

Avis n° 03–64 de l’Autorité de régulation des télécommunications en date du 14 janvier 2003 relatif à la demande d’avis du Conseil de la concurrence portant sur les demandes de mesures conservatoires présentées par la société Cégétel visant à faire cesser des pratiques anticoncurrentielles mises en œuvre par la société France Télécom

L’Autorité de régulation des télécommunications,

Vu le code des postes et télécommunications, et notamment ses articles L. 36–7 et L. 36–10 ;

Vu la lettre en date du 28 novembre 2002 par laquelle le Conseil de la concurrence a communiqué à l’Autorité la saisine de la société Cegetel assortie d’une demande de mesures conservatoires ;

Après en avoir délibéré le 14 janvier 2003,

La présente saisine de la société Cegetel à l’encontre de la société France Télécom porte sur une utilisation, considérée par Cegetel comme contraire à l’article L. 420–2 du code de commerce, des dénominations et chartes graphiques associées " numéro vert ", " numéro azur " et " numéro indigo " déposées par France Télécom comme marques, qui aurait pour effet de bloquer la concurrence sur le marché des numéros libre appel et des numéros à coûts partagés, notamment en freinant les effets attendus de la portabilité, mise en place sur le marché en juillet 2001 pour les numéros libre appel et en janvier 2002 pour les numéros à coûts partagés.

I. La délimitation du marché pertinent

I.1 Présentation des services

La saisine porte sur les dénominations " numéro vert ", " numéro azur " et " numéro indigo " qui sont des marques de France Télécom désignant les numéros libre appel et les numéros à coûts partagés. Ces numéros permettent aux particuliers de joindre un service commercial d’une entreprise (centres d’appels) ou un service d’information d’une administration ou d’une association.

Ces deux catégories de numéros sont complémentaires au service téléphonique (avec les numéros à revenus partagés, qui ne sont pas concernés par la présente saisine, et où l’appelant paye un prix supérieur au coût de la communication, l’excédent étant reversé au fournisseur du service) (1) :

- **le numéro libre appel** : il est gratuit pour l’appelant, lorsque celui-ci appelle d’un poste fixe. Lorsque les appelants appellent d’un poste mobile, la communication est facturée en partie à l’appelant. D’où l’appellation technique de " numéro libre appel " et non " numéro gratuit ". Les coûts afférents à l’acheminement des communications sont à la charge de l’appelé (entreprises, administrations, associations) et versés à l’opérateur détenteur du numéro. Le plan de numérotation national attribue les tranches 08 0A PQ MC DU aux numéros libre appel ;
- **le numéro à coûts partagés** : le coût des communications est partagé entre l’appelant et l’appelé (entreprises, administrations, associations). Les numéros à coûts partagés regroupent des numéros pour lesquels l’appelant paye une communication locale (les numéros en 08 10 PQ MC DU ; par

exemple les numéros dits " azur " de France Télécom) ou un prix unique sur toute la France (les numéros en 08 20 PQ MC DU ; par exemple les numéros dits " indigo " de France Télécom).

Au cours des dernières années, de nouveaux usages des numéros libre appel et des numéros à coûts partagés sont apparus comme mode de communication interne aux entreprises, dans le cadre de Réseaux Privés Virtuels–voix pour relier les entreprises à leurs employés " nomades ". La présente saisine ne concerne pas ce type d'usages professionnels.

Pour faciliter la lecture de cet avis, les numéros libre appel et à coûts partagés seront qualifiés de numéros spéciaux.

Le marché des numéros spéciaux met en jeu trois acteurs, avec les mécanismes techniques et caractéristiques tarifaires suivants :

- un consommateur **appelant** compose le numéro pour accéder au service de l'appelé (informations, service commercial) ;
- un **appelé** (entreprise, administrations, associations) propose le service en question (généralement depuis un centre d'appels) au consommateur ;
- et un **opérateur de télécommunications** commercialise le numéro spécial auprès de l'entreprise, de l'administration ou de l'association, et assure le transport de l'appel vers une ou plusieurs installations de réception d'appels (centres d'appels de l'appelé) ; le numéro que l'opérateur attribue à l'appelé client appartient au bloc de numéros spéciaux attribué à cet opérateur par l'Autorité de régulation des télécommunications.

Les prestations des numéros spéciaux facturées aux appelants et aux appelés sont les suivantes :

- des frais d'accès au service : payés par l'**appelé** ;
- une redevance mensuelle d'abonnement : payée par l'**appelé** ;
- des coûts de communications : payés par l'**appelé** ou l'**appelant** ;
- des services optionnels (statistiques de trafic, ...) à la charge de l'**appelé**.

Le tarif du service au client final (appelant et appelé) est fixé par les opérateurs. Dans le cas de France Télécom, les tarifs de ses services figurent dans son catalogue des prix de détail et font l'objet d'une homologation tarifaire.

La tarification peut séparer ces différents éléments ou les regrouper partiellement dans un forfait comprenant l'abonnement mensuel, les communications et certains services optionnels inclus (formules apparues au cours des deux dernières années sur le marché), les minutes au-delà du forfait étant facturées séparément.

Les premiers numéros apparus sur le marché sont les numéros libre appel : lancés aux Etats-Unis en 1967, ils ont été introduits en France en 1984 et dénommés " numéros verts " en février 1986. Actuellement, les numéros libre appel occupent les tranches **0800** et **0805**.

Les numéros à coûts partagés ont été introduits en France par France Télécom en septembre 1989 ; le premier palier tarifaire des numéros à coûts partagés (série 0801 (2) des numéros azur) plafonne le prix payé par l'appelant à celui d'une communication locale. Par la suite, en octobre 1996, France Télécom a créé la série des numéros 0802 avec un plafond tarifaire réglementairement fixé à 0,12 euro par minute pour l'appelant

(première catégorie de numéros indigo) et la série 0803 avec un plafond tarifaire réglementairement fixé à 0,15 euro par minute pour l'appelant (seconde catégorie de numéros indigo).

A partir du 4 février 2003, les numéros à coûts partagés seront ventilés dans diverses tranches de numéros ouvertes pour les numéros à coûts partagés de **0810 à 0829** : il y aura, dans ces séries, les numéros des opérateurs nouveaux entrants (à qui l'on attribue depuis 1998 des numéros dans ces tranches) et les numéros de France Télécom (dont les numéros des tranches 0801 à 0803 attribués avant 1998 qui auront migré dans ces nouvelles séries entre-temps).

