



**Avis n° 17-A-09 du 5 mai 2017
relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des
communications électroniques et des postes portant sur le
cinquième cycle d'analyse des marchés de gros du haut-débit,
du très haut-débit et des services de capacités**

L'Autorité de la concurrence (section IB) ;

Vu la lettre enregistrée le 24 mars 2017 sous le numéro 17/0137 A, par laquelle l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (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, le commissaire du Gouvernement, les représentants de l'ARCEP entendus lors de la séance du 25 avril 2017 ;

Les représentants des sociétés Bouygues Telecom, Orange, SFR Group, Iliad et Kosc entendus sur le fondement de l'article L. 463-7 du code de commerce lors de la séance du 25 avril 2017 ;

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

I. Présentation	4
A. CONTEXTE DE LA SAISINE	4
1. UN CONTEXTE DE CROISSANCE DU TRÈS HAUT-DÉBIT D'UNE NOUVELLE AMPLITUDE.....	4
2. EN FRANCE, DES RÉSEAUX À TRÈS HAUT-DÉBIT INTÉGRANT DES ÉLÉMENTS DE RÉGULATION SYMÉTRIQUE.....	6
B. DÉLIMITATION DES MARCHÉS ET PUISSANCE DES ACTEURS	7
1. LES MARCHÉS DE GROS RÉGULÉS	7
2. LA DÉSIGNATION DE L'ACTEUR PUISSANT SUR LES MARCHÉS RÉGULÉS.....	8
C. LES ÉVOLUTIONS ENVISAGÉES CONCERNANT LES REMÈDES	9
1. LES NOUVELLES OBLIGATIONS PROPOSÉES	9
2. LA LEVÉE DE LA RÉGULATION DES MARCHÉS DE GROS DES ACCÈS DE HAUTE QUALITÉ DES SEGMENTS INTERURBAINS INTERTERRITORIAUX	10
II. Analyse	12
A. SUR LA DÉLIMITATION DES MARCHÉS	12
1. CONCERNANT LE SEGMENT « GÉNÉRALISTE ».....	13
<i>La substituabilité entre haut-débit et très haut-débit est toujours observée</i>	<i>13</i>
<i>Une croissance favorable au segment du très haut-débit</i>	<i>15</i>
2. CONCERNANT LE SEGMENT « ENTREPRISE »	17
3. SUR LA DÉLIMITATION GÉOGRAPHIQUE DES MARCHÉS	18
B. SUR LA RÉGULATION ENVISAGÉE.....	19
1. LES MESURES VISANT ORANGE EN TANT QU'OPÉRATEUR D'IMMEUBLE	19
a) Concernant les processus opérationnels et techniques	20
<i>La régulation des conditions d'accès au réseau de l'opérateur d'immeuble ...</i>	<i>20</i>
<i>Des difficultés opérationnelles persistantes observées par le secteur</i>	<i>21</i>
<i>Les options de renforcement de la non-discrimination proposées</i>	<i>22</i>
b) Concernant l'effectivité de l'accès aux points de mutualisation d'immeubles en « zone très dense »	23
2. SUR LE DISPOSITIF SPÉCIFIQUE AU MARCHÉ ENTREPRISE	24
<i>Le constat d'une concurrence insuffisante sur le marché entreprise</i>	<i>24</i>
<i>L'obligation de faire droit aux demandes raisonnables de fourniture d'offres de gros passives adaptées.....</i>	<i>25</i>
CONCLUSION	26

1. Par lettre du 24 mars 2017 enregistrée sous le numéro 17/0137 A, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après « l'ARCEP ») a sollicité l'avis de l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») dans le cadre de la procédure d'analyse portant sur les marchés de gros du haut et très haut-débit, identifiés par la Commission européenne, dans sa recommandation n° 2014/710/UE¹, comme étant susceptibles de faire l'objet d'une régulation *ex ante* par les régulateurs sectoriels des États membres de l'Union européenne.
2. Il s'agit des marchés suivants :
 - marché de gros des offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire, identifié par la Commission européenne dans la recommandation comme « *marché de la fourniture en gros d'accès (physique) à l'infrastructure du réseau (y compris l'accès partagé ou totalement dégroupé) en position déterminée* » (désigné « marché 3a ») ;
 - marché de gros des offres d'accès haut-débit et très haut-débit activées livrées au niveau infranational, identifié par la Commission européenne dans la recommandation comme « *marché de la fourniture en gros d'accès à large bande* » (désigné « marché 3b ») ;
 - marché de gros des services de capacité du segment terminal (désigné « marché 4 » dans la recommandation).
3. La procédure relative à la régulation *ex ante* a été définie en 2002 au sein du corpus de droit dérivé de l'Union européenne, désigné sous l'appellation de « paquet télécom »², regroupant plusieurs directives relatives au secteur des communications électroniques. Elle prévoit que chacun des régulateurs sectoriels des États membres de l'Union européenne conduit une analyse en trois volets : (i) identification des marchés de produits et de services du secteur des communications électroniques pour lesquels une intervention *ex ante* est nécessaire pour développer la concurrence au vu des circonstances nationales, (ii) désignation des opérateurs qui, le cas échéant, sont considérés comme étant « *puissants sur le marché* », (iii) définition des obligations *ex ante* qui sont imposées à ces opérateurs puissants.
4. Les dispositions de droit interne transposant les règles européennes relatives à la régulation *ex ante* figurent aux articles L. 37-1 et suivants et D. 301 et suivants du code des postes et des communications électroniques (CPCE).
5. Pour compléter ce cadre procédural, la Commission européenne a adopté, le 20 septembre 2010, une recommandation relative à la prise en compte des réseaux de nouvelle génération dans la définition des obligations *ex ante* (troisième volet du processus d'analyse des marchés)³ et, le 11 septembre 2013, une recommandation relative aux obligations de non-discrimination et aux méthodes de calcul des coûts cohérentes pour promouvoir la concurrence et encourager l'investissement dans le haut-débit⁴.

¹ Recommandation de la Commission européenne n° 2014/710/UE du 9 octobre 2014.

² Le « paquet télécom » a été modifié, pour la dernière fois, en 2009.

³ Recommandation de la Commission européenne n° 2010/572/UE du 20 septembre 2010.

⁴ Recommandation de la Commission européenne n° 2013/466/UE du 11 septembre 2013.

6. Le dispositif de régulation envisagé par l'ARCEP, et sur lequel porte la demande d'avis, concerne la période 2017-2020 et constitue le cinquième cycle d'analyse de ces marchés. Il vise à remplacer les décisions de l'ARCEP n° 2014-0733 (pour le marché 3a, alors désigné « marché 4 »), n° 2014-0734 (pour le marché 3b, alors désigné « marché 5 »), n° 2014-0735 (pour le marché 4, alors désigné « marché 6 ») adoptées le 26 juin 2014.
7. Conformément aux dispositions précitées du CPCE, 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. Comme à l'occasion des précédents cycles d'analyse, l'ARCEP étend sa demande d'avis aux projets de mesures ayant vocation à être imposées aux opérateurs puissants sur les marchés (« remèdes »).
8. Après avoir exposé quelques éléments de contexte et présenté l'essentiel du contenu des projets de décisions soumises à son avis (I), l'Autorité formulera ses observations sur les principales évolutions que propose d'apporter l'ARCEP au dispositif actuel de régulation et sur les perspectives de développement de ces marchés (II).

I. Présentation

9. Avant de s'intéresser à la délimitation des marchés pertinents concernés par les projets de décisions transmis à l'Autorité ainsi qu'aux opérateurs puissants sur ces marchés (B) et d'exposer les évolutions que propose d'apporter l'ARCEP au dispositif actuel de régulation (C), il apparaît utile de fournir quelques éléments de contexte relatifs au secteur du haut et très haut-débit fixe (A).

A. CONTEXTE DE LA SAISINE

10. Le précédent cycle d'analyse des marchés, relatif à la période 2014-2017, a été marqué, d'une part, par une croissance prononcée du segment des offres très haut-débit (1) et, d'autre part, par la poursuite de la mise en place du cadre symétrique de régulation applicable aux opérateurs d'immeuble sur la partie terminale des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné (2).

1. UN CONTEXTE DE CROISSANCE DU TRÈS HAUT-DÉBIT D'UNE NOUVELLE AMPLEUR

11. L'accès à internet *via* le réseau fixe peut être réalisé selon différents supports technologiques. En France, la paire de cuivre du réseau téléphonique d'Orange est le principal réseau de boucle locale utilisé pour la fourniture des accès à internet, par le biais de la technologie DSL (ADSL notamment). Compte tenu de ses spécificités techniques, en particulier de l'affaiblissement progressif des signaux avec la longueur de la boucle locale, le débit disponible *via* le réseau en cuivre n'est pas le même pour tous les abonnés. Il peut, en effet, être très réduit dans les régions les plus isolées ou, à l'inverse, être relativement important dans les zones les plus denses du territoire.

12. Les performances du réseau câblé dépendent en revanche de son niveau de modernisation : le câble offre ainsi aux logements qu'il dessert des débits de natures différentes. Les nouveaux réseaux en fibre optique sont ceux qui permettent à ce jour d'atteindre, quasiment sans atténuation liée à la distance, les débits les plus importants, que ce soit en flux de données remontants ou descendants.
13. Cette diversité des débits proposés selon les différentes technologies déployées, mais également au sein d'une même technologie, rend plus complexe l'identification d'une frontière nette entre les concepts de « haut-débit » et de « très haut-débit ». Ainsi, la délimitation de ces deux notions résulte aujourd'hui d'une définition posée par la Commission européenne dans le cadre de la « stratégie numérique pour l'Europe », qui a été reprise à son compte par l'ARCEP depuis le cycle d'analyse précédent : « *en cohérence avec les seuils de débits retenus dans l'observatoire des marchés du haut et du très haut-débit fixe de l'Autorité, et sans préjudice d'une définition ultérieure plus fine du très haut-débit, [il faut entendre] par « offres de très haut-débit fixe », ci-après « offres très haut-débit », les offres de services de communications électroniques en situation fixe proposées sur le marché de détail avec un **débit crête descendant supérieur à 30 Mbit/s** incluant un service d'accès à internet ou un service d'interconnexion de sites* »⁵ (gras ajouté).
14. Si l'on se réfère à cette définition, les offres à très haut-débit fixe peuvent être fournies selon les solutions techniques suivantes :
- *via* des réseaux en fibre optique de bout en bout, appelés en anglais « *fiber to the home* » (abrégé en FttH) lorsqu'ils desservent des logements et « *fiber to the office* » (FttO) lorsqu'ils desservent des locaux professionnels. Ces réseaux permettent des débits supérieurs à 100 Mbit/s.
 - *via* des réseaux en fibre optique jusqu'à un certain point – extérieur au logement – et à terminaison en câble coaxial. Ces réseaux recouvrent plusieurs appellations en fonction de l'emplacement du point où la fibre optique s'arrête. On parle en anglais de « *fiber to the last amplifier* » (abrégé en FttLA). Ces réseaux permettent des débits supérieurs à 30 Mbit/s.
 - plus rarement, *via* des réseaux en cuivre, lorsqu'ils sont alimentés en VDSL2 (« *Very High Speed Digital Subscriber line 2* »). Ces réseaux peuvent alors, selon les cas, permettre des débits allant jusqu'à plusieurs dizaines de Mbit/s⁶.
15. Avec le développement des nouveaux usages, qui sollicitent des débits plus importants qu'auparavant, les opérateurs de communications électroniques cherchent à développer les réseaux à très haut-débit, le réseau en cuivre apparaissant progressivement inadapté. En ce sens, les opérateurs d'infrastructure vont soit moderniser les réseaux existants (le réseau câblé en particulier), soit déployer de nouveaux réseaux en fibre optique.
16. Au cours du dernier cycle, on a observé une importante croissance du développement de ces réseaux à très haut-débit. D'après les chiffres publiés par l'ARCEP dans le cadre de

⁵ Décision n° 2014-0733 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 26 juin 2014 portant sur la définition du marché pertinent de gros des offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur sur ce marché.

