



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 18.9.2014

C(2014) 6809 final

Autorité de régulation des
communications électroniques et
des postes (ARCEP)

7, square Max Hymans
75730 Paris-Cedex 15
France

À l'attention de:
M. Jean-Ludovic Silicani
Président

Télécopie: + 33 1 40 47 72 02

Monsieur,

Objet: décision de la Commission concernant l'affaire FR/2014/1643: accès au réseau téléphonique public en position déterminée pour les abonnés résidentiels et non résidentiels en France;

décision de la Commission concernant l'affaire FR/2014/1644: départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée;

observations formulées conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2002/21/CE

I. PROCEDURE

Le 19 août 2014, la Commission a reçu de l'autorité réglementaire nationale française, l'*Autorité de régulation des communications électroniques et des postes* (ARCEP), une notification concernant la quatrième analyse des marchés (i) de l'accès au réseau téléphonique public en position déterminée pour les abonnés résidentiels et non résidentiels en France et (ii) du départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée en France¹.

Deux consultations nationales² ont eu lieu du 20 février au 21 mars 2014 et du 15 mai au 18 juin 2014.

Une demande d'information a été envoyée à l'ARCEP³ le 28 août 2014 et la réponse a été

¹ Correspondant respectivement aux marchés n° 1 et 2 de la recommandation de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, JO L 344 du 28.12.2007, p. 65, ci-après «la recommandation de 2007».

² Conformément à l'article 6 de la directive «cadre».

³ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la directive «cadre».

enregistrée le 3 septembre 2014.

Conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive «cadre», les autorités réglementaires nationales (ARN), l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) et la Commission peuvent formuler des observations sur les projets de mesures notifiés à l'autorité réglementaire nationale concernée.

II. DESCRIPTION DU PROJET DE MESURE

II.1. Contexte

En juin 2011, l'ARCEP a notifié à la Commission sa troisième analyse des marchés de l'accès au réseau téléphonique public en position déterminée pour les abonnés résidentiels et non résidentiels en France (affaire FR/2011/1234) et du départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée en France (affaire FR/2011/1235). L'ARCEP a établi que France Télécom (FT) disposait d'une puissance significative (PSM) sur ces deux marchés et lui a imposé un ensemble de mesures correctrices comprenant les obligations de vente en gros de l'accès au service téléphonique (VGAST) et des obligations de sélection et de présélection du transporteur. La Commission a invité l'ARCEP à encourager une migration en temps utile vers l'interconnexion IP.

II.2. Définition du marché

II.2.1. Accès au service téléphonique public

Comme lors de ses précédentes analyses de marché, l'ARCEP a inclus dans le marché toutes les formes d'accès fixe au réseau téléphonique public qui sont utilisées, exclusivement ou principalement, pour la fourniture de services de téléphonie vocale, quelle que soit la technologie sous-jacente (réseaux de cuivre, de fibre optique et réseaux coaxiaux, notamment). L'autorité a exclu du marché pertinent les services d'accès utilisés pour fournir non seulement la téléphonie mais aussi le haut débit, ainsi que les services de téléphonie fournis indépendamment de l'accès, et les services d'accès pour la téléphonie mobile.

L'ARCEP continue à définir deux marchés distincts de l'accès fixe, l'un pour les abonnés résidentiels et l'autre pour les abonnés non résidentiels. L'autorité explique que, même si certains types d'accès sont achetés aussi bien par des abonnés résidentiels que par des abonnés non résidentiels, les caractéristiques associées à ces produits diffèrent fortement d'un marché à l'autre⁴.

