

Décision n° 2025-0928
de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes
et de la distribution de la presse
en date du 15 mai 2025
modifiant la décision n° 2023-2802 d'analyse du marché 1 et rendant
opposable l'engagement d'Orange sur les tarifs des accès à la boucle locale de
cuivre en dégroupage total soumis à une obligation tarifaire de non-
excessivité pour les années 2026 à 2028

L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ci-après l'« Autorité » ou l'« Arcep »),

Vu la directive n° 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen (ci-après la « directive n° 2018/1972 ») ;

Vu la recommandation (UE) n° 2020/2245 de la Commission du 18 décembre 2020 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 (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil établissant le code des communications électroniques européen (ci-après « recommandation « marchés pertinents » ») ;

Vu la recommandation (UE) 2024/539 de la Commission européenne du 6 février 2024 sur la promotion réglementaire de la connectivité gigabit (recommandation « Gigabit ») ;

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE »), notamment ses articles L. 32-1, L. 37-1 et suivants, L. 38-1-1 et D. 301 et suivants ;

Vu la décision n° 2005-0834 de l'Autorité en date du 15 décembre 2005 modifiée définissant la méthode de valorisation des actifs de la boucle locale de cuivre, ainsi que la méthode de comptabilisation des coûts applicable au dégroupage total ;

Vu la décision n° 2023-2802 de l'Autorité en date du 14 décembre 2023 portant sur la définition du marché pertinent de fourniture en gros d'accès local en position déterminée, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur à ce titre ;

Vu la décision n° 2023-2821 de l'Autorité en date du 14 décembre 2023 fixant un encadrement tarifaire pour les années 2024 et 2025 des accès à la boucle locale cuivre soumis à l'obligation d'orientation vers les coûts imposée par la décision n° 2023-2802 d'analyse du marché 1 ;

Vu la décision n° 2025-0668 de l'Autorité en date du 10 avril 2025 fixant un encadrement tarifaire pour les années 2026 à 2028 des accès à la boucle locale cuivre soumis à l'obligation d'orientation vers les coûts imposée par la décision n° 2023-2802 d'analyse du marché 1 ;

Vu la consultation publique de l'Autorité relative à la proposition d'engagements d'Orange pour la période 2026-2028 concernant les tarifs des accès à la boucle locale de cuivre soumis à l'obligation tarifaire de non excessivité, menée du 4 février 2025 au 7 mars 2025, et les réponses à cette consultation publique ;

Vu la notification à la Commission européenne, à l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ci-après « l'ORECE ») et aux autorités de régulation nationales (ci-après « ARN ») en date du 1^{er} avril 2025, relative au projet de décision rendant opposable l'engagement d'Orange sur les tarifs des accès à la boucle locale de cuivre en dégroupage total soumis à une obligation tarifaire de non-excessivité pour les années 2026 à 2028 ;

Vu les observations de la Commission européenne en date du 30 avril 2025 ;

Après en avoir délibéré le 15 mai 2025,

Pour les motifs suivants :

1 Cadre juridique

En application des articles L. 37-1 et suivants du CPCE, l'Arcep analyse l'état et l'évolution prévisible de la concurrence sur les marchés du secteur des communications électroniques pertinents et établit la liste des opérateurs réputés exercer une influence significative sur chacun de ces marchés.

Elle peut imposer à ces opérateurs, conformément aux articles L. 38 et L. 38-1 du CPCE, des obligations spécifiques proportionnées à la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 32-1 du même code.

Dans ce cadre, l'Autorité a adopté le 14 décembre 2023 la décision n° 2023-2802 portant sur la définition du marché pertinent de fourniture en gros d'accès local en position déterminée (marché 1), sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur à ce titre.

Cette décision n° 2023-2802 désigne Orange comme opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et prévoit des obligations de contrôle tarifaire des accès à la boucle locale de cuivre d'Orange dans les zones où le niveau de concurrence le nécessite. Elle prévoit ainsi une répartition des accès en 3 catégories :

- les accès qui demeurent soumis à une obligation tarifaire d'orientation vers les coûts. En effet, selon l'article 44 de la décision précitée, *« Orange offre les prestations relatives aux offres de gros d'accès à la boucle locale de cuivre et à la sous-boucle de cuivre, ainsi que les ressources et services associés, à des tarifs reflétant les coûts correspondants, en respectant en particulier les principes et objectifs d'efficacité, de non-discrimination et de concurrence effective et loyale. Le tarif d'un accès partagé correspond aux coûts incrémentaux de l'accès partagé, c'est-à-dire à ses coûts spécifiques. Les modalités de mise en œuvre de cette obligation seront précisées par une décision complémentaire. Cette décision pourra être modifiée en tant que de besoin. »* ;
- les accès soumis à une obligation tarifaire de non-excessivité, définis par l'article 45 de la décision précitée comme ceux pour lesquels *« [p]ar exception à l'Article 44, Orange est soumis à une obligation de pratiquer des tarifs non excessifs pour les accès situés dans les communes dont au moins 95 % des locaux sont raccordables à l'infrastructure FttH depuis plus de 9 mois selon l'observatoire des abonnements et déploiements du haut et très haut débit de l'Autorité »* ;
et
- les accès pour lesquels l'obligation de contrôle tarifaire est levée, définis par l'article 46 de la décision précitée, comme ceux *« situés dans une commune fermée commercialement depuis 6 mois et pour laquelle une fermeture technique par zone a été annoncée par Orange dans moins de deux ans »*.

