

Contribution de l'Association des Utilisateurs de Free (AdUF) à l'appel à commentaire sur la consultation publique sur l'analyse des marchés du haut débit.

Août 2004

Préambule

De par notre nature d'association regroupant des utilisateurs finals, nous souhaitons apporter quelques commentaires sur la consultation publique lancée par l'ART.

Ces commentaires refléteront le point de vue des utilisateurs finals, et en cela différeront à l'occasion de l'organisation des marchés présentés dans la consultation. Par exemple, si pour les utilisateurs finals il y a une différence notable entre les offres basées sur le dégroupage de la boucle locale et les autres, il n'y a pas de différence visible entre les offres de gros d'accès large bande livrées en un point national et celles livrées au niveau régional, et nos commentaires ne distingueront par conséquent pas ces deux offres.

De même, nous ne commenterons pas l'analyse des marchés de détail de l'accès large bande résidentiel et professionnel, n'étant pas directement concernés par ces offres en tant qu'association regroupant des utilisateurs finals de Free.

Enfin, toujours de par notre nature, nos commentaires se limiteront aux aspects visibles pour les utilisateurs finals, et n'entreront pas en général dans des considérations extérieures à ce périmètre.

Nous remercions l'ART pour son travail d'analyse et pour la possibilité qu'elle offre à tout un chacun d'apporter ses commentaires. Nous pensons que ces actions participent à la transparence des marchés et sont *in fine* bénéfiques aux utilisateurs finals.

1. De la qualité de service en zone dégroupée

A. Des temps de mise en service

Un des points important qui distingue les accès basés sur le dégroupage de ceux basés sur l'offre « IP/ADSL » de France Télécom est la différence perçue par les utilisateurs finals quant aux temps de mise en service.

Autant cette mise en service est souvent considérée comme rapide en « IP/ADSL », autant elle est considérée comme lente et aléatoire en zone dégroupée, et ce quelque soit l'opérateur dégroupé considéré.

Les chiffres régulièrement publiés par Free relatifs aux commandes d'accès dégroupés pour ses abonnés montrent de très fortes variations, les moyennes observés (entre l'envoi de la commande et la réception du compte rendu d'exécution) oscillant entre deux jours et plus d'un mois selon les NRA, sans que cela puisse s'expliquer par un manque d'expérience de nouveaux NRA ouverts au dégroupage. Les autres opérateurs dégroupés ne publient pas ces chiffres, mais tous les témoignages de leurs abonnés portent à croire que la situation décrite est générale.

Si le délai moyen observé en considérant l'ensemble des commandes reste en phase avec les délais conventionnels, ces disparités, en plus de pénaliser les utilisateurs finals qui en sont victimes, nuisent très sensiblement à l'image du dégroupage, et de par là même portent atteinte à l'ouverture nécessaire du marché des télécommunications.

C'est pourquoi il nous paraît essentiel de faire en sorte que ces disparités s'atténuent, et que les temps de mise en service deviennent prévisibles et comparables à ceux observés en « IP/ADSL ».

Comme indiqué au paragraphe E.2.2 de l'analyse du marché de l'accès à la boucle locale, la seule possibilité disponible pour matérialiser cette incitation est l'instauration de pénalités en cas de manquement ou de retard non justifié dans l'exécution des commandes.

Cependant, comme justement souligné par l'ART dans son analyse, la bonne volonté affichée par France Télécom avec l'introduction d'un système de pénalités dans l'offre de référence qu'elle a publiée fin 2003 est contredite par le fait qu'à ce jour ces pénalités ne sont toujours pas mises en oeuvre. Cette ambiguïté n'incite pas à donner à nouveau le bénéfice du doute à France Télécom.

Il nous semble donc plus que souhaitable d'obliger France Télécom à mettre réellement en place un système de pénalités, qui répondrait entre autre aux attentes suivantes :

- la date de départ pour déterminer le début du délai conventionnel serait celui de l'envoi de la commande par l'opérateur alternatif, et non plus la date de réception prétendue, afin de prévenir un travers qui semble poindre à l'occasion, qui fait que France Télécom paraît retarder l'envoi des accusés de réception des commandes, voire n'hésite pas à les envoyer postérieurement aux comptes rendu d'exécution des commandes, respectant ainsi en apparence les dits délais conventionnels ;
- les pénalités seraient reversées **aux utilisateurs finals**, directement par France Télécom, et non plus aux opérateurs alternatifs. Ce point nous paraît fondamental. D'une part, il dédommage l'utilisateur final, qui est celui qui souffre le plus du retard. D'autre part, il est très incitatif pour France Télécom, beaucoup plus que ne serait un dédommagement versé aux opérateurs alternatifs, qui aurait tendance à masquer les responsabilités du retard pour l'utilisateur final.