Le tableau ci-dessous récapitule les ressources en numérotation et les contraintes de tarifications associées à partir du 4 février 2003 (3) :

Ressources en numérotation	Type de numéros	Coût pour l'appelant (TTC)
0800 PQ	Numéros libre appel	0€ (depuis un poste fixe)
0805 PQ	Numéros libre appel	0€ (depuis un poste fixe)
0810 PQ	Numéros à coûts partagés	≤ local
0811 PQ	Numéros à coûts partagés	≤ local
0820 PQ	Numéros à coûts partagés	≤ 0,12€ /min
0821 PQ	Numéros à coûts partagés	≤ 0,12€ /min
0825 PQ	Numéros à coûts partagés	≤ 0,15€ /min
0826 PQ	Numéros à coûts partagés	≤ 0,15€ /min

Source : ART

Le " numéro vert " de France Télécom correspond au numéro libre appel.

Le " numéro azur " de France Télécom est dans la tranche des numéros à coûts partagés 08 1B PQ.

Le " numéro indigo " de France Télécom est dans la tranche 08 2B PQ (soit les deux paliers tarifaires plafonnés réglementairement à 0,12 euro par minute et 0,15 euro par minute).

1.2 La délimitation du marché pertinent

La saisine de Cegetel porte sur les dénominations " numéro vert ", " numéro azur " et " numéro indigo ", marques déposées par France Télécom pour désigner ses numéros libre appel et à coûts partagés.

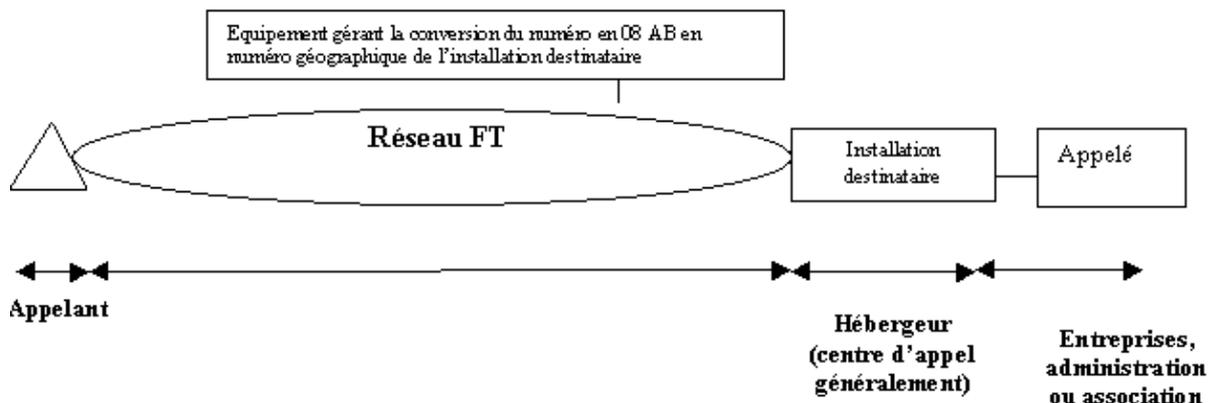
Dans la suite de l'avis, par souci de simplification, les numéros à coûts partagés 08 1B PQ seront désignés par le terme numéros " de type azur " et les numéros à coûts partagés 08 2B PQ par le terme numéro " de type indigo ".

Analyse de la substituabilité du côté de l'offre

Sur le plan technique (éléments de réseau mis en place par les opérateurs), les trois types de numéros présentent des configurations identiques, proches de celles de l'Internet bas débit commuté, avec des équipements spécifiques pour gérer la conversion des numéros non géographiques composés par les appelants (08 AB) en numéros géographiques de téléphonie fixe " ordinaires ", afin de transporter les appels des consommateurs vers l'installation (ou les installations) de réception des appelés (généralement des centres d'appels).

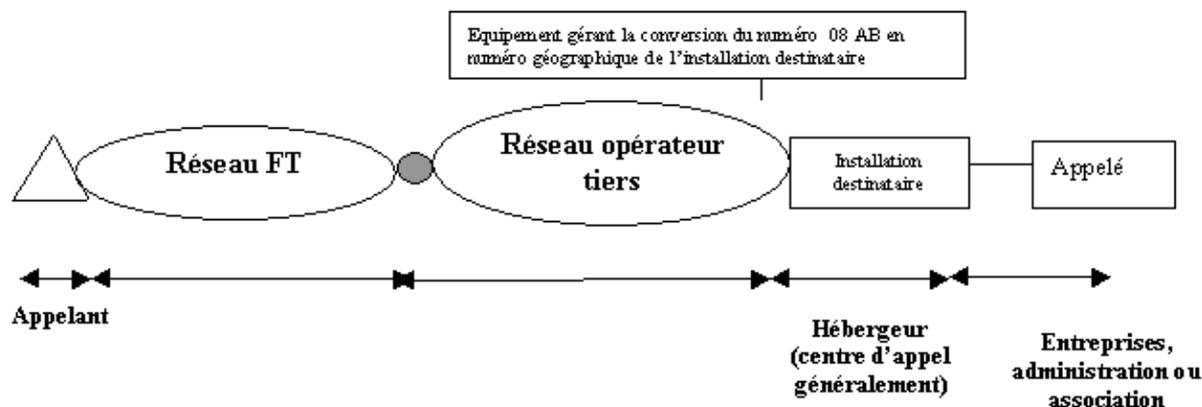
La fourniture des numéros spéciaux s'organise selon l'un des trois principaux schémas suivants (4) :

Premier cas : France Télécom est opérateur de boucle locale de l'appelant et fournisseur du service spécial à l'appelé.



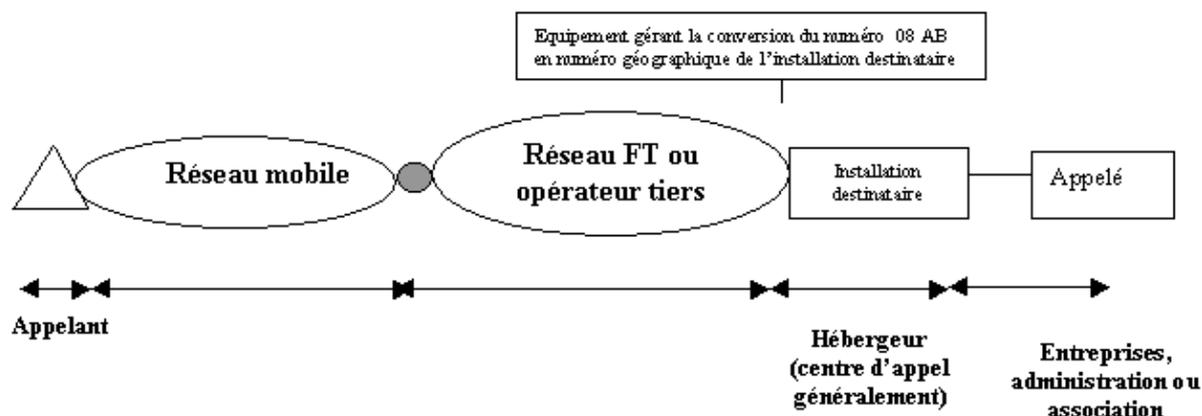
France Télécom facture l'appelant pour le prix des communications (nul pour les numéros libre appel) et l'appelé pour les frais d'accès au service, l'abonnement mensuel, les services optionnels et, éventuellement, pour une partie du prix des communications (nul pour les numéros à coûts partagés " de type indigo ").