Le marché géographique correspond au territoire de la France métropolitaine, aux départements d'outre-mer et aux collectivités d'outre-mer de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

II.2.2. Marché du départ d'appel

Le départ d'appel désigne le service de gros d'acheminement d'appels en provenance de numéros fixes ouverts à l'interconnexion sur un réseau public de communications électroniques d'un point de terminaison du réseau jusqu'aux points d'interconnexion pertinents. Le marché de produits pertinent comprend des services de communications

⁴ Ainsi, pour l'accès non résidentiel, les commandes d'accès sont souvent centralisées, les dates de livraisons des commandes harmonisées et les commandes portent généralement sur des services avancés qui font l'objet d'une procédure d'appel d'offres. L'une des caractéristiques les plus marquantes est l'exigence relative à la qualité de service, qui est nettement plus élevée pour les entreprises. Les structures tarifaires (et les remises accordées) ne sont en conséquence pas identiques pour les abonnés résidentiels et les abonnés non résidentiels.

vocales interpersonnelles (via la sélection du transporteur) et l'accès à l'internet bas débit, mais contrairement aux analyses de marché précédentes, il exclut les communications à destination de numéros de services à valeur ajoutée (SVA).

L'ARCEP explique que le départ d'appel à destination de numéros SVA présente des spécificités structurelles, notamment en ce qui concerne la chaîne de valeur autour de laquelle ces services sont structurés et fournis, ce qui justifie qu'ils soient exclus du marché pertinent⁵. L'autorité indique en outre que chaque opérateur de départ détient, structurellement, un monopole sur la fourniture du départ d'appel à destination de numéros SVA pour ses clients finals. Par conséquent, alors qu'Orange est soumise à une régulation de type PSM en fonction des résultats de l'analyse de marché précédente, l'ARCEP a mis en œuvre, depuis 2007, un régime symétrique pour la régulation des prestations de départ d'appel à destination de numéros SVA fournies par tous les opérateurs⁶. L'autorité explique que, à l'issue de l'analyse de marché en cours, compte tenu de la dynamique du marché du départ d'appel à destination de numéros SVA, Orange sera soumise à des obligations symétriques et les mesures de régulation de type PSM relatives aux numéros SVA seront supprimées.

Le marché géographique pertinent correspond au territoire de la France métropolitaine, aux départements d'outre-mer et aux collectivités d'outre-mer de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

II.4. Détermination de la puissance sur le marché

II.4.1. Accès au réseau téléphonique public

L'ARCEP propose de désigner Orange comme entreprise disposant d'une puissance significative sur les marchés de l'accès fixe au réseau téléphonique public pour les abonnés résidentiels et pour les abonnés non résidentiels.

Le principal critère retenu par l'ARCEP est la taille importante de la part de marché d'Orange, qui a légèrement diminué avec le développement de la VGAST mais conserve une importance significative sur les deux marchés de l'accès pour les abonnés résidentiels⁷ et pour les abonnés non résidentiels⁸. L'ARCEP considère que i) les

⁵ Les clients des opérateurs achetant la prestation de départ d'appel à destination de numéros SVA sont des éditeurs de services à valeur ajoutée dont l'objectif principal est de commercialiser leurs services par voie téléphonique. À l'inverse, les opérateurs achetant les prestations de départ d'appel via la sélection du transporteur, ou pour l'accès à internet bas débit, ont pour clients des utilisateurs finals résidentiels ou non résidentiels, dont l'objectif principal est de communiquer entre eux ou d'accéder à des informations. De plus, les prestations de départ d'appel via la sélection du transporteur et pour l'accès à l'internet bas débit sont fournies exclusivement par Orange, alors que le départ d'appel à destination de numéros SVA est désormais fourni par tous les opérateurs départ (y compris au départ des accès mobiles). Dans sa réponse à la demande d'information, l'ARCEP explique que la structure du marché du départ d'appel a évolué de manière significative au cours des dernières années, et que la part du marché du départ d'appel à destination de numéros SVA détenue par les opérateurs tiers est de plus en plus importante. L'autorité estime donc que sa décision d'exclure le marché du départ d'appel à destination de numéros SVA du marché pertinent est justifiée.

⁶ Voir FR/2007/0608. Dans sa réponse à la demande d'information, l'ARCEP indique que, dans le cadre de la régulation symétrique, tous les opérateurs de départ tiers ont l'obligation de faire droit aux demandes raisonnables (i) d'accès émanant de fournisseurs de SVA, (ii) de facturation et de récupération des coûts et (iii) d'accès à des numéros SVA. En cas de désaccord entre les acteurs, l'ARCEP intervient en réglant les litiges. L'autorité explique que, dans le cadre de la régulation symétrique, Orange est soumise à des obligations en matière d'accès et de tarification équivalentes mais plus strictes (plafonds tarifaires).

