L’Autorité de la concurrence rend à l’Arcep un avis dans le cadre du cycle d’analyse des marchés de gros du haut débit et du très haut débit fixe

Publié le 15 septembre 2020

L'essentiel

L’Arcep a sollicité l’avis de l’Autorité de la concurrence sur cinq projets de décisions adoptés par l’Arcep dans le cadre du sixième cycle d’analyse des marchés de gros du haut-débit et très haut débit-fixe pour la période 2020/2023. Les marchés 3a, 3b et 4[1] ont été identifiés par la Commission européenne comme étant susceptibles de faire l’objet d’une régulation *ex ante* par les régulateurs sectoriels des États Membres de l’Union européenne, tandis que l’Arcep identifie un marché séparé du génie civil, qu’elle propose de réguler également. L’Arcep propose également un projet de décision précisant les modalités de l’accès aux réseaux à très haut-débit en fibre optique.

L’Autorité salue le travail accompli par l’Arcep pour l'élaboration de ce cadre de régulation cohérent qui intervient à un moment particulièrement structurant pour les marchés analysés, au vu des nombreuses évolutions attendues.

Dans son avis, l’Autorité a insisté, en particulier, sur la distinction, qui pourrait être justifiée à l’avenir, entre le haut débit et le très haut débit. L’Autorité a soulevé, par ailleurs, l’importance du chantier relatif à la fermeture, par Orange, de son réseau cuivre, pour basculer vers le réseau FttH. L’Autorité souligne qu’il faudra être particulièrement attentif au calendrier et aux conditions techniques, opérationnelles, commerciales et financières de ce basculement, qui soulève des enjeux concurrentiels considérables.

La saisine de l'Arcep

La demande d'avis de l'Arcep porte, d'une part, sur l'identification des marchés de produits et de services pour lesquels une intervention *ex ante* est nécessaire pour développer la concurrence et, d'autre part, sur la désignation des opérateurs considérés comme étant « puissants » sur les marchés concernés.

La demande d'avis de l'Arcep porte également sur un projet de décision précisant les modalités de l'accès aux réseaux à très haut-débit en fibre optique, applicable à tous les opérateurs exploitant des réseaux à très haut-débit en fibre optique jusqu'à l'abonné (dits réseaux « FttH » pour *Fiber to the Home*).

Des marchés regroupant les offres haut et très haut-débit, sur lesquels Orange exerce une influence significative

L'Autorité soutient le maintien d'un marché unique des offres haut-débit (HD) et très haut-débit (THD), comme le propose l'Arcep, aussi bien sur le segment généraliste que sur le segment « entreprises », comme elle l'avait fait précédemment dans son précédent avis de 2017 (voir communiqué de presse du 9 mai 2017).

L'Autorité s'est principalement fondée sur le fait qu'il n'existe pas de service ou d'application largement plébiscité par les utilisateurs et disponible uniquement avec une connexion très haut-débit. Sur le marché « entreprises », l'Autorité a constaté que le support physique du raccordement, ou même le débit des accès proposés, sont moins déterminants, pour la grande majorité des entreprises, que la qualité de service proposée.

Cependant, la dynamique concurrentielle actuelle, portée par le très haut-débit, et l'émergence potentielle de services disponibles exclusivement sur le très haut-débit, pourraient remettre en cause cette délimitation au cours du cycle à

venir.

Par ailleurs, l'Arcep a choisi d'introduire, pour la première fois, une analyse séparée du marché de la fourniture en gros d'accès aux infrastructures physiques de génie civil pour le déploiement des réseaux en fibre optique et d'étendre, par ailleurs, l'analyse aux offres de génie civil mobilisable pour le déploiement des réseaux de collecte, en plus des offres de génie civil mobilisables pour le déploiement des boucles locales optiques. L'Autorité salue le choix de l'Arcep de procéder à une analyse séparée de ces deux catégories d'offres, et partage les conclusions auxquelles elle parvient, notamment au regard de l'importance des infrastructures de génie civil qui permettront dans le futur de garantir et d'encadrer les déploiements des réseaux en fibre optique.

L'Autorité souscrit à la désignation d'Orange comme seul opérateur capable d'exercer une influence significative sur l'ensemble des marchés objets d'une régulation asymétrique.

L'effectivité des obligations imposées à Orange sur le marché du génie civil

S'agissant des principales évolutions de la régulation, l'Autorité accueille favorablement la proposition de l'Arcep, sur le marché de l'accès au génie civil, d'imposer à Orange, lorsqu'il fait droit aux demandes raisonnables des opérateurs tiers de rénovation du génie civil, de s'engager sur une durée maximale et raisonnable de réalisation des travaux.

L'Autorité relève néanmoins qu'un dispositif précisant les modalités d'appréciation d'une durée raisonnable serait à même d'assurer une pleine effectivité de cette mesure.

