

**Avis n° 14-A-08 du 20 juin 2014
relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des
communications électroniques et des postes concernant un projet
d'analyse des marchés de téléphonie fixe**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 14 mai 2014 sous le numéro 14/0044 A, par laquelle l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après ARCEP) a sollicité l'avis de l'Autorité de la concurrence ;

Vu le livre IV du code de commerce ;

Vu le code des postes et des communications électroniques ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, les représentants de l'ARCEP entendus lors de la séance du 17 juin 2014 ;

Les représentants des sociétés Orange et SFR, entendus sur le fondement de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

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

1. Par lettre enregistrée le 14 mai 2014 sous le numéro 14/0044 A, l'ARCEP a sollicité l'avis de l'Autorité de la concurrence sur un projet d'analyse des marchés de la téléphonie fixe pour la période 2014 – 2017.
2. Cette demande d'avis s'inscrit dans le cadre de la procédure définie à l'article L. 37-1 du code des postes et des communications électroniques (ci-après CPCE) qui prévoit que l'ARCEP détermine, après avis de l'Autorité de la concurrence, les marchés de produits et de services du secteur des communications électroniques pour lesquels elle souhaite imposer *ex ante* des obligations particulières aux opérateurs exerçant une influence significative.
3. Le présent avis concerne :
 - le marché de détail de l'accès au réseau téléphonique public en position déterminée pour la clientèle résidentielle et non résidentielle (marché 1) et
 - le marché de gros du départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée (marché 2).
4. Ces deux marchés ont été identifiés par la Commission européenne dans sa recommandation du 17 décembre 2007 comme étant susceptibles de faire l'objet d'une régulation *ex ante* par les régulateurs sectoriels des États Membres, dans le cadre de la procédure d'analyse des marchés¹.
5. Le présent avis s'inscrit dans le cadre du quatrième cycle d'analyse des marchés de la téléphonie fixe et porte sur la période 2014 – 2017. Il fait notamment suite à l'avis n° [11-A-07](#) de l'Autorité de la concurrence du 27 mai 2011².
6. Après avoir présenté la demande d'avis (I), l'Autorité limitera ses remarques aux évolutions constatées sur ces marchés depuis l'avis n° 11-A-07 précité (II).

I. Constatations

A. LA TÉLÉPHONIE FIXE

7. Les marchés concernés par la présente demande d'avis concernent les « *réseaux téléphoniques publics en position déterminée* », c'est-à-dire les réseaux des opérateurs qui fournissent des services de téléphonie fixe, par opposition à la téléphonie mobile.

¹ 2007/879/CE : recommandation de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques. Cette recommandation est accompagnée d'un document issu des services de la Commission « notice explicative ».

² Avis n° 11-A-07 du 27 mai 2011 relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes portant sur un projet d'analyse des marchés de la téléphonie fixe.

8. Le premier de ces réseaux est celui d'Orange, hérité de l'ancien monopole public France Télécom. Il se compose d'une boucle locale (la « paire de cuivre ») et d'un réseau de transmission commuté (ci-après RTC) permettant de mettre en relation les différents correspondants potentiels. Dès l'ouverture à la concurrence, en 1997, ce réseau a été ouvert aux nouveaux entrants pour leur permettre de fournir des services de communication téléphonique. Les abonnés de France Télécom ont pu dès lors passer leurs appels *via* d'autres opérateurs grâce à un mécanisme de « sélection du transporteur » qui pouvait se faire soit appel par appel, *via* un préfixe, soit pour l'ensemble des appels (« présélection »). Pour fournir ce service, les opérateurs alternatifs accèdent au réseau d'Orange par le biais d'une offre de gros dite de « départ d'appel », en se raccordant au réseau d'Orange en différents points d'interconnexion.
9. Les opérateurs de dégroupage, qui accèdent à la paire de cuivre d'Orange au niveau des centraux téléphoniques, peuvent également fournir des services téléphoniques, à la fois pour les communications et pour l'accès. En pratique, ces opérateurs ont préféré commercialiser des offres multiservices de technologie DSL (*Digital Subscriber Line*) intégrant des services téléphoniques en complément de l'accès à Internet haut débit. Ces services téléphoniques empruntent les infrastructures haut débit DSL de l'opérateur de dégroupage et utilisent le protocole IP (*Internet Protocol*) en lieu et place de la commutation traditionnelle. Ils sont appelés « voix sur large bande » (ci-après VLB).
10. Depuis 2005, Orange fournit aux opérateurs alternatifs une offre de vente en gros de l'accès au service téléphonique (ci-après VGAST), aussi appelée « revente de l'abonnement ». Cette prestation de gros permet aux opérateurs tiers de proposer sur le marché de détail des services d'accès au réseau téléphonique commuté concurrents de l'abonnement d'Orange. Il s'agit ainsi de prolonger le mécanisme de présélection du transporteur, non seulement aux communications téléphoniques commutées, mais aussi à l'accès pour permettre aux opérateurs alternatifs de proposer l'ensemble des services, et ce avec une facture unique, aux ménages et aux entreprises attachés à la téléphonie commutée (ou qui ne sont pas intéressés par une offre d'accès à Internet haut débit).

