

Avis n° 17-A-13 du 25 septembre 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 fourniture en gros de terminaison d'appel sur les
réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée et
sur les réseaux mobiles individuels pour la période 2017-2020

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 10 juillet 2017 sous le numéro 17/0197 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 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE (2009/396/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 ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement, les représentants de l'ARCEP entendus lors de la séance du 12 septembre 2017 ;

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

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

1. Par lettre enregistrée le 10 juillet 2017 sous le numéro 17/0197 A, l'ARCEP a sollicité l'avis de l'Autorité de la concurrence, notamment, sur la définition des marchés pertinents et la désignation des opérateurs exerçant une influence significative sur les marchés de gros de la terminaison d'appel (ci-après « TA ») vocal fixe et mobile des opérateurs 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 de la concurrence, les marchés de produits et de services du secteur des communications électroniques pour lesquels elle souhaite imposer *ex ante* des obligations particulières aux opérateurs exerçant une influence significative.
3. Le présent avis concerne les marchés de gros de la terminaison d'appel vocal fixe et mobile. Il s'inscrit dans le cadre du cinquième cycle d'analyse des marchés de la téléphonie fixe et mobile et porte sur la période 2017-2020. Il fait notamment suite aux avis n° [13-A-15](#) et [13-A-16](#) de l'Autorité de la concurrence du 14 octobre 2013¹ déjà rendus dans ce cadre.
4. Après avoir présenté la demande d'avis (I), l'Autorité limitera ses remarques aux évolutions constatées sur ces marchés depuis les avis n° 13-A-15 et 13-A-16 précités (II).

I. Constatations

5. Après quelques rappels sur le contexte économique, technologique et réglementaire (I.A), l'Autorité reviendra sur la régulation mise en place par l'ARCEP au cours du précédent cycle de régulation (I.B), avant d'examiner les évolutions envisagées dans le nouveau cycle de régulation (I.C).

A. LA TERMINAISON D'APPEL VOCAL FIXE ET MOBILE

1. LA TERMINAISON D'APPEL VOCAL FIXE

6. Les marchés concernés par cette première partie, identifiés par la Commission européenne dans sa recommandation du 9 octobre 2014 susvisée² comme étant susceptibles de faire l'objet d'une régulation *ex ante* par les régulateurs sectoriels des États membres, sont les

¹ Avis n° 13-A-15 du 14 octobre 2013 relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes portant sur l'analyse des marchés de gros de la terminaison d'appel vocal fixe des opérateurs en métropole et outre-mer pour la période 2014-2016, et n° 13-A-16 du 14 octobre 2013 relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes portant sur l'analyse des marchés de gros de la terminaison d'appel vocal mobile des opérateurs en métropole et outre-mer pour la période 2014-2016.

² cf. 2014/710/UE : recommandation de la Commission 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.

« réseaux téléphoniques publics en position déterminée », c'est-à-dire les réseaux des opérateurs qui fournissent des services de téléphonie fixe, par opposition à la téléphonie mobile.

7. La prestation de terminaison d'appel est la prestation par laquelle l'opérateur acheteur peut établir, en s'interconnectant avec le réseau de l'opérateur vendeur, des communications vocales à destination des utilisateurs finals du service téléphonique fixe auxquels ces numéros ont été affectés.
8. Sur ce marché, les opérateurs vendeurs sont ceux qui disposent des éléments de réseau nécessaires pour contrôler l'accès au service téléphonique fixe de leurs utilisateurs finals.
9. 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 permettant de mettre en relation les différents correspondants potentiels.
10. 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. Certaines des offres proposées par Orange (dégrouperage 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. Ainsi, l'ensemble des opérateurs qui fournissent au client final l'accès au service téléphonique, qu'ils disposent de boucles locales utilisant des infrastructures en propre, ou qu'ils louent ces infrastructures à des tiers, proposent sur le marché de gros de l'interconnexion une prestation de « terminaison d'appel ». Cette prestation est indispensable aux opérateurs tiers qui souhaitent acheminer les appels émanant de leurs abonnés pour les mettre en relation avec ceux de l'opérateur concerné.
12. D'un point de vue technique, la terminaison d'appel vocal fixe désigne la partie terminale du réseau de l'opérateur fixe de l'appelé permettant de joindre le client final. D'un point de vue économique, la terminaison d'appel constitue le prix de gros que se facturent les opérateurs entre eux pour joindre le client final selon le modèle dit du *calling party pays* (coût à la charge de l'appelant)³. Elle constitue, pour l'opérateur fixe de l'appelé, un revenu qui est payé par les opérateurs tiers qui tentent de joindre une personne hébergée sur son réseau. Elle représente, pour l'opérateur de l'appelant, une charge qu'il paye aux opérateurs fixes tiers lorsque son client tente de joindre une personne hébergée sur le réseau d'un opérateur fixe tiers.

