

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

Avis n° 99 -A- 01

du 5 janvier 1999

portant sur l'option tarifaire " Abonnement modéré " de France Télécom

Le Conseil de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 3 décembre 1998 sous le numéro A 262 par laquelle le ministre des finances et de l'industrie a saisi le Conseil de la concurrence d'une demande d'avis sur le fondement de l'article 5 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 portant sur l'option tarifaire " Abonnement modéré " de France Télécom ;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence modifiée, notamment son article 5, et le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 modifié, pris pour son application ;

Vu le code des postes et télécommunications ;

Vu la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications ;

Vu l'avis de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 23 décembre 1998, sollicité par le Conseil de la concurrence sur le fondement de l'article L 36-10 du code des postes et télécommunications ;

Le rapporteur, le rapporteur général et le commissaire du Gouvernement entendus, les représentants des sociétés France Télécom et Cegetel entendus conformément à l'article 25 de l'ordonnance précitée ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

Par lettre du 3 décembre 1998, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi le Conseil de la concurrence, sur le fondement de l'article 5 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, d'une demande d'avis relative à l'option tarifaire " Abonnement modéré " de France Télécom.

Cette option tarifaire a déjà été soumise pour avis au Conseil de la concurrence en décembre 1996. Dans son avis n° 96-A-18 du 31 décembre 1996, le Conseil avait indiqué que *" les éléments en la possession du Conseil à ce stade sont insuffisants pour émettre une opinion définitive sur cette option "*. En vue d'éclairer les pouvoirs publics sur l'opportunité de reconduire l'homologation de l'option " Abonnement modéré ", le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie demande au Conseil d'apprécier une nouvelle fois cette option au regard des règles applicables en matière de concurrence.

Le présent avis décrira le marché concerné et le contenu de l'option tarifaire " Abonnement modéré ", puis établira un bilan de ce dispositif (I), pour procéder ensuite à son analyse au regard des règles de concurrence (II).

I. - Le marché concerné : les services téléphoniques fixes destinés aux abonnés résidentiels

Dans son avis n° 97-A-19 du 24 septembre 1997, le Conseil a considéré qu'il existait un marché de la téléphonie mobile distinct de celui de la téléphonie entre points fixes dans la mesure où, comme l'a indiqué la Commission européenne dans sa directive n° 90/388/CEE, on constate très peu d'interchangeabilité entre la radiotéléphonie mobile et la téléphonie fixe, l'utilisateur qui s'abonne à la téléphonie mobile ne résiliant pas l'abonnement fixe principal. En outre, il existe une différence importante dans le prix de l'abonnement et des télécommunications téléphoniques sur réseau fixe ou mobile.

Le marché de la téléphonie fixe était exploité en monopole par France Télécom jusqu'au 1^{er} janvier 1998. Depuis lors, ce marché s'est ouvert à la concurrence, mais l'émergence de nouveaux opérateurs est encore modeste. France Télécom demeure ainsi l'opérateur dominant, en particulier pour les liaisons locales.

Sur le marché de la téléphonie entre points fixes, il existe deux segments distincts : le marché des abonnés professionnels et le marché des abonnés résidentiels qui font l'objet d'offres de services et de tarifs distincts.

L' " Abonnement modéré " est une option tarifaire de France Télécom, pour la téléphonie entre points fixes, destinée aux abonnés résidentiels.

A - L'option tarifaire " Abonnement modéré "

En décembre 1996, France Télécom a élaboré, dans la perspective de l'ouverture à la concurrence des services téléphoniques fixes urbains et interurbains à compter du 1^{er} janvier 1998, une nouvelle politique tarifaire, applicable à compter du 1^{er} mars 1997, qui a pour objet de rapprocher les montants de l'abonnement et de certains tarifs téléphoniques de leurs coûts réels.

Le 1^{er} mars 1997, l'abonnement principal pour les clients résidentiels a connu une augmentation de 29 % et a été fixé à 68 F TTC par mois. Dans le même temps, le prix des appels nationaux et internationaux a baissé respectivement de 17,5 et 20 %.

Ces mesures ont été accompagnées d'offres de services différenciés, applicables à la même date, destinées à mieux répondre aux besoins des clients.