⁶ En pratique, la technologie VDSL2 ne permet de fournir des offres à très haut débit que pour les logements situés au maximum à 1500 mètres du nœud de raccordement.

son observatoire à la date du 31 décembre 2016, le nombre de logements ou locaux à usage professionnel éligibles⁷ au très haut-débit atteignait ainsi 15,8 millions de lignes à cette date, contre 11 millions à la fin 2013 (+ 44 %).

17. Quant aux réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné, ils connaissent la plus grande croissance : selon l'ARCEP, 7,7 millions de locaux étaient éligibles aux offres FttH fin 2016, contre 3 millions au 31 décembre 2013 (+ 157 %). Cette tendance devrait également caractériser le marché à l'horizon du nouveau cycle, et pourrait même s'accroître.

2. EN FRANCE, DES RÉSEAUX À TRÈS HAUT-DÉBIT INTÉGRANT DES ÉLÉMENTS DE RÉGULATION SYMÉTRIQUE

18. A la différence de celui de la boucle locale de cuivre, le déploiement de la fibre optique repose sur l'intervention d'une grande diversité d'opérateurs, publics ou privés. Afin d'homogénéiser les conditions d'accès aux réseaux en fibre pour permettre l'industrialisation du marché, la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) prévoit que les modalités de déploiement de la partie terminale des réseaux en fibre optique font l'objet d'une régulation « symétrique ».
19. En vertu des dispositions qui découlent de cette loi, il revient à l'ARCEP et au ministre en charge des communications électroniques (qui dispose en l'espèce d'un pouvoir d'homologation) de fixer un cadre réglementaire relatif à ces modalités de déploiement, celui-ci étant applicable à l'ensemble des opérateurs présents sur le marché. Plusieurs décisions et recommandations ont ainsi été adoptées sur le fondement des articles L. 36-6 et L. 34-8-3 du CPCE, qui codifient le cadre issu de la LME précitée.
20. La décision n° 2009-1106 de l'ARCEP en date du 22 décembre 2009, tout d'abord, établit, pour l'ensemble des opérateurs d'immeuble, les règles générales de l'accès à la partie terminale des réseaux en fibre optique sur l'ensemble du territoire. Elle précise par ailleurs les conditions de mutualisation pour un ensemble de communes situées en « zones très denses », pour lesquelles le point de mutualisation peut, dans certains cas, se situer dans les limites de la propriété privée.
21. Ensuite, la décision n° 2010-1312 de l'ARCEP en date du 14 décembre 2010 fixe le cadre de l'accès à la partie terminale des réseaux en fibre optique en dehors des « zones très denses » pour l'ensemble des opérateurs de réseaux FttH. Cette décision précise, d'une part, que les opérateurs doivent proposer au niveau du point de mutualisation, en plus des modalités de cofinancement *ab initio* ou *a posteriori*, une offre de location passive à la ligne en fibre optique. La décision indique, d'autre part, que le point de mutualisation doit regrouper, en principe, au moins un millier de logements ou locaux à usage professionnel. Toutefois, pour s'adapter aux contraintes liées à la structure de l'habitat, ce point de mutualisation peut, par exception, ne rassembler que trois cents logements ou locaux à usage professionnel, à la condition que l'opérateur en charge du déploiement propose une offre de raccordement distant (offre de collecte).
22. La recommandation de l'ARCEP du 14 juin 2011, relative à l'accès aux lignes FttH de certains immeubles des zones très denses, notamment ceux de moins de douze logements

⁷ Sont dits « éligibles » les logements ou locaux à usage professionnel effectivement raccordés et permettant aux clients finals desservis la souscription d'une offre de services à très-haut débit auprès d'un opérateur commercial au moins.

ou locaux à usage professionnel, propose des critères pour identifier au sein de chaque commune des poches de basse densité. Elle a été complétée par une seconde recommandation, en date du 21 janvier 2014, préconisant des solutions adaptées pour la mutualisation des lignes FttH desservant des immeubles de moins de douze logements ou locaux à usage professionnel en dehors des poches de basse densité des zones très denses.

23. Enfin, l'ARCEP a adopté la décision n° 2015-0776 en date du 2 juillet 2015, qui porte sur les processus techniques et opérationnels de la mutualisation des réseaux en fibre optique. Cette décision a pour objet d'assurer l'industrialisation, la standardisation et la fluidité des opérations de mutualisation sur les marchés de gros où un nombre croissant d'acteurs sont présents. Elle vise *in fine* à permettre à l'utilisateur final de disposer d'un bouquet d'offres diversifiées, d'en choisir une adaptée à ses préférences et d'en changer avec simplicité. L'ARCEP a prévu, s'agissant de cette décision, un mécanisme d'entrée en vigueur progressive des dispositions, notamment selon l'impact qu'elles représentent pour les opérateurs. La décision prévoit aussi un suivi de la mise en œuvre auprès de chaque opérateur concerné.

B. DÉLIMITATION DES MARCHÉS ET PUISSANCE DES ACTEURS

24. Comme précédemment indiqué, la recommandation de la Commission européenne n° 2014/710/UE indique qu'elle considère comme pertinents les marchés de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée (« marché 3a »), de la fourniture en gros d'accès à large bande (« marché 3b ») et des services de capacité du segment terminal (« marché 4 »).
25. Il convient de prendre en considération les principales évolutions ayant affecté, depuis la précédente analyse de marché, les marchés régulés (1) et les acteurs puissants (2).

1. LES MARCHÉS DE GROS RÉGULÉS

26. Aux termes de l'analyse menée dans les projets de décisions soumis à l'avis de l'Autorité de la concurrence, l'ARCEP envisage, pour l'essentiel, de reconduire les périmètres d'analyse des marchés identifiés à l'occasion du précédent cycle.
27. Tout d'abord, s'agissant du marché de la fourniture de gros d'accès local en position déterminée, l'ARCEP propose d'exclure les offres d'accès proposées *via* le câble ou les autres technologies alternatives, les offres d'accès aux boucles locales filaires, l'occupation de galeries visitables des réseaux d'assainissement et les offres d'accès au génie civil de réseaux autres que des réseaux de communications électroniques. L'ARCEP envisage *a contrario* de considérer que relèvent du marché les offres d'accès à la boucle locale de cuivre ou la sous-boucle de cuivre, avec ou sans qualité de service renforcée, *via* le dégroupage partiel et total, les offres d'accès aux infrastructures de génie civil, que ces infrastructures soient souterraines ou aériennes, qu'elles soient proposées par des opérateurs de communications électroniques ou des collectivités territoriales, dès lors qu'elles sont mobilisables pour le déploiement de boucles locales optiques et les offres d'accès passif aux boucles locales optiques des opérateurs de communications électroniques.
28. L'ARCEP considère ensuite que l'ensemble des offres d'accès central en position déterminée à destination du marché de masse, livré au niveau infranational, appartiennent

au même marché, quel qu'en soit le support technologique (cuivre, câble ou fibre), et quelle que soit leur interface de livraison. En particulier, les offres d'accès livrés en IP (« *Internet protocol* »), en ATM (« *Asynchronous Transfer Mode* ») et en Ethernet sont incluses dans ce marché. Elle envisage en revanche d'exclure du périmètre du marché les offres d'accès local, les offres d'accès de haute qualité au segment terminal et les offres de gros d'accès central en position déterminée à destination du marché de masse fondées sur les technologies d'accès hertziennes terrestres de type Wi-Fi, WiMAX (« *Worldwide Interoperability for Microwave Access* »), satellite ou CPL (courants porteurs en ligne).

29. Enfin, s'agissant des marchés regroupés au sein du « marché 4 », qui concerne les accès de haute qualité, l'ARCEP propose de considérer, sur le marché de gros des accès de haute qualité du segment terminal, que l'ensemble des offres de gros des accès de haute qualité du segment terminal pour le raccordement de sites entreprises ou éléments de réseau, avec des exigences en termes de qualité de service distinctes des offres de masse, caractérisées par une garantie de temps de rétablissement inférieure ou égale à 10 heures, appartiennent au même marché.
30. Le périmètre des marchés identifiés correspond, dans l'ensemble des cas reconduits dans le présent cycle d'analyse, à l'ensemble du territoire métropolitain, aux départements et régions d'outre-mer et aux collectivités d'outre-mer où les dispositions des articles L. 37-1 et suivants du CPCE s'appliquent.