En application du I de l'article L. 38-1-1 du CPCE, l'Autorité *« peut accepter les engagements souscrits auprès d'elle par les opérateurs, réputés exercer une influence significative sur un ou plusieurs marchés »*

pertinents en application de l'article L. 37-1 relatifs au co-investissement ou aux conditions d'accès à leurs réseaux lorsqu'elle établit que ces engagements sont de nature à contribuer à la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 32-1 et notamment au développement d'une concurrence effective dans le secteur des communications électroniques ».

Le II de ce même article dispose que « [l]a proposition d'engagements des opérateurs est suffisamment détaillée, notamment en ce qui concerne le calendrier et la portée de leur mise en œuvre, ainsi que leur durée, pour permettre à l'Autorité [...] de procéder à son évaluation. / À cette fin, l'Autorité [...] soumet les engagements proposés à consultation publique dans les conditions prévues au V de l'article L. 32-1, sauf lorsque ces engagements ne sont manifestement pas de nature à contribuer à la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 32-1 et notamment au développement d'une concurrence effective dans le secteur des communications électroniques ».

Le III de ce même article prévoit qu'à la suite de cette évaluation, l'Arcep « peut décider de rendre contraignant tout ou partie de ces engagements, pour une période donnée qui ne peut dépasser la durée proposée par l'opérateur ».

En application du IV de ce même article, elle « évalue les conséquences de cette décision sur l'évolution du marché et le caractère approprié de toute obligation qu'elle impose au titre des articles L. 38 et L. 38-2 ou qu'elle aurait, en l'absence de ces engagements, envisagé d'imposer ».

Enfin, l'article D. 316 du CPCE prévoit notamment que « [l]e cas échéant, l'opérateur peut réviser son offre initiale pour tenir compte des conclusions préliminaires de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse et en vue de satisfaire aux critères énoncés à l'article L. 38-1-1 et aux articles L. 38, L. 38-2-1 et L. 38-2-2, selon le cas ».

2 Procédure d'engagement d'Orange pour les accès soumis à une obligation tarifaire de non-excessivité

Pour les années 2024 et 2025, Orange a formulé, en 2023, dans le cadre de la procédure d'engagement prévue à l'article L. 38-1-1 du CPCE une proposition d'engagement visant à respecter un plafond tarifaire pour les accès à la boucle locale de cuivre soumis à une obligation tarifaire de non-excessivité. Cet engagement a été soumis à consultation publique du 29 juin au 18 septembre 2023. Par l'article 49 de la décision n° 2023-2802, l'Arcep a accepté l'engagement pris par Orange et l'a rendu opposable.

La société Orange a proposé à l'Autorité, par courrier en date du 21 janvier 2025, un nouvel engagement pour les accès soumis à une obligation de non-excessivité prévoyant un plafond tarifaire égal en euros courants à celui de 2025. Dans sa proposition d'engagement, Orange précise que celui-ci « porte sur la période allant du 1^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2028, et [...] entrera[it] en vigueur à la suite d'une décision de l'Arcep le rendant contraignant ». Cette proposition d'engagement a été mise en consultation publique du 4 février au 7 mars 2025.

L'Arcep a fait part à Orange par courrier en date du 20 mars 2025 des trois contributions à cette consultation publique et des conclusions préliminaires de son analyse au regard notamment des retours des différents acteurs et lui a demandé de communiquer des précisions sur sa proposition d'engagement et d'indiquer s'il la maintenait.

À la suite de cette demande, Orange a indiqué à l'Autorité maintenir sa proposition d'engagement, qui figure en Annexe de la présente décision, et a notamment précisé que les modalités de recouvrement de l'IFER pour les accès soumis à l'obligation de non-excessivité seraient les mêmes que celles applicables aux accès soumis à l'obligation d'orientation vers les coûts, telles que fixées dans la décision n° 2023-2821.

3 Analyse de l'Autorité

Au préalable, il convient de rappeler que l'obligation de non-excessivité s'appliquera dans les communes dont au moins 95 % des locaux sont raccordables au réseau FttH depuis un délai précisé dans la partie 4.4.3d) de la décision n° 2023-2802. Dans ces communes, les opérateurs commerciaux sont en capacité de proposer une offre très haut débit sur fibre pour la plupart des locaux.