2. LA TERMINAISON D'APPEL VOCAL DES OPÉRATEURS MOBILES

13. D'un point de vue technique, la terminaison d'appel vocal mobile désigne la partie terminale du réseau de l'opérateur mobile de l'appelé permettant de joindre le client final. D'un point de vue économique, la terminaison d'appel constitue le prix de gros que se facturent les opérateurs mobiles entre eux pour joindre le client final selon le modèle dit du *calling party pays* (coût à la charge de l'appelant). Elle constitue, pour l'opérateur mobile

³ Sur les marchés de détail, le coût de l'appel est intégralement supporté par l'émetteur, tandis que la réception de l'appel est gratuite pour le destinataire final. Il n'en va pas de même sur les marchés de gros sur lesquels la terminaison d'appel vocal fixe est fixée par l'opérateur de l'appelé et payée par l'opérateur de l'appelant.

de l'appelé, un revenu qui est payé par les opérateurs mobiles tiers qui tentent de joindre une personne hébergée sur son réseau. Elle représente, pour l'opérateur mobile de l'appelant, une charge qu'il paye aux opérateurs mobiles tiers lorsque son client tente de joindre une personne hébergée sur le réseau d'un autre opérateur mobile.

14. L'Autorité relève qu'une évolution majeure de ces dernières années ayant été la démocratisation des téléphones intelligents ou *smartphones*, de nombreux acteurs dits « OTT » (*Over The Top*)⁴ ont pu développer leur offre de services d'appel par contournement, c'est-à-dire en offrant des services non gérés par l'opérateur de réseau. Ces acteurs sont principalement FaceTime audio (terminaux Apple), Skype, WhatsApp audio ou encore Viber audio.

B. LE BILAN DU PRÉCÉDENT CYCLE DE RÉGULATION (2014-2017)

1. SUR LES MARCHÉS DE GROS

15. S'agissant du contexte réglementaire, l'action de régulation de la TA menée par l'ARCEP comprend un certain nombre d'obligations non tarifaires, telles que l'obligation d'accès aux ressources de réseaux, la transparence via la publication d'offres de référence, la non-discrimination dans la fourniture de prestations d'interconnexion, ou encore la mise en place d'un système de comptabilisation des coûts et de séparation comptable pour les opérateurs principaux.
16. Les TA des opérateurs de réseau font en outre l'objet d'un encadrement tarifaire pluriannuel par l'ARCEP. Cette régulation des terminaisons d'appel vocal (fixe et mobile) a vocation à accompagner la baisse tendancielle des coûts de réseau et des charges d'interconnexion, contribuant ainsi à réduire les transferts financiers entre opérateurs.
17. Aujourd'hui, les terminaisons d'appel vocal (fixe et mobile) de l'ensemble des opérateurs régulés sont conformes à la recommandation de la Commission européenne, et sont symétriques et orientées vers les coûts incrémentaux de long terme d'un opérateur générique efficace.

<i>En centimes d'€</i>	Au 1er juillet 2009	Au 1er juillet 2010	Du 1er juillet 2011 au 30 décembre 2011	Du 1er janvier 2012 au 30 juin 2012	1er juillet 2012 au 30 décembre 2012	1er janvier 2013	1er juillet 2013	1er janvier 2015	1er janvier 2016	1er janvier 2017
Orange	4,5	3	2 cts/€	1,5 cts/€	1 cts/€	0,8 cts/€	0,8 cts/€	0,78 cts/€	0,76 cts/€	0,74 cts/€
SFR										
Bouygues Télécom	6	3,4								
Free Mobile					1,6 cts/€	1,1 cts/€				
Full MVNO										

Evolution des tarifs de terminaison d'appel mobile en France métropolitaine (source : ARCEP)

⁴ Les OTT sont des sociétés de services, telles que Skype, WhatsApp ou Viber, uniquement présentes sur internet qui utilisent le réseau internet pour proposer des services de communications électroniques (de type voix, messagerie, vidéos, texte, images, groupes etc.) se substituant en partie aux services des opérateurs télécom sur les marchés de gros.

