

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

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 les demandes d’avis de France Télécom reçues le 22 et le 28 avril 1999 ;

Vu les éléments d’information complémentaires fournis par France Télécom les 21 mai, 26 mai et 7 juin 1999 ;

Vu le courrier du directeur du cabinet du secrétaire d’Etat à l’industrie et du directeur adjoint du cabinet du ministre de l’économie, des finances et de l’industrie en date du 25 juin 1999 ;

Vu la demande complémentaire d’avis concernant l’offre Turbo IP adressée par France Télécom le 25 juin 1999 ;

Vu la décision du Conseil de la concurrence n° 99-MC-06 du 23 juin 1999 relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la société Grolier Interactive Europe/Online Groupe ;

Après en avoir délibéré le 7 juillet 1999,

Le présent avis décrit en premier lieu les services ADSL proposés par France Télécom (point 1) ; il porte ensuite sur la situation du marché de l’accès à Internet et la manière dont les offres ADSL proposées s’insèrent dans ce paysage (point 2), puis sur le statut réglementaire de ces services (point 3) ; il expose ensuite les questions structurelles posées vis-à-vis des autres acteurs du marché (point 4) et présente l’analyse de l’Autorité concernant les niveaux tarifaires (point 5) ; enfin, il indique les conclusions de l’Autorité (point 6).

1. Description des services ADSL proposés par France Télécom Les décisions tarifaires portent sur trois services différents s’appuyant sur la mise en œuvre de la technologie ADSL sur les lignes téléphoniques analogiques du réseau de France Télécom :

– Netissimo, service permettant à un client de disposer d’une ligne ADSL lui donnant accès à des fournisseurs de services Internet (ISP) ; – Turbo IP, service permettant à un ISP d’être accessible par les clients de Netissimo, et permettant donc à de tels ISP de proposer à ces clients de Netissimo un service d’accès à Internet à haut débit par ADSL ; – Turbo LL, service expérimental de liaisons ATM entre un site central et des extrémités desservies par des lignes ADSL. Si Turbo LL est un service à part entière, permettant une liaison de bout en bout en ATM, Netissimo et Turbo IP ne peuvent pas se comprendre indépendamment l’un de l’autre : un client souhaitant accéder à Internet par ADSL doit acheter à la fois Netissimo à France Télécom et un service Internet à haut débit à un ISP, cet ISP étant lui-même relié au dispositif ADSL de France Télécom grâce à Turbo IP. Le schéma suivant illustre cette organisation.

1.1. Les expérimentations ADSL menées par France Télécom Avant de proposer la commercialisation de ces offres, France Télécom a expérimenté la technique d'accès à Internet sur des lignes ADSL depuis début 1998. Trois expérimentations commerciales ont été successivement lancées :

– depuis le 15 février 1998, à Noisy-le-Grand, Villiers-sur-Marne, Neuilly-sur-Marne, Neuilly-Plaisance et Gournay ; – depuis le 15 juin 1998, à Rennes, Bruz, Saint-Grégoire et Thorigné-Fouillard ; – depuis le 1^{er} décembre 1998, à Nice et au Mans. Pour l'ensemble de ces expérimentations, France Télécom proposait un service complet, comprenant à la fois l'équivalent de Netissimo et le service Wanadoo de sa filiale France Télécom Interactive. Ces expérimentations ont fait l'objet, avec l'accord des ministres concernés, de décisions tarifaires transmises pour simple information, selon la procédure prévue à l'article 17 susvisé du cahier des charges de France Télécom. La décision tarifaire du 10 février 1998 a donné lieu à une réponse de la part du secrétaire d'Etat à l'industrie le 16 février 1998, par laquelle il indiquait, qu'en cas de généralisation, " la nouvelle offre devra permettre aux clients de la technologie ADSL de choisir leur fournisseur d'accès à Internet ".

1.2. Description fonctionnelle des offres L'accès à Internet à haut débit sur ADSL proposé par France Télécom met en œuvre un certain nombre d'éléments existants du réseau local de l'opérateur, ainsi que des équipements spécifiques. Le schéma ci-après fournit une vision synthétique de ces différents éléments.

La ligne téléphonique classique est inchangée. Il lui est adjoint, à ses deux extrémités, d'une part un filtre, situé chez l'abonné, et d'autre part un DSLAM (*Digital Subscriber Line Access Multiplexer*), situé dans le local de France Télécom dans lequel elle aboutit (local abritant le " répartiteur "). Ce couple d'équipements permet la transmission de données à haut débit sur la ligne téléphonique classique, en parallèle avec les signaux téléphoniques ordinaires : il transforme la ligne en une ligne ADSL. Chaque DSLAM couvre un certain nombre de lignes ADSL qui sont situées dans la zone la plus locale autour du répartiteur dans lequel il est installé. Afin de permettre l'accès à Internet, France Télécom a conçu, en s'appuyant sur les liaisons physiques constituées par les lignes ADSL, une architecture à deux niveaux :

- le niveau du transport de données au protocole ATM (*Asynchronous Transfer Mode*). Ce transport est établi, via la ligne ADSL, entre le modem situé chez le client final à côté du filtre ADSL et des équipements appelés BAS (*Broadband Access Server*). Chaque BAS regroupe le trafic ATM issu d'une dizaine de DSLAM : un BAS gère donc le trafic issu de l'ensemble des lignes ADSL situées dans les zones couvertes par les DSLAM qui lui sont connectés. La zone ainsi couverte par un BAS est appelée " plaque " par France Télécom. Il est établi un circuit ATM " montant " et un circuit ATM " descendant " entre chaque client connecté et le BAS auquel il est raccordé ;
- le niveau du service IP (*Internet Protocol*). Les flux de données IP issus des ordinateurs connectés sont acheminés par les circuits ATM établis entre les modems ADSL des clients et les BAS. Ces flux sont livrés par les BAS à des routeurs IP que France Télécom propose d'installer dans les locaux des ISP ou des opérateurs de transport IP. Ces routeurs IP de France Télécom dialoguent avec les routeurs IP des ISP ou ceux des opérateurs de transport IP. Les ISP sont chargés de la fourniture de la connectivité IP avec le réseau Internet ainsi que des différents services Internet (courrier électronique, forums de discussion, etc.).