B. SUR LE BILAN DES PRÉCÉDENTS CYCLES DE RÉGULATION

11. Sur le marché de détail, les services fixes traditionnels (téléphonie sur RTC, internet bas débit, etc.) sont en déclin et l'IP s'impose comme le standard de transmission de la voix. La voix sur large bande a ainsi représenté, en 2012, 56 % des abonnements et 71 % du trafic voix fixe. Toutefois, avec 5,3 milliards d'euros en 2012, le revenu des services de téléphonie sur RTC représente encore plus de 80 % de l'ensemble des revenus de la téléphonie fixe. Bien qu'en croissance, le revenu de la VLB ne représente à la même date encore que 18 % des revenus de la téléphonie fixe.
12. Du point de vue concurrentiel, le marché national de la téléphonie fixe est animé par près de 135 opérateurs disposant de leurs propres ressources de numérotation, mais aussi par des opérateurs sans réseau ou fournissant des services de voix sur internet. Anticipant le déclin du réseau commuté, les opérateurs alternatifs ont concentré leurs efforts commerciaux sur la VLB, dans le cadre d'offres multiservices (non principalement téléphoniques). Ainsi, la part de marché d'Orange sur l'accès téléphonique commuté n'a été que faiblement attaquée, tandis que la situation concurrentielle sur la téléphonie en VLB est inversée. Fortement attaquée avant 2005 par les premières offres des opérateurs alternatifs, la part de marché d'Orange sur la VLB s'est depuis stabilisée autour de 40 %.

Les opérateurs alternatifs ont capté en 2012 plus de 62 % des parts de marché (accès) sur la VLB, mais seulement 11 % sur le réseau commuté³.

13. Il convient toutefois de noter que la dynamique est très différente entre les segments résidentiel et professionnel. En effet, le passage vers l'IP est plus lent sur le segment non-résidentiel, dans la mesure notamment où le changement de technologie ou de prestataire est perçu par les entreprises comme un risque important du point de vue de la qualité de service⁴. La clientèle professionnelle tarde à adopter la téléphonie en VLB et reste donc aujourd'hui majoritairement fidèle à la téléphonie classique, dont Orange contrôle encore plus de 80 % de parts de marché. Il est difficile pour un opérateur alternatif de proposer des tarifs avantageux pour une offre principalement téléphonique, par rapport à ceux d'Orange, les coûts d'acquisition étant très élevés sur ce segment, notamment pour les petits sites.
14. S'agissant des produits de gros régulés, Orange fournit actuellement, au titre de ses obligations réglementaires, trois offres d'accès au service téléphonique en RTC : (i) la sélection appel par appel (ii) la présélection (sèche) et (iii) la VGAST (revente de l'abonnement). Si l'accès à l'internet bas débit et les prestations de sélection du transporteur sèches (hors VGAST) sont en déclin⁵, la VGAST joue encore un rôle important dans l'animation concurrentielle.