La proposition d'engagement tarifaire d'Orange, qui présente des plafonds tarifaires pour les années 2026 à 2028, permet de répondre aux besoins de prévisibilité pour les acteurs et de stabilité du niveau tarifaire du dégroupage.

Afin d'apprécier le niveau des plafonds tarifaires proposés par Orange (10,70 €/paire/mois hors IFER) dans le contexte décrit dans la décision n° 2023-2802, notamment de forte présence de l'infrastructure fibre dans les zones soumises à l'obligation de non-excessivité, l'Autorité considère pertinent de tenir compte des éléments d'appréciation suivants.

Tout d'abord, la fourchette de tarifs correspondant aux coûts estimés par la modélisation ascendante d'un réseau de boucle locale optique mutualisée (modèle BLOM) est de 7,17 à 10,23 €/paire/mois hors IFER pour la période 2026-2028. Les plafonds tarifaires proposés par Orange sont proches de la borne haute du modèle BLOM¹.

Par ailleurs, la fourchette du tarif du dégroupage figurant dans la recommandation du 11 septembre 2013 « *non-discrimination et méthodes de coûts* » susvisée, indexée de l'inflation, et reprise dans le projet de décision n° 2025-0668 fixant un encadrement tarifaire pour les années 2026 à 2028 des accès à la boucle locale cuivre soumis à l'obligation d'orientation vers les coûts notifié à la Commission européenne le 27 février 2025, est de 10,65 à 13,32 €/paire/mois pour 2026, de 10,85 à 13,57 €/paire/mois pour 2027 et de 11,06 à 13,83 €/paire/mois pour 2028. Les plafonds tarifaires proposés par Orange sont proches voire en deçà du bas de ces fourchettes.

Enfin, compte tenu du contexte de migration des accès cuivre vers la fibre dans lequel s'inscrit le cycle d'analyse 2024-2028 et du fait que les tarifs s'appliqueraient dans des communes où les opérateurs dégroupageurs peuvent proposer des offres de détail sur le réseau fibre pour la plupart des locaux, un élément d'appréciation correspond aux tarifs de gros d'accès à la boucle locale optique, tels qu'observés par l'Arcep. À cet égard, il apparaît que les plafonds tarifaires proposés par Orange sont inférieurs à ces tarifs.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, les plafonds tarifaires proposés par Orange n'apparaissent pas excessifs et permettent à la concurrence de s'exercer sur le marché de détail.

Ainsi, il ressort de l'analyse de l'Autorité, compte tenu de ce qui précède, que rendre opposable l'engagement d'Orange sur ces plafonds tarifaires est de nature à fournir plus de visibilité sur les tarifs d'Orange pour les accès soumis à l'obligation de non-excessivité. En conséquence, l'engagement d'Orange est de nature à contribuer à la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 32-1 du CPCE et en particulier les objectifs suivants :

- 3° du II : le développement de l'investissement, de l'innovation et de la compétitivité dans le secteur des communications électroniques ;
- 1° du III : une concurrence effective et loyale ;
- 2° du III : l'égalité des conditions de la concurrence ;

¹ Le plafond tarifaire proposé par Orange pour le tarif récurrent mensuel de l'accès à la boucle locale cuivre en dégroupage total, soumis à l'obligation de non-excessivité, dépasse de 5 % la fourchette haute de BLOM, actualisée dans le cadre du projet de décision fixant un encadrement tarifaire pour les années 2026-2028 des accès à la boucle local cuivre soumis à l'obligation d'orientation vers les coûts notifié à la Commission européenne le 27 février 2025.

- 3° du IV : l'absence de discrimination, dans des circonstances analogues, dans le traitement des opérateurs ;
- 4° du IV : la promotion, lorsque cela est approprié, d'une concurrence fondée sur les infrastructures.

4 Conclusion

L'analyse de l'Autorité l'amène à conclure que l'engagement d'Orange pour 2026 à 2028, figurant en Annexe de la présente décision, répond aux différents objectifs identifiés dans le cadre de son analyse et est de nature à contribuer à la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 32-1 du CPCE et notamment au développement d'une concurrence effective et loyale dans le secteur des communications électroniques au bénéfice des utilisateurs finals. En conséquence, au regard des contributions à la consultation publique et des éléments qui précèdent, l'Autorité considère qu'il est justifié et proportionné de rendre contraignant l'engagement proposé sur le fondement de l'article L. 38-1-1 du CPCE par Orange.

L'Autorité rappelle que cet engagement est rendu opposable à Orange et qu'elle pourra en contrôler le respect, en demandant notamment à ce dernier tout élément d'information utile.