A partir de cette architecture, France Télécom propose les services suivants :

- aux clients finals, le service Netissimo, comprenant la fourniture de la ligne ADSL, du transport de données et du service IP jusqu'à un ISP raccordé à ce système ;

- aux ISP ou aux opérateurs de transport IP, le service Turbo IP, qui correspond à la connexion de l'ISP au système décrit précédemment. Un ISP souhaitant être accessible par les abonnés à Netissimo (c'est-à-dire souhaitant fournir un service Internet à haut débit via les lignes ADSL de France Télécom) doit acheter ce service Turbo IP directement à France Télécom, ou faire appel à un opérateur de transport IP qui aura lui-même acheté le service Turbo IP à France Télécom.

Par ailleurs, France Télécom propose le service expérimental Turbo LL. Ce service, destiné selon France Télécom aux entreprises et aux opérateurs de télécommunications, correspond à une prestation de transport de données ATM entre un client disposant d'une ligne ADSL (incluse dans l'offre Turbo LL) et un site central situé en amont d'un DSLAM. L'ensemble de ces services repose sur une découpe du territoire en " plaques " de couverture. A terme, le territoire sera découpé en une centaine de plaques (dont notamment trois pour Paris intra-muros et une par département de la petite couronne). Sur chaque plaque, le service Turbo IP collecte le trafic issu des abonnés situés dans cette plaque. Les présentes décisions tarifaires concernent uniquement les plaques de Paris et des Hauts-de-Seine, et la décision tarifaire sur Netissimo concerne l'ouverture du service aux clients finals uniquement dans six arrondissements centraux de Paris (1^{er} au 6^{ème}) et trois villes des Hauts-de-Seine : Issy-les-Moulineaux, Neuilly-sur-Seine et Vanves. France Télécom propose que l'extension à de futures plaques fasse l'objet d'une procédure de simple information et non d'homologation.

1.3. Les tarifs proposés par France Télécom

a) *Netissimo* Deux offres Netissimo sont proposées :

– Netissimo 1, comprenant un accès permanent et illimité en durée à un service IP, en monoposte, à des débits crêtes de 500 kbit/s en voie descendante (du réseau IP vers l'abonné) et 128 kbit/s en voie remontante (de l'abonné vers le réseau IP). Le prix d'accès au service comprenant notamment l'installation du filtre et du modem ADSL est de 642,62 francs HT (775 francs TTC) ; le prix mensuel d'abonnement est de 219,73 francs HT (265 francs TTC). Le client peut choisir soit d'acheter le modem ADSL, pour 1 650,08 francs HT (1 990 francs TTC), soit de le louer pour 37,31 francs HT (45 francs TTC) par mois ;

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

b) *Turbo IP* Les tarifs de Turbo comportent en premier lieu une facturation par raccordement. Chaque raccordement peut être réalisé à 2, à 34 ou à 155 Mbit/s. Les frais d'accès au service sont de 40 000 francs HT pour les raccordements à 2 Mbit/s et 80 000 francs pour ceux à 34 et à 155 Mbit/s. Dans le cas où le point de présence de l'ISP est suffisamment proche de celui de France Télécom (ie. situé dans le " cœur de plaque "), France Télécom facture ensuite un abonnement mensuel de 19 000 francs pour un raccordement à 2 Mbit/s, 40 000 francs pour 34 Mbit/s et 80 000 francs pour 155 Mbit/s. Lorsque le point de présence de l'ISP est en dehors du cœur de plaque, France Télécom facture en sus, selon le débit du raccordement : 1 000, 3 000 ou 4 500 francs par mois et par kilomètre. Par ailleurs, France Télécom facture la capacité de trafic IP mise à disposition de l'ISP, par tranche de 500 kbit/s, avec une tarification dégressive allant de 3 000 francs par mois et par tranche de 500 kbit/s entre 0 et 2 Mbit/s, jusqu'à 2 200 francs par mois par tranche de 500 kbit/s au-delà de 34 Mbit/s. France Télécom impose à l'ISP une capacité maximale de 3,6 kbit/s par abonné Netissimo 1.

c) *Turbo LL* La tarification de Turbo LL comprend une partie concernant le site central du client et une partie par site d'extrémité. Le raccordement du site central est facturé 30 000 francs HT qu'il s'agisse d'un raccordement à 34 ou à 155 Mbit/s. L'abonnement mensuel du site central dépend de l'implantation géographique de ce site par rapport au " cœur de plaque " : s'il est situé à l'intérieur, l'abonnement est de 37 000 francs par mois pour 34 Mbit/s et de 58 000 francs par mois pour 155 Mbit/s ; s'il est situé à l'extérieur, France Télécom facture en sus, selon le débit, 3 000 ou 4 500 francs par mois et par kilomètre. Chaque site d'extrémité, raccordé en technologie ADSL, permet l'établissement d'une connexion ATM avec le site central. L'installation est facturée 4 000 francs, et l'abonnement dépend du type de connexion mise en place : 1 800 francs par mois pour une connexion de *débit constant* à 2 Mbit/s dans le sens descendant et 320 kbit/s dans le sens montant, et 1 200 francs par mois pour une connexion de *débit crête* à 2 Mbit/s dans le sens descendant et 320 kbit/s dans le sens montant.