En ce qui concerne les abonnements, France Télécom a mis en place, d'une part, un abonnement majoré avec des prix de communications moins élevés pour les abonnés qui téléphonent beaucoup, dénommé " Ecoplan local " et, d'autre part, un abonnement moins cher avec des communications plus élevées pour ceux qui téléphonent peu. Cette dernière option est dénommée " Abonnement modéré ".

France Télécom a fixé le prix mensuel de cet abonnement à 34 F TTC pour la France métropolitaine et à 30,87 F TTC pour la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, soit une réduction de 50 % par rapport au prix de l'abonnement principal. En contrepartie de la baisse du montant de l'abonnement, le prix de l'unité " télécom " (0,74 F TTC au 1/03/1997) est doublé pour les consommations comprises entre 0 et 184 unités par bimestre. Le surcoût de l'unité s'applique à tout le trafic téléphonique émis à partir de la ligne abonnée, à l'exception des communications à destination des numéros à tarification spéciale (audiotel, numéro azur, télex, etc..) et des mobiles. Au-delà de 184 unités de consommation par bimestre, l'unité supplémentaire est facturée au tarif normal. Depuis le 1^{er} septembre 1997, date du passage à la tarification à la seconde, le nombre de communications entraînant le doublement de leur prix est exprimé en francs hors taxes. Ainsi, lorsque les communications consommées par l'abonné de la France métropolitaine, de la Guadeloupe et de la Martinique, au cours du bimestre, sont comprises entre 0 et 113,16 F HT, le prix des communications est doublé. Ces valeurs correspondent à celles des unités antérieures.

Cet abonnement s'applique exclusivement à une seule ligne analogique individualisée desservant un même site pour un même titulaire. En outre, il ne donne pas accès à un autre opérateur, aux cartes France Télécom, aux options tarifaires, ni à l'inscription aux pages jaunes. Selon France Télécom, l' " Abonnement modéré " a été mis en place pour limiter l'incidence de la revalorisation du prix de l'abonnement principal pour les faibles consommateurs.

Il convient de relever qu'un autre tarif réduit d'abonnement pour les clients résidentiels effectuant peu de communications existait préalablement à l' " Abonnement modéré ". Ce tarif dénommé " Faible consommation " a été instauré en 1994 par France Télécom, au moment du passage du prix de l'abonnement principal pour les clients résidentiels fondé sur le nombre d'abonnés par agglomération (moins de 50 000 abonnés, 28 F TTC ; plus de 50 000 abonnés, 33 F TTC et Paris 39 F TTC) à un prix unique de l'abonnement de 45 F TTC. Cette nouvelle tarification de l'abonnement avait entraîné une majoration de 13 à 38 % selon la zone de résidence de l'abonné. Le tarif d'abonnement " Faible consommation " était alors entré en application pour limiter l'impact de cette hausse pour les consommateurs les plus vulnérables.

Depuis le 1^{er} mars 1997, le prix mensuel d'un abonnement principal pour une ligne individualisée à faible consommation est de 28,47 F TTC en France métropolitaine pour une consommation de une à dix unités par bimestre (7,40 F TTC). De dix à 26 unités, le prix de l'abonnement est majoré de 2,33 F TTC par unité supplémentaire consommée. Enfin, en l'absence de consommation d'unités, et pour toute consommation par bimestre supérieure à 26 unités, le prix de base, c'est à dire 68 F TTC, s'applique à l'abonnement principal. La présentation du calcul du prix de l'abonnement a également été modifiée en octobre 1997 pour tenir compte de la tarification à la seconde. Les valeurs en vigueur au 1^{er} mars 1997 ont cependant été reconduites. Cette formule tarifaire s'applique automatiquement à tout abonné ayant un abonnement principal pour une ligne individualisée pour laquelle France Télécom constate une faible consommation pendant le bimestre écoulé, sans aucune autre condition.

B - L'homologation tarifaire de " l'Abonnement modéré "

L'article 17 du cahier des charges de France Télécom prévoit notamment que " les tarifs du service universel et les services pour lesquels il n'existe pas de concurrents sur le marché sont soumis aux ministres chargés des télécommunications et de l'économie ainsi qu'à l'Autorité de régulation des télécommunications ".