C. LE DISPOSITIF D'ANALYSE DES MARCHÉS ENVISAGÉ PAR L'ARCEP ET SOUMIS À L'EXAMEN DE L'AUTORITÉ

15. Sur le marché de détail de la téléphonie fixe (marché 1), Orange dispose d'une position dominante et se voit aujourd'hui imposer l'obligation de fournir une offre de gros de départ d'appel pour la sélection du transporteur, ainsi qu'une offre de VGAST.
16. L'ARCEP considère que le marché de gros du départ d'appel sur le réseau public commuté (marché 2), est celui des prestations de départ d'appel relatives à la sélection du transporteur, que seule Orange fournit. Elle exclut, en effet, de ce marché les prestations de départ d'appel des services à valeur ajoutée, qui sont assurées par l'ensemble des opérateurs, conformément à la recommandation de l'Autorité exprimée dans son avis n° 11-A-07 précité. Orange, qui occupe une position dominante sur ce marché, se voit imposer des obligations d'accès, de non-discrimination, de transparence, notamment de publication d'une offre de référence et de contrôle tarifaire.

³ 20 % en parts de marché sur les communications sortantes (en tenant compte de la présélection).

⁴ En 2012, la VLB a ainsi représenté 68 % des abonnements téléphoniques résidentiels, contre seulement 20 % pour le segment non-résidentiel.

⁵ La sélection appel par appel a ainsi pratiquement disparu (110 000 clients seulement à fin 2012), tandis que la présélection (hors VGAST) a décliné de 20 % depuis 2006.

17. S'agissant des remèdes envisagés, le projet de décision de l'ARCEP prévoit notamment :
- le retrait progressif des offres de sélection du transporteur « sèches », vendues hors VGAST et la mise en place d'un régime de non-excessivité tarifaire sur ces offres à compter du 1^{er} janvier 2017 ;
 - l'extension au trafic de départ d'appel de l'interconnexion aux points de raccordement des réseaux de nouvelle génération afin d'harmoniser les points de livraison des trafics de terminaison et de départ d'appel ;
 - le retrait de l'interconnexion forfaitaire pour l'accès à l'internet bas débit ;
 - l'application d'un cadre réglementaire symétrique au départ d'appel des services à valeur ajoutée ;
 - le maintien d'une orientation vers les coûts sur l'offre VGAST.

II. Analyse

18. L'Autorité limitera ses remarques aux trois points suivants :
- la pertinence du maintien d'une régulation *ex ante* de ces marchés à l'horizon de la présente analyse et la levée progressive des obligations incombant à Orange (II.A) ;
 - l'exclusion des services à valeur ajoutée (ci-après SVA) du marché de gros du départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée (II.B) ;
 - la fin de la présélection (hors VGAST) (II.C).
19. Pour le reste, l'Autorité renvoie à ses précédents avis (n° [05-A-05](#), n° [05-A-10](#), n° [08-A-11](#), n° [11-A-07](#) et n° [13-A-15](#)).

A. SUR LA PERTINENCE DU MAINTIEN D'UNE RÉGULATION *EX ANTE* DE CES MARCHÉS À L'HORIZON DE LA PRÉSENTE ANALYSE

20. Les définitions des marchés 1 et 2, objets de la présente analyse, sont conformes à la recommandation n° 2007/879/CE précitée. Celle-ci demeure aujourd'hui la seule référence applicable, même si une évolution du cadre réglementaire reste possible. La Commission européenne a, en effet, lancé à la fin de l'année 2012 une consultation publique en vue d'actualiser la liste des marchés des télécommunications, de gros comme de détail soumis à la régulation. Sans préjuger de la position finale qui sera adoptée par la Commission d'ici au début de l'année 2015, on doit relever que le projet mis en consultation envisage la suppression des marchés 1 et 2 de cette liste.
21. Dans le cas français, l'examen des marchés professionnels précédemment décrits montre que les entreprises – non seulement les PME, mais aussi les grandes entreprises et les administrations – restent encore aujourd'hui très largement tributaires d'Orange. En effet, dans le cadre des procédures d'appels d'offres menées aujourd'hui par les entreprises et les administrations, le réseau commuté est souvent utilisé en complément de la voix sur IP ou d'un autre service (cas des appels d'offres « fixe – mobile » lancés de manière simultanée ou des appels d'offres dits convergents). C'est pourquoi, il est nécessaire pour les opérateurs alternatifs de pouvoir accéder au RTC pour être compétitifs globalement et

répondre aux besoins multi technologiques et multi sites des entreprises et des administrations. Ce constat conduit l'Autorité à considérer qu'une régulation *ex ante* des marchés de la téléphonie fixe reste pertinente.

