

ORIENTATIONS DE L'ARCEP CONCERNANT LES MARCHÉS FIXES

9 janvier 2017

Orientations de l'Arcep concernant les marchés fixes

Contenu

Avant-propos.....	3
1. La vision du marché de l'Autorité et les enjeux pour le régulateur.....	3
1.1 En route vers le Très Haut Débit	3
1.1.1 Maintenir un cadre favorable à l'investissement	3
1.1.2 Conserver l'option du levier tarifaire	4
1.1.3 Prendre en compte les spécificités des collectivités territoriales.....	4
1.2 La connectivité des entreprises françaises : un enjeu majeur pour leur numérisation	4
1.2.1 Développer des offres adaptées aux besoins des entreprises sur l'infrastructure FttH.....	4
1.2.2 Dynamiser les marchés à destination des entreprises	5
2 Adapter la régulation aux objectifs.....	5
2.1 La régulation sectorielle : prévenir plutôt que guérir.....	5
2.2 Adapter l'obligation de fourniture d'accès à l'évolution des déploiements et des besoins....	6
2.2.1 Assurer l'effectivité de l'accès aux infrastructures historiques	6
2.2.2 Développer sur l'infrastructure FttH des options de qualité de service renforcée adaptées aux besoins des entreprises	6
2.2.3 Lever les barrières à l'entrée sur le marché entreprises sans perturber le fonctionnement du marché résidentiel	7
2.2.4 Stabiliser les processus sur cuivre et alléger la régulation du bitstream	7
2.3 Sur un marché mature et en transition technologique, la non-discrimination est un élément essentiel au maintien de la dynamique concurrentielle.....	7
2.3.1 Lorsqu'Orange décide de commercialiser ses fibres surnuméraires en zones très denses, il devrait le faire dans des conditions non-discriminatoires pour ne pas perturber le jeu concurrentiel	8
2.3.2 L'effectivité de l'accès des opérateurs tiers aux immeubles d'Orange est de nature à éviter la constitution de barrières à l'entrée et, de ce fait, renforce la concurrence au bénéfice des utilisateurs finals	8
2.3.3 Une obligation de non-discrimination opérationnelle asymétrique est envisagée par l'Autorité pour éviter qu'Orange n'utilise son intégration verticale pour favoriser sa branche de détail et affaiblir ainsi la dynamique concurrentielle sur le réseau FttH.....	8
2.3.4 La mise en place d'une équivalence des intrants sur le marché entreprises	9
Prochaines étapes.....	9

Avant-propos

Au cours des derniers mois, l'Arcep a mené plusieurs consultations du secteur relatives aux marchés fixes¹. Ces consultations ont permis à l'Autorité d'affiner et d'enrichir sa réflexion sur l'état et les besoins du marché. Ce document de synthèse vient préciser les principaux enseignements qu'elle en a retenus, de manière transverse. Il précède les nouvelles consultations qui préciseront des projets de mesures envisageables, en particulier dans le cadre de l'analyse des marchés fixes.

1. La vision du marché de l'Autorité et les enjeux pour le régulateur

Le développement des réseaux fixes à très haut débit est une priorité pour le pays. La promotion des investissements et l'incitation à l'innovation dans les infrastructures de nouvelle génération sont ainsi des objectifs fixés par le législateur à l'Autorité.

La dynamique de déploiement apparaît à présent bien engagée sur le marché, alors que celle de migration reste à confirmer. L'Autorité entend veiller à leur poursuite et montée en puissance, dans la continuité du cadre en vigueur. Elle ne perçoit pas le besoin de mettre en place à ce stade de nouvelles mesures incitatives fortes, notamment via la tarification du cuivre, mais restera attentive à la dynamique d'investissement. La situation est différente sur le marché entreprises ; le développement et la démocratisation d'offres sur fibre optique pour les entreprises requièrent des impulsions franches. Sur ce marché, l'Autorité entend adapter sa régulation afin de stimuler la concurrence et permettre l'apparition de nouvelles offres.