Conformément à l'article 17 précité, France Télécom a demandé l'homologation de cet abonnement, qui lui a été accordée temporairement par les ministres chargés des télécommunications et de l'économie, conjointement avec l'abonnement à tarif réduit " Faible consommation ", jusqu'au 1^{er} juillet 1998, dans l'attente de la mise en oeuvre du tarif social prévu par l'article L 35-1, alinéa 1, du code des postes et télécommunications modifié par la loi du 26 juillet 1996 relative à la réglementation des télécommunications, qui dispose que : " *Il (le service universel) est fourni dans des conditions tarifaires et techniques prenant en compte les difficultés spécifiques rencontrées dans l'accès aux services téléphoniques par certaines catégories de personnes en raison notamment de leur niveau de revenu ou de leur handicap (...)* ".

En mai 1998, France Télécom a sollicité, d'une part, une prolongation de l'homologation de l'abonnement " Faible consommation " jusqu'à la mise en place de l'abonnement social et, d'autre part, une homologation définitive de " l'Abonnement modéré ", en présentant cette formule comme une option commerciale de France Télécom.

Le 10 juillet 1998, l'homologation des tarifs de l'" Abonnement modéré " et de l'abonnement " Faible consommation " a été prolongée jusqu'à la fin décembre 1998, en raison de la poursuite de l'étude du décret sur les tarifs sociaux. L'Autorité de régulation des télécommunications (ART) consultée sur cette demande d'homologation a rendu, le 2 juillet 1998, un avis favorable pour l'abonnement " faible consommation ", au motif que cette formule tarifaire ne fait pas obstacle à la sélection d'un autre opérateur pour les communications longue distance, mais défavorable pour l'" Abonnement modéré ". L'ART a, en effet, relevé que, dans la mesure où ce dernier abonnement est une initiative commerciale de France Télécom, l'impossibilité de la sélection du transporteur ne se justifie pas.

C - Les utilisateurs de l'" Abonnement modéré "

Lors de la mise sur le marché de l'" Abonnement modéré ", France Télécom avait estimé à 3 millions, sur les 24,5 millions d'abonnés résidentiels à la téléphonie fixe vocale, le nombre d'abonnés susceptibles d'être intéressés par cette option. La cible visée était principalement des utilisateurs qui téléphonent peu souvent (moins de 92 unités de télécommunications par bimestre) et reçoivent principalement des appels, notamment des personnes âgées pour lesquelles le téléphone représente une sécurité familiale, ainsi que les propriétaires de résidences secondaires.

Selon les données fournies par France Télécom, au 30 septembre 1998, 356 400 abonnés avaient choisi l'option " Abonnement modéré ", option qui doit faire l'objet d'une demande de renouvellement chaque année. Il peut être relevé qu'au mois de septembre, pour la première fois, un solde négatif a été enregistré pour cet abonnement, le nombre de résiliations (+ 9200) étant supérieur au nombre de souscriptions (7 938 en septembre).

France Télécom a fait réaliser par la société OBEA, en novembre 1998, une étude sur le profil des clients de l'" Abonnement modéré ". Il ressort de celle-ci que ces derniers sont :

- pour 43 % des retraités, 13 % des étudiants, 12 % des employés, 10 % des cadres supérieurs et des chefs d'entreprises ;
- 60% auraient un revenu inférieur à 6000 F par mois, dont 15 % moins de 3000 F, mais cette donnée doit être relativisée car 50 % des personnes interrogées n'ont pas répondu à cette question.

Selon l'étude OBEA, l'abonnement est souscrit à 91 % pour la résidence principale qui ne comporte qu'une ligne téléphonique, 9 % pour une résidence secondaire.

Les deux raisons principales qui ont motivé la prise de cette option sont : la faible fréquence d'utilisation du téléphone (69%) et la volonté de faire des économies (58%). 50% des abonnés sont uniquement ou essentiellement en réception d'appels.

