'un plus fort développement du marché. Elle estime nécessaire que cette révision prenne effet au plus tard le 1^{er} janvier 2002.

La révision de ces conditions devra porter à la fois sur la structure et les niveaux tarifaires, dans les conditions suivantes :

- en ce qui concerne la *structure de l'offre*, l'opérateur ayant recours à l'offre ADSL Connect ATM telle qu'elle existe actuellement supporte, au titre de l'accès, un coût non différencié de 210 francs par mois. Or, les tarifs des offres de revente IP/ADSL 1 et IP/ADSL 2 sont fortement différenciés selon le marché adressé, les propositions de France Télécom conduisant à renforcer davantage cette différenciation par rapport aux tarifs actuels : le tarif proposé pour IP/ADSL 1 est de 140 francs par mois (soit une baisse de l'ordre de 25 %), tandis qu'il est de 510 francs par mois dans l'offre IP/ADSL 2 (soit une baisse de l'ordre de 10 %) ; cette situation conduit intrinsèquement à faire supporter aux opérateurs la différenciation des tarifs, en conditionnant la fourniture par ces derniers d'offres compétitives sur le marché résidentiel à la fourniture concomitante d'offres sur le marché professionnel, génératrices de revenus plus importants ;
- l'Autorité considère que cette situation n'est pas justifiée et *rend nécessaire une différenciation de l'offre ADSL Connect ATM elle-même, sur la partie accès* ; il apparaît d'ailleurs que d'un point de vue technique, cette offre présente d'ores et déjà deux types distincts d'accès. Sur la base du niveau actuel de 210 francs par accès, une telle différenciation conduirait à l'application d'un tarif mensuel de 140 francs pour un accès de type résidentiel et 510 francs pour un accès de type professionnel ;
- ces niveaux tarifaires différenciés demeurant néanmoins incompatibles avec ceux des offres proposées en l'espèce par France Télécom aux FAI, *il reste nécessaire que France Télécom mette en oeuvre une baisse d'au minimum 15 % du niveau des versements de l'offre ADSL Connect ATM, et ce indépendamment même de la durée de l'engagement de l'opérateur demandeur ; cette baisse peut être obtenue par une baisse d'au minimum 20 % sur la composante accès.*

Il est entendu que ce niveau de baisse s'appuie sur l'analyse des conditions de prix observables aujourd'hui sur le marché, en particulier celles proposées en l'espèce par France Télécom aux FAI ; dès lors, toute évolution à la baisse de ces paramètres à l'avenir imposerait nécessairement d'en mesurer l'impact sur les conditions tarifaires de l'offre ADSL Connect ATM ainsi révisées.

L'Autorité considère que *ces révisions de l'offre ADSL Connect ATM de France Télécom doivent être présentées en temps utile pour que les opérateurs qui le souhaiteraient soient en mesure de déployer leurs propres offres sur cette base le 1^{er} janvier 2002 au plus tard*. L'Autorité souligne que la mise en oeuvre de cette demande est indispensable au regard de l'exercice d'une concurrence effective sur le marché de l'ADSL. A ce titre, elle considère qu'*un engagement de France Télécom de respecter ces conditions constitue un préalable nécessaire à l'approbation des offres soumises à homologation.*

V. Conclusion générale

L'Autorité considère le développement des services à haut débit comme une priorité. En complément d'autres modes d'accès, l'ADSL présente des potentialités majeures de ce point de vue, ce qui justifie les actions mises en oeuvre pour ouvrir ce secteur à la concurrence et ainsi contribuer à sa croissance.

Elle s'est attachée depuis près de deux ans à mettre en place des conditions permettant aux opérateurs tiers d'intervenir concrètement sur ce marché dans des conditions équivalentes à celles dans lesquelles France Télécom a pu commencer à fournir ses propres services.

L'analyse des conditions actuelles de concurrence sur ce marché conduit l'Autorité à un constat préoccupant, en particulier s'agissant des conditions de développement de l'ADSL grand public. La situation présente est en effet marquée par une politique de déploiement de grande ampleur de Wanadoo, sans que les conditions d'intervention de fournisseurs d'accès concurrents ne soient assurées. Par ailleurs, au stade actuel, les opérateurs ne sont pas concrètement en mesure, sur la base du dégroupage ou de l'offre ADSL Connect ATM, d'entrer sur le marché ; certains d'entre eux sont conduits à privilégier pour ce faire une solution de court terme différente de celle qu'ils envisageaient initialement.

C'est dans cet esprit et en tenant compte de cette situation que les propositions tarifaires de France Télécom ont été examinées par l'Autorité.

L'Autorité était en effet confrontée à une alternative délicate :

- proposer de réévaluer significativement les niveaux tarifaires des offres proposées par France Télécom, compte tenu de leur incompatibilité avec la fourniture d'offres concurrentes par les opérateurs basées sur un dispositif reposant sur l'offre ADSL Connect ATM telle qu'elle existe actuellement ; adopter cette analyse conduirait concrètement à empêcher les fournisseurs d'accès (voire certains opérateurs) d'entrer sur le marché de détail en proposant des offres concurrentes à celles de Wanadoo dans des conditions économiques viables ;
- proposer d'accepter les offres proposées par France Télécom en considération des avantages qu'elles devraient procurer à court terme sur le marché grand public, pour le consommateur et le développement du marché, mais aussi pour l'assainissement des conditions de concurrence en matière d'accès à Internet ; se placer sur ce terrain conduisait nécessairement à prendre en compte la nécessité de permettre effectivement aux opérateurs qui le souhaiteraient de formuler des offres compétitives en s'appuyant sur une offre de type ADSL Connect ATM.

L'Autorité, après avoir examiné précisément les tenants et implications de ces deux voies distinctes, est conduite à privilégier la seconde.

Elle considère néanmoins que la situation présente est pour partie héritée du retard pris par France Télécom pour mettre à disposition une offre-opérateur permettant l'entrée effective d'opérateurs concurrents, en complément du dégroupage de la boucle locale, lequel peut d'ailleurs nécessiter intrinsèquement un temps de mise en place plus long. Dans ces conditions, elle considère que la mise en place de ses offres aux ISP par France Télécom appelle de la part de cette dernière un engagement ferme à une révision, au plus tard au 1^{er} janvier 2002, de la structure et des niveaux tarifaires de l'offre ADSL Connect ATM, dans les conditions précisées dans le cadre du présent avis. Cet engagement devrait intervenir préalablement à l'approbation des présentes décisions tarifaires.

Sous la réserve expresse de cet engagement préalable, l'Autorité émet un avis favorable sur les décisions tarifaires n° 2001480 et 2001482.

Le présent avis sera transmis d'une part au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au secrétaire d'Etat à l'industrie, et d'autre part transmis pour information à France Télécom. Il sera mentionné au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 19 juin 2001

Le Président

Jean-Michel Hubert

1- source AVICAM

2- "Local loop unbundling : progress on implementation in Member States" – European Commission, Directorate General Information Society, 15 mai 2001

3- L'Autorité admet ce raisonnement : s'agissant d'un secteur en phase de démarrage, des coûts évalués sur une base de court terme peuvent manquer de pertinence pour constituer une référence économique de prix.

4- Ces conduits de collecte locaux sont facturés selon deux abonnements distincts, relatifs respectivement aux accès et au débit réservés.