1.1 En route vers le très haut débit

1.1.1 Maintenir un cadre favorable à l'investissement des opérateurs

Conformément aux objectifs qui lui sont assignés, l'Autorité a mis en place un cadre favorable à l'investissement. Le marché de l'internet fixe grand public est aujourd'hui dynamique, avec plusieurs opérateurs présents sur tout le territoire. L'investissement dans la boucle locale fixe à très haut débit est en nette progression et l'éligibilité des Français au FttH (7,0 millions de prises) a plus que doublé en trois ans alors que les abonnements ont quadruplé pour atteindre 1,9 million. Forte du constat de cette bonne dynamique, l'Autorité compte maintenir ce cadre fondé sur l'accès au génie civil de l'opérateur historique et la mutualisation du segment terminal des réseaux FttH.

L'introduction du statut de « zone fibrée » constituera par ailleurs une première étape en vue de l'extinction à terme du réseau de cuivre. L'objectif de ce statut, désormais inscrit à l'article L. 33-11 du code des postes et des communications électroniques dans sa rédaction issue de la loi pour une république numérique, doit être de définir des standards exigeants afin de déployer une infrastructure FttH de qualité, support d'une gamme d'offres complète, ainsi que de valoriser les déploiements effectués. L'Autorité s'y attachera au travers du cahier des charges qu'elle doit proposer au Gouvernement.

¹ http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/bilan_et_perspectives-ADM-HD_THD-juil2016.pdf
http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-projet-doc-marches-services-fixes-entreprises-juin2016.pdf
http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-projet-reco-acces-reseaux-fibreoptique-qualiteamelioree-juin2016.pdf
http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-evolution-regul-tarifs-paire-cuivre-230616.pdf

1.1.2 Conserver l'option du levier tarifaire

Le rapport Champsaur de 2015 sur la transition vers les réseaux à très haut débit et l'extinction du réseau cuivre a invité l'Autorité à envisager une tarification de la paire de cuivre incitative à la migration vers la fibre. À la suite de la consultation publique menée sur le sujet, l'Autorité considère que, de manière générale, les incitations favorables à l'investissement et à la migration dans le FttH sont en place pour la période de la prochaine analyse de marché. Il n'y a alors pas lieu de mobiliser dès à présent l'outil tarifaire. L'Autorité reste néanmoins vigilante sur la dynamique de transition vers le très haut débit – se réservant ainsi la possibilité d'utiliser le levier tarifaire si nécessaire – et poursuit ses travaux sur la tarification du cuivre, en articulation avec ceux sur la migration du réseau cuivre vers les réseaux à très haut débit. Afin de continuer à fournir la visibilité nécessaire aux acteurs, elle mettra en place un encadrement tarifaire triennal pour ce nouveau cycle.

1.1.3 Prendre en compte les spécificités des collectivités territoriales

Avec une zone d'intervention publique représentant 43 % de la population et 90 % du territoire national, les collectivités territoriales sont amenées à prendre une large part dans les déploiements des réseaux à très haut débit. Elles deviennent ainsi des utilisatrices importantes des offres de génie civil, de collecte ou d'hébergement des opérateurs, et tout particulièrement d'Orange. Il est ainsi essentiel, pour le succès du déploiement du très haut débit sur le territoire, de veiller à ce que ces offres tiennent compte des spécificités des collectivités territoriales et s'adaptent en tant que de besoin à ces interactions nouvelles. L'Autorité y sera attentive.

1.2 La connectivité des entreprises françaises : un enjeu majeur pour leur numérisation

Sur cette nouvelle infrastructure FttH en cours de déploiement, l'Autorité estime également essentiel que puissent se développer des offres qui soient adaptées aux entreprises et portées par un marché diversifié et dynamique.

1.2.1 Développer des offres adaptées aux besoins des entreprises sur l'infrastructure FttH

À l'heure actuelle, deux types d'offres sur fibre sont proposées aux entreprises. D'une part, les offres sur fibre optique dédiée qui sont les plus onéreuses car elles nécessitent un déploiement à la demande sur un réseau spécifique, privant les entreprises des bénéfices de la mutualisation des réseaux FttH. D'autre part, des offres qualifiées de « pro » sont offertes à partir de l'infrastructure FttH mais présentent deux écueils. Tout d'abord, elles ne sont disponibles que dans les immeubles éligibles au FttH qui comportent également de l'habitat résidentiel. Ensuite, elles ne permettent pas de répondre aux besoins d'entreprises ayant des exigences plus importantes que les utilisateurs résidentiels en termes de qualité de service.