En centimes d'euro	1er octobre 2009	1er octobre 2010	1er octobre 2011	1er juillet 2012	1er janvier 2013	1er janvier 2015	1er janvier 2016	1er janvier 2017
France Télécom - Orange	0,425	0,4	0,3	0,15	0,08	0,079	0,078	0,077
Opérateurs alternatifs	0,7	0,5						

Evolution des tarifs de terminaison d'appel fixe en France (source : ARCEP)

2. SUR LES MARCHÉS DE DÉTAIL

18. La baisse des tarifs de TA vocal (fixe et mobile) initiée par le régulateur sectoriel a en particulier permis, lors du cycle précédent, le développement des offres d'abondance⁵ à la fois sur réseaux fixes et mobiles, dans un premier temps en métropole puis, plus récemment, dans les Outre-mer.
19. Ce quatrième cycle d'analyse des marchés a également été marqué par un réel développement commercial des offres de convergence fixe-mobile en métropole. En effet, les principaux opérateurs étant intégrés, les formules permettant d'associer une offre de téléphonie fixe au travers d'une *box*, un forfait mobile, mais également des services d'accès fixe à l'internet et de télévision sur IP (type « quadruple *play* ») se sont fortement développés⁶.

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

20. S'agissant du nouveau cycle d'analyse, et en l'absence d'évolution structurelle majeure du marché depuis le dernier cycle, l'ARCEP relève trois axes majeurs d'évolution pour les trois prochaines années :
 - Sur le plan technique, la finalisation de la transition vers le tout IP, accompagnée par la diminution et la rationalisation du nombre de points d'interconnexion et la mutualisation de l'interconnexion fixe et mobile ;
 - Sur le plan tarifaire, la continuation de la baisse tendancielle avec la convergence à long terme des TA fixe et mobile, en raison de la diminution des coûts incrémentaux de la TA suite à la généralisation de la VoIP. Pour la période 2017-2020, l'ARCEP envisage à ce titre une baisse modérée des plafonds tarifaires de terminaison d'appel fixe, moins rapide que lors des cycles précédents⁷ ;
 - Sur le plan règlementaire enfin, un objectif d'harmonisation des tarifs de TA à l'échelle européenne, comme mentionné dans le projet de refonte du cadre européen

⁵ Offres commerciales basées sur des prestations illimitées (appels, SMS)

⁶ Bilan du cycle de régulation de la terminaison d'appel fixe et mobile en métropole et Outre-mer, et perspectives de régulation (ARCEP, 2017)

⁷ Fixe : 0,077 c€/min du 01/01/17 au 31/12/2020, contre 0,078 c€/min fin 2016 ; mobile : 0,74 c€/min au 01/01/17, 0,72 c€/min au 01/01/18, 0,70 c€/min au 01/01/19, et 0,68 c€/min au 01/01/20, contre 0,76 c€/min fin 2016

des communications électroniques⁸, publié le 14 septembre 2016 par la Commission européenne, et proposant la fixation de plafonds tarifaires pour le fixe et le mobile.