⁷ Environ 92,5 % en volume et en valeur. La part de marché des autres opérateurs se monte à environ 6,5 % (elle est presque réduite à zéro si on exclut les services fondés sur la VGAST).

⁸ Environ 83 % en volume et en valeur. La part de marché des opérateurs tiers se monte à environ 5 %

difficultés à dupliquer l'infrastructure d'Orange et ii) l'existence d'économies d'échelle et de gamme non négligeables constituent des critères supplémentaires. L'ARCEP conclut qu'il n'y a pas de signe annonçant une évolution vers une concurrence effective et que, en l'absence d'obligation de fournir un accès de gros, Orange pourrait rétablir un monopole sur le marché.

L'ARCEP a analysé la dynamique du marché et a observé une transition rapide des services de téléphonie fondés sur RTPC vers les services de téléphonie sur IP⁹. Néanmoins, l'autorité explique qu'Orange reste encore en position de force sur le marché de l'accès au réseau téléphonique public en position déterminée puisque les opérateurs tiers fournissent des services de téléphonie dans le cadre d'offres multiservices (*double play* ou *triple play*), lesquels ne peuvent pas se substituer aux abonnements aux services de téléphonie seuls fournis à partir d'un accès au réseau téléphonique public¹⁰. En ce qui concerne le segment non résidentiel, l'ARCEP explique que la concurrence reste encore assez faible, principalement parce que les abonnés non résidentiels hésitent à passer aux services vocaux fondés sur le haut débit (crainte de subir une dégradation de la qualité ou des interruptions de service) et que les opérateurs tiers ont des difficultés à s'imposer sur le marché en raison des coûts commerciaux. L'autorité indique, dans sa réponse à la demande d'information, qu'elle va cependant suivre de près l'évolution du marché, notamment en ce qui concerne l'apparition d'une offre de téléphonie nationale reposant sur une autre architecture que le RTPC historique d'Orange.

II.4.2. Marchés du départ d'appel

L'ARCEP propose de désigner Orange comme entreprise disposant d'une puissance significative sur le marché du départ d'appel en position déterminée. Pour parvenir à cette conclusion, l'autorité se fonde sur les critères suivants: part de marché¹¹, contrôle d'infrastructures difficiles à dupliquer, économies d'échelle et de gamme, absence de contre-pouvoir d'acheteur d'opérateurs tiers et perspectives limitées d'évolution du marché¹².

II.5. Mesures correctrices fondées sur la régulation

L'ARCEP propose de maintenir les obligations suivantes sur les marchés de l'accès au réseau téléphonique et du départ d'appel. (i) accès et interconnexion, (ii) non-discrimination, (iii) transparence (offres de référence notamment), (iv) indicateurs de qualité de service, (v) contrôle tarifaire et (vi) obligations comptables.

En ce qui concerne la régulation de l'accès sur le marché du départ d'appel, Orange doit continuer à fournir des services de départ d'appel fondés sur le protocole «SS7», encore largement majoritaire aux interfaces d'interconnexion. En outre, Orange doit faire droit

(elle est presque réduite à zéro si on exclut les services fondés sur la VGAST.

⁹ En 2012, 56 % des abonnements téléphoniques étaient fondés sur IP (VoB), contre 5 % en 2005.

¹⁰ Alors que les tarifs des offres multiservices comprenant la téléphonie, l'internet et la télévision démarrent généralement à 30 €/mois, l'abonnement téléphonique mensuel seul est vendu entre 15,90 et 16,96 €/mois. Certaines offres multiservices *double play* se situent dans la même fourchette de prix que l'abonnement téléphonique seul mais elles ne sont disponibles que sur une partie limitée du territoire.

¹¹ Orange détient 100 % des parts de marché. Orange est seule à fournir ce service.

