RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Autorité de la concurrence

Avis n° 17-A-14 du 25 octobre 2017 relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes portant sur l'analyse des marchés de l'accès au service téléphonique pour la clientèle non résidentielle et du départ d'appel en position déterminée pour la période 2017-2020

L'Autorité de la concurrence (commission permanente) ;

Vu la lettre enregistrée le 27 septembre 2017 sous le numéro 17/0207 A, par laquelle l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) a sollicité l'avis de l'Autorité de la concurrence dans le cadre de la procédure d'analyse des marchés de gros de la terminaison d'appel vocal fixe et mobile des opérateurs pour la période 2017-2020 ;

Vu les lignes directrices de la Commission européenne du 11 juillet 2002 sur l'analyse des marchés et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques ;

Vu la recommandation de la Commission européenne 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 (2007/879/CE) ;

Vu la recommandation de la Commission européenne du 9 octobre 2014 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 (2014/710/UE) ;

Vu les propositions de la Commission européenne du 14 septembre 2016 sur la refonte du cadre européen des télécommunications ;

Vu le livre IV du code de commerce ;

Vu le code des postes et des communications électroniques ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure, le rapporteur général adjoint, les représentants de l'ARCEP entendus lors de la séance du 24 octobre 2017, le commissaire du Gouvernement ayant été régulièrement convoqué ;

Les représentants des sociétés Orange et SFR Group 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 qui suivent :

1. Par lettre du 27 septembre 2017 enregistrée sous le numéro 17/0207 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 l'accès au service téléphonique et du départ d'appel en position déterminée pour la période 2017-2020.

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, 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 les marchés de détail de l'accès au service téléphonique (marché 1 selon la recommandation de la Commission européenne de 2007[1]) et le marché de gros du départ d'appel en position déterminée (marché 2 selon la même recommandation). Ces marchés ont été retirés de la liste des marchés soumis à régulation *ex ante* par la Commission européenne en 2014[2].

4. 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 fait notamment suite à l'avis n° 14-A-08 de l'Autorité du 20 juin 2014[3] déjà rendu dans ce cadre.

5. 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 »).

I. Constatations

A. SUR LES MARCHÉS DE L'ACCÈS AU RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE EN POSITION DÉTERMINÉE ET DU DÉPART D'APPEL

6. Bien que les marchés en cause ne soient plus listés par la Commission européenne dans sa dernière recommandation de 2014, il reste que les marchés de l'accès au réseau téléphonique en position déterminée et du départ d'appel avaient été identifiés dans la recommandation précédente de la Commission européenne datée de 2007. Ces marchés sont les *« réseaux téléphoniques publics en position déterminée »*, c'est-à-dire les réseaux

[1] Recommandation de la Commission européenne n° 2007/879/CE du 17 décembre 2007.

[2] Recommandation de la Commission européenne n° 2014/710/UE du 9 octobre 2014.

[3] 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.

des opérateurs qui fournissent des services de téléphonie fixe, par opposition à la téléphonie mobile.

7. Historiquement, 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 rendu accessible aux nouveaux entrants pour leur permettre de fournir des services de communications téléphoniques. Les abonnés de France Télécom (devenu Orange) ont pu dès lors passer des 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.

8. 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 »). Aujourd'hui, les opérateurs qui commercialisent des accès très haut débit fournissent également des offres multiservices qui comprennent en général des services de VLB.

9. Depuis 2005, Orange fournit également aux opérateurs alternatifs une offre de vente en gros de l'accès au service téléphonique RTC (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 RTC 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 DU PRÉCÉDENT CYCLE DE RÉGULATION (2014-2017)

1. SUR LE MARCHÉ DE L'ACCÈS AU RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE EN POSITION DÉTERMINÉE

10. Sur le marché de détail, les services fixes traditionnels tels que le RTC sont en déclin et l'IP s'impose comme le standard de la transmission de la voix. En amont certaines offres de gros proposées par Orange (dégroupage total ou *bitstream* nu par exemple), ainsi que les déploiements de réseaux à très haut débit effectués par les opérateurs au cours des dernières années confèrent également à des opérateurs autres qu'Orange le contrôle de l'accès au service téléphonique des utilisateurs finals.