Il semble donc nécessaire d'agir sur le marché de gros pour favoriser le développement d'une plus grande palette d'offres de détail à destination du marché entreprise sur l'infrastructure FttH, quel que soit l'opérateur qui la déploie. Ces offres de gros complémentaires, qui pourraient comprendre des options de qualité de service renforcée, devraient couvrir des qualités de service étagées du bas de marché jusqu'à un niveau équivalent aux garanties fournies dans les offres à débit symétrique actuellement disponibles sur cuivre (SDSL). Elles devraient par ailleurs permettre aux opérateurs qui co-investissent dans la boucle locale optique mutualisée de pouvoir tirer parti de ces investissements pour constituer leurs offres à destination des entreprises.

La qualité de ces offres de gros sur l'infrastructures FttH et des options de gros de qualité de service renforcée devrait enfin être mesurée et publiée, afin de permettre aux opérateurs de choisir de manière avisée les prestations qu'ils achèteront pour constituer leurs offres à destination des entreprises.

1.2.2 Dynamiser les marchés à destination des entreprises

Plus généralement, l'Autorité considère que le marché à destination des entreprises est, à l'heure actuelle, insuffisamment concurrentiel. Elle estime que cette situation est liée au faible nombre d'opérateurs capables de proposer des offres de gros activées. En effet, seuls deux acteurs mixtes verticalement intégrés sont présents sur le marché entreprise et sont à même, grâce à leurs économies d'échelle, de proposer des offres de gros à une échelle nationale. Pour favoriser une plus grande concurrence sur ce marché de gros activé et ainsi mettre à disposition des multiples opérateurs utilisant ces offres une plus grande diversité de solutions, leur permettant une meilleure différenciation, il semble important que de nouveaux acteurs puissent se positionner sur le marché de gros activé en s'appuyant sur des offres passives adéquates.

2 Adapter la régulation aux objectifs

2.1 La régulation sectorielle : prévenir plutôt que guérir

La position dominante historique d'Orange sur les infrastructures de boucle locale filaire ainsi que sa dynamique sur le déploiement et la commercialisation de la fibre optique invitent l'Autorité à la vigilance.

Les derniers chiffres à disposition de l'Autorité montrent une accélération des déploiements et des investissements d'Orange sur le FttH. L'Autorité se réjouit de cette dynamique en ce qu'elle permet d'apporter le THD plus rapidement aux clients finaux. Cette accélération a, par ailleurs, eu pour conséquences de doter Orange d'une avance importante à la fois en matière de couverture FttH, avec environ 4,7 millions de locaux couverts, et en termes de recrutements de clients de détail, avec environ trois quarts de parts de marché en flux. L'Autorité se félicite de cette dynamique et n'entend pas la freiner. Pour autant, l'Autorité entend veiller à ce qu'Orange ne soit pas structurellement tenté de mettre en place des obstacles susceptibles de ralentir les autres opérateurs investissant ou coinvestissant dans le FttH, aux fins de maintenir son avance.

Si l'action de l'Autorité de la concurrence vient sanctionner *ex post* des comportements abusifs, il en va tout autrement de la régulation sectorielle de l'Arcep mise en place lors des analyses de marché. Lors de ces exercices, le régulateur vient imposer aux opérateurs réputés puissants des obligations à même de prévenir des abus de position dominante dont les conséquences seraient fortement préjudiciables et potentiellement irréversibles, au détriment des utilisateurs finals et du secteur.

Parmi les obligations imposées à Orange, les obligations d'accès aux infrastructures et de non-discrimination appellent dans ce contexte une attention particulière en ce qu'elles permettent particulièrement aux opérateurs alternatifs d'animer le marché de détail.

2.2 Adapter l'obligation de fourniture d'accès à l'évolution des déploiements et des besoins

Afin de développer la concurrence et l'innovation sur les réseaux de nouvelle génération, il convient que les opérateurs puissent disposer d'un accès effectif aux infrastructures nécessaires. L'accès régulé aux infrastructures d'accueil d'Orange pour le déploiement de boucles locales en fibre optique constitue le socle du cadre réglementaire actuel et est désormais bien établi. Il convient néanmoins d'en assurer la pleine effectivité, ce qui peut nécessiter des ajustements ponctuels.