Deuxième cas : France Télécom est opérateur de boucle locale de l'appelant et un opérateur nouvel entrant est fournisseur du service spécial à l'appelé.



France Télécom facture l'appelant pour le prix des communications (nul pour les numéros libre appel). L'opérateur nouvel entrant facture l'appelé pour les frais d'accès au service, l'abonnement mensuel, les services optionnels et éventuellement pour une partie du prix des communications (nulle pour les numéros à coûts partagés " de type indigo "). France Télécom reverse à l'opérateur nouvel entrant le montant des communications payées par les appelants pour les numéros à coûts partagés selon le mécanisme de la facturation pour compte de tiers (identique, à la connaissance de l'Autorité, entre numéros " de type azur " et numéros " de type indigo ").

Troisième cas : l'appelant passe son appel depuis un réseau mobile (il est facturé par l'opérateur mobile) et France Télécom ou un opérateur nouvel entrant fournit le service spécial à l'appelé.



Au départ des réseaux mobiles, les versements se font de la manière suivante : les appelants payent aux opérateurs mobiles un montant de communication composé d'un " *airtime* " qui revient entièrement aux opérateurs mobiles (pour l'ensemble des numéros spéciaux) et un montant identique à celui que les opérateurs de boucle locale fixes prélèvent auprès de leurs propres abonnés (nul pour les numéros libre appel). Sur ce montant, les opérateurs mobiles prélèvent une commission au titre des prestations de facturation pour compte de tiers. L'appelé est facturé par l'opérateur qui lui propose le service pour un montant identique au tableau précédent.

Le cas des appels au départ des réseaux mobiles vers les entreprises clientes de leurs propres services spéciaux représente encore, à la connaissance de l'Autorité, une fraction mineure des appels depuis les réseaux mobiles vers les numéros spéciaux. Dans ce cas, le schéma est identique à celui du premier cas avec France Télécom opérateur de boucle locale et fournisseur de service spécial en remplaçant France Télécom par l'opérateur mobile.

Les options de service mises en place par les opérateurs sont rigoureusement identiques pour les numéros spéciaux et induisent donc les mêmes coûts pour l'opérateur.

Des informations détenues par l'Autorité sur le profil des communications indiquent quelques différences dans le profil des trafics induisant des différences de coûts pour les opérateurs. Elles restent néanmoins relativement réduites et n'ont pas un impact significatif sur les coûts de réseau (ces différences de profils ne sont pas comparables à ce qu'elles peuvent être entre le service téléphonique voix et l'Internet bas débit commuté).

Les coûts encourus par l'opérateur pour obtenir un numéro spécial auprès de l'Autorité sont identiques (5). En termes de disponibilité des ressources, la gestion du plan de numérotation permet d'assurer la même disponibilité aux deux catégories de numéros. Il n'y a donc pas de rareté ou de pénurie particulière pour l'une ou l'autre de ces catégories de numéros.

En conclusion, du côté de l'offre, la substituabilité des numéros spéciaux est quasiment totale. Ce sont d'ailleurs les mêmes opérateurs qui fournissent ce service à leurs clients.

Substituabilité du côté de la demande

Ce sont les " appelés " (entreprises, administrations ou associations) qui choisissent auprès des opérateurs le type de numéro spécial qu'ils désirent pour leur service. Il apparaît que les clients des opérateurs, entreprises, associations ou administrations, sont fortement sensibles aux différences entre ces trois services et les choisissent en connaissance de cause.

Pour les administrations et les associations, on peut penser qu'elles sont sensibles au prix des communications payé par les appelants et qu'elles ne cherchent pas à obtenir des reversements de la part des opérateurs : elles souscrivent probablement aux numéros libre appel et aux numéros " de type azur " et pas aux numéros " de type indigo " ; les administrations et associations représentent une faible part du marché.

Les secteurs où se concentre l'essentiel des numéros libre appel et à coûts partagés et qui engendrent les plus gros volumes sont des secteurs très concentrés économiquement, avec des entreprises de grande taille (banque, compagnies d'assurances, sociétés d'agroalimentaires, compagnies de transport, grande distribution, industries pharmaceutiques), même si au cours des dernières années, des PME de moins de 500 salariés ont également souscrit à ces numéros.

Ces entreprises de grande taille présentent deux caractéristiques importantes :

- contrairement aux administrations et aux associations, elles ne semblent pas sensibles aux montants payés par les consommateurs appelants utilisateurs de ces services (des études montrent qu'en Europe, à l'inverse des Etats-Unis, les consommateurs sont prêts à payer pour accéder aux services commerciaux des entreprises (6)), de sorte que l'on peut considérer que le fait que les appelants payent ou non pour les communications n'est pas un critère de choix par les entreprises entre numéros libre appel et numéros à coûts partagés ;
- elles génèrent de gros volumes de trafic, ce qui les rend sensibles aux coûts des communications dont elles s'acquittent.

a) les différences de coûts pour les entreprises sont objectivement significatives

Si l'on reprend la structure des coûts pour les appelés pour ces deux types de services, la seule différence se situe au niveau du coût des communications : que ce soit pour les frais de mise en service, l'abonnement mensuel ou le coût des services optionnels supplémentaires, les tarifs sont les mêmes pour les clients, pour les numéros libre appel et pour les numéros à coûts partagés.

Comme le montre le tableau ci-dessous, les différences de coûts de communications pour l'appelé sont sensibles entre les numéros libre appel et " de type azur " d'une part et les numéros " de type indigo " d'autre part. Elles pèsent fortement sur les clients qui génèrent de gros volumes d'appels. On peut donc penser que les entreprises générant de gros volumes ont une préférence pour les numéros de type " indigo ".