2. LA DÉSIGNATION DE L'ACTEUR PUISSANT SUR LES MARCHÉS RÉGULÉS

31. L'ARCEP identifie, comme il y a trois ans lors de l'élaboration du précédent cycle d'analyse des marchés, Orange comme opérateur exerçant une influence significative sur les marchés identifiés, et propose de le considérer comme seul opérateur puissant sur ces marchés.
32. Tout d'abord, elle rappelle qu'Orange a hérité d'infrastructures nationales de l'ancien monopole – le génie civil et le réseau en cuivre –, ce qui contribue à lui donner une position particulière aujourd'hui.
33. L'ARCEP note par ailleurs que le segment du très haut-débit, en particulier du fait de l'accélération des déploiements de réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné, est porté par une croissance remarquable et que ce dynamisme est principalement le fait d'Orange. Ainsi, l'ARCEP relève dans son dernier observatoire, que 70 % des 7,7 millions des lignes éligibles fin 2016 aux offres FttH ont été construites par Orange : une proportion en hausse depuis la fin du cycle précédent (au second trimestre 2014, les locaux pour lesquels Orange était opérateur d'immeuble représentaient 59,5 % du parc total).
34. L'ARCEP note enfin que la prévalence d'Orange quant au déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné vaut pour l'ensemble des zones du territoire.
35. Sur les zones non concernées par les différents projets d'initiative publique, l'ARCEP indique que la position particulière d'Orange devrait se confirmer au cours de ce cycle d'analyse des marchés : elle prévoit même une consolidation de cette position dans les zones très denses, où Orange a déjà déployé 44 % des prises et devrait, à terme, dépasser le seuil des 50 % de prises (s'il réalise les déploiements programmés dans les poches de basse

densité de la zone très dense). S'agissant de la zone AMII⁸, l'ARCEP indique qu'Orange a déployé 91,5 % des prises construites au 30 septembre 2016. Elle observe en outre que dans le cas où le contrat de partage de la zone avec SFR Group ne ferait pas l'objet d'une renégociation, Orange déploierait, à terme, 82 % des 12 millions de prises FttH de cette zone.

36. Même dans les zones d'initiative publique, où plusieurs acteurs candidatent régulièrement pour se voir confier l'exploitation des réseaux, la position du groupe Orange demeure significative : ses filiales se sont vu attribuer l'exploitation de 23 % des 3,8 millions de prises FttH ayant fait à ce jour l'objet de mises en concurrence par des collectivités locales. Ainsi, le parc de locaux éligibles au FttH exploité par Orange sur l'ensemble du territoire national pourrait représenter entre 45 % et 55 % du parc total.

C. LES ÉVOLUTIONS ENVISAGÉES CONCERNANT LES REMÈDES

37. Le nouveau cycle d'analyse des marchés témoigne d'une volonté de l'ARCEP d'accompagner la dynamique de déploiement des réseaux en fibre optique, tout en indiquant garantir à l'ensemble des opérateurs un cadre favorable à leurs investissements et au déploiement de leurs réseaux (1). L'ARCEP propose, par ailleurs, de lever la régulation des marchés de gros des accès de haute qualité des segments interurbains interterritoriaux, laquelle avait fait l'objet d'un point d'attention à l'occasion du précédent avis de l'Autorité (2).

1. LES NOUVELLES OBLIGATIONS PROPOSÉES

38. Les nouvelles obligations que l'ARCEP envisage d'imposer à Orange visent, d'une manière générale, à éviter qu'il n'utilise son intégration verticale pour renforcer la position de sa branche de détail. L'objectif poursuivi par le régulateur sectoriel est donc celui d'un encadrement plus strict des conditions de déploiement du réseau en fibre optique d'Orange et de l'accès par les opérateurs tiers à ce réseau.
39. Tout d'abord, l'ARCEP envisage différentes options de renforcement des obligations de non-discrimination applicables à Orange en tant qu'il est « opérateur d'immeuble » (donc, en aval des points de mutualisation qu'il déploie). Parmi ces options, qui touchent aux processus opérationnels et techniques de fourniture de l'accès au réseau vertical d'Orange, l'ARCEP envisage d'imposer une forme d'équivalence d'accès. Une de ces formes, la plus contraignante pour l'opérateur visé, est une équivalence des intrants⁹.

⁸ Dans le cadre du « programme national très haut-débit », le Gouvernement a lancé en 2011 un appel à manifestation d'intentions d'investissement (« AMII »), en vue de recueillir les intentions d'investissement des opérateurs en matière de déploiements de réseaux FttH, à horizon de 5 ans en dehors des zones très denses.

⁹ La Commission européenne définit l'équivalence des intrants comme « la 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 » (Recommandation 2013/466/UE).

40. Dans ce même objectif de facilitation du raccordement des opérateurs tiers aux immeubles déployés en fibre optique par Orange, l'ARCEP propose de contraindre ce dernier à garantir l'effectivité de l'accès des opérateurs tiers. L'enjeu, pour le régulateur, est de donner aux opérateurs tiers les moyens de contourner l'obstacle que peut représenter, dans certains cas, la réalisation de l'adduction (dernier segment du réseau horizontal des opérateurs, en amont du point de mutualisation déployé à l'intérieur d'un immeuble de la zone très dense).
41. L'ARCEP envisage, ensuite, d'encadrer la commercialisation par Orange des fibres qu'il a déployées en surnombre sur les « arbres PON »¹⁰ (*passive optical network* ou réseau optique passif) qui composent son réseau horizontal entre les nœuds de raccordement optiques et les points de mutualisation. La mesure envisagée est d'imposer à Orange une obligation de non-discrimination dans le cadre des négociations que l'opérateur est amené à mener avec des tiers au sujet des conditions d'accès à ces fibres surnuméraires. Cette proposition découle de la crainte, exprimée par l'ARCEP, de voir l'existence de telles offres commerciales conférer à Orange un pouvoir de perturbation du jeu concurrentiel.
42. D'autres mesures proposées par l'ARCEP visent Orange en tant qu'il fournit des offres de gros sur le marché destiné à une clientèle entreprise.
43. Tout d'abord, il est envisagé d'imposer à Orange de faire droit aux demandes raisonnables de fourniture d'offres de gros passives¹¹ adaptées. Cette obligation nouvelle a vocation à permettre à des opérateurs qui souhaiteraient se positionner sur le marché de gros activé – notamment des opérateurs spécialisés sur le marché entreprises – de le faire dans des conditions techniques et tarifaires leur permettant de l'animer efficacement. Stimuler une concurrence pérenne sur le marché de gros activé, note l'ARCEP, devrait permettre qu'une concurrence sur les marchés de détail entreprise s'exerce durablement en aval, comme le souhaite l'ensemble des opérateurs présents sur ce segment de marché.
44. Du reste, l'ARCEP envisage d'obliger Orange à proposer des offres avec une qualité de service renforcée sur la boucle locale optique mutualisée. La proposition d'une telle obligation par l'ARCEP découle de son observation du marché entreprises, pour lequel elle estime qu'il manque, sur la boucle locale optique mutualisée, des offres plus diversifiées, à l'image des besoins de ce marché.

2. LA LEVÉE DE LA RÉGULATION DES MARCHÉS DE GROS DES ACCÈS DE HAUTE QUALITÉ DES SEGMENTS INTERURBAINS INTERTERRITORIAUX

45. S'agissant des marchés de gros des accès de haute qualité des segments interurbains interterritoriaux, l'Autorité avait observé en 2014 que la situation concurrentielle n'était pas, à l'époque, satisfaisante. Ainsi qu'elle le relevait : « *les éléments recueillis à l'occasion de l'instruction du présent avis semblent indiquer que la situation concurrentielle n'est toujours pas satisfaisante sur le marché de gros des capacités sous-marines pour la desserte des Antilles (depuis la levée de la régulation en 2010), de la*

¹⁰ Partie d'un réseau point-à-multipoints dont le tronc est le câble en fibre optique qui est relié au nœud de raccordement optique, et les ramifications sont les fibres optiques reliées aux logements des abonnés.

¹¹ Par opposition aux offres activées qui mettent à disposition un flux, les offres passives ont pour objet la mise à disposition du réseau nu. Les infrastructures passives correspondent ainsi à une couche de réseau plus basse que celle des infrastructures actives.

Guyane et de la zone Réunion-Mayotte. Les acheteurs sur ces marchés, majoritairement les fournisseurs d'accès à Internet alternatifs, ont ainsi confirmé qu'ils jugeaient trop élevés le prix des capacités sous-marines. En tout état de cause, le projet de décision ne comporte pas d'éléments permettant de s'assurer que des offres de gros concurrentes sont effectivement proposées par les membres des consortia des câbles et ainsi d'apprécier la réalité de l'animation concurrentielle. Enfin, l'Autorité souhaite que la mise en place, annoncée par l'ARCEP, d'un dispositif de surveillance des tarifs de tous les segments interterritoriaux (parties terrestres et parties sous-marines) soit l'occasion d'un suivi attentif permettant de mesurer de manière précise l'efficacité de la régulation proposée » (§ 130-132).

46. L'ARCEP avait, de son côté, tenu compte de ces remarques en prévoyant notamment de placer ces marchés « sous une surveillance étroite via la mise en œuvre d'un dispositif de surveillance renforcée des offres et des tarifs proposés sur les différents segments interurbains interterritoriaux. [Elle ajoutait que ce dispositif lui permettrait], dans la durée, de suivre l'évolution des tarifs observés sur chacun des segments, de comparer ces tarifs entre les segments, et vis-à-vis des segments comparables à l'étranger »¹².
47. Dans son projet de décision soumis à l'avis de l'Autorité, l'ARCEP :
- concernant les segments Martinique-métropole, Guadeloupe-métropole et Martinique-Guadeloupe, relève que les opérateurs alternatifs bénéficient à la fois du jeu concurrentiel existant entre les différents opérateurs membres des consortiums, qui sont en principe en mesure de commercialiser des accès de haute qualité sur les différentes infrastructures concurrentes (trois en Martinique, trois en Guadeloupe), et de la possibilité d'acheter de la capacité sous forme d'IRU¹³ ;
 - concernant les segments Saint-Barthélemy-métropole, Saint-Martin-Saint-Barthélemy et Guadeloupe-Saint-Barthélemy, note que le contexte concurrentiel a évolué depuis 2014 et que des perspectives existent pour le développement de la concurrence à l'avenir en l'absence d'une régulation *ex ante* ;
 - concernant les segments Saint-Martin-métropole, Martinique-Saint-Martin et Guadeloupe-Saint-Martin, estime que les opérateurs alternatifs bénéficient, à la fois, du jeu concurrentiel existant entre les différents opérateurs, membres des consortiums, qui commercialisent des accès de haute qualité sur les trois infrastructures concurrentes et de la possibilité d'acheter de la capacité sous forme d'IRU ;
 - sur les segments Guyane-métropole et Guyane-Martinique, note que les opérateurs alternatifs peuvent bénéficier, à la fois, du jeu concurrentiel existant entre Orange et

¹² ARCEP, décision n° 2014-0735 en date du 6 juin 2014 portant sur la définition des marchés pertinents de gros des services de capacité, sur la désignation d'opérateurs exerçant une influence significative sur ces marchés et sur les obligations imposées à ce titre.