Au-delà, si l'accès aux boucles locales optiques mutualisées est assuré par la réglementation symétrique en vigueur, applicable à tous les opérateurs qui déploient de la fibre optique, les enjeux spécifiques du marché entreprises et la position particulière d'Orange sur ce marché peuvent justifier que les obligations imposées à Orange à ce sujet soient renforcées.

Dans le même temps, la régulation applicable aux produits de gros activés à destination du marché généraliste, sur lequel la concurrence a poursuivi ses développements, semble pouvoir être encore allégée.

2.2.1 Assurer l'effectivité de l'accès aux infrastructures historiques

Parmi les obligations d'accès imposées à Orange, l'obligation d'accès au génie civil est essentielle aux déploiements FttH. Cet accès a été imposé pour la première fois en 2008, avec la mise en place d'un guichet unique utilisé indifféremment par Orange et les autres opérateurs, lorsque les déploiements FttH n'en étaient qu'à leurs prémises. Il a par la suite été enrichi en élargissant l'accès, initialement réduit aux conduites d'Orange, aux appuis aériens. Alors que les déploiements FttH s'intensifient, l'Autorité entend inviter Orange à poursuivre l'amélioration de l'efficacité de l'accès au génie civil en clarifiant les règles applicables concernant les remises en état qui peuvent être nécessaires localement pour permettre le déploiement des réseaux à très haut débit en fibre optique. L'Autorité a également pris note des demandes des acteurs sur les aspects tarifaires. Elle réfléchit ainsi aux évolutions possibles de la tarification du génie civil, à des fins notamment de meilleure prise en compte de la diversité des situations locales, et travaille à donner une meilleure visibilité sur l'évolution de ces tarifs.

L'Autorité entend également veiller à ce qu'Orange lève les restrictions qui peuvent s'appliquer aux utilisateurs de ses offres de gros (ex. : fibre noire de collecte, hébergement dans les NRA, etc.), afin de leur permettre d'exploiter les synergies entre les différents usages qu'ils ont des réseaux déployés (haut et très haut débit, fixe et mobile, etc.)

2.2.2 Développer sur l'infrastructure FttH des options de qualité de service renforcée adaptées aux besoins des entreprises

À l'inverse de ce qu'il peut faire sur ses autres infrastructures, Orange ne propose pas, sur l'infrastructure FttH, d'offres d'accès permettant des garanties de qualité de service améliorée répondant aux besoins de toutes les entreprises, notamment sur le milieu de marché. Dans le cadre des consultations publiques de l'été 2016, Orange a proposé une offre sur fibre, caractérisée par une adaptation spécifique de l'architecture de sa boucle locale optique mutualisée, un positionnement haut de gamme et une étanchéité par rapport au co-investissement dans le FttH. *A contrario*, pour répondre aux attentes des entreprises avec des qualités de service améliorées, les autres opérateurs ont exprimé leur souhait de pouvoir réutiliser leurs investissements dans le FttH.

La position d'Orange sur le marché entreprise, tant sur le bas que sur le haut de marché, ne l'incite pas à répondre à cette demande. En effet, Orange est en position d'arbitrer entre ses différentes

infrastructures et pourrait limiter les opportunités de migration de la clientèle entreprise vers l'infrastructure FttH pour optimiser ses revenus de gros et de détail.

Dans ce contexte, afin de faire émerger au bénéfice des utilisateurs finals des options de qualité de service sur fibre répondant aux besoins très diversifiés du marché entreprise, l'Autorité envisage d'étendre à la boucle locale optique mutualisée l'obligation d'Orange de proposer de telles options telle qu'elle existe déjà sur la boucle locale cuivre.

2.2.3 Lever les barrières à l'entrée sur le marché entreprises sans perturber le fonctionnement du marché résidentiel

Orange dispose d'importantes parts de marché sur la fibre entreprise, tant sur le haut de marché (boucle locale dédiée avec des garanties de type garantie de temps de rétablissement en 4h) que sur le bas de marché (offres « pro » basées sur l'infrastructure FttH). Comme Orange déploie une grande partie des infrastructures nécessaires à proposer de telles offres sur fibre, il pourrait freiner le développement de nouveaux acteurs sur le marché de gros activé à destination des utilisateurs entreprises.