Les abonnés paraissent satisfaits à 84 % de cette formule, estimant que l'abonnement leur a permis de faire des économies et qu'il est avantageux pour ceux qui téléphonent peu. En ce qui concerne les insatisfaits (16 %), les raisons avancées du mécontentement sont : une facture sans changement ou plus élevée et l'absence de cumul avec d'autres options tarifaires.

Pour qu'un abonnement modéré soit attractif pour le client, il faut que sa facture bimestrielle soit inférieure à 204,47 F TTC (2x34 F d'abonnement et 136,47 F de communications, correspondant à l'économie réalisée sur l'abonnement soit 68 F x2). La facture moyenne de l'ensemble des clients résidentiels est de 432 F TTC par bimestre (2x68 F d'abonnement et 2x148 F de communications), les communications locales représentant 71 % de celle-ci. Il ressort des données fournies par France Télécom que la facture moyenne des lignes " Abonnement modéré " (montant des consommations doublé, abonnement compris) est de 185 F TTC par bimestre dont 70 % en

communications locales. Pour 4 % des abonnés cette formule tarifaire aurait entraîné un surcoût. L'étude OBEA révèle pour sa part, que 70% des abonnés ayant retenu cette option ont une facture bimestrielle inférieure à 200 F TTC. Cette formule d'abonnement ne présente donc pas d'intérêt pour près de 30 % des abonnés.

II. - LES INCIDENCES SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA CONCURRENCE DE L'" ABONNEMENT MODÉRÉ "

- L'existence d'une saisine contentieuse devant la Commission européenne

Le 3 février 1997, la société Cegetel a déposé une plainte contre l'Etat français, au titre de l'article 90 du traité de Rome, et contre France Télécom, au titre de l'article 86 du texte précité. Cette plainte porte sur trois aspects de la politique tarifaire de France Télécom dont " l'Abonnement modéré ".

A ce jour, la Commission n'a pas engagé de procédure. Par ailleurs, aucune disposition du règlement n° 17/62 du 6 février 1962 de la Commission ne prévoit que les autorités nationales de concurrence, saisies d'une demande d'avis portant sur des pratiques identiques à celles qui ont fait l'objet d'un dépôt de plainte devant la Commission, doivent surseoir à l'examen de cette demande d'avis dans l'attente de la décision au fond de cette autorité.

B - Analyse au regard du droit de la concurrence de l'" Abonnement modéré "

L'option tarifaire " Abonnement modéré " a déjà été soumise pour avis au Conseil de la concurrence par le ministre délégué aux finances et au commerce extérieur le 26 décembre 1996. Dans son avis n° 96-A-18 du 31 décembre 1996, le Conseil avait relevé que :

" Si la possibilité d'une option " Abonnement modéré " ne présente pas en soi un caractère anticoncurrentiel, il résulte que, selon la formule proposée, les abonnés ayant choisi cette option ne pourront la combiner avec le choix d'un transporteur concurrent de France Télécom. L'exclusivité ainsi donnée à France Télécom pour l'acheminement des communications est susceptible de limiter l'accès des concurrents de l'opérateur historique aux abonnés ayant souscrit cette option et est, par voie de conséquence, de nature à limiter la concurrence entre opérateurs. (...°) .

(...) Si l'on ne peut exclure que la restriction de concurrence introduite par l'exclusivité d'acheminement des communications par l'opérateur historique dominant, dans le cadre de l'option " Abonnement modéré " puisse être justifiée par le souci de réduire le coût des services de téléphonie vocale pour certaines catégories sociales, faibles utilisatrices de ces services, les éléments en la possession de Conseil sont à ce stade insuffisants pour émettre une opinion définitive sur cette option ".

Le Conseil avait alors proposé que l'" Abonnement modéré " soit homologué temporairement, pour une période allant jusqu'au 31 décembre 1997, et que fasse l'objet d'un réexamen de sa part la question de l'incidence sur la concurrence de ce dispositif tarifaire au cours du dernier trimestre de l'année 1997, à la lumière des informations recueillies. L'homologation temporaire accordée à France Télécom a été reconduite jusqu'à la fin 1998.