22. L'absence de dynamique concurrentielle observée sur le segment non-résidentiel du marché de détail de l'accès au réseau téléphonique public en position déterminée justifie l'intervention *ex ante* du régulateur sectoriel. Si l'Autorité de la concurrence n'est pas en mesure de porter une appréciation détaillée sur les mesures envisagées par l'ARCEP dans le cadre du présent avis, elle estime néanmoins que celles-ci doivent aller vers un allègement progressif des obligations asymétriques pesant sur Orange et se reposer davantage sur le seul droit de la concurrence.

B. SUR L'EXCLUSION DU DÉPART D'APPEL SVA DE L'ANALYSE DE L'ARCEP

23. L'Autorité note que, conformément à son avis n° 11-A-07 précité, l'ARCEP a choisi d'exclure le départ d'appel sur les services à valeur ajoutée de la définition du marché. Plutôt que de conduire une nouvelle analyse, l'ARCEP se place dans le cadre symétrique, tel que défini dans sa décision n° 2007-0213⁶. Ce point semblant rencontrer un consensus de la part de la quasi-totalité des acteurs du secteur, l'Autorité prend acte de ce choix et renvoie à ses précédents avis (n° 05-A-05, n° 05-A-10, n° 08-A-11, n° 11-A-07 et n° 13-A-15) pour plus de précisions.

C. SUR LA FIN DE LA PRÉSÉLECTION (HORS VGAST)

24. Compte tenu du déclin important de la présélection (cf. partie I.B) et afin d'éviter un choc trop brutal pour les opérateurs qui utilisent encore actuellement ces offres proposées par Orange, l'ARCEP propose dans son projet de décision le retrait progressif des offres de sélection du transporteur « sèche », vendues hors VGAST. Dans ce cadre, le régulateur sectoriel envisage, les deux premières années du cycle d'analyse (2015 et 2016), le maintien de l'obligation d'orientation vers les coûts des offres de présélection d'Orange, puis, à compter du 1^{er} janvier 2017, l'application d'un régime de tarif non-excessif défini comme « *ne devant pas générer un taux de marge excédant 5 à 10 % [des coûts] la première année (2017), selon l'effort consenti (notamment les investissements) dans la mise en place des mesures d'accompagnement* » envisagées par l'ARCEP.
25. Tandis que les opérateurs alternatifs se déclarent favorables ou indifférents à un retrait des offres de sélection du transporteur « sèches » et un basculement vers la VGAST, dans les conditions d'accompagnement et les délais proposés par l'ARCEP, Orange souhaite quant à elle commercialiser ces offres dans des conditions non-régulées.

⁶ Décision n° 2007-0213 de l'ARCEP en date du 16 avril 2007 portant sur les obligations imposées aux opérateurs qui contrôlent l'accès à l'utilisateur final pour l'acheminement des communications à destination des services à valeur ajoutée.

26. À l'instar de l'ARCEP, l'Autorité estime que la présélection n'est plus à moyen terme une modalité nécessaire, compte tenu de la possibilité de recourir à la VGAST qui est une modalité qui correspond mieux aux besoins des particuliers et des entreprises. Dans ce cadre, l'ARCEP est légitime pour accompagner les évolutions technologiques (transition vers l'IP) et réglementaires (fin progressive de la régulation asymétrique) du secteur, de manière à ce que le droit sectoriel cède effectivement la place et dans un délai aussi bref que possible au seul droit de la concurrence.

III. Conclusion

27. L'Autorité émet un avis favorable à la mise en œuvre d'un nouveau cycle de régulation des marchés de la téléphonie fixe pour la période 2014 – 2017 comme le propose le projet d'analyse présenté par le régulateur sectoriel. Si, entre temps, les conditions évoluaient, l'ARCEP serait naturellement amenée à examiner l'opportunité de reconduire une nouvelle analyse de marché sans attendre la fin du présent cycle.

Délibéré sur le rapport oral de M. Henry-Pierre Méloné, rapporteur, et l'intervention de M. Nicolas Deffieux, rapporteur général adjoint, par Monsieur Thierry Dahan, vice-président, président de séance et Mesdames Élisabeth Flüry-Hérard et Claire Favre, vice-présidentes.

La secrétaire de séance,
Béatrice Dery-Rosot

Le vice-président,
Thierry Dahan