Aussi, afin de s'assurer qu'Orange ne cherche pas à préserver le *statu quo* sur le marché entreprise, l'Autorité envisage d'imposer à cet acteur de faire droit aux demandes raisonnables de fourniture d'offres de gros passives adaptées. Le cas échéant, ces offres passives devront notamment permettre aux opérateurs souhaitant se positionner sur le marché de gros activé de le faire dans des conditions techniques et économiques leur permettant de l'animer efficacement. Par conséquent, les offres passives proposées devront le cas échéant être adaptées à des opérateurs non mixtes, puisqu'il est possible que seuls des opérateurs pur entreprise désirent se positionner sur ce marché.

En revanche, ces offres passives n'ont pas vocation à servir le marché résidentiel, où la situation concurrentielle est très différente et sur lequel l'Autorité estime ne pas avoir besoin d'enrichir les obligations d'accès du cadre réglementaire existant. L'Autorité veillera donc à ce que les incitations à investir sur le marché généraliste restent en place, quitte à ce que ces offres passives soient restreintes au marché entreprise.

2.2.4 Stabiliser les processus sur cuivre et alléger la régulation du bitstream

Concernant enfin l'accès au réseau cuivre, l'Autorité constate que les processus opérationnels du dégroupage et du *bitstream* atteignent la maturité. L'enjeu sera désormais de les stabiliser, et de veiller au maintien de leur qualité de service. Cela pourra notamment passer par le développement de la transparence sur le niveau de qualité de service fournie et les occurrences des dysfonctionnements.

Sur le marché des offres activées généralistes (marché « 3b »), cette évolution pourra se traduire notamment par un allègement des obligations dans la zone dite « concurrentielle ».

2.3 Sur un marché mature et en transition technologique, la non-discrimination est un élément essentiel au maintien de la dynamique concurrentielle

Dans la phase de transition technologique que connaît aujourd'hui le marché du haut et du très haut débit, l'Autorité s'attache à garantir de manière transversale le respect du principe de non-discrimination pour éviter que les déploiements en fibre optique n'entraînent une régression d'un point de vue concurrentiel.

2.3.1 Lorsqu'Orange décide de commercialiser ses fibres surnuméraires en zones très denses, il devrait le faire dans des conditions non-discriminatoires pour ne pas perturber le jeu concurrentiel

En zones très denses, Orange dispose du réseau FttH le plus étendu. Des surcapacités existent sur ses déploiements horizontaux, en amont des points de mutualisation, qui n'entrent pas immédiatement dans le champ du cadre symétrique. Orange est donc, aujourd'hui, en mesure de commercialiser ses arbres PON surnuméraires dans le respect du droit commun de la concurrence, mais sans obligations sectorielles spécifiques.

L'existence d'offres commerciales d'accès à ses arbres PON confère à Orange le pouvoir de perturber le jeu concurrentiel. En effet, en l'absence d'obligations spécifiques, Orange pourrait être en mesure de favoriser un acteur plutôt qu'un autre et plus généralement de retarder les décisions d'investissement des opérateurs alternatifs dans l'attente d'une réponse sur la disponibilité de capacités mobilisables sur les déploiements horizontaux d'Orange.

L'Autorité a donc décidé d'interroger le secteur sur les mérites d'une obligation pour Orange de non-discrimination sur la commercialisation de ses arbres PON en zones très denses auprès des opérateurs tiers.

2.3.2 L'effectivité de l'accès des opérateurs tiers aux immeubles d'Orange est de nature à éviter la constitution de barrières à l'entrée et, de ce fait, renforce la concurrence au bénéfice des utilisateurs finals

Le législateur a décidé que l'opérateur d'infrastructure FttH est tenu de faire droit aux demandes raisonnables d'accès des opérateurs commerciaux au segment terminal du réseau en fibre optique, dans des conditions transparentes et non-discriminatoires.