Au regard des observations formulées par le Conseil dans son avis précité, il apparaît nécessaire de vérifier, tout d'abord, si la restriction de concurrence introduite par l'exclusivité d'acheminement des communications par France Télécom dans le cadre de l'option " Abonnement modéré " est justifiée par la volonté de l'opérateur historique de réduire le coût des services de téléphonie vocale pour certaines catégories sociales, c'est-à-dire si cette formule tarifaire a vocation à remplir la fonction des tarifs sociaux prévue par l'article L 35-1 du code des télécommunications dans l'attente de l'élaboration du décret d'application de ce texte.

Le Conseil observe à cet égard, en premier lieu, que le bénéfice de l'" Abonnement modéré " tel que décrit précédemment (cf I, A) ne prévoit aucune condition de revenus ou de handicap particulier pour pouvoir en bénéficier. Tout abonné peut donc en faire la demande. Selon l'étude réalisée par la société OBEA pour France Télécom, 15 % seulement des bénéficiaires de l'" Abonnement modéré " interrogés auraient des revenus inférieurs à 3000 F par mois. Par ailleurs, sur les 356 400 abonnés résidentiels ayant opté pour cette tarification, près de 30 % n'ont pas constaté de diminution de leur facture téléphonique à la suite de la souscription de cet abonnement.

Il convient de noter, en second lieu, qu'antérieurement à la mise en œuvre de cette option tarifaire, il existait un prix réduit d'abonnement, lié à la faible consommation et appliqué automatiquement par France Télécom, sans exclusivité de transporteur, à tout abonné ayant réalisé un nombre de communications inférieur à un certain seuil par bimestre. Ce dispositif toujours en vigueur bénéficie à environ un million de personnes par bimestre.

Enfin, l'examen des différentes demandes d'homologation de l'" Abonnement modéré " faites par France Télécom auprès des autorités compétentes a permis de constater que ces demandes sont systématiquement proposées avec l'abonnement réduit pour " Faible

consommation ", lequel est présenté par l'opérateur dominant comme assurant actuellement la fonction d'abonnement social. France Télécom précise, en outre, dans ses demandes d'homologation, que l'abonnement " Faible consommation " sera supprimé dès l'entrée en vigueur de " l'Abonnement social ". En revanche, l'" Abonnement modéré " est présenté aujourd'hui par France Télécom comme une offre commerciale qui serait maintenue après la mise en place de l'abonnement social.

Ces éléments mettent en évidence que la restriction de concurrence introduite par l'exclusivité d'acheminement des communications par l'opérateur historique dominant, dans le cadre de l'option " Abonnement modéré ", ne peut être justifiée par le souci de réduire le coût des services de téléphonie vocale pour certaines catégories sociales, faibles utilisatrices de ces services, dès lors qu'en fait les catégories sociales auxquelles appartiennent les utilisateurs ayant souscrit cet abonnement n'apparaissent pas particulièrement défavorisées ; de plus 30 % des abonnés à cette option n'ont pas obtenu de diminution de leurs factures. Par ailleurs, le service universel des télécommunications pour les personnes les plus défavorisées est actuellement assuré par l'abonnement " Faible consommation ".

France Télécom justifie la clause lui réservant l'exclusivité d'acheminement des communications par le risque que l'" Abonnement modéré ", prévu pour répondre aux besoins de consommateurs passant un nombre réduit de communications, soit détourné de son objet par des abonnés qui opteraient pour cette formule afin de faire transiter leurs appels longue distance par un opérateur concurrent de France Télécom offrant pour ce trafic des prix moins élevés que l'opérateur de la boucle locale. Le prix réduit de l'abonnement ne serait alors plus compensé par les recettes issues du trafic téléphonique acheminé par ses soins. France Télécom a en outre indiqué lors de l'instruction que cette option tarifaire serait abandonnée si la clause d'exclusivité devait être retirée.