11. C'est dans ce contexte qu'Orange a communiqué à l'ARCEP et aux opérateurs alternatifs, le 11 février 2015, son intention d'arrêter l'exploitation de son réseau téléphonique commuté afin d'optimiser ses coûts sur un réseau dont les volumes décroissent rapidement, de rationaliser sa gestion de ressources humaines et de gérer les risques systémiques

induits par la fin de production et d'entretien des équipements RTC (voir développements aux points 22 à 24 ci-après).

12. La VLB représente désormais 71 % des abonnements à un service téléphonique sur les réseaux fixes[4]. Le revenu des services offerts sur les réseaux fixes bas débit (téléphonie fixe par le réseau téléphonique commuté, publiphonie et cartes), dont la quasi-totalité correspond aux revenus des abonnements et des communications sur le RTC sont passés de 5,3 milliards d'euros HT en 2012 à 3,4 milliards d'euros HT en 2016 et représentent 20 % de la totalité des revenus du fixe en 2016[5]. 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.

2. SUR LE MARCHÉ DU DÉPART D'APPEL

13. Le marché de gros du départ d'appel fixe est également impacté par la transition vers le tout-IP. Les réseaux commutés font de plus en plus place aux réseaux NGN, lesquels permettent aux opérateurs de mutualiser leurs réseaux de communication pour différents services.

14. Ces deux types de réseaux (RTC et NGN) se différencient notamment au travers de leur architecture d'interconnexion : le RTC est organisé hiérarchiquement afin de réduire les distances d'acheminement du trafic entre deux points, tandis que les réseaux NGN, qui ont été conçus pour transporter simultanément l'ensemble des services de communications électroniques à des débits importants sur une unique infrastructure de transport utilisant le protocole IP (les réseaux « tout-IP »), sont organisés de façon horizontale et les utilisateurs finals doivent disposer d'un modem/routeur chez eux pour accéder à ce type de réseau. Par conséquent, les opérateurs, compte tenu de la diminution du trafic RTC, souhaitent diminuer leur présence aux commutateurs d'abonnés (« CAA »), plus nombreux et proches des abonnés, et préfèrent désormais pour éviter des frais de maintenance collecter le trafic en un nombre de points plus limité à un niveau régional, voire national (« PRO »).

15. Enfin, certains opérateurs alternatifs souhaitent que l'interconnexion en mode IP se généralise comme protocole de transport des données de référence, pour la période 2017-2020. Alors que les réseaux ont historiquement été construits de manière spécialisée en fonction d'un usage donné (le réseau téléphonique pour la voix, les réseaux hertziens terrestres et les réseaux câblés pour la télévision, etc.), la numérisation croissante des contenus induit en effet une convergence de ces réseaux, amenés à acheminer toutes sortes de contenus échangés sous la forme de données contenues dans des « paquets IP ». Le réseau de transmission téléphonique n'échappe pas à ce phénomène.

[4] ARCEP, Observatoire des marchés des communications électroniques en France, 1er trimestre 2017.

[5] ARCEP, Observatoire des marchés des communications électroniques en France 2016, 19 mai 2017.

3. SUR LES REMÈDES ACTUELLEMENT EN VIGUEUR

16. Dans sa décision d'analyse des marchés n° 2014-1102 du 23 janvier 2015 actuellement en vigueur, l'ARCEP impose à Orange, opérateur dominant, les obligations suivantes[6] :

    a. Orange se voit aujourd'hui imposer l'obligation de fournir une offre de gros de sélection du transporteur (présélection[7] et sélection appel par appel[8]) et une offre de VGAST. L'offre VGAST permet aux opérateurs alternatifs de proposer au client final des offres commerciales combinant un accès analogique ou numérique au réseau téléphonique et des communications téléphoniques. En outre, 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 1er janvier 2017 ont été décidés.

    b. Orange se voit également imposer des obligations d'accès, de non-discrimination, de transparence, notamment de publication d'une offre de référence et de contrôle tarifaire.

C. LE NOUVEAU CYCLE DE RÉGULATION (2017-2020)

17. S'agissant du nouveau cycle d'analyse, deux évolutions majeures sont à prendre en considération, à savoir, d'une part, le retrait des marchés 1 et 2 de la liste des marchés pertinents soumis à régulation *ex ante* par la Commission européenne et d'autre part le projet d'arrêt du RTC par Orange dans le contexte particulier de la migration des réseaux vers le tout-IP.