2. Le marché de l'accès à Internet en France et les enjeux de l'ADSL L'accès à

Internet met en jeu un réseau local, auquel est raccordé l'utilisateur final, un réseau national de transport de données, acheminant le trafic du point de sortie du réseau local jusqu'aux serveurs du fournisseur de services Internet, et enfin un fournisseur de services Internet (ISP), qui assure la gestion de l'abonné et fournit l'accès proprement dit à l'Internet. **2.1. Situation générale du marché** Selon les données de l'association française des fournisseurs d'accès et de services Internet (AFA), qui estime représenter plus de 80% du marché des utilisateurs individuels d'Internet en France, il y aurait environ 1,5 million d'abonnés à un ISP en France à fin avril 1999. Le trafic téléphonique généré par ces internautes aurait représenté environ 13 millions d'heures en avril 1999. Sur la base de la croissance actuelle, le trafic téléphonique généré par l'accès commuté à Internet pourrait ainsi représenter plus de 10 milliards de minutes en 1999, soit environ 12% de l'ensemble du trafic local sur le réseau de France Télécom. La valeur du marché de détail de l'accès à Internet peut être estimée comme la somme du chiffre d'affaires des communications d'accès et de celui généré par les abonnements aux fournisseurs de services Internet. A partir des volumes cités précédemment et de recettes unitaires estimées, l'Autorité évalue, pour 1999, le chiffre d'affaires des communications téléphoniques d'accès à 1,6 milliard de francs et celui des ISP à 1,3 milliard de francs. **2.2. Situation du groupe France Télécom sur ce marché** Le groupe France Télécom intervient sur tous les segments du marché de l'Internet, soit directement, soit par l'intermédiaire de filiales :

- au niveau de la boucle locale, France Télécom détient, avec son réseau téléphonique, un quasi monopole de l'accès aux clients finals ; France Télécom Câble donne également accès à Internet sur les réseaux câblés dont elle assure l'exploitation commerciale ;
- au niveau du transport de données, sa filiale Transpac assure la prestation de transport national de données IP pour le compte de nombreux ISP disposant d'un numéro non géographique accessible au tarif local ;
- France Télécom intervient comme fournisseur de l'ensemble des opérateurs de transport de données et des ISP, à travers ses liaisons louées. La concurrence sur ce segment du marché reste très limitée, notamment géographiquement (Paris, quelques grands axes nationaux et internationaux) ;
- pour la fourniture de services Internet, France Télécom Interactive propose Wanadoo, service destiné aux clients résidentiels, professionnels et écoles. Oléane, une autre filiale de France Télécom, indique quant à elle être leader du marché de l'Internet pour les entreprises ;
- France Télécom a également développé des services propres à la sphère Internet : un portail de recherche, des services d'hébergement de sites, de boîte aux lettres électroniques, à travers ses filiales ODA et France Télécom Hébergement, des services de commerce électronique, ou encore des services éducatifs avec des éditeurs scolaires.

2.3. Caractéristiques de la consommation des internautes et portée des offres ADSL La durée mensuelle moyenne de connexion des internautes individuels en France a augmenté régulièrement de 1996 à début 1999, passant de 4 heures par mois à 8 heures ³/₄. A partir de cette moyenne de consommation, l'Autorité a estimé la répartition des internautes en fonction de leur durée de connexion. Elle a également estimé, sur la base des tarifs des communications téléphoniques d'accès à Internet et des ISP classiques, la répartition des internautes en fonction de leur facture Internet (communications d'accès et abonnement à l'ISP). Sur la base de ces estimations, il apparaît qu'aujourd'hui, entre 3% et 5% des internautes ont une facture Internet supérieure à ce que pourrait leur coûter l'offre d'Internet par ADSL, soit une somme d'environ 330 francs TTC par mois (prix de l'offre Netissimo 1 proposé par France Télécom, y compris la location du modem et l'amortissement sur 3 ans des frais d'installation) à laquelle s'ajoute l'abonnement à un ISP à haut débit (tarif non connu à ce stade mais probablement supérieur à ceux des offres d'accès à Internet sur le réseau téléphonique). Compte tenu de leur forte consommation, les internautes concernés pourraient représenter entre 18% et 25% du volume et de la valeur du marché de l'accès à Internet. **2.4. Les perspectives du marché de l'accès à Internet** Les réseaux câblés, l'ADSL, et prochainement, la boucle locale radio, sont des techniques qui permettront, dans les prochaines années, de répondre aux besoins du marché résultant de

L'augmentation du nombre d'utilisateurs d'Internet et de la demande en débits plus élevés. L'accès à Internet sur les réseaux câblés permet d'augmenter les débits offerts aux clients et de diversifier les réseaux locaux. Toutefois, compte tenu de la situation actuelle des réseaux câblés (Plan Câble où l'exploitant technique est France Télécom, et autres réseaux exploités commercialement par France Télécom Câble), le nombre de prises pouvant, aux dires des opérateurs, être utilisées pour fournir des services Internet en concurrence avec France Télécom demeure modeste, comparé aux 34 millions de lignes pour le réseau téléphonique de France Télécom). Le développement commercial des services d'accès à Internet par le câble est aujourd'hui embryonnaire : le nombre d'abonnés à un tel service serait au total, selon les données connues au 1^{er} mai 1999, d'environ 28 000 sur les réseaux qui ne sont pas exploités commercialement par France Télécom Câble. L'ADSL permet quant à lui de fournir des accès à hauts débits (débits équivalents à ceux offerts sur les réseaux câblés) sur les lignes téléphoniques ordinaires du réseau de France Télécom. Ces accès à haut débit sont facturés non plus à la durée de connexion, mais de manière forfaitaire. Cela est permis par l'architecture technique propre à l'ADSL et aux réseaux câblés, qui n'induit pas de coûts à la durée, contrairement au réseau téléphonique commuté. Ces offres, permettant à la fois l'accès à haut débit, une connexion permanente à Internet et une connaissance préalable du montant de la facture, répondent à un besoin du marché.

2.5. Les effets potentiels des offres ADSL sur le marché de l'accès à Internet et les marchés connexes

a) Les effets sur la demande Selon les éléments dont dispose l'Autorité, les clients pouvant être attirés par une offre d'accès à Internet sur ADSL peuvent être classés principalement en deux grandes catégories : d'une part les internautes très forts consommateurs, qui verront dans les offres ADSL un moyen de réduire leur facture Internet, l'accès par le réseau téléphonique commuté étant facturé à la durée alors que les accès ADSL ne sont pas limités en durée, et d'autre part les internautes exigeants en qualité, qui sont prêts à augmenter leur facture pour bénéficier d'un accès permanent à haut débit. Trois effets de l'introduction d'offres ADSL peuvent d'ores et déjà être attendus :

- un effet de substitution : un certain nombre de consommateurs, déjà abonnés à un ISP, résilieront leur abonnement d'accès par le réseau téléphonique commuté pour choisir une offre d'un ISP accessible par l'ADSL ;
- un effet de croissance globale du marché, difficile à évaluer à ce stade ;
- un effet commercial : sur un marché où l'innovation technologique est un facteur différenciant important, les ISP proposant des offres ADSL bénéficieront d'un avantage concurrentiel, y compris sur le marché classique de l'accès à Internet par le réseau téléphonique commuté.