Orange est le principal opérateur d'infrastructure en zones très denses. Il a réalisé les colonnes montantes de 44 % des logements, principalement des points de mutualisation intérieurs (PMI), qu'il a adductés. Par ailleurs il a largement déployé son réseau horizontal pour adducter les PMI des immeubles équipés par d'autres opérateurs et déclare, dans les deux cas de figure, ne pas rencontrer de difficultés opérationnelles particulières à l'inverse des autres opérateurs.

Il est possible que la présence d'Orange dans l'ensemble des immeubles avec son réseau cuivre, héritage de l'histoire, lui 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 soulève la question de l'effectivité de l'accès des opérateurs commerciaux aux immeubles équipés par Orange.

L'Arcep souhaite consulter les acteurs sur les mérites d'une obligation de non-discrimination qui conduirait Orange à assurer l'effectivité de l'accès des tiers aux PMI qu'il a déployés. Cette obligation pourrait conduire Orange à proposer l'accès à des fibres d'adduction surnuméraires et le cas échéant à tirer de nouvelles fibres d'adduction au bénéfice des autres opérateurs.

2.3.3 Une obligation asymétrique de non-discrimination dans les processus opérationnels est envisagée par l'Autorité pour éviter qu'Orange n'utilise son intégration verticale pour favoriser sa branche de détail et affaiblir ainsi la dynamique concurrentielle sur le réseau FttH

Orange occupe une position particulière sur les réseaux FttH qui pourrait le conduire à exploiter, à terme, plus de 70 % des lignes dans les zones d'initiative privée. Dans ce contexte, il existe un risque

qu'il utilise son intégration verticale pour renforcer, via les processus opérationnels, la position de sa branche de détail au détriment des tiers.

L'Autorité note que les processus opérationnels constituent un enjeu concurrentiel particulièrement important dans une phase de migration technologique, qui plus est sur un marché mature. En effet, il est souhaitable que la dynamique concurrentielle observée sur le réseau de cuivre puisse se poursuivre sur la fibre dès lors que les opérateurs auraient décidé d'investir ou de coinvestir dans le FttH. En particulier, les opérateurs doivent pouvoir commercialiser leurs accès dans les mêmes conditions opérationnelles. À la suite des consultations publiques lancées cet été, plusieurs opérateurs ont fait part à l'Autorité du caractère essentiel de cette question pour l'animation concurrentielle du marché.

Par ailleurs, Orange est le principal contributeur d'Interop'Fibre, le groupe de l'industrie chargé de la normalisation des processus d'échanges d'information. Le nombre d'acteurs et le fonctionnement par consensus du groupe peuvent générer des lenteurs, la normalisation des processus de vente externe progresserait ainsi moins vite que les processus d'autofourniture. Dans ce contexte, il est important qu'Orange dispose des incitations favorables à une amélioration rapide des processus et plus généralement du fonctionnement d'Interop'Fibre.

L'ensemble de ces raisons conduira l'Autorité à interroger le secteur sur les mérites et l'étendue d'une obligation asymétrique de non-discrimination en matière de processus opérationnels.

2.3.4 La mise en place d'une équivalence des intrants sur le marché entreprises

Enfin, faisant suite à la récente sanction de l'Autorité de la concurrence et la mise en demeure d'Orange par l'Autorité sur son offre de génie-civil, toutes deux pour des pratiques discriminatoires sur le marché entreprise, l'Autorité envisage de renforcer son dispositif visant la non-discrimination sur ce marché. Ainsi, l'Autorité s'interroge sur la pertinence d'imposer à Orange une équivalence des intrants (dite « Eol » pour *equivalence of inputs*) sur les nouvelles offres entreprise que cet opérateur pourrait être amené à proposer à partir de la boucle locale optique mutualisée.

Prochaines étapes

L'Autorité finalise la préparation des documents d'analyse de marché, sur la base des orientations ainsi formulées.

Courant janvier, l'Autorité mettra en consultation publique les projets d'analyse de marché 3a, 3b et 4, pour une période de 5 semaines. À l'issue de cette consultation, les projets seront transmis pour avis à l'Autorité de la concurrence, conjointement avec les réponses formulées par les acteurs du marché lors de la consultation publique.

Sur la base de ces retours, l'Autorité pourra adapter et compléter les projets de décisions. Les acteurs du marché seront alors consultés une seconde fois, au cours du second trimestre, avant que les projets de décisions ne soient transmis à la Commission européenne.