1. LE RETRAIT PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE DES MARCHÉS EN CAUSE DE LA LISTE DES MARCHÉS PERTINENTS POUR LA RÉGULATION *EX ANTE*

18. La procédure d'analyse des marchés, issue du cadre européen du « paquet télécom », adopté en 2002, prévoit que chacun des régulateurs sectoriels des États membres de l'Union européenne conduit une analyse concurrentielle des marchés des communications électroniques nationaux et impose *ex ante*, le cas échéant, les obligations nécessaires pour assurer le développement de la concurrence sur ces marchés.

19. Dans sa dernière recommandation n° 2014/710/UE du 9 octobre 2014, la Commission européenne a retiré les marchés de l'accès au service téléphonique en position déterminée (marché 1) et du départ d'appel (marché 2) de la liste des marchés pertinents pour la régulation *ex ante* par les régulateurs sectoriels des États membres. La note explicative accompagnant la recommandation de 2014 indique dans une approche prospective que ces

---

[6] ARCEP, décision n° 2014-1102.

[7] La présélection permet au client de détail de choisir, pour l'ensemble de ses communications, à l'exception de ses appels à destination de numéros des services à valeur ajoutée (« SVA »), lesquels ne sont plus régulés, un opérateur différent de l'opérateur historique, qui reste en charge de l'accès au service téléphonique.

[8] La sélection appel par appel permet au client de détail de choisir pour chacun de ses appels, au moyen d'un préfixe de numérotation, l'opérateur en charge de l'acheminement.

marchés ne présentent plus de barrières significatives à l'entrée au niveau européen. L'abaissement des barrières à l'entrée serait la conséquence du développement des marchés, notamment le déclin de la téléphonie traditionnelle sur le RTC, et de l'émergence d'offres reposant sur des technologies alternatives. La Commission européenne constate en particulier une substituabilité entre les services fixes-mobile, la possibilité pour les opérateurs d'offrir leur propre service VoIP et la disponibilité des produits de gros[9].

20. Néanmoins, la Commission européenne laisse aux États membres la possibilité de réguler des marchés qu'elle aurait retirés de la liste des marchés pertinents soumis à une régulation *ex ante*, sous certaines conditions. La recommandation n° 2014/710/UE du 9 octobre 2014 indique en effet que les autorités de régulation nationales peuvent recenser et réguler des marchés autres que ceux énumérés dans la recommandation en vérifiant que *« les trois critères suivants sont remplis en même temps : (a) il existe des barrières élevées et non provisoires à l'entrée, qu'elles soient de nature structurelle, légale ou réglementaire ; (b) la structure du marché ne présage pas d'évolution vers une concurrence effective dans un délai déterminé, compte tenu de la situation de la concurrence fondée sur les infrastructures et autres facteurs, indépendamment des barrières à l'entrée ; (c) le droit de la concurrence ne permet pas de remédier à lui seul aux défaillances du marché constaté »*[10].

21. Ainsi, après analyse des trois critères identifiés par la Commission européenne dans sa recommandation du 9 octobre 2014 précitée, l'ARCEP propose dans son projet de décision de maintenir la régulation, d'une part du marché de détail de l'accès à un service téléphonique au public depuis un poste fixe uniquement pour la clientèle non résidentielle et, d'autre part, du marché de gros du départ d'appel associé (voir développements ci-après).

2. L'ARRÊT PROGRAMMÉ DU RTC PAR ORANGE

22. Comme indiqué au point 11 ci-dessus, dans un contexte de transition des réseaux vers le tout-IP, Orange a communiqué à l'ARCEP et aux opérateurs alternatifs, le 11 février 2015, son intention d'arrêter l'exploitation de son réseau RTC. L'ARCEP indique dans son projet de décision qu'Orange souhaite maintenir le RTC opérationnel aussi longtemps que la qualité de service peut être garantie (Orange s'est engagée à un suivi et un maintien de la qualité du service RTC).

23. Le calendrier d'extinction du RTC est le suivant :

    a. Fin 2018 : arrêt des ventes des offres de voix pour l'ensemble des lignes analogiques et des offres de gros sous-jacentes (arrêt de production de nouveaux accès RTC), mais maintien du parc existant au détail et en gros ;

    b. Fin 2019 : arrêt des ventes de l'ensemble des multi-lignes, des lignes numériques et des offres de gros sous-jacentes, mais maintien du parc existant au détail et en gros;

    c. Fin 2022 : arrêt technique du service RTC.