¹³ L'*indefeasible right of use* (ou droit irrévocable d'usage) « se définit au sens strict comme une concession de droit d'usage matérialisée dans un contrat entre une partie concédante (le « grantor ») et un bénéficiaire (le « grantee »). Le bénéficiaire se voit conférer un droit d'usage exclusif sur des éléments d'infrastructure de réseau ou sur des capacités de transmission concédées sur ledit réseau pendant un laps de temps défini. Le contrat n'opère aucun transfert de propriété, le concédant conservant la qualité et les droits du propriétaire » (Etude des caractéristiques de l'*indefeasible right of use*, commandée par l'ARCEP et réalisée par le cabinet Baker & McKenzie en mars 2011).

les autres membres du consortium et de la possibilité d'acheter de la capacité sous forme d'IRU ;

- concernant le segment Réunion-Métropole, note que les opérateurs alternatifs peuvent bénéficier, à la fois, du jeu concurrentiel existant entre Orange et les autres membres du consortium du câble SAFE et de la possibilité d'acheter de la capacité sous forme d'IRU ;
- sur les segments Mayotte-métropole et Mayotte-Réunion, n'estime pas nécessaire de revenir sur la levée de la régulation, les conditions étant réunies pour une concurrence effective, et note qu'il existe en effet une concurrence au niveau de la commercialisation de la capacité sur le câble LION 2, à travers les différents membres du consortium dont Orange et SRR.

48. Au final, l'ARCEP considère donc désormais que pour l'ensemble de ces segments interurbains interterritoriaux, les critères à satisfaire pour une régulation *ex ante* ne sont pas (ou plus, pour les segments qui continuaient à être soumis à une régulation lors du précédent cycle) vérifiés à l'horizon de la présente analyse.
49. Dans leur majorité, les opérateurs n'ont pas relevé d'obstacles majeurs à la levée de cette régulation. Les rares opérateurs s'opposant à une telle dérégulation, notamment en ce qu'elle vise le segment Guyane-Martinique et Guyane-métropole, ne développent pas d'arguments suffisamment forts pour qu'il faille y renoncer. En effet, les conditions de concurrence sur ce marché semblent désormais, comme le note l'ARCEP, avoir structurellement évolué depuis 2014, de sorte que le jeu de la concurrence y serait désormais satisfaisant.

II. Analyse

50. L'Autorité entend formuler, dans un premier temps, certaines observations relatives à la délimitation des marchés qui est opérée par l'ARCEP (A).
51. Dans un second temps, l'Autorité abordera les questions soulevées par les principales mesures de régulation envisagées. Celles-ci n'ayant toutefois pas, à ce stade, de caractère définitif, et n'étant pas définies à ce stade de façon extrêmement précise, l'Autorité formulera des observations de caractère général (B).

A. SUR LA DÉLIMITATION DES MARCHÉS

52. Comme le relève l'ARCEP dans ses projets de décisions, d'importantes différences existent entre le segment généraliste – ou marché de masse – d'une part (1) et le segment entreprise d'autre part (2), qui impliquent de traiter de façon distincte la question de la délimitation des marchés de produits. En revanche, la délimitation géographique des marchés que propose l'ARCEP ne comporte pas, à juste titre, de différenciation selon les zones du territoire (3).

1. CONCERNANT LE SEGMENT « GÉNÉRALISTE »

53. L'Autorité se prononçait déjà, dans son avis relatif au 4^{ème} cycle d'analyse des marchés, sur la prise en compte de la dynamique concurrentielle liée au passage du haut-débit vers le très haut-débit¹⁴, et invitait l'ARCEP à « *rester vigilant[e] dans les prochaines années à l'évolution du positionnement du très haut-débit par rapport à celui du haut-débit* ». Elle ajoutait : « *S'il existe actuellement un continuum de débits entre les offres de détails ou de gros fondées sur le cuivre, le câble et la fibre et si aucune application spécifique au très haut-débit ne semble susceptible d'induire à elle seule une rupture dans le comportement des utilisateurs à court terme, l'Autorité relève que ce constat peut évoluer rapidement* » (§ 181 et s.).
54. Comme indiqué plus haut, la dynamique concurrentielle ayant vraisemblablement vocation à perdurer à l'horizon du nouveau cycle, il convient dans le présent avis de rappeler avec résolution ces points de vigilance.

La substituabilité entre haut-débit et très haut-débit est toujours observée

55. Sur le marché de gros, l'ARCEP note qu'un opérateur ayant recours au dégroupage du réseau en cuivre pourrait, par exemple en cas d'augmentation du prix du dégroupage, basculer vers une utilisation des offres d'accès passif sur fibre. Réciproquement, un opérateur client d'offres d'accès passif aux boucles locales optiques pourrait se reporter sur un recours au dégroupage, en cas d'augmentation de leur prix. Dès lors, il est possible d'en conclure que la substituabilité entre les deux segments continue de s'observer.
56. Sur le marché de détail, la question de la substituabilité entre le haut-débit et le très haut-débit se pose depuis plusieurs années.
57. Le Conseil de la concurrence relevait déjà, en 2008, que « *la mise sur le marché de contenus exploitant les possibilités offertes par le très haut-débit ne se fera que progressivement. Dans un premier temps, les offres utilisant la fibre devraient se situer dans la continuité des offres existantes et permettre essentiellement un accès plus confortable aux contenus existants. Ce n'est que dans un second temps que le déploiement des réseaux suscitera l'apparition de contenus spécifiques* »¹⁵.
58. Dans le projet d'avis soumis à consultation publique, l'ARCEP constate qu'une substituabilité entre ces segments continue de s'observer à l'horizon du nouveau cycle d'analyses. Elle met en avant plusieurs éléments à l'appui de ce constat, parmi lesquels l'absence de « *killer app* »¹⁶ qui serait propre au très haut-débit, le fait que la « qualité technique de la connexion » ne soit pas un critère essentiel pour les consommateurs ou encore le fait que les catalogues d'offres au détail en haut-débit et en très haut-débit des principaux opérateurs soient superposables.

¹⁴ Autorité de la concurrence, avis n° [14-A-18](#) du 9 avril 2014 relatif à une demande d'avis de l'ARCEP portant sur le quatrième cycle d'analyse des marchés de gros du haut-débit, du très haut-débit et des services de capacités.

¹⁵ Conseil de la concurrence, avis n° [08-A-09](#) du 5 juin 2008 relatif à une demande d'avis de l'ARCEP dans le cadre de la procédure d'analyse des marchés de gros du haut-débit et du très haut-débit.

¹⁶ Usage, programme ou application si attrayant qu'il justifie à lui seul l'adoption d'un type particulier de technologie.

59. Toujours selon l'ARCEP, le très haut-débit demeure, pour le moment, une technologie permettant essentiellement une amélioration du confort d'utilisation des services existants, comme les services de télévision non-linéaires (vidéos à la demande et télévision de rattrapage), la réception sur plusieurs écrans de manière simultanée, les jeux en ligne et le stockage et partage de données en ligne.
60. En premier lieu, les usages spécifiques au très haut-débit demeurent à ce jour peu nombreux et ne s'apparentent pas à des services disponibles uniquement *via* les offres à très haut-débit et qui stimuleraient la souscription d'offres de ce type.
61. En deuxième lieu, du point de vue de l'expérience des utilisateurs, l'écart qualitatif entre une offre à haut-débit et une offre à très haut-débit n'est pas toujours ressenti. A cet égard, il convient de rappeler que la technologie de raccordement n'est qu'un maillon de la chaîne dans la qualité perçue par l'utilisateur, qui pourra être dégradée s'il dispose d'un équipement lui-même peu performant, s'il est connecté à internet en Wi-Fi ou si le site qu'il consulte est lui-même lent. Ces conditions peuvent, chacune, rendre imperceptible une différence de technologie de raccordement.
62. En troisième lieu, les prix pratiqués au détail par les principaux opérateurs pour l'accès internet *via* des offres haut-débit et très haut-débit ne sont pas, à ce jour, sensiblement différents. En effet, si les offres à très haut-débit sont parfois valorisées à quelques euros de plus, cette différence n'apparaît, chez aucun opérateur, comme significative.
63. Enfin, l'Autorité note que, à sa connaissance, aucun pays européen n'a conclu à l'existence de deux marchés pertinents distincts du haut-débit et du très haut-débit dans le cadre des analyses de marché menées par les autorités de régulation nationales¹⁷.
64. Nonobstant ces éléments, l'Autorité constate l'émergence de réels éléments de différenciation entre le haut-débit et le très haut-débit.
65. En premier lieu, comme l'Autorité le relevait déjà en 2014¹⁸, il existerait une différence sensible de consommation entre les clients haut-débit et les clients très haut-débit, les seconds étant presque deux fois plus gros consommateurs de données que les premiers.
66. En deuxième lieu, s'agissant des techniques de commercialisation des offres, l'Autorité relève que l'argument relatif au débit et au support technologique est particulièrement mis en avant par les opérateurs dans leurs communications commerciales.
67. En troisième lieu, il existerait une substituabilité asymétrique entre les deux types d'accès, c'est-à-dire une réticence des abonnés ayant fait le pas de la souscription à une offre très haut-débit à revenir, par la suite, à une offre haut-débit. Certes, des opérateurs minimisent cet « effet de cliquet », mettent en avant le fait que les clients ne se voient pas systématiquement offrir le choix du support technologique des offres qui leur sont proposées¹⁹. Toutefois, il apparaît probable que, à moins d'y être contraints (par exemple

¹⁷ La Finlande a, toutefois, pratiqué dans son analyse de marchés une segmentation entre les débits inférieurs et ceux supérieurs à 8 Mbp/s, indiquant que les services de détail fixes sans-fil (Flash-OFDM, WLAN, WiMAX) et les services mobiles 3G et 4G étaient substituables aux offres xDSL et fibre optique de service fixe inférieures à 8 Mbp/s.

¹⁸ Autorité de la concurrence, décision n° [14-DCC-160](#) du 30 octobre 2014 relative à la prise de contrôle exclusif de SFR par le groupe Altice (cf. notamment § 61 à 72).

¹⁹ Cela s'expliquerait notamment par le fait qu'un opérateur commercial alternatif qui serait en mesure de proposer aux occupants d'un immeuble un accès via un support en fibre optique, par exemple, aurait ainsi un

lors d'un déménagement) ou très fortement incités (par exemple lors d'une campagne promotionnelle), les clients d'offres très-haut débit n'envisageront plus de souscrire à nouveau à des offres haut-débit.