L'argument ainsi invoqué par France Télécom, selon lequel en l'absence de clause d'exclusivité les opérateurs concurrents bénéficieraient d'un détournement du trafic longue distance de certains abonnés, ce qui détruirait l'équilibre tarifaire de la formule, ne paraît pas pouvoir justifier la clause d'exclusivité ainsi que ses effets anticoncurrentiels. Le Conseil observe, en effet, à supposer même que cette crainte soit en tout ou partie justifiée, que, dès lors que France Télécom situe l'offre tarifaire " Abonnement modéré " dans une perspective de diversification de ses options tarifaires fondée sur le couple " tarif abonnement/tarifs des communications ", une telle offre doit être soumise au risque commercial, ainsi que l'a d'ailleurs relevé l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) dans son avis du 23 décembre 1998. En effet, sur un marché de la téléphonie vocale ouvert, l'opérateur historique ne peut être autorisé à entraver le libre fonctionnement du marché en élevant des barrières artificielles à l'entrée par le biais de clauses d'exclusivité. Par ailleurs, France Télécom, en tant qu'opérateur détenant une influence significative sur le marché pertinent du secteur des télécommunications, doit, d'une part, fournir l'interconnexion dans des conditions non discriminatoires, en application de l'article D 99-12 du code des télécommunications, d'autre part, et comme le relève également l'ART dans l'avis précité, au minimum faire figurer dans ses catalogues d'interconnexion, en application de l'article D 99-16 (4^{ème} tiret) du même code " *les modalités de mise en œuvre de la sélection du transporteur permettant d'assurer l'égalité d'accès* ". En conséquence, le blocage de la sélection du transporteur n'apparaît pas justifié.

En indiquant que l'option tarifaire " Abonnement modéré " serait interrompue en l'absence de la clause d'exclusivité, France Télécom reconnaît qu'elle entend se réserver une clientèle intéressée, d'une part, par un abonnement réduit toute l'année, et, d'autre part, par une utilisation ponctuelle du téléphone, notamment pour des communications longue distance, c'est à dire une cible qui englobe la clientèle des résidences secondaires. Cette dernière représente aujourd'hui près de 10 % des " Abonnements modérés ".

Or, ce détournement de la clientèle intéressée par des communications longue distance et un abonnement à tarif réduit correspond à la cible du seul concurrent de France Télécom sur les communications longue distance destinées aux abonnés résidentiels, la société Cegetel, et notamment à son offre multilignes. Cet opérateur propose, en effet, pour les abonnés résidentiels un abonnement de 10 F par mois pour les communications longue distance, pour quatre lignes maximum, à deux adresses distinctes, offre assortie de remises sur les consommations et d'une facturation unique, alors même que France Télécom n'offre pas ce dernier service. Cette offre vise directement les propriétaires d'une résidence secondaire, qui représentent environ 18 % des utilisateurs de téléphone, soit une estimation de quatre millions de propriétés et donc de lignes potentielles. L'" Abonnement modéré ", fondé sur le couplage d'un abonnement réduit et d'une clause d'exclusivité d'acheminement des communications par France Télécom, rend, dès lors, non attractive l'offre multilignes de Cegetel, puisque l'abonné qui souhaite bénéficier de ce dernier service est obligé, en raison de la clause d'exclusivité de " l'Abonnement modéré ", de prendre en plus de l'abonnement de Cegetel, un abonnement normal de France Télécom au tarif de 68 F TTC par mois.

Au total, sur un marché de la téléphonie vocale ouvert à la concurrence, sur lequel l'opérateur historique est encore en quasi-monopole sur les liaisons locales et très largement dominant sur les liaisons longue distance, l'option tarifaire " Abonnement modéré ", dès lors qu'elle comporte une clause par laquelle France Télécom se réserve l'exclusivité d'acheminement des communications des abonnés ayant souscrit cette option, exclusivité d'acheminement qui n'a pas de justification technique, aurait pour conséquence de restreindre artificiellement la concurrence entre les opérateurs et serait contraire aux dispositions de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986.

En revanche, le Conseil ne serait pas hostile à la reconduction de l'option tarifaire " Abonnement modéré ", dès lors que cette option ne comporterait pas de clause interdisant la sélection du transporteur.

Délibéré, sur le rapport de Mme Annick Biolley-Coornaert, par Mme Hagelsteen, présidente, Mme Pasturel, vice-présidente, MM. Cortesse et Jenny, vice-présidents.

Le rapporteur général,
Marie Picard

La présidente,
Marie-Dominique Hagelsteen