¹² L'ARCEP note toutefois que la fourniture de services de départ d'appel est en déclin en ce qui concerne, notamment, la fourniture d'internet à bas débit (compte tenu du développement du haut débit) et la présélection appel par appel. L'autorité suivra de près la transition de ces services vers la VGAST, qui est de plus en plus utilisée.

aux demandes raisonnables d'accès émanant des opérateurs tiers relatives aux nouvelles architectures d'interconnexion¹³. Sur le marché de l'accès au réseau téléphonique public, l'ARCEP propose de maintenir les obligations de fournir la présélection du transporteur, la sélection appel par appel et la VGAST déjà imposées à Orange¹⁴.

En ce qui concerne l'obligation de contrôle tarifaire, l'ARCEP propose de maintenir l'obligation d'appliquer des tarifs orientés vers les coûts pour la sélection appel par appel et la présélection du transporteur ainsi que pour l'internet à bas débit. Toutefois, l'autorité explique que les services de sélection appel par appel sont en net déclin depuis la dernière analyse de marché, tandis que les opérateurs tiers fournissent de plus en plus de services téléphoniques fondés sur la VGAST. Dans ces conditions, et afin d'encourager les opérateurs de sélection appel par appel et de présélection du transporteur à passer aux produits VGAST, l'ARCEP propose de mettre en œuvre une déréglementation progressive pour les produits «secs» de sélection appel par appel et de présélection du transporteur, en remplaçant l'obligation d'orientation vers les coûts des tarifs de ces prestations par l'interdiction de pratiquer des tarifs excessifs, à compter du 1^{er} janvier 2017¹⁵.

III. OBSERVATIONS

Au vu de la présente notification et des informations supplémentaires fournies par l'ARCEP, la Commission souhaite formuler les observations suivantes¹⁶:

Régulation des services à valeur ajoutée

L'ARCEP propose d'exclure le départ d'appel à destination de services à valeur ajoutée (SVA) du marché de gros du départ d'appel, de supprimer les mesures réglementaires PSM imposées à Orange à cet égard et de s'en remettre exclusivement à un cadre réglementaire symétrique qui est en vigueur depuis 2007 conformément à l'article 5 de la directive «accès», en ce qui concerne les prestations de départ d'appel à destination de numéros SVA en France.

La Commission admet que la fourniture de SVA est caractérisée par la présence d'acteurs (fournisseurs et éditeurs de SVA) et d'une dynamique de marché très particuliers (nombre d'acteurs dans la chaîne de valeur et complexité de leurs relations, nécessité de garantir la connectivité de bout en bout), ce qui peut

¹³ L'ARCEP explique que, jusqu'à présent, bien qu'Orange fournisse déjà des services de terminaison d'appel sur IP à un nombre réduit de points d'interconnexion, l'interconnexion reste encore nécessaire dans un grand nombre de commutateurs d'abonnés. Au vu de la réduction du nombre de points nécessaires pour l'interconnexion IP, l'autorité a l'intention d'harmoniser les points d'interconnexion pour les services de terminaison et de départ d'appel. L'ARCEP examinera les travaux déjà réalisés par l'association sectorielle pertinente dans ce domaine pour mettre en place, une fois que le projet de mesure aura été adopté, un calendrier relatif à la transition vers l'interconnexion IP.

¹⁴ Orange doit veiller à ce que la VGAST permette aux demandeurs d'accès de fournir des offres multiservices. La VGAST doit être fournie avec les services de connexion et de colocalisation associés nécessaires. En outre, Orange sera autorisée, moyennant un préavis d'une durée minimale de 5 ans adressé aux demandeurs d'accès, à ne plus offrir de VGAST si elle cesse de fournir des services de téléphonie sur son réseau de cuivre classique.

¹⁵ L'augmentation des tarifs à compter du 1^{er} janvier 2017 doit être progressive et raisonnable. L'autorité estime que la première augmentation ne devrait pas générer pour Orange un taux de marge excédant 5 à 10 % la première année (2017). Les prestations associées sont soumises soit à l'obligation d'orientation vers les coûts (c'est le cas de la colocalisation, par exemple), soit à l'interdiction de pratiquer des tarifs excessifs (c'est le cas des services de connexion reproductibles par les opérateurs tiers).