---

[9] European Commission, Explanatory Note accompanying 2014 EC recommandation, page 26.

[10] Recommandation de la Commission européenne n° 2014/710/UE du 9 octobre 2014, point 2.

24. L'arrêt de la production sera simultané sur l'ensemble de la métropole tandis que l'arrêt technique du service sera très progressif sur plusieurs années, selon un séquencement géographique par plaques. Pour offrir une solution de substitution aux offres de sélection du transporteur et VGAST associées au RTC, Orange a développé une offre d'accès et de collecte sur cuivre, offre de gros « Accès Essentiel », permettant aux opérateurs souscripteurs de proposer à leurs clients finals une offre uniquement téléphonique en mode IP. Pour bénéficier du service téléphonique avec cette offre, une box doit être installée chez le client final. Une expérimentation de l'offre « Accès Essentiel » sur la zone Finistère Sud est ouverte depuis le 16 janvier 2017. Une nouvelle version de cette offre devrait être introduite début 2018. L'Autorité rappelle que la migration forcée des clients en RTC vers d'autres prestations concurrentielles devra se faire en conformité avec le droit de la concurrence.

II. Analyse

A. SUR LA DÉLIMITATION DES MARCHÉS PERTINENTS

1. SUR LES MARCHÉS DE L'ACCÈS AU SERVICE TÉLÉPHONIQUE EN POSITION DÉTERMINÉE

25. La délimitation des marchés proposée par l'ARCEP dans son projet de décision soumis au présent avis reste inchangée par rapport aux analyses effectuées par l'ARCEP en 2005, 2008, 2011 et 2014. L'ARCEP confirme notamment son analyse en ce qui concerne la délimitation d'un marché résidentiel et d'un marché non résidentiel.

26. Ce marché comprend les produits d'accès utilisés principalement ou exclusivement pour l'accès au réseau téléphonique et incluant l'accès physique réseau, sur l'ensemble de la métropole, des DOM et des collectivités d'outre-mer de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon.

27. En ce qui concerne la distinction entre clientèle résidentielle et non résidentielle, l'ARCEP note que l'appétence de la clientèle résidentielle pour les offres multiservices en IP, qui incluent la téléphonie fixe en VLB et un accès à internet à haut ou très haut débit, ne trouve pas d'équivalent pour la clientèle non résidentielle, qui montre une proportion d'équipement en RTC beaucoup plus importante et stable.

28. Ainsi, 79 % des abonnements téléphoniques résidentiels en 2015 utilisent la VLB et environ un million de clients résidentiels par an délaissent le RTC. Seule une minorité de particuliers, souvent des personnes âgées, semble réticente au changement et à la migration de leur téléphone en IP.

29. En revanche, en ce qui concerne la clientèle non résidentielle, les entreprises restent aujourd'hui largement fidèles à la téléphonie classique. Ainsi, 98 % des entreprises ont toujours au moins un abonnement au téléphone fixe[11]. L'ARCEP note qu'en 2015, sur ce

[11] CDRT (club des dirigeants réseaux et télécoms), Livre Blanc : regards d'experts sur l'arrêt du RTC, impact sur les entreprises et conséquences sur l'écosystème, 2017.

marché, qui comprend six millions d'accès en RTC, Orange dispose de cinq millions d'accès et revend 1 million d'accès aux opérateurs alternatifs.

30. Le marché de l'accès au réseau téléphonique en position déterminée à destination de la clientèle non résidentielle se caractérise ainsi par un passage à l'IP plus lent que sur le marché à destination de la clientèle résidentielle : la part des abonnements téléphoniques en IP est passée de 13 % en 2010 à 31 % en 2015 sur ce dernier marché, tandis que, sur le marché résidentiel, la part des abonnements téléphoniques en IP est passée de 58 % à 79 % sur la même période[12]. En effet, le changement de technologie ou de prestataire est toujours perçu par les entreprises comme un risque important du point de vue de la qualité de service. Les entreprises préfèrent parfois dupliquer leur abonnement VLB par un accès RTC pour des questions de sécurisation de l'accès ou pour continuer à utiliser des équipements uniquement compatibles avec le RTC, comme les fax ou certains PABX. De la même manière, ces usages ne sont pas substituables avec les services mobiles. Enfin, le coût de migration vers les offres en IP représente un frein pour les entreprises[13].