68. Enfin, l'on peut également relever que, même en l'absence de « *killer app* », de plus en plus d'usages ou d'équipements en cours de développement pourraient, à brève échéance, marquer plus nettement la délimitation entre les segments haut-débit et très-haut débit. C'est le cas, par exemple, de l'auto-hébergement²⁰, qui peut solliciter d'importants débits ascendants, ou encore de l'ultra-haute-définition, norme technologique de diffusion qui requiert d'importantes capacités de flux descendants et suscite l'intérêt croissant des éditeurs de programmes et des fabricants de téléviseurs²¹.
69. L'Autorité souligne que l'ARCEP dispose d'une vision exhaustive du secteur, qui la place en situation favorable pour apprécier l'état du marché et de ses évolutions. L'Autorité estime, au vu des éléments qui précèdent, que la définition d'un marché unique pour le haut-débit et le très haut-débit peut être retenue, et souscrit à sa conclusion selon laquelle une substituabilité entre ces deux segments continue de s'observer à l'occasion du nouveau cycle d'analyse des marchés.
70. L'Autorité considère toutefois que les évolutions évoquées dans les précédents paragraphes pourraient, à brève échéance, remettre en cause les éléments qui permettent aujourd'hui à l'ARCEP d'aboutir à une telle conclusion. De telles évolutions pourraient par ailleurs conduire l'Autorité elle-même, en cas de besoin, à réexaminer cette conclusion.

Une croissance favorable au segment du très haut-débit

71. En dépit de la substituabilité précitée qui s'observe entre les deux segments de marché, l'Autorité relève que c'est le segment du très haut-débit qui, de manière de plus en plus prononcée, porte l'essentiel de la dynamique concurrentielle du marché.
72. Un tel constat était déjà dressé par l'Autorité à l'occasion de la décision, susmentionnée, relative à la prise de contrôle exclusif de SFR par le groupe Altice. A cette occasion, elle indiquait : « *Le segment du très haut-débit porte donc la croissance du marché dans son ensemble et revêt donc une importance fondamentale pour le développement du secteur* » (§ 68), ajoutant que « *La contribution du segment du très haut-débit à la croissance du secteur tend en outre à s'accroître dans le temps* » (§ 69).
73. Au cours du dernier cycle, cette tendance s'est accentuée.
74. D'une part, les déploiements des réseaux en très haut-débit connaissent, depuis quelques années, une importante accélération. L'éligibilité des logements au très haut-débit progresse : il y avait, fin 2016, 11,6 millions de logements éligibles au très haut-débit (réseaux en fibre optique de bout en bout et réseaux à terminaison en câble coaxial) et 15,8 millions de logements éligibles au très-haut débit en incluant le VDSL2.
75. S'agissant du FttH, la progression se remarque davantage encore, comme en témoigne le graphique ci-après, élaboré par l'ARCEP.

moyen de contourner les frais dont il doit s'acquitter auprès de l'opérateur historique pour accéder à son réseau en cuivre.

²⁰ Pratique consistant à héberger ses services internet personnels sur ses propres machines, permettant ainsi notamment d'avoir le contrôle et la responsabilité de ses propres données.

²¹ Les télévisions à ultra-haute-définition ont pour caractéristique principale de proposer une définition égale ou supérieure à 3 840 × 2 160 pixels.

Avancement des déploiements et de la mutualisation des réseaux FttH sur l'ensemble du territoire national.

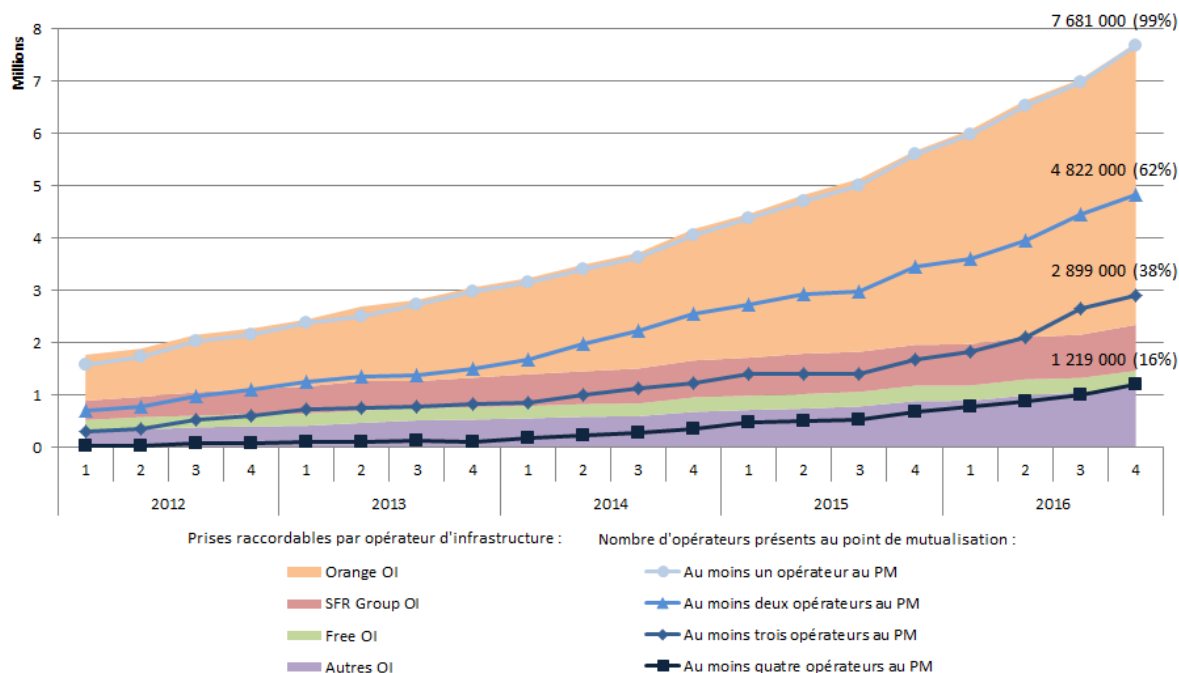


Figure 1 Source : ARCEP, Observatoire des marchés des communications électroniques, services fixes haut et très haut-débit (suivi des déploiements), 2 mars 2017.

76. D'autre part, cette intensité des déploiements se répercute sur les souscriptions d'abonnements à Internet, qui se font désormais davantage sur des supports à très haut-débit.

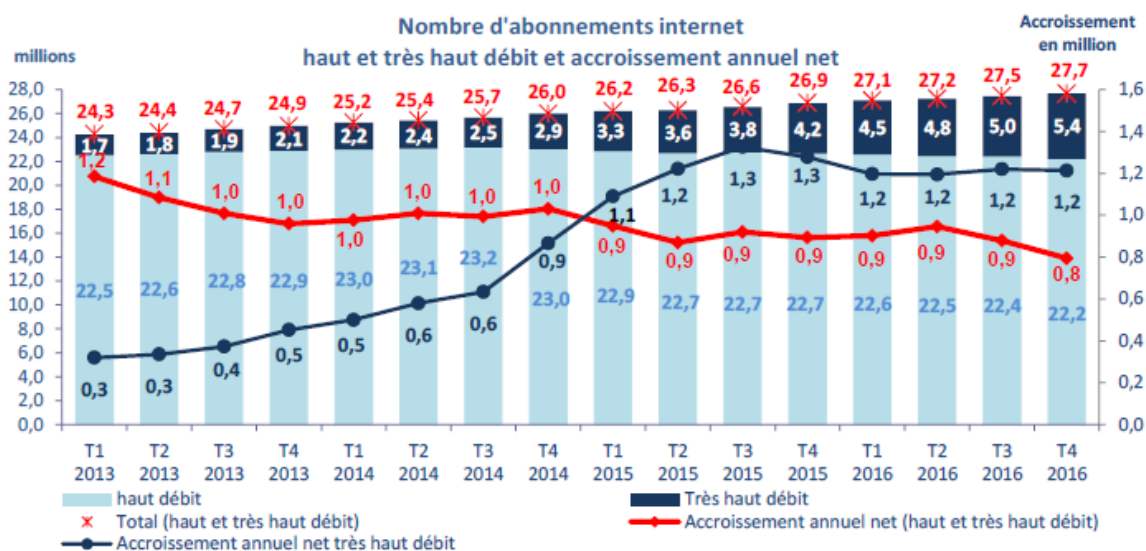


Figure 2 Source : ARCEP, Observatoire des marchés des communications électroniques, 30 mars 2017.

77. Les abonnements internet à très haut-débit connaissent en effet, depuis la fin de l'année 2014, un accroissement annuel net plus important que les abonnements internet à haut-débit. Ces derniers ont commencé à décroître, en nombre, depuis cette période (22,2 millions d'abonnements fin 2016, contre 22,7 millions un an plus tôt), alors que, dans

le même temps, les abonnements très haut-débit ont amplifié leur croissance. Comme le relève l'ARCEP dans son dernier observatoire des marchés, le nombre d'abonnements à très haut-débit atteint 5,4 millions à la fin du quatrième trimestre 2016 (+ 385 000 en un trimestre, + 1,2 million en un an), dont plus de 2 millions d'abonnements internet à très haut-débit en fibre optique de bout en bout (2,2 millions).

78. Par ailleurs, le taux de pénétration des abonnements à très haut-débit croît également de manière régulière et prononcée, ces derniers représentant désormais 34 % du nombre total de logements éligibles au très haut-débit (en croissance de 5 points en un an).

2. CONCERNANT LE SEGMENT « ENTREPRISE »

79. Il y a, sur le segment « entreprise », une importante diversité d'offres, qui visent à cibler au mieux les besoins en connectivité spécifiques à ces entreprises.
80. A l'aune de ce qu'avait pu observer l'Autorité dans la décision n° 15-D-20²², les offres visant spécifiquement les entreprises comportent, généralement, les briques suivantes :
- des services de voix fixe, que ce soit *via* le réseau téléphonique commuté traditionnel ou *via* un réseau IP ;
 - des services de données : accès internet avec débits ascendant et descendant symétriques, interconnexion privative et sécurisée entre les sites (VPN), garanties de débit ou des garanties de temps de rétablissement (GTR), etc. ;
 - des services de *cloud*.
81. Il faut toutefois préciser que de nombreuses entreprises ne recourent pas à de telles offres de services spécifiques. Ainsi, dans une proportion qu'il est difficile d'estimer de manière fiable, elles sont nombreuses à souscrire, par exemple, à des offres bien moins coûteuses reposant sur les mêmes solutions techniques que les offres à destination du grand public.
82. De telles offres, parfois estampillées « pro », peuvent être fournies en haut-débit ou en très haut-débit. Lorsqu'elles sont proposées sur fibre optique, elles sont alors déployées à partir de la boucle locale optique mutualisée (BLOM), à l'inverse des offres de haute qualité, déployées à partir de la boucle locale optique dédiée (BLOD). Dans la pratique, les offres commerciales fournies *via* une boucle dédiée intéressent principalement les grands groupes : leur coût et certaines des garanties qu'elles proposent – en particulier, en termes de garantie de temps de rétablissement, de l'ordre de quelques heures tout au plus – ne répondent pas toujours à un besoin identifié de la part des entreprises.
83. Aux yeux des opérateurs, c'est davantage le contenu des services proposés qui apparaît déterminant, plus que le support technologique sur lequel ils sont fournis. A titre d'exemple, une entreprise préférera souvent conserver une offre en haut-débit sûre et fiable, plutôt que de souscrire à une offre à très haut-débit, si celle-ci comporte le risque de rencontrer des coupures de services.
84. Aussi, pour répondre aux besoins multi-sites que peuvent avoir des entreprises, il n'est pas exclu que des opérateurs commerciaux proposent des offres fournies pour partie sur un réseau haut-débit et pour partie sur un réseau très haut-débit, l'essentiel étant que

²² Autorité de la concurrence, décision n° [15-D-20](#) du 17 décembre 2015 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur des communications électroniques.

l'ensemble des sites soient couverts. Dès lors, le support technologique apparaît comme un critère secondaire de choix.