En outre, dans un contexte où les opérateurs tiers ont la possibilité d'intervenir de façon autonome pour la rénovation du génie civil, l'Autorité souligne, d'une part, la nécessité qu'Orange traite de la même manière les opérations qu'il

réalise pour ses propres besoins et celles qu'il réalise à la demande des opérateurs tiers et, d'autre part, l'importance que le choix des opérateurs tiers d'intervenir de façon autonome ne soit pas uniquement guidé par une éventuelle inertie d'Orange. L'Autorité souligne également qu'il est essentiel que les modalités opérationnelles et financières définies par l'Arcep dans son projet de décision garantissent un traitement non discriminatoire par Orange des demandes qui lui sont soumises.

Des règles objectives et précises concernant la fermeture du réseau cuivre d'Orange

S'agissant des modalités d'accompagnement de la fermeture du réseau cuivre d'Orange, qui va s'échelonner de 2023 à 2030, l'Autorité a examiné avec attention la question de la bascule du réseau cuivre vers le réseau FttH, et les conséquences liées au démantèlement du réseau cuivre par Orange, tant pour cet opérateur que pour les autres opérateurs qui seront impactés.

Cet impact comportera une dimension financière (évolution de la « facture dégroupage » payée par les opérateurs à Orange pour leurs abonnés raccordés au réseau cuivre), ainsi qu'une dimension technique, commerciale et opérationnelle, s'agissant des différentes composantes liées à la fermeture du réseau cuivre pour les abonnés concernés (par exemple la planification des travaux nécessaires ou l'anticipation de la bascule des abonnés du cuivre vers la fibre, etc.).

L'Autorité considère qu'il est de la plus grande importance que des règles soient définies de la manière la plus objective et précise possible, et suffisamment à l'avance pour que les opérateurs puissent s'organiser. L'Autorité approuve notamment la proposition de l'Arcep de ne permettre une fermeture « rapide » du réseau de cuivre (avec un délai de prévenance de deux mois pour les offres généralistes et de six mois pour les offres spécifiques entreprises), que sur les zones où les opérateurs nationaux d'envergure nationale (OCEN) sont présents sur les réseaux FttH.

En outre, l'Autorité souhaite rappeler l'importance de la prise en compte des spécificités du marché entreprises pour définir des critères précis de fermeture.

L'Autorité invite également l'Arcep, dans l'attente d'un programme concret de fermeture de la part d'Orange, à analyser de manière approfondie les incitations économiques liées au tarif du dégroupage, et à ses éventuelles évolutions, et au cadencement de l'extinction des lignes cuivre, afin de garantir que les mesures prises n'avantagent ou ne désavantagent pas indûment certains opérateurs, et n'affaiblissent pas la dynamique concurrentielle actuelle.

L'Autorité se félicite qu'une perspective de sortie du réseau cuivre soit à présent clairement fixée par Orange, alors que les opérateurs sont engagés dans de lourds investissements pour le déploiement du FttH. L'Autorité salue, également, les grandes lignes définies par l'Arcep pour le processus opérationnel de bascule du cuivre vers le FttH.

La qualité de service : un paramètre essentiel à la dynamique concurrentielle

Concernant la question de la qualité de service, l'Autorité de la concurrence prend note de l'introduction d'une obligation pesant sur Orange de respecter des seuils chiffrés de qualité de service pour les offres généralistes cuivre (de dégroupage et activées) et FttH avec qualité de service renforcée, ainsi que pour les offres d'accès haute qualité cuivre et fibre à destination des entreprises. Cette obligation vient s'ajouter aux obligations préexistantes de prévoir des engagements contractuels de qualité de service avec un mécanisme de pénalités, et de publier des indicateurs de qualité.

En outre, l'Autorité salue l'introduction d'un mécanisme d'obligations de qualité de service (seuils chiffrés, engagements contractuels avec pénalités et publication d'indicateurs) applicables à tous les opérateurs d'infrastructures proposant des offres FttH sur la boucle locale optique mutualisée (la « BLOM », à savoir le réseau déployé du point de mutualisation, le cas échéant, du point de

raccordement distant mutualisé, jusqu'au logement des abonnés), y compris lorsque ces offres comportent une option de qualité de service renforcée.

L'Autorité estime nécessaire que ces obligations de qualité de service, qui répondent notamment aux besoins de la clientèle entreprises, laissent également aux opérateurs la capacité de se différencier sur le marché de détail.

Des mesures visant à renforcer la dynamique concurrentielle sur le marché entreprises

Sur le marché entreprises, l'Autorité est favorable à l'obligation imposée à tous les opérateurs d'infrastructure de fournir des offres de gros avec deux niveaux de qualité de service renforcée sur la BLOM ainsi qu'à la mise en place d'un test de reproductibilité tarifaire permettant de s'assurer de la possibilité pour les opérateurs alternatifs de reproduire les offres de détail d'Orange à partir de ces offres de gros activées sur la boucle locale optique dédiée (la « BLOD ») en zone fibre optique dédiée 2 (ZF2). L'Autorité estime que ces offres devraient permettre aux opérateurs alternatifs de satisfaire les besoins de nombreuses entreprises, et donc de proposer des offres d'un niveau de qualité approchant celui des offres construites sur la BLOD avec des barrières à l'entrée significativement moins élevées. L'Autorité soutient ces mesures visant à dynamiser le marché entreprises tout en invitant l'Arcep à suivre de près la mise en place effective de ce test.