Au sein du marché de l'accès à Internet, les accès à haut débit, aujourd'hui négligeables, pourraient selon certaines sources correspondre à une fourchette de 5% à 7% des abonnés en 2000, puis croître jusqu'à une fourchette comprise entre 15% et 30% en 2003. Sur la base des niveaux tarifaires pratiqués par les câblo-opérateurs ou annoncés par France Télécom pour l'ADSL (entre 300 et 400 francs par mois), le marché des accès à Internet à haut débit pourrait atteindre entre 500 et 900 millions de francs en 2000, et croître jusqu'à 3 à 6 milliards de francs en 2003. *b) Les effets sur l'offre* Outre les effets évidents sur les offreurs que sont France Télécom et les ISP qui pourront être associés au schéma proposé par France Télécom, l'introduction d'offres ADSL pourra produire des effets sur les marchés connexes du transport de données national et des contenus multimédia. Concernant les transporteurs de données, la croissance du nombre d'utilisateurs d'Internet et celle des débits offerts à chacun des utilisateurs vont se conjuguer pour démultiplier les volumes de données à transporter. Cette augmentation des volumes est une opportunité stratégique pour les opérateurs de transport national. Ceux d'entre eux qui transporteront les données issues des abonnés des offres d'Internet à haut débit disposeront d'avantages concurrentiels importants sur l'ensemble de leurs marchés, notamment dans leurs relations avec les ISP : ils auront en effet des coûts plus bas, du fait des économies d'échelle liées aux volumes concernés, et seront en mesure de proposer une gamme complète de débits. La question, non résolue à ce stade, de l'accès égal de l'ensemble des opérateurs

à un niveau suffisamment dégroupé du réseau local de France Télécom pour les offres de transmission de données à hauts débits utilisant les boucles locales de l'opérateur historique, est à cet égard centrale. Concernant les contenus, les ISP qui seront présents sur le segment de marché des accès à hauts débits seront amenés à faire développer de nouveaux contenus multimédia adaptés à ces hauts débits : par exemple téléchargement d'encyclopédie, de radio, de musique, de vidéo. La présence d'une multiplicité d'acteurs sur le segment des ISP est de nature à garantir la diversité de ces contenus. **3. Le statut de Turbo IP** En application de l'article 17 susvisé du cahier des charges de France Télécom, les tarifs de Netissimo, Turbo IP et Turbo LL sont soumis à la procédure d'homologation après avis de l'Autorité. En effet, ce sont des services que France Télécom fournit sans concurrent sur le marché : en l'absence actuelle de boucles locales alternatives significatives et en l'absence d'une offre de France Télécom adaptée à l'usage de son réseau local par les opérateurs tiers, France Télécom, en situation de quasi monopole sur la boucle locale, est seule en position de fournir de tels services tirant partie d'une mise à niveau technique des lignes téléphoniques. France Télécom a proposé que les tarifs de Turbo IP ne fassent pas l'objet d'une homologation, car il s'agirait d'une offre d'accès au sens de l'article L. 34-8-II du code des postes et télécommunications et non d'un service au sens de l'article 17 de son cahier des charges. Cette analyse visait à distinguer d'une part les offres aux fournisseurs de services, offres d'accès pour lesquelles le régime juridique applicable serait l'article L. 34-8-II du code et non l'article 17 du cahier des charges, et d'autre part les offres aux clients finals, relevant elles de l'article 17 et non de l'article L. 34-8-II du code ; Turbo IP ne s'adressant pas à des clients finals, mais à des ISP et des opérateurs, la procédure d'homologation de l'article 17.2 ne lui aurait pas été applicable. Or, si l'article L. 34-8-II définit effectivement la notion d'offre d'accès, et l'article 17 du cahier des charges le champ de l'homologation tarifaire, rien n'indique que ces deux champs sont disjoints. L'article 17.2 ne précise en aucune manière les clients auxquels s'adressent les offres homologuées et inscrites au catalogue des prix : rien ne dit qu'elles concernent seulement les utilisateurs finaux. L'exemple des offres aux fournisseurs de services Télétel et Audiotel, dont l'homologation n'est pas contestée, confirme ce point. D'un point de vue réglementaire, Turbo IP est donc à la fois une offre d'accès et un service sans concurrents sur le marché dont les tarifs doivent être homologués en application de l'article 17.2 du cahier des charges de France Télécom. Ce dernier point a été confirmé par les ministres chargés de l'homologation tarifaire, et France Télécom a soumis cette offre à l'Autorité pour avis par un courrier du 25 juin 1999 susvisé. **4. Les problèmes structurels posés vis à vis des autres acteurs du marché** Compte tenu des enjeux identifiés pour la concurrence sur le transport de données et la fourniture de services d'accès à Internet, mais également pour la mise en œuvre d'une innovation utile aux consommateurs, l'Autorité a mené dans des délais courts une analyse des offres ADSL proposées par France Télécom, aussi complète que possible en l'état des informations dont elle a pu disposer. D'un point de vue concurrentiel, il apparaît essentiel à l'Autorité d'assurer que France Télécom n'utilise pas à travers ses offres ADSL sa position de quasi monopole sur la boucle locale pour améliorer sa position sur les autres marchés, en avantageant indûment ses activités ou filiales telles que France Télécom Interactive, Oléane ou Transpac. Du fait de cette position sur la boucle locale et des obligations réglementaires auxquelles elle est astreinte (article L. 34-8-II du code des postes et télécommunications notamment), France Télécom est tenue de fournir un accès non discriminatoire à son réseau. Ainsi, au titre à la fois du droit des télécommunications et du droit de la concurrence, le traitement par France Télécom des autres acteurs du marché doit être identique à celui accordé à ses propres services ou à ceux de ses filiales. Cette égalité de traitement concerne à la fois les ISP, clients de Turbo IP, et les opérateurs, qui doivent pouvoir concurrencer l'ensemble constitué par Netissimo et Turbo IP.