85. Dans leur positionnement sur le marché de gros, les opérateurs cherchent avant tout à répondre aux besoins exprimés sur le marché de détail. Par conséquent, à ce stade, ils sont avant tout attachés à développer des offres à qualité de service renforcée, quel que soit le support concerné.
86. Tout comme l'ARCEP, l'Autorité propose donc de conclure à la substituabilité des offres haut-débit et très haut-débit pour le marché à destination des entreprises, à l'instar de ce qui est observé sur le marché grand public.
87. L'Autorité note toutefois, ainsi qu'elle le fait sur le marché résidentiel, que le segment du très-haut débit porte de plus en plus la dynamique concurrentielle pour le marché de gros à destination des entreprises. En particulier, les accès en fibre optique sont de plus en plus plébiscités par certains des opérateurs, notamment pour leur qualité et leur fiabilité techniques.

3. SUR LA DÉLIMITATION GÉOGRAPHIQUE DES MARCHÉS

88. Comme à l'occasion des cycles d'analyse précédents, l'ARCEP soutient dans son projet d'analyse des marchés soumis à l'avis de l'Autorité que la délimitation géographique des marchés correspond à une échelle nationale. Une telle approche, qui avait été soutenue par l'Autorité lors des précédents avis, semble par ailleurs cohérente avec les analyses menées par la plupart des États membres de l'Union européenne. Les autorités nationales de régulations confrontées à cette question concluent généralement, en effet, à une unité territoriale, sans distinction de zone.
89. Observant que les conditions de concurrence apparaissent comme homogènes sur l'ensemble du territoire, l'ARCEP précise en effet qu'outre le réseau d'accès cuivre, sur lequel Orange est en quasi-monopole sur l'ensemble du territoire, *« les opérateurs déploient leurs réseaux à très haut débit en propre là où il existe des offres d'accès aux infrastructures de génie civil satisfaisantes d'un point de vue économique et technique, sans restriction particulière en termes géographiques ou de modes de pose. »*
90. A l'inverse, Orange indique dans sa contribution qu'une analyse objective *« aurait dû conduire [l'ARCEP] à distinguer des marchés géographiques, comme cela est fréquemment le cas en Europe depuis 2014 (Espagne²³, Pologne par exemple) conduisant à identifier des parties du territoire dans lesquelles une réglementation asymétrique ne se justifie plus »* (cote 1948).
91. L'Autorité observe, toutefois, que pour qu'une telle démonstration soit convaincante, il conviendrait que plusieurs infrastructures soient effectivement disponibles de manière homogène sur les zones du territoire considérées. Ce pourrait être le cas, par exemple, si pour une zone géographique donnée, l'ensemble des logements étaient desservis par le réseau en cuivre d'une part, et plusieurs réseaux en fibre optique d'autre part.
92. Or, de telles conditions ne sont pas observables sur les marchés considérés. En effet, s'il peut y avoir, par endroits, plusieurs infrastructures substituables qui soient mobilisables ou

²³ En Espagne, le régulateur a bien identifié un marché géographique unique, mais a imposé à l'opérateur puissant sur le marché des remèdes différents compte tenu des zones du territoire.

« dégroupables », les zones d'emprise d'une telle pluralité d'accès aux différents réseaux ne sont pas homogènes. Même au sein d'une zone qui serait réputée raccordée dans son ensemble, la totalité des immeubles n'est pas, à ce jour, effectivement raccordée. Compte tenu du fait que les déploiements des réseaux en fibre optique restent, pour l'heure, dans leur phase de démarrage, il apparaît qu'à l'horizon du cycle d'analyse, l'approche retenue par l'ARCEP ne prête pas à la critique.

93. Au surplus, l'Autorité relève qu'il ne semble pas exister d'interaction concurrentielle locale, qui conduirait les opérateurs commerciaux à faire varier leurs tarifs en fonction du degré de concurrence de la zone. En effet, les politiques tarifaires et commerciales des acteurs sont établies au niveau national, tout comme les plus importantes campagnes publicitaires.
94. Par conséquent, l'Autorité soutient la proposition de l'ARCEP de retenir comme pertinents, pour les marchés concernés, l'ensemble du territoire métropolitain, les départements et régions d'outre-mer, ainsi que les collectivités d'outre-mer où les dispositions des articles L. 37-1 et suivants du CPCE s'appliquent.

B. SUR LA RÉGULATION ENVISAGÉE

95. En premier lieu, le renforcement des obligations imposées à Orange au titre de la non-discrimination, notamment en ce qu'elles le visent en tant qu'opérateur d'immeuble, appelle des observations de la part de l'Autorité (1). En second lieu, l'Autorité formulera quelques observations sur les obligations que l'ARCEP envisage d'imposer à Orange, en tant qu'opérateur de gros sur le marché à destination des entreprises dans l'objectif d'insuffler une nouvelle dynamique concurrentielle sur les offres adressées à ses clients (2).

1. LES MESURES VISANT ORANGE EN TANT QU'OPÉRATEUR D'IMMEUBLE

96. Pour rappel, le cadre symétrique opère, du point de vue des modalités de déploiement de la partie terminale des réseaux en fibre optique, une distinction entre « zones très denses », « poches de basse densité au sein des zones très denses » et « zones moins denses ». Aux termes du présent avis, l'opérateur d'immeuble est celui en charge de l'installation du point de mutualisation – qui, dans la première de ces zones, est situé à l'intérieur d'un immeuble collectif – et du déploiement du réseau aval à ce point de mutualisation – qu'il soit vertical en zone très dense ou principalement horizontal dans les autres cas.
97. Dans les projets d'analyse des marchés soumis à l'avis de l'Autorité, l'ARCEP envisage d'adopter un certain nombre de mesures nouvelles qui visent spécifiquement Orange eu égard à sa situation d'opérateur d'immeuble disposant d'une avance très significative sur ses concurrents et détenant une position particulière sur le marché. L'ARCEP met en avant, dans le document soumis à l'avis de l'Autorité, le besoin de « *veiller à prévenir que les incitations résultant de l'asymétrie des positions n'amènent Orange à mettre en place ou maintenir des obstacles susceptibles de ralentir les autres opérateurs investissant ou co-investissant dans le FttH, aux fins de maintenir son avance* ».
98. Ces nouvelles obligations concernent, d'une part et à titre principal, les processus opérationnels et techniques destinés à permettre l'accès des opérateurs tiers au réseau vertical d'Orange (a) et, d'autre part, la garantie d'un accès effectif aux points de

mutualisation situés à l'intérieur des immeubles fibrés par Orange au sein de la zone très dense (b).

a) Concernant les processus opérationnels et techniques

La régulation des conditions d'accès au réseau de l'opérateur d'immeuble

99. Le réseau déployé par l'opérateur d'immeuble en aval du point de mutualisation est incontournable pour l'ensemble des opérateurs commerciaux qui souhaitent proposer aux utilisateurs finals des offres commerciales à très haut-débit. L'accès au réseau déployé par l'opérateur d'immeuble constitue, par conséquent, un goulot d'étranglement qui doit pouvoir être efficacement contourné par les opérateurs tiers. C'est dans cette logique que l'article L. 34-8-3 du CPCE dispose que : « *Toute personne établissant ou ayant établi dans un immeuble bâti ou exploitant une ligne de communications électroniques à très haut débit en fibre optique permettant de desservir un utilisateur final fait droit aux demandes raisonnables d'accès à ladite ligne et aux moyens qui y sont associés émanant d'opérateurs, en vue de fournir des services de communications électroniques à cet utilisateur final. L'accès est fourni dans des conditions transparentes et non discriminatoires (...)* » (gras ajouté).
100. Outre les dispositions figurant dans la partie réglementaire du CPCE²⁴, c'est principalement le cadre de régulation symétrique, adopté par l'ARCEP²⁵, qui précise les processus régissant les échanges entre l'opérateur d'immeuble et les opérateurs tiers.
101. L'ARCEP dispose en effet des outils juridiques nécessaires pour renforcer la portée du principe de non-discrimination applicable à ces processus. Un tel renforcement peut, notamment, prendre la forme d'une équivalence d'accès, comme y invite la Commission européenne dans sa recommandation n° 2013/466/UE²⁶.
102. La Commission a distingué deux formes d'accès :
- d'une part, l'équivalence des intrants (*Equivalence of Inputs*, en anglais), qui consiste, pour un opérateur verticalement intégré, à mettre à disposition de l'ensemble des opérateurs présents sur le marché aval (y compris ses propres filiales) un même ensemble de produits de gros réglementés – appelés « intrants » – selon des processus transactionnels et à des tarifs identiques ;
 - d'autre part, l'équivalence des extrants (*Equivalence of Outputs*, en anglais), qui consiste, pour un opérateur verticalement intégré, à garantir aux demandeurs d'accès de pouvoir disposer de produits de gros comparables, en termes de fonctionnalités et de prix, à ceux que l'opérateur puissant sur le marché fournit en interne à ses propres filiales en aval, mais en ayant potentiellement recours à des systèmes et processus différents.
103. La Commission a indiqué que la première de ces formes d'accès constituait le meilleur moyen d'assurer une protection efficace contre la discrimination subie par les opérateurs

²⁴ Cf., notamment, les articles R. 9-2 à R. 9-4.

²⁵ Cf. paragraphes 18 à 23 du présent avis.