	Estimation du revenu moyen dégagé par France Télécom pour un appel représentatif (Z)		
	Auprès de l'appelant (euro HT par minute)	Auprès de l'appelé (euro HT par minute)	Au total (euro HT par minute)
Numéros libre appel	0,00	0,084	0,084
Numéros " Azur "	0,043	0,044	0,087
Numéros " Indigo " 0802	0,108	0,00	0,111 (moyenne)
0803	0,132	0,00	
0820 20 et 0820 22	0,093	0,00	

Source : ART

A titre de comparaison, une estimation des revenus moyens retirés par les opérateurs pour les communications de téléphonie fixe donne :

- 0,035 euro hors taxes par minute pour les résidentiels et 0,047 euro hors taxes par minute pour les professionnels (8) pour les appels locaux ;
- et de 0,066 euro hors taxes par minute pour les résidentiels et de 0,080 euro hors taxes par minute pour les professionnels pour les appels interurbains.

b) les entreprises utilisent différemment ces deux catégories de numéros

Les entreprises utilisent différemment les numéros libre appel et " de type azur " d'une part et les numéros " de type indigo " d'autre part, dans le cadre de leur stratégie commerciale et marketing (9) :

- les numéros libre appel et " de type azur " servent principalement à informer les appelants, que ce soit pour conquérir de nouveaux clients ou fidéliser des clients existants (la gratuité incitant à l'appel) : les services des entreprises qui sont appelés sont les services d'informations clients ou de service après-vente ;
- les numéros " de type indigo " sont choisis pour délivrer des services (plus élaborés que la simple information) avec des différences de tarifs censés refléter la " qualité " du service rendu (services bancaires, hot-line, assurances, ventes par correspondance).

Par ailleurs, il apparaît que certaines entreprises générant des volumes de trafic significatifs partagent une partie des revenus réalisés sur les numéros " de type indigo " avec les opérateurs, via des reversements. Cet usage des numéros " de type indigo " similaire aux numéros à revenus partagés, semble se répandre parmi les entreprises, et crée un facteur de différenciation supplémentaire entre numéro libre appel et " de type azur " d'une part et numéro " de type indigo " d'autre part.

c) les politiques tarifaires des opérateurs traduisent la différenciation croissante entre services opérés par les clients

La multiplication des paliers de numéros à coûts partagés, notamment ceux de type " indigo " apparus depuis 1996 vise à diminuer le coût des appels supportés par les entreprises, voire à leur apporter une source supplémentaire de revenus provenant des reversements de l'opérateur sur le trafic généré. De même, les opérateurs proposent de nombreuses formules de réductions aux volumes avec des abattements de plus en plus importants. Ceci témoigne de la sensibilité de nombreux clients aux coûts engendrés par ces services et du caractère manifeste de la différenciation opérée entre des numéros libre appel et " de type azur " dont ils assument tout ou partie des coûts de communications et les numéros " de type indigo " qui leur permettent de faire supporter le coût des communications aux appelants.

d) l'évolution de ces marchés montre une différenciation manifeste

Les deux marchés sont dans des situations de " maturité " différente : les numéros libre appel et " de type azur " ont été créés respectivement en 1986 et 1989, alors que les numéros " de type indigo " sont apparus en 1996. Ils ne suivent plus la même évolution : le marché des numéros libre appel et des numéros " de type azur " qui a connu jusqu'à la fin des années 90 une forte croissance est en stagnation, voire en baisse au cours de l'année 2001 (et 2002 selon des contacts avec des opérateurs), notamment le segment des numéros libre appel. A l'inverse, le marché des numéros " de type indigo " croît à un rythme soutenu. Il y a même, selon les opérateurs, un phénomène de substitution entre les numéros libre appel (et dans une moindre " de type azur ") et les numéros " de type indigo " dans la part prise dans les nouveaux contrats.

Ces observations résultent pour partie des résultats de l'Observatoire des marchés (jusqu'en 2001). Elles ont été confirmées par les opérateurs, notamment pour les tendances de l'année 2002.

e) les cumuls entre volumes des numéros gratuits et volumes des numéros à coûts partagés pour les remises tarifaires, apparaissent comme des éléments de la politique tarifaire des opérateurs et non comme le signe d'une unicité du marché des numéros libre appel et à coûts partagés.

Les opérateurs (dont France Télécom depuis sa décision 98029E du 20 mars 1998) proposent des remises tarifaires cumulant les volumes de l'ensemble des numéros spéciaux d'un même client pour le calcul des seuils donnant droit à ces remises tarifaires. Il s'agit d'une stratégie commerciale des opérateurs (notamment pour simplifier les offres aux clients) plus que du signe que les numéros spéciaux ne formeraient qu'un seul marché.

A cet égard, l'avis favorable de l'Autorité à la décision de France Télécom (avis 98-029 du 22 avril 1998) ne validait pas le découpage des marchés opéré alors par France Télécom mais ne constatait que l'absence d'effet anti-concurrentiel des tarifs.

*

* *

L'analyse de la substituabilité du côté de l'offre et de la substituabilité du côté de la demande montre que s'il y a substituabilité quasi-parfaite du côté de l'offre. Du côté de la demande, les numéros libre appel et les numéros à coûts partagés de type 08 1A PQ (" azur " chez France Télécom) pour lesquels les appelés supportent tout ou partie du coût des communications d'une part et les numéros à coûts partagés de type 08 2A PQ (" indigo " chez France Télécom) pour lesquels le coût des communications est nul pour l'appelé d'autre part semblent faire partie de deux marchés distincts.

La dimension géographique, qui peut s'avérer intéressante à étudier dans un autre contexte, ne constitue pas un critère significatif dans la segmentation des marchés pertinents.

On peut donc distinguer deux marchés pertinents : celui des numéros libre appel et à coûts partagés de type 08 1A PQ (Azur chez France Télécom) d'une part et celui des numéros à coûts partagés de type 08 2A PQ (Indigo chez France Télécom) d'autre part.

1.3 Estimation des deux marchés

Le marché des numéros spéciaux dans son ensemble représente un chiffre d'affaires pour l'année 2001 de 473 millions d'euros, un volume de 3,530 milliards de minutes et un nombre total de 57 816 numéros.

Les chiffres de revenus, volumes et nombre de services de l'Observatoire des marchés de l'Autorité ne permettent pas d'estimer les deux marchés pertinents délimités précédemment, car ils n'effectuent pas de segmentation supplémentaire des numéros à coûts partagés entre numéros " de type azur " et de numéros " de type indigo ".

Ces chiffres permettent néanmoins d'apprécier la stagnation en valeur des numéros libre appel qui contraste avec la croissance des numéros à coûts partagés, tirée par les numéros " de type indigo ".

• les numéros libre appel

	1998	1999	2000	2001	Evolution (%)

Revenus des numéros libre appel (en millions d'euros)	95	102	115	96	+ 0,9%
Volumes des numéros libre appel (en millions de minutes)	625	803	1 449	1 756	+ 181,0%
Nombre de numéros libre appel (unités)	18 438	21 837	25 813	33 450	+ 81,5%

• **les numéros à coûts partagés**

	1998	1999	2000	2001	Evolution (%)
Revenus des services à coûts partagés (en millions d'euros)	71	132	275	377	+ 431,0%
Volumes des services à coûts partagés (en millions de minutes)	488	1046	1 736	1 774	+ 263,2%
Nombre de services à coûts partagés (unités)	7 624	12 546	17 855	24 366	+ 219,5%

Une partie croissante de ces revenus et volumes provient des appels depuis les réseaux mobiles.