Cela impliquerait naturellement que l'opérateur demandant le dégroupage adresse à l'utilisateur une information précise sur la date de l'envoi de la commande, de sorte que les responsabilités soient clairement établies.

Afin de prévenir les retards dans la mise en place d'un tel système de pénalités, il nous apparaît également indispensable de fixer une limite proche pour sa mise en oeuvre, limite au delà de laquelle l'ART prendrait des mesures d'urgence si la concrétisation n'avait pas eu lieu.

Le montant des pénalités proposées par France Télécom dans son offre de référence publiée fin 2003 nous semble approprié.

B. Des temps de rétablissement

Un autre des points importants qui distingue les accès basés sur le dégroupage de ceux basés sur l'offre « IP/ADSL » de France Télécom est la différence constatée entre les temps de rétablissement des deux types d'accès en cas d'incident.

Si un léger décalage est compréhensible, de par le fait des vérifications préalables effectuées par l'opérateur dégroupéur, les longues parties de « ping pong » entre celui-ci et le Guichet d'Accueil Maintenance Opérateur Tiers (GAMOT) sont la hantise de nombre d'utilisateurs finals.

Si on pouvait initialement comprendre un délai un peu au delà des habitudes, justifié par la nouveauté des procédures, ces excuses, près de deux ans après le début du dégroupage de masse, n'ont plus lieu d'être.

La lourdeur du système centralisé imposé par France Télécom, l'inadéquation manifeste dont le système fait preuve, associé à l'interdiction faite aux opérateurs alternatifs de contacter directement les personnes en charge des rétablissement induisent logiquement les disparités observées d'avec l'offre « IP/ADSL ».

Autant le taux d'erreur avancé (environ 2%) nous paraît conforme à la complexité des opérations à l'oeuvre, autant les délais de correction qui peuvent atteindre plusieurs semaines nous semblent inacceptables et injustifiés.

Le préjudice subi par l'utilisateur final est grand, et l'atteinte faite à l'image des offres basées sur le dégroupage de la boucle locale indéniable.

Il nous paraît donc là encore indispensable d'obliger France Télécom à mettre en place un système de pénalités très incitatives, afin de garantir un juste temps de rétablissement, et par la même préserver l'attrait des offres alternatives, et *in fine* bénéficier aux utilisateurs finals.

Un système de pénalités basé sur le dédommagement de l'utilisateur final directement par France Télécom (et non plus un dédommagement de l'opérateur alternatif) nous semble à nouveau idéal, en ce qu'il est très incitatif et en ce qu'il répare le préjudice.

Les attentes auxquelles ce système devrait répondre sont proches de celles évoquées dans la section précédente :

- la date de départ pour déterminer le début du délai sujet à pénalités en cas de dépassement serait celle de la première signalisation par l'opérateur alternatif de l'incident à France Télécom ;
- le dit délai serait très sensiblement plus court que celui conventionnellement définit pour l'ouverture d'un accès dégroupé (car autant un délai raisonnable à l'ouverture peut s'anticiper, autant une interruption de service n'est pas de même nature) ;
- les pénalités seraient reversées **aux utilisateurs finals**.

Toujours afin de prévenir les retards qui pourraient survenir dans la mise en place d'un tel système de pénalités, il nous paraît indispensable de fixer une limite proche pour sa mise en oeuvre, limite qui serait logiquement confondue avec celle précédemment évoquée.

Le montant des pénalités proposées par France Télécom dans son offre de référence publiée fin 2003 nous semble toujours approprié.

C. De l'indemnisation de l'utilisateur final

Nous avons dans les deux sections qui précèdent abordé le problème de la qualité de service pour les offres basées sur le dégroupage de la boucle locale.

Ces problèmes ne sont pas nouveaux, et sont reconnus par tous les acteurs du marché. Malgré ce caractère connu, force est de constater qu'ils perdurent, au dépend des utilisateurs finals qui en sont victimes, et aussi au dépend de la viabilité des offres basées sur le dégroupage.

C'est pourquoi il nous paraît indispensable, conformément aux considérants de la directive « cadre », d'instituer les obligations proposées afin de garantir le développement d'un marché concurrentiel durable, pour le bénéfice de tous.

Les obligations proposées ne sont guère nouvelles, et reprennent pour une grande part celles explicitement acceptées par France Télécom de par leur intégration à son offre de référence publiée fin 2003.

L'obligation qui serait faite à France Télécom de reverser les pénalités aux utilisateurs finals, même si elle n'a pas la faveur de France Télécom, nous semble essentielle pour la réussite des objectifs souhaités.

L'idée et le principe d'un tel reversement des pénalités n'est pas nouveau, et est inscrit dans le Code des Postes et des Communications Électroniques (article D339).