4.1. L'égalité de traitement entre les ISP a) *L'achat de Turbo IP et le déploiement des offres* Les ISP qui souhaitent fournir un service d'Internet à haut débit sur les lignes ADSL de France Télécom doivent être raccordés au dispositif de France Télécom, grâce au service Turbo IP. L'égalité entre ISP doit donc en premier lieu s'exercer en ce qui concerne l'achat de Turbo IP : les conditions tarifaires et techniques doivent être identiques pour tous les clients de Turbo IP. Le fait que Turbo IP fasse l'objet de la procédure d'homologation et que ses tarifs soient publiés au catalogue des prix permettra d'assurer la non discrimination entre les ISP en matière d'accès à l'information tarifaire et de niveau tarifaire. Toutefois, la tarification proposée par France Télécom concernant Turbo IP peut en elle-même être source de

discrimination en ce qu'elle comporte des dégressivités, à la fois sur le tarif des raccordements (le tarif des raccordements à 2 Mbit/s est proportionnellement beaucoup plus élevé que ceux des raccordements à 34 ou 155 Mbit/s) et sur le tarif du trafic IP. Ces dégressivités favorisent les grands clients de Turbo IP, notamment Transpac en tant qu'opérateur de transport IP. En l'absence d'information précise de la part de France Télécom en matière de coûts, l'Autorité ne peut se prononcer définitivement sur ces modalités de tarification. En ce qui concerne les caractéristiques techniques, la principale difficulté réside aux yeux de l'Autorité dans les délais nécessaires à la mise en œuvre effective des raccordements Turbo IP. Une telle mise en œuvre implique notamment :

- que l'ISP soit informé suffisamment à l'avance des plaques sur lesquelles le service Netissimo sera disponible pour prendre ses décisions de déploiement. A cet égard, la proposition de France Télécom que les extensions géographiques des services ADSL fassent l'objet de la procédure de simple information préalable des autorités de tutelle, qui prévoit un délai de seulement 8 jours avant l'ouverture effective, apparaît inacceptable à l'Autorité. Ces extensions devront faire l'objet d'une nouvelle procédure d'homologation et d'une information des ISP par France Télécom suffisamment à l'avance ;
- que la négociation du contrat avec France Télécom soit rapide. A cet égard, la transparence assurée par l'homologation de Turbo IP est un point favorable ;
- qu'une fois le contrat signé, les délais de livraison effectifs par France Télécom soient non discriminatoires. Le projet de contrat communiqué par France Télécom à l'Autorité concernant Turbo IP renvoie à un document intitulé " Conditions générales des services de transport de données ", " en cours de rédaction " selon France Télécom. L'Autorité ne dispose donc pas d'information sur ce point important.

L'Autorité rappelle par ailleurs que Turbo IP étant aussi une offre d'accès au sens de l'article L. 34-8-II du code des postes et télécommunications, tout différend concernant la conclusion ou l'exécution d'un contrat Turbo IP peut faire l'objet d'une procédure de règlement de différend en application de l'article L. 36-8 du code des postes et télécommunications. Enfin, l'égalité de traitement entre ISP implique que les ISP concurrents de France Télécom Interactive qui n'ont pas été associés aux expérimentations techniques et commerciales effectuées par France Télécom depuis début 1998 (cf. point 1.1) soient en mesure de lancer leurs offres commerciales au même moment que Wanadoo. Le Conseil de la concurrence, saisi d'une demande de mesures conservatoires par Grolier Interactive Europe, a enjoint à France Télécom Interactive, par sa décision du 23 juin 1999 susvisée, " de suspendre la commercialisation de toute offre d'accès rapide à Internet par la technique ADSL pendant une période de quinze semaines suivant la recette des équipements, date à partir de laquelle la société France Télécom s'est engagée à communiquer à tous les FAI qui lui en feraient la demande les informations qui leur sont nécessaires à la mise en place de leur offre d'accès à Internet par ADSL. Cette suspension sera interrompue si un FAI autre que la société France Télécom Interactive commercialise une offre d'accès à Internet par ADSL avant l'expiration de ce délai ". L'Autorité constate qu'en application de cette décision du Conseil de la concurrence, la recette des équipements étant prévue par France Télécom le 15 juillet 1999, les fournisseurs de services Internet du groupe France Télécom ne pourront pas lancer leur service d'accès à Internet par ADSL avant début novembre 1999. *b) Les conditions de commercialisation des offres auprès du public* L'Autorité estime essentiel que les conditions de commercialisation des offres ADSL ne portent pas atteinte à l'égalité entre ISP. Or, dans le schéma proposé par France Télécom, le client doit s'abonner à Netissimo auprès de France Télécom ; l'abonnement à Netissimo et l'installation du filtre et du modem ADSL chez le client sont réalisées obligatoirement par France Télécom, quel que soit l'ISP choisi. Dans ces conditions, il est essentiel que France Télécom ne commercialise pas Netissimo et Wanadoo de manière couplée. L'Autorité prend acte de l'engagement de France Télécom, rapporté par le Conseil de la concurrence dans sa décision susvisée, " que l'offre de France Télécom Interactive Wanadoo ADSL sera commercialisée séparément du service Netissimo ". Elle considère qu'en particulier, la communication faite par France Télécom concernant ses offres ADSL doit distinguer très clairement Netissimo, qui permet d'accéder aux services d'un ensemble d'ISP, et Wanadoo, service Internet