²⁶ Recommandation de la Commission 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 (2013/466/UE).

demandeurs d'accès. Elle a toutefois précisé qu'il revenait à l'autorité de régulation nationale de mettre en balance les coûts induits par le concept d'équivalence d'accès choisi avec les avantages d'une concurrence et d'une innovation plus vive escomptée en aval. Enfin, la Commission a fait savoir que c'est dans le cas où une forme d'équivalence des intrants ne serait pas concevable que doit être envisagé le recours à une forme d'équivalence des extrants, moins contraignante à mettre en place pour un opérateur verticalement intégré.

104. L'ARCEP a déjà imposé, via la décision symétrique n° 2015-0776 susmentionnée, une forme d'équivalence des extrants à l'ensemble des opérateurs d'immeuble concernant les aspects liés à l'industrialisation, la standardisation et la fluidité des opérations et des processus de mutualisation sur le réseau en fibre optique.
105. Pour rappel, l'Autorité a, de son côté, imposé une forme d'équivalence des intrants sur des processus liés au segment « entreprise », en enjoignant à Orange, dans sa décision n° [15-D-20](#)²⁷, de « *mettre en place [...] un dispositif garantissant la fourniture aux opérateurs des informations de la boucle locale cuivre issues des mêmes sources, dans les mêmes délais, selon les conditions, et à un niveau identique de fiabilité et de performance que ceux dont bénéficient ses propres services commerciaux.* » (§ 416). Elle a précisé, à cette occasion, que la mise en œuvre d'une forme d'équivalence des intrants ne nécessitait pas impérativement qu'une interface unique soit partagée par l'ensemble des opérateurs, dès lors que l'ensemble des sources et des délais d'accès aux informations sont identiques. Autrement dit, il convient que le dispositif mis en place garantisse l'impossibilité pour les équipes commerciales d'Orange d'accéder dans des conditions plus favorables que les autres opérateurs commerciaux aux informations et modalités de commande.
106. D'autres processus ont, par ailleurs, été élaborés ou discutés au sein du groupe « interop' fibre », réunissant services de l'ARCEP et représentants des principaux opérateurs d'immeuble et des principaux opérateurs commerciaux.

Des difficultés opérationnelles persistantes observées par le secteur

107. Un certain nombre d'éléments avancés par l'ARCEP ou par les opérateurs laissent penser qu'en dépit des processus normés rappelés ci-dessus, il existerait des biais permettant à l'opérateur d'immeuble, lorsqu'il est opérateur intégré, de conquérir plus facilement que les opérateurs tiers les utilisateurs finals dans les logements et locaux éligibles.
108. Les opérateurs évoquent notamment l'existence d'asymétries d'information à différents moments clefs d'un raccordement : lors de la recherche sur l'éligibilité des immeubles, lors de la commande de la ligne, lors de la livraison de la ligne au client ou lors du service après-vente.
109. Dans sa contribution, Iliad (Free) détaille par exemple les problèmes rencontrés à l'occasion de l'étape de livraison de la ligne au client, mettant en avant le besoin d'instaurer « *des indicateurs de taux de joignabilité, d'attente et de disponibilité, des hotline internes à Orange et des hotline externes. Il faut probablement mettre des indicateurs spécifiques aux heures de pointe de construction des raccordements finaux (le matin tôt, le soir et le samedi). En plus de la joignabilité de la hotline, il faudrait s'assurer [...] que les réponses apportées par les hotlines internes et externes soient de la même qualité, que les outils dont disposent les techniciens hotline soient identiques, ou pire,*

²⁷ Autorité de la concurrence, décision n° 15-D-20 du 17 décembre 2015, *op. cit.*

différents mais donnant des résultats similaires, que les niveaux de formation des hotliners soient également similaires pour la plateforme interne et la plateforme externe. » (cote 1920)

110. Il semble ressortir des pièces communiquées par les opérateurs que la plupart des difficultés observées serait le fait d'Orange, ce qui peut d'ailleurs s'expliquer, du moins en partie, par le fait qu'Orange est à ce jour l'opérateur d'immeuble le plus actif sur les déploiements. Toutefois, il n'est pas possible d'exclure que de telles difficultés puissent être également constatées chez d'autres opérateurs, qui ont tout aussi bien vocation à être opérateurs d'immeuble ou le sont déjà.
111. L'Autorité note en outre le nombre relativement faible des difficultés rencontrées et leur caractère généralement isolé. En effet, dans les projets de décisions d'analyse des marchés, comme lors des auditions des opérateurs en séance, peu de problèmes bloquants ont été évoqués, et il semble qu'une part importante de ces problèmes soient traités au sein du groupe « interop' fibre ».
112. L'Autorité relève cependant que l'ARCEP, compte tenu de sa vision exhaustive du secteur, dispose d'éléments lui permettant d'apprécier l'ampleur et l'acuité de telles difficultés. Si elles s'avèrent identifiées, leur résolution efficace serait, comme le soutient l'ARCEP, un enjeu de taille pour le bon développement concurrentiel du marché. De plus, dans un contexte où la dynamique qui est actuellement observée sur la fibre optique est relativement nouvelle et d'une intensité particulièrement importante, les conséquences de telles difficultés pourraient être durablement pénalisantes pour les opérateurs commerciaux non intégrés et, plus largement, pour le jeu concurrentiel.

Les options de renforcement de la non-discrimination proposées

113. En réponse aux difficultés opérationnelles observées, l'ARCEP interroge sur la modalité de non-discrimination la plus appropriée, en proposant trois options :
 - une obligation générique de non-discrimination sur les processus opérationnels FttH, qui s'apparenterait peu ou prou à ce qui est déjà en vigueur ;
 - une obligation détaillée de non-discrimination précisant sur certains sous-ensembles des processus les exigences et modalités de fourniture d'informations et d'accès, que l'on pourrait qualifier d'équivalence des extrants renforcée dans la mesure où elle ciblerait certains des processus de l'accès (l'informatique, par exemple) mais pas l'ensemble de ceux-ci ;
 - une obligation détaillée de non-discrimination sous la forme d'une équivalence des intrants en matière de processus opérationnels (excluant donc la dimension tarifaire de l'équivalence d'accès).
114. Il appartient à l'ARCEP d'apprécier la forme d'équivalence d'accès appropriée en l'espèce. En ce sens, la recommandation de la Commission n° 2013/466/UE prévoit d'ailleurs que c'est aux autorités de régulation nationales qu'il convient de procéder au bilan de proportionnalité préalable à la mise en place d'une équivalence d'accès.
115. En fonction de la nature et de l'acuité des difficultés observées, il revient à l'ARCEP d'opter entre ces différentes options afin de préciser les conséquences qui s'attachent au principe de non-discrimination concernant les processus opérationnels et techniques. Parmi les options envisageables, l'Autorité rappelle que la décision n° 2015-0776 de l'ARCEP, susmentionnée, encourageait les opérateurs à recourir à une entité commune « *pour faciliter la mise à disposition et l'échange d'informations entre opérateurs ou la prise de*

commandes d'accès » (article 23 du dispositif). L'Autorité note que les opérateurs sont assez partagés sur l'option à retenir : certains estiment notamment que les obligations, qu'elles soient symétriques ou asymétriques, sont suffisantes en l'état actuel de la régulation.

116. L'Autorité observe toutefois, comme elle a pu le faire à l'occasion de son avis relatif au précédent cycle d'analyse, que la Commission européenne considère que le déploiement des réseaux de nouvelle génération semble présenter le terrain de jeu naturel de mise en œuvre de l'obligation de non-discrimination dans le respect du principe d'équivalence des intrants²⁸. C'est dans cet ordre d'idées que l'Autorité, dans l'avis qu'elle a rendu en 2014 sur le précédent cycle d'analyses, invitait l'ARCEP à privilégier une forme d'équivalence des intrants. Dans le même sens, dans son avis sur la décision n° 2015-0776 de l'ARCEP, l'Autorité faisait remarquer : *« si la mise en place de cette structure induit que tous les opérateurs commerciaux, y compris les branches aval des opérateurs intégrés, accèdent par cette unique voie aux mêmes informations dans les mêmes conditions, le principe de non-discrimination pourrait en être renforcé »*²⁹.
117. S'agissant du champ d'application de la mesure envisagée, il apparaît à l'Autorité qu'il ne découle pas directement de la position qu'occupe Orange sur le marché mais se justifie plutôt au regard du contrôle dont il jouit, comme tout autre opérateur d'immeuble, sur son réseau aval au point de mutualisation. Dès lors, si l'ARCEP devait choisir d'imposer une forme d'équivalence d'accès, il pourrait sembler opportun, par cohérence avec la réglementation existante, d'imposer l'obligation envisagée à l'ensemble des opérateurs d'immeuble.
118. L'Autorité note d'ailleurs que cela semble pouvoir être réalisé, à droit constant, dans des conditions similaires à celles ayant permis l'édiction du cadre symétrique.

b) Concernant l'effectivité de l'accès aux points de mutualisation d'immeubles en « zone très dense »

119. L'ARCEP indique, dans son projet soumis à l'avis de l'Autorité, qu'un certain nombre d'éléments recueillis auprès des opérateurs tend à démontrer qu'Orange dispose de plus de facilité que les autres opérateurs pour réaliser l'adduction³⁰ des immeubles au sein de la « zone très dense » du territoire : *« Il est possible que la présence d'Orange dans l'ensemble des immeubles avec la boucle locale cuivre facilite tant l'équipement que l'adduction des immeubles. En tout état de cause, la position particulière d'Orange en tant que principal opérateur d'infrastructure rend critique la question de l'effectivité de l'accès des autres opérateurs commerciaux aux immeubles équipés par Orange. »*
120. L'Autorité considère qu'en l'état du droit applicable, il est déjà de la responsabilité de l'opérateur d'immeuble de garantir l'effectivité de l'accès au point de mutualisation qu'il

²⁸ Cf. recommandation n° 2013/466/UE, *op. cit.*

²⁹ Autorité de la concurrence, avis n° [15-A-04](#) relatif à un projet de décision de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes portant sur les processus techniques et opérationnels de la mutualisation des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique.

³⁰ En zone très dense, l'adduction est destinée à assurer les liaisons nécessaires pour la pose des câbles de communications entre les réseaux de communications électroniques ouverts au public (le réseau horizontal déployé sur le domaine public) et le réseau de l'opérateur d'immeuble (déployé sur le domaine privé). Elle est constituée de canalisations et de chambres.

déploie. En ce sens, au titre de la décision n° 2009-1106 de l'ARCEP susmentionnée, il revient à l'opérateur d'immeuble de garantir un accès non discriminatoire au point de mutualisation pour effectuer le raccordement de ce point par l'ensemble des opérateurs.