Cette obligation aurait l'avantage de garantir la transparence des responsabilités des retards et des disfonctionnements, et de permettre ainsi aux utilisateurs finals de se faire une idée objective de la situation dans laquelle ils pourraient se trouver.

Le fait qu'elle n'ait pas la faveur de France Télécom est compréhensible, en ce sens qu'elle l'obligerait à reconnaître sa responsabilité et ses erreurs. Le fait qu'elle n'ait pas non plus la faveur de certains opérateurs alternatifs pratiquant le dégroupage est plus surprenant. Peut-être parce que cela les obligerait eux aussi, *in fine*, à reconnaître leurs propres erreurs.

Nous pensons que le manque de transparence qui découlerait de la non mise en application de cette obligation serait contraire aux intérêts des consommateurs, pourtant objectif essentiel de la nouvelle réglementation en vigueur.

2. Des offres de gros d'accès large bande livrées tant au niveau régional qu'en un point national

A. De la publicité de l'état du réseau « IP/ADSL »

Concernant les accès basés sur l'offre « IP/ADSL » de France Télécom, qu'ils soient livrés au niveau national ou régional, il est un point relatif à la qualité de service qu'il nous paraît nécessaire de mentionner : si certains opérateurs alternatifs et FAI, comme Free, Nerim ou Neuf Telecom, font preuve d'une grande transparence quant à leur réseau, il est difficile d'en dire autant de France Télécom.

Il n'est naturellement pas ici question de l'organisation physique du réseau, ou de toute autre information dont l'utilisation malintentionnée pourrait porter atteinte à son intégrité. Nous parlons ici des annonces des maintenances en cours ou prévues, ainsi que de l'annonce des incidents en cours ou passés, afin que les utilisateurs finals puissent se faire leur propre opinion des événements dont ils sont témoins ou victimes.

Il n'existe pas d'information centralisée publiquement accessible sur ces événements, même si certaines directions régionales de France Télécom font des efforts louables en ce domaine (nous pensons par exemple à la DR92).

Il nous paraît souhaitable, dans le cadre d'une nécessaire transparence, d'étendre ces dispositifs d'information, et de les rendre officiellement et simplement accessibles aux utilisateurs finals. Cela participerait de la mise en pratique des devoirs élémentaires des fournisseurs que sont les obligations de transparence et d'information des consommateurs.

Ces informations relèvent également des objectifs généraux tels que donnés par la directive « cadre », en faisant que les utilisateurs retirent un bénéfice maximal en terme de choix, et en faisant que la concurrence ne soit ni faussée ni entravée.

Enfin, cela permettrait de clarifier les rejets mutuels de responsabilité, qui ont souvent tendance à porter atteinte à l'image des FAI non associés à l'opérateur historique.

B. De la publicité des nouvelles ouvertures en « IP/ADSL » et de son équité

Lors des nouvelles ouvertures de NRA aux offres de type « IP/ADSL », on observe souvent une disparité entre Wanadoo et les autres FAI. Ces derniers ne sont pas informés en même temps que Wanadoo des ouvertures et n'ont pas la possibilité d'offrir au même moment leurs services aux nouveaux utilisateurs potentiels. La presse s'est fait l'écho de quelques cas flagrants, et de nombreux témoignages d'utilisateurs vont dans ce sens.

De par la nature des contrats proposés par Wanadoo qui imposent une durée d'engagement de 12 ou 24 mois, et de par l'effet de premier offrant, il résulte une distorsion de la concurrence manifeste qui est dommageable au consommateur en ce sens qu'elle entrave sa liberté de choix.

Il nous paraît souhaitable de faire en sorte que la publicité des nouvelles ouvertures soit faite de manière neutre, et que tous les FAI proposant des offres de type « IP/ADSL » soient sur un pied d'égalité dans ces situations.

Un remède pourrait consister en la publication antérieurement à l'ouverture commerciale du NRA d'une annonce d'ouverture future, auprès des FAI et des collectivités locales. Suivrait alors, dans un délai relativement bref (une à deux semaines) l'ouverture commerciale.

La brièveté du délai fait que le retard induit ne serait pas inacceptable pour les nouveaux utilisateurs, et élargirait sensiblement leur éventail de choix.

Il obligerait également les FAI à une certaine efficacité s'ils ne souhaitent pas se laisser distancer, ce qui participe d'une concurrence saine.

C. Des accès « IP/ADSL »

Il existe enfin à nos yeux, au propos des offres « IP/ADSL », un dernier point qui nous paraît important : le tarif des offres « Accès IP/ADSL ».