31. Ainsi, tout comme dans ses précédentes analyses de marché, l'ARCEP distingue deux marchés de détail de l'accès au réseau téléphonique fixe : l'un à destination de la clientèle résidentielle et l'autre à destination de la clientèle non résidentielle. L'Autorité confirme la délimitation des marchés proposée par l'ARCEP.

2. SUR LE MARCHÉ DU DÉPART D'APPEL

32. Tout comme dans sa décision précédente de janvier 2015, l'ARCEP considère que le marché de gros du départ d'appel est celui des prestations de départ d'appel relatives à la sélection du transporteur, que seule Orange fournit et qui n'existe que sur les accès RTC. Elle exclut, comme elle l'avait déjà fait lors de la précédente analyse de marchés, les prestations de départ d'appel des services à valeur ajoutée qui sont assurées par l'ensemble des opérateurs. Il convient de noter que l'Autorité avait déjà donné un avis favorable à cette exclusion des SVA du marché pertinent dans ses avis n° 11-A-07 et n° 14-A-08. Le marché géographique comprend la métropole, les DOM et les collectivités d'outre-mer de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon.

33. Contrairement aux marchés de l'accès au service téléphonique en position déterminée qui se distinguent selon que la demande de détail est résidentielle ou non résidentielle, le marché du départ d'appel ne distingue pas selon ces types de demande.

34. L'Autorité approuve la délimitation du marché pertinent du départ d'appel en position déterminée proposée par l'ARCEP dans son projet de décision.

---

[12] ARCEP, consultation publique – Analyse des marchés pertinents de l'accès au service téléphonique et du départ d'appel en position déterminée - bilan et perspective, 30 mai – 27 juin 2017, page 22.

[13] CDRT (club des dirigeants réseaux et télécoms), Livre Blanc : regards d'experts sur l'arrêt du RTC, impact sur les entreprises et conséquences sur l'écosystème, 2017.

B. SUR LA PUISSANCE DE MARCHÉ D'ORANGE

35. Comme il a été vu au point 30 ci-dessus, le marché de l'accès au réseau téléphonique en position déterminée à destination de la clientèle résidentielle a connu une forte progression de la VLB au détriment du RTC. Ainsi, Orange ne dispose plus, sur ce marché, d'une puissance significative.

36. En revanche, l'ARCEP observe qu'Orange dispose d'une puissance significative sur le marché de détail de l'accès au réseau téléphonique fixe à destination des clients non résidentiels. En effet, il ressort de son projet de décision qu'Orange dispose toujours d'une part de marché en volume de 77 % en 2015 et en valeur de 1700 millions d'euros HT (soit 84 % du revenu total du marché).

37. Il en est de même sur le marché de gros du départ d'appel sur lequel Orange dispose d'une part de marché, selon l'ARCEP *« largement supérieure à 50 % et sans doute proche des 100 % »*[14].

38. En outre, Orange possède le réseau d'accès (boucle locale) qu'il est très difficile de dupliquer et bénéficie d'importantes économies d'échelle que les opérateurs alternatifs ne peuvent concurrencer.

39. Dans ces conditions, l'Autorité estime comme l'ARCEP qu'Orange dispose d'une puissance significative sur les marchés pertinents de l'accès au réseau téléphonique en position déterminée à destination de la clientèle non résidentielle ainsi que du départ d'appel.

C. SUR LES CRITÈRES DE MAINTIEN D'UNE RÉGULATION *EX ANTE*

40. L'ARCEP propose, dans son projet de décision soumis au présent avis, de lever la régulation en ce qui concerne le marché de détail de l'accès au réseau téléphonique fixe à destination de la clientèle résidentielle. En revanche, elle propose de maintenir la régulation sur le marché de détail de l'accès au réseau téléphonique fixe à destination de la clientèle non résidentielle, ainsi que sur le marché de gros du départ d'appel.

41. Pour ce faire, l'ARCEP doit vérifier que les trois critères décrits au point 20 du présent avis sont remplis, étant donné que, comme indiqué au point 19 ci-dessus, la Commission européenne a décidé de retirer les marchés 1 et 2 de la liste des marchés pertinents soumis à régulation *ex ante*.

[14] ARCEP, projet de décision de l'accès au service téléphonique pour la clientèle non résidentielle et du départ d'appel en position déterminée, 28 juillet 2017, page 44.