121. Une telle responsabilité incombe à l'ensemble des opérateurs d'immeuble, et ne vise pas spécifiquement Orange. Envisager une obligation qui, comme le précise l'ARCEP, pourrait conduire Orange à devoir proposer l'accès à des fibres d'adduction surnuméraires (voire, le cas échéant, à tirer de nouvelles fibres d'adduction au bénéfice des autres opérateurs), semble dès lors devoir relever d'un ajout aux dispositions, déjà en vigueur, du cadre symétrique.
122. S'agissant du champ d'application de la mesure envisagée, il apparaît à l'Autorité qu'elle ne découle pas directement de la position qu'occupe Orange sur le marché mais du contrôle dont il jouit sur l'accès aux points de mutualisation qu'il a déployés à l'intérieur des immeubles collectifs de la « zone très dense ». L'Autorité observe à cet égard que la mesure envisagée par l'ARCEP ne concernerait pas les autres opérateurs d'immeuble qui peuvent également être amenés à déployer de tels réseaux. Il pourrait sembler opportun, par cohérence avec la réglementation existante, d'imposer l'obligation envisagée à l'ensemble des opérateurs d'immeuble.

2. SUR LE DISPOSITIF SPÉCIFIQUE AU MARCHÉ ENTREPRISES

Le constat d'une concurrence insuffisante sur le marché entreprises

123. L'ARCEP déplore, dans le document soumis à l'avis de l'Autorité, l'insuffisante animation concurrentielle sur le marché fixe « entreprise », notant qu'Orange y détient entre 35 et 40 % de part de marché sur les accès optiques sur boucle locale dédiée, avec des garanties de type « garantie de temps de rétablissement » en 4 heures. Elle indique, en outre, que sur le marché de détail généraliste pour les entreprises (offres labellisées « pro », notamment), Orange détient une part de marché encore plus importante – mais difficilement chiffrable.
124. Ces dernières années, l'Autorité et l'ARCEP ont toutefois contribué à une ouverture plus large du marché aux opérateurs alternatifs. A titre d'exemple, la décision de sanction prononcée par l'Autorité de la concurrence contre Orange, fin 2015³¹, a été accompagnée d'injonctions qui ont notamment pour objet de fluidifier ce marché. De son côté, l'ARCEP, dans une décision de mise en demeure de juillet 2016³², a contraint Orange à se conformer à ses obligations en matière d'accès au génie civil pour le raccordement de clients Entreprises. Malgré ces avancées, le marché entreprises connaît toujours d'importants obstacles à la fluidité concurrentielle.
125. Parmi ces obstacles, il convient de mentionner, en premier lieu, les importantes barrières à la migration que constituent le risque d'interruption du service (bien plus problématique pour les entreprises, de plus en plus dépendantes de leur connectivité, que pour les particuliers), la grande diversité des offres (dont les subtilités parfois complexes à

³¹ Autorité de la concurrence, décision n° [15-D-20](#), *op. cit.*

³² ARCEP, décision n° 2016-0972-RDPI en date du 20 juillet 2016 portant mise en demeure de la société Orange de se conformer à ses obligations, notamment de non-discrimination, en matière d'accès au génie civil pour le raccordement de clients d'affaires.

appréhender ne sont pas forcément perçues par les entreprises qui ne disposent pas d'une direction dédiée) ou encore les durées d'engagement des contrats souscrits.

126. Ainsi que l'exprime Bouygues Telecom dans sa contribution à la consultation publique, « *Concernant le segment fixe. Bouygues Telecom est toutefois contraint par le taux très faible de churn [i. e. attrition commerciale], lié, d'une part, à une certaine réticence des entreprises à migrer pour de multiples raisons, et, d'autre part, aux processus de migration actuellement utilisés et qui ne permettent pas, ou peu, de garantir aux clients finals une durée très faible d'interruption de service, et ce sans compter les pratiques commerciales décourageantes et contraignantes d'Orange Business Service* » (cote 1768). L'ARCEP identifie toutefois dans la migration – progressive – des entreprises du cuivre vers la fibre optique un moment idoine pour l'accès à la clientèle de la part des opérateurs alternatifs.
127. En second lieu, une série d'obstacles est liée au fait que les opérateurs qui cherchent à adresser spécifiquement les entreprises ne parviennent pas à toujours à répondre, comme elles le souhaiteraient, à leurs besoins. Notamment, certains opérateurs considèrent qu'il est primordial qu'ils puissent disposer d'offres de gros activées à la boucle locale optique d'Orange.
128. Les opérateurs désireux de bénéficier, lorsqu'ils en font la demande, d'une offre activée, mettent notamment en avant les difficultés qu'ils rencontrent à répondre, notamment dans le cadre d'appels d'offres, aux besoins des entreprises disposant de plusieurs établissements disséminés sur le territoire. En effet, ces entreprises multi-sites, qui sont relativement peu nombreuses mais qui représentent en valeur un marché important, sont parfois installées sur des zones qui ne sont pas toutes également couvertes ou adressables, en l'état actuel, par Orange et par les autres opérateurs.
129. Comme l'indiquait Bouygues Telecom dans sa contribution au bilan et perspective de l'ARCEP en juillet 2016 : « *Bouygues Telecom reste très minoritaire sur ce marché [des multi-sites]. En effet, afin de répondre aux besoins d'interconnexion de réseau des sites des entreprises situés hors couverture de son réseau propre. Bouygues Telecom doit recourir aux offres activées d'Orange. Ainsi, il est nécessaire d'adapter les offres de gros actuelles, afin de pouvoir proposer aux clients Entreprises - tous segments confondus - des offres concurrentielles et une qualité de service toujours plus exigeante dans un contexte de forte numérisation.* » (cote 654).

L'obligation de faire droit aux demandes raisonnables de fourniture d'offres de gros passives adaptées

130. Dans le projet de décision soumis à l'avis de l'Autorité, l'ARCEP propose d'imposer à Orange, sur sa boucle locale optique, une obligation de faire droit aux demandes raisonnables de fourniture d'offres de gros passives, donc relatives au réseau nu.
131. À travers l'obligation proposée, l'ARCEP vise à permettre l'émergence d'au moins un nouvel opérateur de gros sur le marché des offres passives à destination d'une clientèle « entreprise ». Elle parie ainsi sur le fait que cette nouvelle mesure, dans un second temps, se répercute sur le marché de gros des offres activées et y insuffle une nouvelle dynamique. *In fine*, dans un troisième temps, les clients entreprises seraient en mesure de bénéficier d'une plus grande palette d'offres commerciales adaptées à leurs besoins.
132. L'Autorité soutient la mesure envisagée par l'ARCEP, dès lors qu'elle vise à apporter une réponse satisfaisante à la difficulté liée au fait que le marché entreprises est adressé par une importante variété d'opérateurs, très hétérogènes quant à leur emprise, leur capacité d'investissement ou leur force de frappe commerciale. En cela, l'Autorité est convaincue

que l'apparition d'offres activées, qui constitueraient une boîte à outils mobilisable pour les opérateurs de détail, contribuera à apporter une solution efficace aux préoccupations exprimées par ceux-ci.

133. L'Autorité relève toutefois que la mesure proposée par l'ARCEP ne semble pas traiter les difficultés rencontrées par les opérateurs qui souhaiteraient bénéficier d'offres de gros activées sur le marché, notamment pour répondre aux appels d'offres passés par des entreprises multi-sites et compléter leur propre empreinte géographique.
134. Dès lors, il pourrait apparaître nécessaire, dans une telle situation, de garantir qu'un opérateur de détail dispose effectivement dans des conditions raisonnables d'une panoplie d'offres de gros, éventuellement activées, qui lui permettent de répondre à des appels d'offres passés par des entreprises multi-sites.
135. Les orientations qu'envisage de suivre l'ARCEP quant à la régulation du marché entreprises dans le cadre de ce nouveau cycle, si elles devaient ne pas tenir compte de cette suggestion formulée par l'Autorité, pourraient, à tout le moins, faire l'objet d'une surveillance particulière et, le cas échéant, être ajustées en cours de cycle.
136. L'Autorité rappelle en effet que l'ARCEP, de son propre chef, dispose de la possibilité de réexaminer l'analyse des marchés avant son terme, conformément aux dispositions des articles D. 301 à D. 303 du CPCE. Ce dernier article, en particulier, lui offre la possibilité de *« modifier, dans les conditions prévues par le présent code, les obligations imposées aux opérateurs exerçant une influence significative sur un marché du secteur des communications électroniques sans effectuer une nouvelle détermination des marchés pertinents »*.

CONCLUSION

137. L'Autorité a pris connaissance des nouvelles mesures envisagées par l'ARCEP à l'issue de l'analyse des trois marchés de gros concernés par le dispositif de régulation portant sur la période 2017-2020.
138. Elle note la détermination de l'ARCEP à favoriser l'émergence d'une dynamique concurrentielle nouvelle sur le segment du très haut-débit. En particulier, l'Autorité partage le constat de l'ARCEP selon lequel les déploiements des réseaux en fibre optique connaissent un mouvement d'une ampleur nouvelle et méritent, à cet égard, de faire l'objet d'un cadre de régulation qui, d'une part, soit propice à l'investissement de l'ensemble des opérateurs et, d'autre part, garantisse une absence de discrimination, en particulier concernant les réseaux déployés par les opérateurs d'immeuble. Sans préjudice d'une analyse sur un cas particulier qui surviendrait dans le cadre de ses compétences contentieuses, l'Autorité estime qu'il appartient à l'ARCEP de déterminer, parmi les trois modalités envisagées, celle qui sera à la fois nécessaire et suffisante pour garantir que des biais ne soient introduits par un opérateur d'immeuble appartenant à un groupe verticalement intégré.
139. S'agissant du marché entreprises, l'Autorité soutient les mesures proposées par l'ARCEP et propose, en complément, qu'une attention particulière y soit portée tout au long du nouveau cycle, afin que puissent rapidement s'y développer de nouvelles offres répondant aux besoins de l'ensemble des entreprises, notamment multi-sites.

Délibéré sur le rapport oral de M. Antonin Agier, rapporteur, et l'intervention de M. Nicolas Deffieux, rapporteur général adjoint, par Mme Isabelle de Silva, présidente, Mme Elisabeth Flury-Hérard, M. Emmanuel Combe et M. Thierry Dahan, vice-présidents, Mme Pierrette Pinot, M. Mathieu Héronard et M. Olivier d'Ormesson, membres.

La secrétaire de séance,
Claire Villeval

La présidente,
Isabelle de Silva

© Autorité de la concurrence