Le renforcement des mesures applicables aux opérateurs ayant déployé les réseaux en fibre optique FttH, notamment en matière de non-discrimination

L'Autorité soutient le choix de l'Arcep d'imposer aux opérateurs ayant déployé les réseaux FttH, la mise en place d'« outils communs » pour offrir l'accès à

chaque opérateur qui le demande, y compris leur éventuelle branche aval au point de mutualisation. Ce mécanisme rejoint en effet la notion de l'équivalence des intrants2 préconisée par la Commission européenne pour mettre en œuvre l'obligation de non-discrimination sur les réseaux à très haut débit en fibre optique[3]. L'Autorité soutient également le choix de l'Arcep d'une obligation qui s'impose à tous les opérateurs d'infrastructure, au regard du contrôle qu'ils exercent sur leur réseau aval au point de mutualisation, ainsi que l'Autorité l'avait suggéré dans son avis de 2017.

En revanche, l'Autorité note que l'Arcep prévoit, par exception et si certaines conditions sont réunies, de donner à certains opérateurs d'infrastructure la possibilité de mettre en œuvre une simple équivalence de traitement entre l'ensemble des opérateurs. Sur ce point, l'Autorité invite l'Arcep à apprécier cette dérogation de façon stricte, une telle obligation étant moins susceptible d'apporter des avantages en termes de non-discrimination qu'une équivalence des intrants.

Par ailleurs, l'Autorité approuve les mesures, applicables à tous les opérateurs d'infrastructure ayant déployé des réseaux FttH, visant à assurer la disponibilité de la fibre dans les zones moins denses, ainsi que les nouvelles obligations comptables imposées par l'Arcep à ces opérateurs.

De nouvelles recommandations visant à spécifier les obligations en vigueur

L'Autorité prend note du projet de l'Arcep recommandant aux opérateurs de mettre en place un mécanisme de report de l'ouverture à la commercialisation des lignes en fibre optique pour tous les points de mutualisation pour lesquels la date de livraison des prestations nécessaires aux opérateurs commerciaux n'est pas compatible avec la date d'ouverture à la commercialisation programmée. A cet égard, l'Autorité invite l'Arcep à s'assurer que les opérateurs commerciaux sont en mesure de commercialiser leurs offres sur un pied d'égalité avec un opérateur d'infrastructure intégré. L'Autorité observe en outre que la mesure

proposée pourrait être considérée comme une déclinaison directe du principe de non-discrimination prévu par l'article L. 34-8-3 du CPCE, et invite par conséquent l'Arcep à s'assurer de l'absence d'ambiguïté dans la manière dont s'articulent le projet de recommandation et les obligations existantes, afin que le mécanisme proposé ne conduise pas à un régime moins contraignant que celui prévu par les obligations actuelles.

L'Arcep a, enfin, pour projet de recommander à tous les opérateurs d'infrastructure ayant établi ou exploité des points de mutualisation intérieurs aux immeubles en zones très denses d'appliquer les solutions mises en œuvre par Orange au cours du précédent cycle afin de garantir un accès effectif aux points de mutualisation intérieurs, et que cet accès se réalise dans des conditions non-discriminatoires. L'Autorité prend acte de ce projet et rappelle, comme elle l'avait fait dans son avis de 2017, que tous les opérateurs d'infrastructure ont la responsabilité de garantir l'effectivité de l'accès aux points de mutualisation qu'ils déploient, et ce, dans des conditions non-discriminatoires. Dès lors, l'Autorité invite l'Arcep à s'assurer de l'absence d'ambiguïté dans la manière dont s'articulent le projet de recommandation et les obligations existantes, afin que le mécanisme proposé ne conduise pas à un régime moins contraignant que celui prévu par les obligations actuelles.

[1]Le marché « 3a » concerne la fourniture en gros d'accès local en position déterminée ; le marché « 3b », concerne la fourniture en gros d'accès central en position déterminée ; le marché « 4 », concerne la fourniture en gros d'accès de haute qualité en position déterminée.

[2]Fourniture de services et d'informations aux demandeurs d'accès internes et tiers dans les mêmes conditions, y compris en ce qui concerne les niveaux de prix et de qualité de service, les calendriers, les systèmes et processus utilisés et le niveau de fiabilité et de performance.

[3]Recommandation de la Commission européenne n° 2013/466/UE du 11 septembre 2013 sur des obligations de non-discrimination et des méthodes de calcul des coûts cohérentes pour promouvoir la concurrence et encourager l'investissement dans le haut débit.

AVIS N° 20-A-07 DU 15 SEPTEMBRE 2020

relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse portant sur le sixième cycle d'analyse des marchés de gros du haut et du très haut débit fixes et sur le projet de décision précisant les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique

Consulter le texte intégral de l'avis

Contact(s)

Yannick Le Dorze
Adjoint à la directrice de la communication
01 55 04 02 14
Contacter par mail