1. SUR LE MARCHÉ DE DÉTAIL DE L'ACCÈS À UN SERVICE TÉLÉPHONIQUE AU PUBLIC DEPUIS UN POSTE FIXE POUR LA CLIENTÈLE NON RÉSIDENTIELLE

a) Sur la présence de barrières élevées et non provisoires à l'entrée

42. L'ARCEP identifie, dans son projet de décision, *« deux barrières structurelles à l'entrée sur le marché relatives d'une part aux conditions économiques de fourniture d'une offre principalement téléphonique par un opérateur alternatif et d'autre part à la situation initiale et aux caractéristiques de la demande, qui crée une asymétrie entre l'opérateur historique et les nouveaux entrants »*[15].

43. Pour fournir des offres téléphoniques aux clients non résidentiels, Orange est la seule à disposer d'un réseau téléphonique public en position déterminée en propre, qui se compose d'une boucle locale cuivre et d'un RTC. Les opérateurs alternatifs devraient, pour offrir ces services, soit établir un réseau d'accès alternatif, ce qui représenterait un investissement considérable sur une technologie destinée à s'éteindre, soit acheter ou louer un réseau d'accès existant. Or, la location de la boucle locale d'Orange, via notamment le dégroupage, ne permet pas, selon l'ARCEP, à un opérateur alternatif de fournir, en l'état actuel, des offres économiquement compétitives par rapport à celles d'Orange (notamment par rapport aux offres d'accès numérique de base d'Orange), alors qu'il le permet sur le marché résidentiel. Il est donc difficile pour un opérateur alternatif de proposer des tarifs plus avantageux que ceux d'Orange pour une offre principalement téléphonique destinée aux clients non résidentiels, les coûts d'acquisition étant très élevés sur ce segment, notamment pour les petits sites.

44. En outre, le fonctionnement du marché de détail tend à constituer une barrière limitant les possibilités de développement des nouveaux entrants sur ce marché et favorisant les acteurs en place. En effet, comme indiqué au point 27 du présent avis, le réseau RTC est toujours privilégié par les entreprises, malgré le début de la migration du service téléphonique vers la VLB. La clientèle professionnelle reste donc aujourd'hui majoritairement fidèle à la téléphonie classique. En outre, les entreprises et les administrations, contrairement aux particuliers, continuent d'utiliser le RTC en complément de la VoIP ou d'un autre service. 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 de ces clients.

45. Par conséquent l'Autorité est d'avis qu'il existe des barrières à l'entrée élevées et non provisoires sur le marché de l'accès au réseau téléphonique fixe à destination de la clientèle non résidentielle, contrairement au marché résidentiel.

b) Sur l'évolution peu probable du marché vers une situation de concurrence effective et sur l'efficacité insuffisante du droit de la concurrence

46. La technologie du RTC étant en déclin et Orange ayant annoncé son arrêt, il est improbable qu'une concurrence effective existe sur le marché non résidentiel, sur la période 2017-2020 puisque les opérateurs alternatifs ont commencé à l'anticiper et à développer des offres VLB, en délaissant toute innovation du côté du RTC. Ceci explique par ailleurs qu'Orange

[15] ARCEP, projet de décision de l'accès au service téléphonique pour la clientèle non résidentielle et du départ d'appel en position déterminée, 28 juillet 2017, page 38.

dispose toujours de plus de 85 % de parts de marché en 2015 sur l'accès au réseau téléphonique fixe. Il apparaît toutefois que la concurrence sur le segment non résidentiel du marché de la VLB se développe mais à rythme limité, comparé au segment résidentiel (35 % versus 62 %), lequel connaît une forte pression concurrentielle venant de l'ensemble des opérateurs alternatifs.

47. Enfin, il est peu probable que le droit de la concurrence puisse remédier à lui seul à court terme aux défaillances du marché non résidentiel et notamment à l'existence de barrières à l'entrée élevées et non provisoires. En effet, le marché de l'accès au service téléphonique pour les entreprises est en grande partie contraint par des questions de compatibilité et de sécurisation des équipements et ne connaît dès lors pas de réelle pression concurrentielle du fait d'une technologie en fin de vie, pour laquelle il n'est pas envisageable que des opérateurs investissent aujourd'hui.