II. Analyse

A. SUR L'ANALYSE DES MARCHÉS

1. LES MARCHÉS PERTINENTS

21. L'Autorité de la concurrence note qu'il s'agit du cinquième cycle d'analyse de marché lancé par l'ARCEP sur la question de la terminaison d'appel.
22. Comme indiqué dans les avis n° [13-A-15](#) et [13-A-16](#) précités, l'Autorité souscrit à nouveau à l'analyse réalisée par l'ARCEP, qui reprend les principaux éléments relatifs à la substituabilité déjà évoqués à l'occasion de ses décisions précédentes, et identifie ainsi un marché de la TA vocal fixe pour chaque opérateur fixe, et un marché de la TA vocal mobile pour chaque opérateur mobile.
23. Concernant le marché mobile, l'Autorité relève le développement progressif des applications de voix sur IP OTT (*Over The Top*), qui permettent de passer des appels en contournant les éléments de réseau utilisés par le service téléphonique fourni par les opérateurs, et d'éviter ainsi le paiement d'une terminaison d'appel.
24. Si l'Autorité de la concurrence relève que, dans d'autres pays européens, une quantité non négligeable de communications peuvent passer par le vecteur des offres OTT, et que cet usage progresse en particulier pour les appels internationaux, leur développement reste encore limité par plusieurs facteurs : un taux de pénétration variable des différentes applications OTT ; une absence de compatibilité entre ces dernières ; la nécessité pour ces applications d'être installées sur le terminal de l'appelant et de l'appelé ; une diffusion limitée aux téléphones mobiles intelligents (par opposition aux terminaux mobiles classiques, mais aussi aux terminaux fixes, qui ne permettent pas encore ce genre de fonctionnalités pour leur grande majorité).
25. Dès lors, l'Autorité de la concurrence considère qu'à l'heure actuelle, en raison de la proportion encore significative de la population n'ayant pas accès à l'internet mobile et des contraintes énumérées précédemment, la substituabilité entre ces offres reste limitée, comme le confirme le Baromètre du numérique publié en novembre 2016 par l'ARCEP, le Conseil général de l'économie (CGE) et l'Agence du Numérique, réalisé par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), dont il ressort notamment que seuls 23 % des Français de 12 ans et plus avaient téléphoné par ce biais en 2016.
26. Une généralisation de ces usages est encore moins susceptible de se produire sur les réseaux fixes, y compris à l'échéance de l'analyse de marché, compte tenu de la plus faible diffusion de terminaux compatibles et intégrés comparables aux terminaux mobiles.

⁸ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposed-directive-establishing-european-electronic-communications-code>

L'émergence d'assistants domestiques intelligents, terminaux potentiellement amenés à prendre en charge les appels vocaux de type « fixe » via des applications OTT natives, ne remet pas en cause ce constat, en raison du caractère récent de leur apparition.

27. En conclusion, l'Autorité considère qu'à l'horizon du présent projet d'analyse de marché, aucun service n'est substituable aux prestations de terminaison d'appel vocal sur les réseaux fixes et mobiles.

2. LA PUISSANCE DE MARCHÉ DES OPÉRATEURS

28. Compte tenu des développements précédents, et en l'absence d'évolutions majeures susceptibles de modifier la notion de puissance de marché à court terme, l'Autorité de la concurrence observe que chaque opérateur, fixe ou mobile, se trouve à l'heure actuelle en position dominante s'agissant de la TA vocal sur son réseau.

B. SUR LA POURSUITE DE LA TRANSITION VERS LE TOUT IP

29. Comme le souligne l'ARCEP dans son projet de décision, les réseaux téléphoniques sont amenés à poursuivre l'évolution entamée précédemment vers la généralisation de l'interconnexion en mode IP 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.
30. Aujourd'hui, sur le marché métropolitain, la transition des interconnexions vers le mode IP est en phase finale chez les principaux acteurs du marché, le processus de déploiement étant moins généralisé dans les territoires ultramarins.
31. Si l'avancement de la transition au tout IP a été confirmé par les auditions menées par l'Autorité de la concurrence, il convient de noter que certains opérateurs considèrent que le processus est encore trop lent par rapport au calendrier annoncé initialement, notamment en raison du retard constaté dans la publication des offres de référence. Pour les opérateurs les plus concernés par ces mutations, les arguments avancés pour expliquer ces retards sont la grande complexité technique d'une transition de cette ampleur, les coûts importants engendrés par celle-ci et, dans certains cas, le caractère non stabilisé de la norme d'interconnexion IP.
32. L'Autorité relève qu'un faible nombre de points d'interconnexion peut constituer une option moins coûteuse et par conséquent favorable aux opérateurs de petite dimension, alors qu'un grand nombre de points d'interconnexion peut potentiellement s'avérer moins contraignant pour les opérateurs de taille importante. De même, la rationalisation de l'architecture d'interconnexion au sein de groupes comportant plusieurs entités juridiques différentes abaisse une des barrières économiques et est ainsi susceptible de favoriser la dynamique concurrentielle.