de France Télécom ; les supports commerciaux de ces deux offres doivent être distincts. Par ailleurs, France Télécom a indiqué à l'Autorité que " pour chaque plaque, France Télécom mettra à la disposition des prospects et clients Netissimo une liste de fournisseurs de services accessibles sur sa zone de couverture. Tous les fournisseurs de services qui le voudront (sous réserve qu'ils soient accessibles sur la plaque bien sûr) pourront apparaître sur cette liste ". L'Autorité en prend acte et souligne que France Télécom doit informer les clients de manière égale sur les différents ISP accessibles. Ainsi, lorsqu'un client s'informe auprès de son agence commerciale des offres ADSL de France Télécom, celle-ci doit lui indiquer qu'il reste libre du choix de son ISP, et être en mesure de lui fournir la liste mentionnée ci-dessus. L'Autorité note que ces différentes conditions sont indispensables, mais ne suffiront pas à garantir l'égalité entre ISP, car le contact commercial lors de la passation de commande de Netissimo auprès de l'agence de France Télécom, ainsi que la publicité pour Wanadoo disposée dans l'agence, sont à l'évidence de nature à avantager Wanadoo sur les autres ISP. L'Autorité estime qu'une commercialisation directe par les ISP de l'ensemble du service ADSL, comprenant Netissimo et leur propre service Internet, serait importante pour les ISP souhaitant contrôler complètement la relation avec leurs clients, et permettrait de prévenir les difficultés pressenties à la commercialisation de Netissimo seulement par France Télécom. Cette forme de distribution indirecte de Netissimo par les ISP est d'ores et déjà prévue par France Télécom dans le cas de Netissimo 2, moyennant une modification du contrat Turbo IP envisagée par France Télécom, mais sur laquelle elle n'a pas fourni de précision. Ce mode de commercialisation doit pouvoir être étendu, si un ISP le souhaite, au cas de Netissimo 1 ; ce point doit pouvoir être négocié par un ISP dans le cadre de son contrat Turbo IP (cf. a) ci-dessus). Enfin, l'Autorité note que l'accès à Netissimo suppose que le client dispose aussi d'un abonnement au service téléphonique de France Télécom. Elle estime que ce couplage, qui présente des risques concurrentiels, n'est pas justifié.

4.2. La possibilité pour les opérateurs tiers de fournir un service concurrent Comme l'indique le schéma du 1.2, le dispositif proposé par France Télécom comporte trois niveaux fonctionnels : la ligne téléphonique ADSL ; le transport de données ATM, utilisant dans sa partie terminale la ligne téléphonique ADSL ; les services IP, fondés sur le transport de données ATM. Le niveau " service IP " est celui utilisé par le consommateur final : Netissimo, fourni par France Télécom au client final, Turbo IP, fourni par France Télécom aux ISP, et le service fourni par l'ISP au client final, sont des services IP. Le niveau " transport ATM " est, d'une part, utilisé par France Télécom pour son propre compte pour fournir ces services IP et, d'autre part, fourni à des clients expérimentaux, à travers le service Turbo LL. France Télécom ne propose pas aux opérateurs d'autre offre que Turbo IP. En particulier, un opérateur ne peut pas se fournir auprès de France Télécom en lignes ADSL ou même en transport de données ATM sur ADSL. Il doit acheter à France Télécom le service Turbo IP, comprenant l'accès aux lignes ADSL, le transport de données ATM et les services IP. Ceci se traduit par le fait que France Télécom est seule à maîtriser les paramètres de qualité des services IP rendus par les différents opérateurs ou ISP raccordés à son dispositif, en termes de débits affichés (500 kbit/s et 1 Mbit/s) et de débits effectifs, mais aussi en termes de contrôle d'accès (authentification des clients) ou encore d'attribution des adresses IP (fonctions effectuées par l'intermédiaire du proxy Radius de France Télécom). Par ailleurs, France Télécom impose la disposition géographique et la taille de ses plaques, ainsi que la localisation des points de connexion ; elle limite ainsi considérablement l'autonomie technique et opérationnelle des opérateurs et des ISP dans la fourniture de services ADSL. France Télécom ajoute à la ligne téléphonique ADSL des prestations de transport de données IP ainsi que des prestations commerciales, qui pourraient être fournies par des opérateurs concurrents. Or, selon les évaluations menées par l'Autorité, la valeur de ces prestations correspond à environ la moitié du coût total de l'ensemble constitué de Netissimo et Turbo IP. Au total, le schéma proposé limite le champ technique et géographique de l'intervention des opérateurs tiers. Il réduit la diversité technique des offres possibles, notamment en termes de débits et de qualité de service, ainsi que le champ de la concurrence par les prix, limitée ici aux offres des ISP. Cette situation pose un problème au regard des règles de concurrence, France Télécom usant de sa situation sur la boucle locale pour imposer aux opérateurs tiers et aux ISP ses services de transport de données IP, au détriment de la diversité technique et commerciale des offres au client final et de la concurrence par les prix. L'Autorité estime que le principe selon lequel un opérateur doit pouvoir fournir des offres équivalentes à l'ensemble constitué par Netissimo et Turbo IP, en achetant à France Télécom un service ne comprenant pas

la couche des services IP, est essentiel. Cette ouverture est analogue à la possibilité pour un opérateur de transport IP de fournir des communications d'accès à Internet en achetant à France Télécom un service d'interconnexion indirecte. Or, à ce jour, l'Autorité n'a pas connaissance de projets d'offres de France Télécom permettant une telle ouverture concernant l'accès à Internet par ADSL. Elle note que, du point de vue de l'architecture technique, le service Turbo LL proposé par France Télécom est équivalent à la fonction de transport ATM sur ADSL servant de support logique aux services Netissimo et Turbo IP : un opérateur achetant un tel service de transport ATM sur ADSL devrait pouvoir fournir lui-même un service IP de bout en bout, et ainsi concurrencer Netissimo et Turbo IP. Mais en pratique, outre le fait que Netissimo et Turbo IP sont des offres commerciales alors que Turbo LL n'est qu'une expérimentation, les caractéristiques de ce dernier service sont différentes de celles de Netissimo et Turbo IP :

- le débit de Turbo LL est de 2 Mbit/s, contre 500 kbit/s ou 1 Mbit/s pour Netissimo et Turbo IP ;
- le transport ATM n'est pas de même qualité : les débits de Turbo LL sont soit garantis (CBR : *Constant Bit Rate*) soit variables (VBR : *Variable Bit Rate*), alors que le niveau de transport ATM supportant Netissimo et Turbo IP n'offre aucune garantie de débit (UBR : *Unspecified Bit Rate*).