48. Ce constat conduit l'Autorité à considérer qu'une régulation *ex ante* du marché de détail de l'accès au réseau téléphonique fixe à destination de la clientèle non résidentielle reste pertinente, tandis qu'une levée de la régulation sur le marché de détail résidentiel apparaît appropriée.

2. SUR LE MARCHÉ DE GROS DU DÉPART D'APPEL

a) Sur la présence de barrières élevées et non provisoires à l'entrée

49. Dans la note explicative de la Commission européenne qui accompagne la recommandation de 2014 sur les marchés pertinents soumis à régulation *ex ante*, la Commission soutient que le marché de gros du départ d'appel ne devrait plus être soumis à une régulation *ex ante* notamment parce que ce marché ne présente plus de barrières à l'entrée au niveau européen. Comme indiqué au point 19 ci-dessus, la Commission indique que le renforcement de la substituabilité fixe-mobile, la possibilité pour les opérateurs de fournir leur propre service VoIP et la disponibilité des produits de gros ont pour effet de baisser les barrières à l'entrée. Or, le raisonnement de la Commission européenne ne s'applique pas à une partie, qui reste significative, de la demande en France, comme il a été vu précédemment. En effet, une grande partie de la clientèle non résidentielle ne peut toujours pas et ne pourra pas, à l'horizon de cette analyse, se passer d'équipements compatibles seulement avec le RTC, ce qui a pour conséquence de ralentir la migration de ces clients vers les produits de substitution envisagés par la Commission européenne, qu'ils soient fournis sur des accès IP ou mobile.

50. Ainsi, l'ARCEP estime qu'en France ces barrières à l'entrée existent toujours et qu'elles continueront à exister à court terme. La fourniture de la prestation du départ d'appel repose sur le contrôle d'un réseau en propre que seul Orange détient. La location même de la boucle locale d'Orange demande des investissements importants pour les opérateurs alternatifs qui ne bénéficieraient pas des mêmes économies d'échelle que l'opérateur historique.

51. Pour ces raisons, l'Autorité estime que des barrières élevées et non provisoires à l'entrée existent sur ce marché.

b) Sur l'évolution peu probable du marché vers une situation de concurrence effective et sur l'efficacité insuffisante du droit de la concurrence

52. Compte tenu des rigidités évoquées précédemment et de l'absence de rationalité pour les opérateurs alternatifs d'investir aujourd'hui dans les technologies RTC, le départ d'appel, qui est lié à cette technologie, a peu de chances d'évoluer vers une situation de concurrence effective.

53. Tout comme en ce qui concerne le marché de détail non résidentiel, l'Autorité estime que les barrières à l'entrée du marché du départ d'appel restent élevées et ne sont pas provisoires. Le seul droit de la concurrence ne permet pas, au cours du cycle d'analyse, de baisser ces barrières. La régulation *ex ante* semble donc nécessaire.

D. SUR LES REMÈDES

54. Dans son projet de décision soumis au présent avis, l'ARCEP propose d'imposer à Orange, en plus des obligations de non-discrimination, de qualité de service et de transparence, notamment les obligations suivantes :

    a. Obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès. L'ARCEP propose une réduction des points d'interconnexion nécessaires pour l'accès au départ d'appel. Il s'agit de remonter les points d'interconnexion pertinents[16] des commutateurs d'abonnés aux points de raccordements d'opérateurs ;

    b. Maintien de la régulation (notamment l'orientation vers les coûts) sur l'offre de la VGAST analogique et numérique et du départ d'appel associé.

55. Enfin, comme l'ARCEP l'avait annoncé lors du précédent cycle d'analyse des marchés, l'ARCEP propose de lever la régulation des offres de sélection du transporteur « sèches », vendues hors VGAST. En effet, le nombre de clients des offres de gros de départ d'appel qui ne sont pas associées à la VGAST est très faible (moins de 2 % du marché de détail) et en très net déclin.

56. La levée de la régulation des offres de sélection du transporteur « sèches » ayant été annoncée dès 2015 et l'Autorité ayant donné un avis favorable sur cette levée de régulation dans son avis n° 14-A-08 de 2014, il n'est pas nécessaire de revenir sur ce point dans le présent avis.

57. Ainsi, l'Autorité limitera ses remarques aux deux points suivants : les modalités d'interconnexion ainsi que le maintien des remèdes imposés sur l'offre de la VGAST et du départ d'appel associé en ce qui concerne la clientèle non résidentielle.