¹⁶ Conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive «cadre».

amener à conclure que ces services devraient bénéficier d'un traitement différent de celui qui est accordé aux autres services de départ d'appel.

Toutefois, la Commission rappelle que, selon elle, l'article 5 de la directive «accès» doit être utilisé avec précaution, compte tenu du principe général consacré par le cadre réglementaire de l'UE dans le domaine des télécommunications, selon lequel il ne faut imposer des mesures de régulation qu'en cas de nécessité, et que ces mesures doivent être proportionnées à la défaillance du marché constatée¹⁷. La Commission souhaite souligner que certaines des données fournies par l'ARCEP dans sa réponse à la demande d'information montrent que, en ce qui concerne la fourniture de SVA, les parts de marché des opérateurs tiers ont considérablement augmenté avec le déploiement de leurs boucles locales, notamment pour les SVA fournis sur des plateformes «VoB»¹⁸.

Dans ces circonstances, la Commission peut suivre l'argumentation de l'ARCEP quant à la suppression de la régulation PSM précédemment imposée à Orange en ce qui concerne la fourniture de prestations de départ d'appel à destination de numéros SVA. Toutefois, en l'absence d'analyse détaillée depuis 2007, la Commission se demande si le cadre réglementaire symétrique appliqué à Orange et à d'autres opérateurs est toujours approprié. La Commission estime que le marché du départ d'appel à destination de numéros SVA, qui a été exclu du champ d'application de la mesure notifiée, doit être examiné de manière approfondie par l'ARCEP.

La Commission invite par conséquent l'ARCEP à procéder à une analyse sur la base de données de marché à jour concernant la fourniture des SVA, ainsi que les prestations de départ d'appel à destination de numéros SVA en France, afin de justifier l'imposition de mesures correctrices, le cas échéant, conformément aux dispositions de l'article 5 de la directive «accès». Cette analyse devra faire l'objet d'une consultation conformément à l'article 7 de la directive «cadre».

Conformément à l'article 7, paragraphe 7, de la directive «cadre», l'ARCEP doit tenir le plus grand compte des observations formulées par les autres ARN, par l'ORECE et par la Commission et peut adopter le projet de mesure qui en découle, auquel cas elle en informe la Commission.

La position de la Commission sur cette notification particulière est sans préjudice de toute position qu'elle pourrait prendre concernant d'autres projets de mesure notifiés.

¹⁷ UK/2013/1515.

¹⁸ Selon l'ARCEP, en 2012, les opérateurs tiers fournissaient plus de [...] du trafic SVA (contre [...] en 2010), alors qu'ils détiennent [...] de l'accès fourni sur haut débit.

Conformément au point 15 de la recommandation 2008/850/CE¹⁹, la Commission publiera ce document sur son site Internet. La Commission ne considère pas les informations qu'il contient comme confidentielles. Si vous considérez que, conformément à la réglementation de l'Union européenne et à la réglementation nationale en matière de secret des affaires, ce document contient des informations confidentielles que vous souhaiteriez voir supprimer avant toute publication, vous devez en informer la Commission²⁰ dans un délai de trois jours ouvrables suivant réception de la présente²¹. Dans ce cas, vous devez motiver votre demande.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma haute considération.

Pour la Commission,
Robert Madelin
Directeur général

AMPLIATION CERTIFIÉE CONFORME
Pour la Secrétaire générale,

Jordi AYET PUIGARNAU
Directeur du Greffe
COMMISSION EUROPÉENNE

¹⁹ Recommandation 2008/850/CE de la Commission du 15 octobre 2008 concernant les notifications, délais et consultations prévus par l'article 7 de 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, JO L 301 du 12.11.2008, p. 23.

²⁰ Toute demande doit être envoyée soit par courrier électronique à l'adresse CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu, soit par télécopie au: + +32 2 298 87 82

²¹ La Commission peut informer le public des résultats de son évaluation avant la fin de cette période de trois jours.