Ces différences de " réglage technique " conduisent à des différences de tarifs, et à ce qu'un opérateur achetant Turbo LL ne puisse pas fournir aux clients finals et aux ISP une offre concurrençant le couple constitué par Netissimo et Turbo IP. **5. L'analyse des niveaux tarifaires**

5.1. Comparaison par rapport aux références existantes Outre la comparaison par rapport aux tarifs de l'accès à Internet par le réseau téléphonique commuté rappelée au 2.3 ci-dessus, les tarifs des offres ADSL proposées par France Télécom peuvent être comparés à ceux des services d'accès à Internet des opérateurs de réseaux câblés en France et à ceux des offres ADSL existant à l'étranger. En ce qui concerne les opérateurs de réseaux câblés français, leurs offres comprennent à la fois le réseau d'accès et le service Internet. Leurs tarifs (y compris les frais d'installation amortis sur 3 ans) sont compris dans une fourchette comprise entre 300 et 320 francs TTC par mois pour des débits équivalents à Netissimo 1. En ce qui concerne les références internationales en matière d'ADSL, l'Autorité constate que les offres dont elle a connaissance, en Allemagne, en Espagne et aux Etats-Unis, s'étagent, pour des débits équivalents à Netissimo 1, entre 330 et 440 francs par mois (y compris les frais d'installation amortis sur 3 ans) hors l'abonnement à l'ISP ; le prix de Netissimo 1 se situe dans le bas de cette fourchette. Toutefois, elle note qu'il existe aux Etats-Unis un certain nombre d'opérateurs proposant des services ADSL à des débits plus élevés (équivalents de Netissimo 2 ou plus) à des prix de l'ordre de 340 francs par mois. Au total, le prix de Netissimo 1 (330 francs par mois y compris la location du modem et l'amortissement des frais d'installation, auxquels s'ajoute l'abonnement à l'ISP) est supérieur aux tarifs pratiqués par les câblo-opérateurs en France, mais très similaire aux tarifs des offres ADSL dans les pays cités.

5.2. Sur les tarifs de Netissimo et Turbo IP L'Autorité a cherché à apprécier les situations économiques de France Télécom et des ISP à haut débit raccordés au dispositif de France Télécom. France Télécom tire des revenus d'une part des clients finals, au titre de Netissimo 1 et 2, et d'autre part des ISP et opérateurs clients de Turbo IP. L'Autorité a évalué ces revenus à partir des trajectoires de clients prévues par France Télécom ; elle a par ailleurs cherché à évaluer les coûts encourus par France Télécom ; en l'absence de données de coûts détaillées de la part de France Télécom, elle a établi son propre modèle de coûts. Elle a constaté que les revenus dégagés par France Télécom conduiraient à une marge positive dès l'année 2001, et un retour sur investissements à 5 ans très positif. En ce qui concerne les ISP, l'Autorité a cherché à estimer leurs coûts pour apprécier le niveau tarifaire qui pourrait leur permettre de fournir un service de manière rentable. Elle a pris en compte les coûts d'achat de Turbo IP, de la bande passante Internet nationale et internationale, des plates-formes de services ou encore les coûts commerciaux. Elle aboutit à la conclusion qu'afin que l'ISP puisse être rentable à une échéance équivalente à celle obtenue ci-dessus pour France Télécom, son abonnement mensuel ne pourrait pas être inférieur à environ 165 francs TTC pour les clients Netissimo 1. Elle note que si Wanadoo proposait un tarif inférieur au tarif minimal évalué précédemment, France Télécom

pourrait être soupçonnée de pratiques de prédation sur le marché des ISP ou de subventions croisées au bénéfice de sa filiale France Télécom Interactive. De telles pratiques, qui auraient pour effet d'exclure du marché les ISP concurrents de Wanadoo, seraient anticoncurrentielles. Une réponse à ce risque lié à la cohérence entre les tarifs de Turbo IP et les tarifs de Wanadoo peut être apportée par une baisse des tarifs de Turbo IP. Une telle baisse permettrait aux ISP de pratiquer au bénéfice des utilisateurs des tarifs plus bas que 165 francs par mois, sans pour autant compromettre la rentabilité du dispositif constitué par Netissimo et Turbo IP pour France Télécom.

5.3. Sur les tarifs de Turbo LL Malgré ses demandes à France Télécom, l'Autorité n'a pas pu disposer d'éléments permettant d'apprécier les tarifs proposés pour Turbo LL. **6. Conclusions** Les offres ADSL proposées par France Télécom concernent les utilisateurs, mais aussi les ISP et les opérateurs tiers. Les choix réalisés en matière technique, commerciale ou tarifaire seront structurants pour le marché de l'accès à Internet à haut débit en France. L'analyse menée par l'Autorité fait apparaître que les offres ADSL proposées comportent un certain nombre de difficultés, notamment en termes de modalités de commercialisation, de possibilité pour les opérateurs tiers d'intervenir sur le marché, ou encore de tarifs. Toutefois, cette analyse, conduite dans un délai court et sur la base d'informations partielles, ne permet pas de tirer des conclusions définitives sur l'ensemble des sujets. Attentive au caractère innovant de ces offres, l'Autorité estime que plutôt que chercher à fixer dès aujourd'hui un cadre définitif au risque de retarder leur émergence, il est préférable de permettre leur lancement sur le marché, dans des conditions limitées et encadrées. Cette commercialisation, limitée mais effective, est le meilleur moyen de permettre à l'ensemble des acteurs – France Télécom, opérateurs tiers, ISP, utilisateurs –, de disposer de l'ensemble des informations techniques, économiques et commerciales, qui leur seront nécessaires pour apprécier complètement les enjeux des différentes questions, et *in fine* pour permettre de fixer les règles de nature à assurer un développement de l'ADSL dans un environnement de concurrence loyale et durable.