1. SUR LA RÉDUCTION DES POINTS D'INTERCONNEXION

58. L'ARCEP envisage d'imposer des obligations non tarifaires d'interconnexion et d'accès à Orange. Dans ce cadre, Orange devra continuer à fournir les prestations d'accès de départ

[16] Les points d'interconnexion pertinents sont définis comme ceux en-deçà desquels seul cet opérateur, qui contrôle l'accès au service téléphonique des utilisateurs finals auxquels sont affectés lesdits numéros, peut acheminer de manière efficace les appels qu'ils ont émis.

d'appel qu'elle devait déjà fournir lors du précédent cycle de régulation. Par ailleurs, l'ARCEP envisage de remonter les points d'interconnexion pertinents des CAA aux PRO. Le tarif régulé au départ d'appel de ces PRO devrait être sans surcoût par rapport au tarif régulé au départ des CAA. Cette obligation entrerait en vigueur 12 mois après la date de la décision d'analyse de marché.

59. En effet, au vu de la décroissance du trafic, les coûts fixes de collecte aux CAA deviennent très élevés par rapport au trafic collecté, ce qui risque de limiter l'accès des opérateurs alternatifs aux prestations régulées du départ d'appel. Orange a en outre indiqué à l'ARCEP qu'il acceptait cette remontée des points d'interconnexion pertinents des CAA au PRO, qui correspondait à une demande des opérateurs alternatifs.

60. Par ailleurs, l'ARCEP estime qu'il n'est pas nécessaire d'imposer à Orange de livrer le trafic RTC en IP. En effet, selon l'ARCEP, il n'apparaît pas proportionné d'exiger d'Orange de réinvestir dans des systèmes d'interconnexion et dans son réseau RTC pour faire lui-même la conversion de ses points d'interconnexion en IP alors que les systèmes d'interconnexion des opérateurs en RTC existent. Cela conduirait en outre à forcer Orange à investir massivement dans une technologie en voie d'extinction, ce qui serait inefficace.

61. L'Autorité estime que la diminution du nombre de points d'interconnexion proposée par l'ARCEP dans son projet de décision devrait permettre d'améliorer les conditions d'accès du départ d'appel des opérateurs.

2. SUR LE MAINTIEN DE LA RÉGULATION SUR L'OFFRE VGAST POUR LA CLIENTÈLE NON RÉSIDENTIELLE

62. La fourniture des prestations de VGAST et de départ d'appel en sélection du transporteur associé vise à permettre à la concurrence de se maintenir sur le marché de détail des offres fixes principalement téléphoniques à destination des clients non résidentiels.

63. Orange étant le seul opérateur à fournir ces prestations, l'ARCEP estime que l'absence d'obligation d'orientation vers les coûts sur ces prestations pourrait permettre à Orange de bénéficier d'une rente liée à sa position dominante sur le marché de gros du départ d'appel et à sa position sur les marchés de détail à destination de la clientèle non résidentielle.

64. L'Autorité à l'instar de l'ARCEP estime que sur un marché captif comme celui analysé, le maintien d'une obligation tarifaire telle que l'orientation vers les coûts semble nécessaire. Toutefois, dans le contexte de l'arrêt du RTC, il est probable que l'évaluation et la prévision des coûts deviendra un exercice rendu complexe par la baisse anticipée du nombre d'accès devant recouvrer une masse de coût fixe encore importante. C'est pourquoi l'Autorité estime, comme l'ARCEP, qu'il serait préférable de recourir à un contrôle tarifaire sous forme de *price cap*, à même de refléter les coûts ou fixer les niveaux tarifaires adaptés à un réseau en fin de vie.

E. CONCLUSION

65. L'Autorité émet un avis favorable à la mise en œuvre d'un nouveau cycle de régulation des marchés de l'accès au service téléphonique et du départ d'appel en position déterminée pour la période 2017-2020 comme le propose le projet d'analyse présenté par l'ARCEP.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Laure Dosogne Varaire, rapporteure, et l'intervention de M. Nicolas Deffieux, rapporteur général adjoint, par Mme Élisabeth Flüry-Hérard, vice-présidente, présidente de séance, Mme Claire Favre et M. Emmanuel Combe, vice-présidents.

La secrétaire de séance,	La présidente de séance,
Caroline Orsel	Élisabeth Flüry-Hérard

© Autorité de la concurrence