Comme indiqué par l'ART dans son avis 03-1298, il n'existe pas d'un point de vue technique de différence de coût entre un accès 128 kbit/s et un accès 1024 kbits/s (et par extension un accès 2048 kbit/s). Pourtant, il existe une grande disparité entre les tarifs des accès en fonction du débit crête en zone non dense, qui représente à ce jour près de 90% des répartiteurs de France Télécom ouverts à l'ADSL.

Que les prix diffèrent en fonction de la taille du répartiteur de rattachement nous paraît justifié et, comme justement relevé par l'ART dans ses avis, cette différence est incitative pour les opérateurs alternatifs.

Que le prix de l'accès 128 kbit/s soit proposé en dessous des coûts nous paraît également justifié, en ce sens qu'il favorise l'existence d'offres à bas prix partout sur le territoire couvert.

Par contre, les fortes disparités qui existent entre les tarifs des autres offres (du 512 au 1024 Pro en passant par le 2048) nous paraissent de nature à pénaliser sans raison les consommateurs, et *in fine* l'aménagement du territoire en confinant les offres attractives et innovantes en termes de débits et tarifs aux seules zones dégroupées ou à forte densité.

Même si nous nous réjouissons des avancées résultant de la décision 04-615, qui a permis une réduction significative des disparités, nous regrettons qu'elles soient toujours présentes. (Nous comprenons cependant certaines raisons qui ont conduit l'ART à rejeter une partie des propositions de France Télécom en raison du caractère pour le moins soudain des dites, et du nécessaire délai indispensable aux FAI pour adapter leurs offres commerciales.)

Pour autant que le tarif proposé reste légèrement supérieur aux coûts, et à ce titre les 15,5 euros de l'offre « ADSL Connect ATM » générique nous paraissent un objectif raisonnable, nous ne voyons pas en quoi ces baisses de tarif seraient préjudiciables à la concurrence, au contraire.

En effet, les considérants de la directive « cadre » rappellent qu'il faut encourager les investissements efficaces en matière d'infrastructure et soutenir l'innovation. Les opérateurs alternatifs vendant sur le marché de gros des offres de type option 5 fondées sur le dégroupage et concurrentes de l'offre « IP/ADSL » nous paraissent contrevenir si ce n'est à la lettre du moins à l'esprit des dites directives. Où est l'innovation dans la simple copie sans âme d'offres existantes ? Et où sont les perspectives de bénéfice maximal en terme de choix, de prix, et de qualité pour les utilisateurs ?

Nous pensons que des offres innovantes peuvent se développer avec des tarifs d'accès bas mais supérieurs aux coûts, et que la situation serait plus saine que l'actuelle, où les FAI utilisant l'option 5 apportent à France Télécom une rente de situation des plus confortables (plus de 4,5 euros par mois sur une offre 2048 kbit/s et près de 30 euros par mois pour une offre 1024 Pro), au détriment des consommateurs.

Il nous semble que ce sont les consommateurs et les opérateurs innovants qui devraient être défendus et encouragés, pas ceux qui ne cherchent que la reproduction d'un modèle d'un autre âge, sans valeur ajoutée.

La suppression des disparités permettrait également l'introduction simple et lisible de nouvelles offres, avec des débits crêtes en adéquation avec les besoins exprimés par les utilisateurs finals, comme par exemple des offres présentant moins de dissymétrie entre les débits montants et descendants. Le tarif actuellement dissuasif de l'offre 1024 Pro, et la non existence d'offres de type 2048/256 ont tendance à d'une part pénaliser les très petites et les petites entreprises et industries qui ne se trouvent pas dans des zones dégroupées, et d'autre part à cantonner les utilisateurs finals à une position de consommateur « simple » qui, même si elle correspond à l'image commerciale que certains fournisseurs voudraient donner de l'internet, est des plus limitative : l'internet repose pour une grande part sur la participation active de tous les acteurs en présence, ce que ne permettent pas réellement les offres trop dissymétriques.

3. Des abonnements « sauvages »

Pour achever cette contribution, il reste un dernier point que nous souhaitons aborder, celui des abonnements « sauvages », qui voient des abonnés d'un opérateur devenir abonnés d'un autre opérateur sans qu'ils l'aient demandé.

L'indélicatesse ou le manque de sérieux dans les vérifications qui devraient être faites est très fortement préjudiciable aux utilisateurs qui ont la malchance d'en être victime, tant

d'un point de vue financier que d'un point de vue d'accès aux services.

Il nous semble que l'ART pourrait imposer des pénalités aux opérateurs à l'origine de ces commandes « sauvages », qui incluraient en plus du remboursement des frais occasionnés un dédommagement de l'utilisateur final pour la gêne et la perte de service occasionnée.

On retrouverait le caractère fortement incitatif des pénalités évoquées au début de cette contribution, là encore pour le plus juste dédommagement des utilisateurs finals et pour le développement d'une concurrence saine.