5 Observations de la Commission européenne

En application de l'article 32 de la directive (UE) 2018/1972 susvisée, l'Arcep a notifié à la Commission européenne, à l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) et aux autorités compétentes des autres États membres de l'Union européenne, le 1^{er} avril 2025, le projet de décision de l'Autorité modifiant la décision n° 2023-2802 d'analyse du marché 1 et rendant opposable l'engagement d'Orange sur les tarifs des accès à la boucle locale de cuivre en dégroupage total soumis à une obligation tarifaire de non-excessivité pour les années 2026 à 2028.

En date du 30 avril 2025, la Commission européenne a indiqué qu'elle « n'[avait] *pas d'observation à formuler* » et qu'« [e]n application de l'article 32, paragraphe 9, du code, l'ARCEP [pouvait] adopter le projet de mesure [...] ».

Décide :

- Article 1.** Après l'article 49 de la décision n° 2023-2802 susvisée, il est inséré un article 49-1 ainsi rédigé :
- « L'Autorité accepte l'engagement pris par la société Orange pour les années 2026 à 2028 qui fait partie intégrante de la présente décision à laquelle il est annexé (Annexe 9). Cet engagement est rendu opposable et entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2026. »*
- Article 2.** Après l'Annexe 8 de la décision n° 2023-2802 susvisée, il est ajouté une Annexe 9 conformément à l'Annexe de la présente décision.
- Article 3.** Le directeur général de l'Autorité est chargé de l'exécution de la présente décision qui sera notifié à la société Orange et publiée au *Journal officiel* de la République française et sur le site internet de l'Arcep.

Fait à Paris, le 15 mai 2025,

La présidente

Laure de La Raudière

Annexe : Ajout d'une annexe à la décision n° 2023-2802 d'analyse du marché 1

En annexe de la décision n° 2023-2802 susvisée est ajouté une annexe 9 ainsi rédigée :

« Annexe 9 : Engagement d'Orange – courrier du 21 janvier 2025



Orange
Secrétariat Général
111, quai du Président Roosevelt
92449 Issy-les-Moulineaux Cedex

Madame Laure de La Raudière
Présidente de l'Autorité de régulation des
communications électroniques, des postes et
de la distribution de la presse
14 rue Gerty Archimède
75613 Paris Cedex 12

Issy-les-Moulineaux, le 21 janvier 2025

Madame la Présidente,

Conformément à la décision n° 2023-2802 de l'Arcep en date du 14 décembre 2023 portant sur la définition du marché pertinent de fourniture en gros d'accès local en position déterminée, l'encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre en dégroupage total diffère désormais selon trois catégories d'accès :

- les accès avec levée de toute régulation tarifaire,
- les accès avec régulation tarifaire en non-excessivité,
- les accès demeurant soumis à une obligation de pratiquer des tarifs reflétant les coûts.

Pour ce qui relève des accès avec régulation tarifaire en non-excessivité, Orange propose pour les années 2026 à 2028 de s'engager à ne pas dépasser les niveaux tarifaires (hors IFR) figurant en annexe au présent courrier pour les tarifs récurrents mensuels de l'accès total à la boucle locale cuivre. Les tarifs régulés du dégroupage non mentionnés en annexe seront identiques à ceux de la zone correspondant aux « accès demeurant soumis à une obligation de pratiquer des tarifs reflétant les coûts ».

Orange considère que cet engagement ne préjuge en aucune manière que des tarifs supérieurs pourraient être considérés comme non-excessifs.

Orange sollicite ainsi votre Autorité pour que cette proposition d'évolution tarifaire s'inscrive dans le cadre de la procédure d'engagements prévue à l'article L. 38-1-1 du Code des postes et des communications électroniques.

L'engagement proposé dans le présent courrier par Orange porte sur la période allant du 1^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2028, et ne pourra aller au-delà, conformément au troisième paragraphe de l'article L. 38-1-1 du Code des postes et des communications électroniques. Il entrera en vigueur à la suite d'une décision de l'Arcep le rendant contraignant.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mon profond respect.

Orange
Le Secrétaire Général Groupe
111, quai du Président Roosevelt
92130 Issy-les-Moulineaux
380 129 866 RCS Nanterre



Annexe : Plafonds tarifaires du dégroupage total (hors IFER) envisagés par Orange pour la période 2026-2028 dans la zone correspondant aux « accès avec régulation tarifaire en non-excessivité »

	plafonds applicables (hors IFER) du 1er janvier 2026 au 31 décembre 2028
tarif récurrent mensuel de l'accès total à la boucle locale	10,70€/mois
tarif récurrent mensuel de l'accès total à la boucle locale bipaires	21,40€/mois
tarif récurrent mensuel de l'accès total à la boucle locale quadripaires	42,80€/mois

Les plafonds tarifaires indiqués dans la présente annexe s'entendent hors IFER et hors taxe sur la valeur ajoutée et en euros courants.