1.4 Conditions d'exercice de cette activité au moment de la saisine de Cegetel

Les numéros spéciaux ont été ouverts à la concurrence en 1998 lors de l'ouverture générale des marchés de télécommunications à la concurrence. L'Autorité s'est attachée depuis lors à permettre à d'autres opérateurs que France Télécom de fournir de tels services, en diminuant les diverses barrières à l'entrée des opérateurs nouveaux entrants (absence de facturation pour compte de tiers) ou des coûts de changement d'opérateurs (absence de portabilité des numéros).

La gestion du plan de numérotation

Des tranches de numéros dédiés aux services libre appel et à coûts partagés ont été ouvertes dans le plan de numérotation ainsi que pour l'ensemble des services avancés (numéros fixes dits non géographiques) : 08 AB PQ MC DU et 3BPQ.

Afin de permettre le développement des numéros libre appel, l'ART a réservé quatre autres séries de numéros qui pourront devenir des numéros libre appel : ce sont les séries 0801, 0802, 0803 et 0804, ce qui suppose qu'entre-temps les numéros à coûts partagés occupant les séries 0801, 0802 et 0803 (appartenant à France Télécom) " migrent " vers d'autres blocs (les séries allant de 0810 à 0826 pour l'instant). L'Autorité a donné aux opérateurs et à leurs clients jusqu'au 4 février 2003 pour réaliser cette migration (après avoir repoussé d'un an la date-butoir).

Ces créations de nouveaux numéros à coûts partagés ont permis, doublement, de faire face à la croissance de ce segment de marché, et de mieux clarifier les niveaux tarifaires des différents services (voir tableau de présentation des séries de numéros libre appel et à coûts partagés).

Les modalités d'interconnexion

France Télécom étant le principal opérateur de boucle locale et dans la mesure où il contrôle encore très largement l'accès aux abonnés (France Télécom est " puissant " sur le marché de la téléphonie fixe au sens de l'article L36-7-7° du code des postes et télécommunications), un mécanisme d'interconnexion est indispensable pour permettre l'acheminement des appels vers les centres d'appels des clients des opérateurs nouveaux entrants.

Le catalogue d'interconnexion de 1999 a ainsi prévu une offre spécifique d'interconnexion dite " numéros spéciaux ". La modalité choisie a été l'interconnexion indirecte entre l'opérateur de boucle locale et l'opérateur offrant le service libre appel ou à coûts partagés. Cette offre " numéros spéciaux " prévoit en outre une prestation de facturation pour compte de tiers pour les numéros à coûts partagés.

La portabilité

La portabilité du numéro offre la possibilité aux clients des opérateurs de télécommunications (en l'occurrence les administrations, associations et entreprises) de changer d'opérateur tout en conservant le même numéro. Dans la limite des possibilités techniques des différents réseaux de télécommunications, elle est a priori ouverte pour l'ensemble des catégories de numéros, numéros géographiques (depuis le 1^{er} janvier 1998), les numéros mobiles (publication de lignes directrices de l'Autorité le 1^{er} août 2002 sur la portabilité des numéros mobiles) et les numéros non géographiques fixes (O8 AB PQ MC DU), dont les numéros libre appel et à coûts partagés, objets de la présente saisine.

La portabilité du numéro est une obligation réglementaire communautaire (directive 98/61 CE du 24 septembre 1998 et directive 2002/22/CE du 7 mars 2002 concernant le service universel) et nationale (article D.99-16 du code des postes et télécommunications) pesant sur l'ensemble des opérateurs. Le portage du numéro doit pouvoir s'exercer librement, quels que soient les opérateurs de " départ " et d' " arrivée ".

Dans le cas particulier des numéros libre appel et à coûts partagés, compte tenu de la finalité de ces services (services commerciaux pour le public), la conservation de son numéro par l'entreprise, l'administration ou l'association qui fournit le service est indispensable, même en cas de changement d'opérateur, afin de préserver la connaissance du numéro par les utilisateurs. Si les appelés devaient changer de numéros en cas de changement d'opérateurs, cela constituerait une dissuasion certaine et donc un obstacle à l'exercice de la libre concurrence. La portabilité des numéros de la tranche O8 AB PQ MC DU s'avère donc cruciale pour le développement de la concurrence.

La portabilité des numéros libre appel a été rendue effective en juillet 2001. Celle des numéros à coûts partagés figure au catalogue 2002 (donc fournie aux opérateurs nouveaux entrants depuis le 1^{er} janvier 2002). Elle est effective sur le marché depuis avril-mai 2002, selon les opérateurs (10).

La facturation et le recouvrement pour compte de tiers

La question de la facturation et du recouvrement pour compte de tiers se pose pour les numéros à coûts partagés (elle n'a pas d'intérêt pour les numéros libre appel). En effet, pour ce type de services, la modicité des montants à facturer compte tenu du prix des services et du caractère occasionnel de l'utilisation d'un tel service par les clients, ne justifie pas économiquement une relation commerciale directe entre le fournisseur de services et son client, notamment au regard du coût de l'émission d'une facture. L'opérateur de boucle locale puissant sur le marché de la téléphonie fixe assure cette prestation de facturation et de recouvrement pour le compte des opérateurs nouveaux entrants offrant le service à leurs clients.

Une offre de facturation et de recouvrement pour compte de tiers pour les numéros à coûts partagés a été inscrite au catalogue 2001. Auparavant, elle n'était traitée que dans les conventions d'interconnexion entre France Télécom et les opérateurs nouveaux entrants. Le système mis en place repose sur la facturation par l'opérateur nouvel entrant à France Télécom des sommes qu'il doit percevoir sur la base du trafic écoulé par

l'opérateur nouvel entrant multiplié par un prix moyen déterminé annuellement (avec des frais pour la prestation de facturation et de recouvrement pour compte de tiers de l'ordre de 2 à 4%).

Ce système n'a pas été un obstacle majeur à l'entrée des concurrents sur le marché des numéros à coûts partagés, même s'il présente des imperfections.

*

* *

Les conditions réglementaires semblent aujourd'hui réunies pour que la concurrence se développe sur ces marchés, au moins à des niveaux comparables à des marchés aux caractéristiques proches, comme l'Internet commuté bas débit, d'autant plus que par ailleurs les coûts financiers directs de changement d'opérateurs sont relativement réduits sur ce marché (la durée des contrats n'est que de un mois et, en cas de résiliation du contrat, seul le mois en cours est dû à l'opérateur).

1.5 Situation concurrentielle sur le marché

Position de France Télécom sur le marché

D'après des estimations de l'Autorité, France Télécom détient encore à fin 2001 plus de 85% des numéros libre appel et 80% des numéros à coûts partagés (11).