33. Dans ces conditions, la mutualisation des architectures fixe et mobile, ainsi que la diminution du nombre de points d'interconnexion proposées par l'ARCEP dans son projet de décision, devraient permettre d'améliorer les conditions d'accès des opérateurs aux réseaux tiers, tout en accélérant la convergence des architectures actuellement existantes entre réseaux fixes et mobiles. En cela, l'Autorité considère que les solutions techniques proposées sont cohérentes avec les objectifs de l'ARCEP pour ce nouveau cycle d'analyse.

C. SUR L'HARMONISATION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE ACTUEL CONCERNANT LE NIVEAU DE TARIF DES TERMINAISONS D'APPEL EN EUROPE

34. Il ressort des travaux de l'Organe des Régulateurs Européens des Communications Électroniques (ORECE) que la France fait partie des États membres dans lesquels les tarifs de terminaison d'appel vocal sont en dessous de la moyenne européenne, plus particulièrement en ce qui concerne les appels mobiles. Il est cependant nécessaire de préciser que suite à la mise en œuvre de la recommandation de la Commission européenne du 7 mai 2009, les tarifs moyens de TA fixe et mobile sont devenus plus homogènes à l'échelle européenne, même s'il subsiste des différences significatives entre les pays.
35. L'ARCEP comme les opérateurs de téléphonie fixe et mobile français relèvent que l'hétérogénéité actuelle des tarifs de terminaison d'appel dans l'Union européenne est susceptible d'engendrer des distorsions de concurrence, qui peuvent être favorables aux opérateurs pratiquant les tarifs les plus élevés – et par conséquent défavorables aux opérateurs français.
36. Néanmoins, interrogés en séance, les opérateurs confirment, avec l'ARCEP, que les sommes échangées au titre des transferts de TA sont aujourd'hui limitées.
37. Si la mise en œuvre du roaming sans surcoût en Europe depuis le 15 juin 2017 (appelé « *Roam-like-at-home* »⁹ ou « RLAH ») peut conduire à des évolutions de trafic sensibles au cours des prochaines années, les opérateurs ont indiqué en séance ne pas être en mesure d'en prévoir l'effet sur leur résultat. En tout état de cause, la poursuite de la diminution des niveaux de TA en Europe contribuera à diminuer puis neutraliser d'éventuels transferts. C'est en particulier le sens du projet de révision du cadre de la Commission¹⁰ qui vise à fixer des plafonds communs pour tous les États membres, afin d'harmoniser à terme les niveaux de TA et de minimiser les distorsions.

III. Conclusion

38. L'Autorité de la concurrence émet un avis favorable sur le projet de décision présenté par l'ARCEP en ce qui concerne la mise en œuvre d'un nouveau cycle d'analyse des marchés de la terminaison d'appel vocal fixe et mobile pour la période 2017-2020.

⁹ Règlement européen n° 531/2012 du 13 juin 2012, qui prévoit la fin des frais d'itinérance dans l'Union européenne afin de s'approcher d'une situation de « *Roam-like-at-home* » au 15 juin 2017.

¹⁰ Propositions de la Commission européenne du 14 septembre 2016 sur la refonte du cadre européen des télécommunications, précité

39. Sur la question des remèdes et du contrôle pluriannuel des tarifs des TA fixe et mobile, l'Autorité relève que les tarifs français sont toujours parmi les plus bas d'Europe, même si la France tend à se rapprocher progressivement des tarifs moyens européens, compte tenu à la fois des efforts déployés par les autorités de régulation des autres pays de l'Union pour encourager la diminution des tarifs de TA dans leur pays, et d'un rythme de baisse de TA désormais plus mesuré en France. Pour éviter que des déséquilibres ne perdurent entre les opérateurs nationaux et les opérateurs européens, et afin de promouvoir la construction d'un véritable marché unique des communications électroniques, l'Autorité de la concurrence considère que les démarches de l'ORECE d'une part, et de la Commission d'autre part, pour s'assurer d'une application harmonisée de la recommandation sur les TA, restent essentielles, sans préjudice des mesures envisagées par l'ARCEP pour les trois prochaines années.

Délibéré sur le rapport oral de M. Jérôme Cazal, rapporteur, et l'intervention de M. Nicolas Deffieux, rapporteur général adjoint, par Madame Élisabeth Flüry-Hérard, vice-présidente, présidente de séance, M. Thierry Dahan, vice-président, et M. Emmanuel Combe, vice-président.

La secrétaire de séance,

Caroline Chéron

La présidente de séance,

Élisabeth Flüry-Hérard