6.1. Sur Turbo LL La décision tarifaire n° 99078 E de France Télécom a pour objet la fourniture de Turbo LL à titre expérimental à " une cinquantaine de clients dont la moitié d'opérateurs de données " pour une période limitée se terminant le 31 décembre 1999. Bien qu'elle n'ait pas été en mesure de se prononcer sur les tarifs, mais prenant en compte la durée limitée de l'expérimentation, l'Autorité est d'avis que cette proposition peut être homologuée à la condition que la participation des opérateurs et des ISP qui seront associés à l'expérimentation s'effectue de manière transparente et non discriminatoire. France Télécom fournira à l'Autorité à l'issue de l'expérimentation un bilan comportant notamment le nombre et les types de clients associés, la typologie des connexions mises en place, le chiffre d'affaires généré. L'Autorité demandera tant à France Télécom qu'aux autres participants à l'expérimentation de lui communiquer les principaux enseignements techniques et commerciaux qu'ils en tirent.

6.2. Sur Netissimo et Turbo IP a) Concernant la nécessaire égalité entre ISP (cf. point 4.1) Sous réserve des observations formulées aux points 4.1 et 5.2 concernant les modalités tarifaires de Turbo IP, l'Autorité émet sur la décision tarifaire n° 99077 E un avis favorable sous réserve que France Télécom respecte les conditions suivantes :

- en cohérence avec la décision du Conseil de la concurrence susvisée, afin d'assurer l'égalité entre ISP en matière de calendrier d'ouverture de leurs services, France Télécom doit fournir aux ISP qui le souhaitent, 15 semaines avant l'ouverture des services ADSL dans une plaque donnée, les informations qui leur sont nécessaires à la mise en place de leur offre d'accès à Internet par ADSL et notamment la description des plaques et cœurs de plaques ainsi que les documents techniques et tarifaires. Cette information préalable doit être effectuée pour les premières plaques parisiennes dans les conditions et le délai fixés par le Conseil de la concurrence, mais aussi pour les futures extensions géographiques, car ces extensions pourront conduire de nouveaux ISP, par exemple des ISP régionaux, à souhaiter fournir des services ADSL ;
- France Télécom doit commercialiser de manière séparée le service Netissimo et ses services d'accès à Internet (Wanadoo ou autre), et elle doit informer ses clients ou prospects de manière égale sur les ISP accessibles par ADSL ;
- France Télécom ne doit pas subordonner l'accès à Netissimo à l'abonnement du client à son service

téléphonique ; – enfin, France Télécom doit offrir aux ISP, dans le cadre de leur contrat Turbo IP, la possibilité d'une commercialisation indirecte de Netissimo par l'ISP, y compris dans le cas de Netissimo 1. L'Autorité rappelle que Turbo IP étant aussi une offre d'accès au sens de l'article L. 34–8–II du code des postes et télécommunications, tout différend concernant la conclusion ou l'exécution d'un contrat Turbo IP peut faire l'objet d'une procédure de règlement de différend par l'Autorité en application de l'article L. 36–8 du code.

b) Concernant la possibilité pour les opérateurs tiers de fournir des offres comparables (cf. point 4.2) Il est indispensable, au regard des règles du droit des télécommunications et de la concurrence, et afin de répondre aux besoins des utilisateurs, que France Télécom propose aux opérateurs tiers une offre leur permettant de fournir à leur tour des services de même nature que Netissimo et Turbo IP, en étant maîtres des éléments techniques et commerciaux essentiels de ces services (notamment zones géographiques, qualité, couche des services IP). L'Autorité note que la fourniture par France Télécom d'un service Turbo LL amendé permettrait aux opérateurs de fournir des services équivalents à l'ensemble constitué par Netissimo et Turbo IP ; les amendements devraient en première analyse porter uniquement sur les débits proposés (500 kbit/s ou 1 Mbit/s au lieu de 2 Mbit/s), sur le mode de transport ATM (*UBR* au lieu de *CBR* ou *VBR*), et conséquemment sur les tarifs. La réflexion entamée sur ces questions ne permet pas d'aboutir aujourd'hui à la spécification précise d'une offre que France Télécom devrait fournir pour permettre aux opérateurs tiers d'intervenir sur le marché. Pourtant, la fourniture d'une telle offre est une condition nécessaire au développement des services de données à hauts débits. *c) Concernant l'extension géographique des services* Compte tenu de cette analyse et notamment du b) ci-dessus, l'Autorité estime essentiel que l'homologation de la décision tarifaire n° 99077 E concerne de manière stricte la fourniture des offres ADSL de France Télécom dans les seules zones géographiques décrites dans cette décision tarifaire : pour Netissimo, le sous-ensemble des plaques de Paris et des Hauts-de-Seine constitué des arrondissements 1 à 6 de Paris et des communes d'Issy-les-Moulineaux, Neuilly-sur-Seine et Vanves, et, pour Turbo IP, la totalité des plaques de Paris et des Hauts-de-Seine. Toute extension géographique devra faire l'objet d'une nouvelle décision tarifaire soumise à homologation, procédure au cours de laquelle l'Autorité vérifiera avant de rendre son avis :

– que France Télécom respecte les conditions posée dans le présent avis en matière d'égalité entre ISP (point a) ci-dessus) ; – que France Télécom fournit une offre permettant aux opérateurs tiers de bâtir des services de même nature que Netissimo et Turbo IP (point b) ci-dessus). Préalablement à une demande d'extension géographique et en tout état de cause avant le 31 mars 2000, France Télécom fournira à l'Autorité un bilan détaillé des premiers mois de commercialisation des services ADSL, qui comprendra notamment les contrats Turbo IP signés, un état de la mise en œuvre de ces contrats y compris le nombre de raccordements Turbo IP établis et les débits de ces raccordements, les modalités de commercialisation des offres Netissimo (par France Télécom ou par les ISP), ainsi que le nombre de clients Netissimo 1 et 2. L'Autorité demandera aux opérateurs et ISP ayant souhaité s'associer à cette phase les enseignements qu'ils tirent de leur expérience en matière contractuelle, technique, économique et commerciale. Pendant cette période, l'Autorité fera part des conclusions qu'elle tire de la consultation qui s'achève sur les différentes modalités du dégroupage, élément en tout état de cause indispensable au développement effectif de la concurrence sur la boucle locale. Le présent avis sera transmis d'une part au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et d'autre part au secrétaire d'Etat à l'industrie, transmis pour information à France Télécom et mentionné au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 7 juillet 1999.

Le Président

Jean-Michel Hubert