Si l'on veut compléter cette vision par une mesure du degré de concurrence via des parts de marché en valeur et en volumes, deux méthodes de comptabilisation se dégagent:

- une estimation des parts de marché des opérateurs à partir des montants et des volumes facturés aux consommateurs appelants ;
- une estimation des parts de marché des opérateurs à partir des montants et des volumes acheminés vers les entreprises (et les numéros correspondants) appelées.

Ces deux méthodes conduisent à des résultats sensiblement différents du fait que l'opérateur de boucle locale qui facture le consommateur appelant et l'opérateur de transport qui offre le service à l'appelé ne sont pas toujours les mêmes, notamment pour les appels depuis les réseaux mobiles (cf les schémas techniques de fourniture du service).

La seconde méthode, qui consiste à mesurer le degré de concurrence sur ces marchés sur la base des volumes acheminés vers les entreprises clientes de l'opérateur et non à partir des consommateurs appelants, est la plus juste selon l'Autorité. En particulier, une minute de communication depuis un réseau mobile vers une entreprise cliente d'un numéro spécial de France Télécom est incorporée aux parts de marché de France Télécom et non à celles d'opérateurs concurrents. Dans ce cas, la part de marché de France Télécom sur ces deux marchés apparaît proche de sa part de marché en termes de nombre de numéros, c'est-à-dire plus de 80%.

Avec la première méthode, la part de marché de France Télécom n'est plus que supérieure à 70% en volumes et voisine de 50% des revenus, ce qui est une diminution artificielle de la part de marché de France Télécom.

Dès lors, l'Autorité estime qu'il n'est pas exclu que France Télécom ait une position dominante sur ces deux marchés.

Dans la mesure où l'éventuel abus de position dominante allégué par Cegetel porte indifféremment sur ces deux marchés, l'Autorité a choisi de les regrouper dans la suite de son analyse.

Evolution de la concurrence

La concurrence est apparue à partir de mi-1999 avec la mise en place des mécanismes d'interconnexion indirecte pour les services spéciaux et d'un mécanisme de facturation pour compte de tiers non bloquant. Elle ne s'est pas développée depuis du fait des retards dans la mise en place de la portabilité et est restée, aux alentours de 15-20% de parts de marché (données de 2001).

La mise en place de la portabilité depuis juillet 2001 dans des conditions satisfaisantes pour les numéros libre appel et janvier 2002 pour les numéros à coûts partagés devrait se traduire par une augmentation du degré de concurrence sur ce segment de marché en pleine croissance et générateur de forts revenus pour les opérateurs (selon les estimations de l'Autorité, les numéros indigo procurent un revenu moyen de 0,123 euro hors taxes par minute aux opérateurs contre 0,046 euros HT par minute pour les résidentiels et de 0,080 euro hors taxes par minute pour les professionnels pour les appels interurbains). Les données recueillies par l'Autorité ne couvrent pas l'année 2002 et ne permettent donc pas de prendre en compte l'impact de la portabilité sur la dynamique concurrentielle du marché, qui devra être approfondie lors du jugement au fond du Conseil.

Parmi les opérateurs importants sur ces deux marchés, on peut ainsi citer, par ordre décroissant en terme de chiffre d'affaire : France Télécom, Prosodie, LDCOM, Cegetel, Colt, Siris, MédiaRéseaux et CompléTel.

II. Sur l'abus éventuel de position dominante

II.1 Le comportement de France Télécom

Entre 1985 et 1999, France Telecom a protégé les appellations numéros " vert, azur et indigo " (regroupées sous l'appellation générique de " numéros accueils ") en les déposant auprès de l'INPI (12) au titre de marques.

L'Autorité note les dépôts multiples qui se sont succédés. A titre d'exemple, les dépôts de " n° vert appel gratuit ", " numéro vert appel gratuit ", " numéro vert international ", " numéro vert universel ", " pack n° vert proximité ", " numéro vert proximité ", " numéro vert terrain ", " n° vert " ou encore " numéro vert " ont eu lieu entre 1985 et 1999.

L'Autorité constate par ailleurs le dépôt par France Télécom à titre préventif de la marque " numéro bleu ", qui n'est actuellement associée à aucun service particulier.

La plupart de ces dépôts ont été effectués avant 1996, c'est à dire à une époque où France Télécom disposait d'un monopole de droit, avant l'ouverture du marché à la concurrence. Une nouvelle vague de dépôts (comprenant la dénomination " numéro vert ") a eu lieu en 1999, époque à laquelle il était question d'étendre la portabilité du numéro aux numéros spéciaux.

En parallèle, depuis l'ouverture du marché à la concurrence, et juste avant la mise en œuvre opérationnelle de la portabilité, France Télécom a mis en place une politique très stricte en matière d'utilisation de ces dénominations et marques graphiques, via une clause inscrite dans la licence de droit d'usage de ces dénominations, clause ajoutée en novembre 2000 et stipulant que le client passé à la concurrence ne pourra pas continuer à utiliser les marques des numéros accueil, au risque de s'exposer à une poursuite pour contrefaçon si l'entreprise utilise tout support de communication portant une reproduction des dénominations " vert, azur ou indigo ". Cette clause figure dans les " conditions spécifiques aux numéros Accueil " de juin 2002, que l'on peut trouver sur le site Internet de France Telecom à la date de rédaction du présent avis (janvier 2003).

II.2 Sur la possibilité pour un opérateur alternatif d'entrer sur le marché

Le marché des numéros libre appel et à coût partagés est un marché attractif. En effet, le revenu moyen par minute provenant de ce type de communication est supérieur à celui provenant du service téléphonique fixe classique, alors que le coût pour l'opérateur est quasiment identique (mise en place d'équipements de services en périphérie de réseau pour gérer la conversion des numéros). Contrairement aux services à revenus partagés, exclus du champ de la présente saisine, les numéros libre appel et à coûts partagés n'ont pas pour but d'offrir des services complémentaires au service téléphonique de base donnant lieu à rémunération conséquente. Les éventuels portails vocaux ou services basiques associés sont facturés aux entreprises par le biais de suppléments en option. De plus, les entreprises payent un abonnement et des frais d'accès au service.

Les opérateurs ont donc intérêt à remplir leur réseau avec ce type de communications et l'opportunité de pénétrer sur ce marché est réelle.

Un opérateur alternatif souhaitant y rentrer pourra au choix :

- acquérir de nouveaux clients ;
- convertir des clients des opérateurs déjà en place, c'est à dire principalement l'opérateur historique France Télécom.

Les deux profils de clients ne sont pas tout à fait identiques : les premiers clients des " numéros accueils " entre 1984 et 1998 ont été principalement les grandes entreprises générant des volumes de communications importants (donc des sources de rémunération pour les opérateurs). Les entreprises ou associations qui ne sont pas encore clientes de numéros gratuits ou à coûts partagés existent mais sont moins attractives en terme de chiffre d'affaire potentiel que les précédentes.

Première méthode : acquisition de nouveaux clients

Un opérateur alternatif souhaitant acquérir de nouveaux clients devra certainement leur proposer des dénominations différentes des " numéros accueils ", marques déposées par France Télécom. En effet, les marques et les couleurs en sont venues à être associées à des paliers tarifaires au point que la série du plan de numérotation correspondante n'a plus de lien avec une tarification précise dans l'esprit du client. Pour illustrer ce propos, il semble à l'Autorité que peu de consommateurs savent qu'un numéro commençant par 0805 est un numéro libre appel (13) alors qu'un numéro 0801 leur sera facturé au prix d'un appel local. Aussi, un opérateur nouvel entrant sera fortement tenté de créer ce même type d'identification à des dénominations ou couleurs pour conquérir une nouvelle clientèle ; même si les clients des opérateurs (entreprises, administrations, associations) peuvent être considérés comme neutres de ce point de vue, ils ne peuvent négliger les références de leurs consommateurs, ce qui influera *in fine* sur le choix de leur opérateur prestataire.

L'opérateur nouvel entrant devra ainsi trouver d'autres dénominations susceptibles de représenter le mode de tarification correspondant. L'Autorité attire l'attention du Conseil sur l'impossibilité pour un opérateur alternatif de proposer à ses clients l'usage de la dénomination " numéro gratuit ", ces numéros n'étant généralement gratuits qu'à partir d'un poste fixe (ils sont facturés hors forfait pour un appel depuis un téléphone mobile). Par ailleurs, le terme souvent retenu de " numéros libre appel " ne semble pas refléter sans ambiguïté le caractère gratuit des appels.

Un opérateur alternatif devra donc *a priori* trouver une dénomination particulière pour chaque modalité tarifaire et en assurer la promotion auprès des consommateurs. Il faut en effet que l'entreprise ou l'association cliente potentielle soit convaincue que ses clients consommateurs pourront associer cette dénomination au mode de tarification correspondant.

Il s'agit d'une opération coûteuse économiquement qui s'inscrit dans la durée. L'opérateur historique France Télécom n'a pas été confronté à ce problème puisque les clients eux-même ont assuré la promotion des marques " numéros accueils " au rang de standards, durant de nombreuses années où il était en position de monopole de droit puis de fait sur les services avancés (avant la mise en place de la portabilité du numéro). France Télécom bénéficie ainsi actuellement d'un effet de réseau, qu'il a pu mettre en place à une époque où il n'avait pas de concurrent.

Deuxième méthode : acquisition de clients des " numéros accueils " de France Télécom

Rappelons que ces clients comprennent la majorité des grandes entreprises et sont donc *a priori* les plus attractifs.

Un client qui souhaitait passer chez un opérateur alternatif entre 1996 et 2002 supportait un coût économique lié à l'impossibilité de conserver son numéro de téléphone : il devait ainsi rééditer l'intégralité de ses supports commerciaux. Par exemple, une entreprise qui aurait fait figurer un numéro spécial sur ses véhicules utilitaires se serait ainsi trouvé dans l'obligation de les repeindre (le Conseil trouvera quelques exemples en pièce annexe n°16 de la saisine). L'Autorité a reçu de nombreux courriers lui signifiant l'importance du coût correspondant, qui parfois ne se limite pas simplement aux frais d'impression : une société filiale d'une enseigne de grande distribution, qui faisait figurer sur chacune de ses 2000 références un numéro à coût partagé a ainsi dû refaire 4000 cylindres d'impression pour une valeur de 1,2 million d'euros.

Les entreprises clientes ont également attiré l'attention de l'Autorité sur les difficultés pratiques de mise en œuvre : certains numéros concernent des incidents santé liés à des produits de grande distribution conservés longtemps par les consommateurs ; par exemple, un fabricant de produits d'hygiène de la maison et de soin du corps nous signale par courrier le cas de l'eau de javel, conservée en moyenne deux ans chez les clients.

Depuis mai 2002, suite à l'action de l'Autorité, le client peut conserver son numéro de téléphone lorsqu'il décide de changer d'opérateur (et donc, dans la très grande majorité des cas, de passer de l'opérateur historique à un opérateur alternatif). Cependant, du fait du dépôt de marques, un client d'un numéro accueil France Télécom qui porte son numéro chez un opérateur alternatif ne peut plus utiliser les dénominations " numéro vert ", " numéro azur " ou " numéro indigo ", sans s'exposer à être accusé de contrefaçon. Il se trouve donc à nouveau dans l'obligation de renouveler ses supports de communications.

Pour résumer, le client décidant de porter son numéro chez un opérateur alternatif se trouve confronté à des coûts de changement d'opérateur (" *switching costs* ") dissuasifs :

- un coût en terme d'image car il ne peut plus utiliser les dénominations " numéro vert ", " numéro azur " ou " numéro indigo " connues de tous. Il s'agit du coût évoqué précédemment lors de l'acquisition d'un nouveau client.
- un coût économique supplémentaire car il doit renouveler ou modifier tous ses supports de communication. Ce coût est précisément celui que l'Autorité s'est attachée à éviter aux entreprises en mettant en place la portabilité du numéro.

Les clauses ajoutées par France Télécom en 2000 à ses contrats selon lesquels un client portant son numéro chez un opérateur alternatif ne peut plus utiliser les dénominations " numéro vert, azur et indigo " **font donc obstacle à l'objectif d'ouverture à la concurrence, en réduisant les bénéfices de la portabilité du numéro**, récemment imposée par l'Autorité. En cela, il n'est pas exclu que France Télécom abuse de sa position dominante sur le marché pertinent pour la présente saisine.

II.3 Sur l'usage des marques

L'apparition des marques " numéro vert ", " numéro azur " et " numéro indigo " respectivement en 1986, 1989 et octobre 1996 suivie de leur développement dans un contexte de monopole de droit puis de fait de l'opérateur historique (au moins jusqu'à la mi-1999), l'utilisation massive de ces dénominations et chartes graphiques dans leurs relations commerciales avec leurs propres clients par les entreprises clientes de France Télécom grâce à une **licence d'utilisation gratuite** et l'absence de **référence à l'opérateur France Télécom** dans ces dénominations (14) et chartes graphiques, font que ces dénominations n'identifient pas l'entreprise France Télécom mais plutôt les grilles tarifaires des numéros. De la sorte, on s'éloigne de la finalité essentielle d'une marque, selon la jurisprudence européenne, qui consiste à garantir au consommateur ou à l'utilisateur, l'identité du produit marqué par rapport à l'entreprise qui le fournit, lui permettant de distinguer sans confusion possible ce produit d'une autre provenance (*i.e* du produit d'un concurrent).

L'Autorité relève donc que l'utilisation des dénominations " numéro vert, azur ou indigo " par France Télécom ne semble pas servir à distinguer ses propres services de ceux des concurrents (similaires techniquement) mais plutôt à identifier des modalités tarifaires. La mise en œuvre du droit des marques sur ces dénominations par France Télécom, dans ce contexte, paraît susceptible de retarder le développement de la concurrence sur le marché du fait de la difficulté engendrée pour les opérateurs alternatifs à entrer sur le marché et à conquérir des clients, notamment les anciens clients de France Télécom. **Dès lors, l'Autorité estime qu'il n'est pas exclu que l'utilisation faite par France Télécom du droit de la propriété industrielle protégeant les dénominations " numéros verts, azur ou indigo " puisse, eu égard à ses effets sur la concurrence, s'analyser comme un abus relevant de l'article L. 420-2 du code de commerce.**

II.4 Sur la demande de mesures conservatoires

L'Autorité observe que la concurrence qui n'a pu émerger que très récemment sur le marché des numéros libre appel et à coûts partagés reste faible en comparaison de marchés qui ont pourtant des caractéristiques techniques similaires (Internet commuté bas débit).

A ce sujet l'Autorité rappelle que la mesure du degré de concurrence sur ces marchés doit se faire sur la base des volumes acheminés vers les entreprises clientes de l'opérateur et non à partir des consommateurs appelants : une minute de communication depuis un réseau mobile vers une entreprise cliente d'un numéro spécial de France Télécom doit être incorporée aux parts de marché de France Télécom et non à celles d'opérateurs concurrents.

L'Autorité a pu observer qu'un certain nombre d'administrations avaient fait le choix de la concurrence, mais certains appels d'offre étaient par ailleurs globaux et ne portaient pas spécifiquement sur la fourniture de services spéciaux. L'Autorité s'interroge toutefois sur la possibilité qu'auraient des administrations, dans le cadre du code des marchés publics, de prendre en compte l'impact sur leur clientèle des dénominations concernées.

L'Autorité souligne enfin :

- l'importance du segment de marché concerné, dont elle estime le chiffre d'affaire à 470 millions d'euros pour l'année 2001 ;
- sa forte croissance comparée au reste du marché de la téléphonie fixe ;
- le caractère très récent de la mise en œuvre effective de la portabilité des numéros spéciaux.

A ce sujet, l'Autorité rappelle que l'objectif de la directive 98/61/CE sur la portabilité était d'assurer la fluidité du marché des numéros spéciaux, en permettant leur portabilité. En un moment où cette portabilité des numéros libre appel et à coûts partagés a effectivement été rendue possible, il convient de veiller à ce qu'aucun obstacle supplémentaire et durable au développement de la concurrence sur ce marché ne se

maintienne, ce qui serait contraire *in fine* aux objectifs poursuivis par la directive européenne.

Au vu des éléments précédents, et en l'absence de données objectives confirmant qu'une dynamique de concurrence ait pu se mettre en place sur ce marché où les conditions pratiques de son émergence n'ont été remplies que très récemment, l'Autorité estime que le caractère grave et immédiat de l'atteinte portée au marché justifie la prise de mesures conservatoires par le Conseil.

Il importe que ces mesures conservatoires permettent d'éviter toute discontinuité dans l'activité des clients utilisateurs des numéros concernés, et, dans l'attente de la décision au fond du Conseil, permettent à d'autres clients potentiels de recourir à des offres distinctes de celles de France Télécom, sans qu'elles se heurtent à des obstacles découlant du régime appliqué aux dénominations.

En conséquence, l'Autorité est d'avis :

- que le Conseil ordonne à France Télécom de permettre aux entreprises clientes de France Télécom, professionnels, associations et administrations clientes de pouvoir lorsqu'elles passent à la concurrence, continuer sans trouble à utiliser tous stocks de brochures, produits, marchandises sur lesquels figurent l'une ou l'autre des dénominations, ce quel que soit son support, quelle qu'en soit la nature jusqu'à leur épuisement ou leur renouvellement.
- que le Conseil donne injonction à la société France Télécom de suspendre la mise en œuvre de la clause selon laquelle la résiliation du contrat " Numéros Accueil " entraîne l'arrêt de l'octroi du droit d'usage des marques associées, sans préjudice des modifications qui devront être apportées en conséquence aux avenants aux conventions d'interconnexion concernant la portabilité des numéros spéciaux ;
- que le Conseil, à titre conservatoire, et dans l'attente du jugement au fond, enjoigne à France Télécom de permettre le recours aux dénominations " numéro vert " , " numéro Azur " et " numéro Indigo " de façon dissociée du service de télécommunications d'acheminement des appels, dans des conditions transparentes, objectives, non-discriminatoires et prenant en compte les spécificités propres à chaque dénomination. La tarification associée devrait être proportionnée aux prestations effectivement fournies.

Fait à Paris, le 14 janvier 2003

Le Président

Paul Champsaur

(1) Cf l'annexe des enquêtes annuelles et trimestrielles de l'Observatoire des marchés comprenant les définitions des services sur www.art-telecom.fr

(2) Initialement, avant le changement de plan de numérotation d'octobre 1996, ces tranches étaient numérotées sous la forme 36 63 MCDU ;

(3) après la migration des numéros 0801 –Azur– de France Télécom dans les tranches 08 1B PQ et des numéros 0802 et 0803 – Indigo– de France Télécom vers les tranches 08 2B PQ.

(4) Un cas supplémentaire est celui d'un appel depuis le réseau d'un opérateur de boucle locale différent de France Télécom. Pour l'instant, ces appels représentent une partie faible du marché et n'ont pas fait l'objet d'un schéma descriptif.

(5) Selon le décret D 96-1224 fixant le montant des taxes et redevances pour les numéros, un bloc de 10 000 numéros revient à 200 euros annuellement à l'opérateur.

(6) Notamment celle conduite par le cabinet Eurodata en février 1998 intitulée " toll free and toll shared

numbers in Europe : challenges and opportunities ".

(7) Ce revenu moyen résulte d'hypothèses utilisées par l'Autorité dans ses tests de " squeeze " pour l'homologation tarifaire des services de détail de l'opérateur historique.

(8) Il s'agit des petits professionnels (à l'exclusion des entreprises).

(9) Informations recueillies auprès de certains opérateurs.

(10) La portabilité pour les numéros à revenus partagés est ouverte depuis décembre 2002.

(11) Enquête Opérateurs puissants 2003.

(12) Institut National de la Propriété Industrielle.

(13) France Télécom détient 88 des 100 blocs de numéros commençant par 0800. Un opérateur alternatif se trouvera donc plutôt sur des numéros commençant par 0805.

(14) Aucun signe identifiant clairement l'entreprise France Télécom n'apparaît sur ces dénominations ou leur charte graphique, contrairement à d'autres marques comme Wanadoo, Orange ou Equant qui font figurer le "&" du logo de France Télécom.