



**Avis n° 10-A-18 du 27 septembre 2010  
relatif à un projet de décision de l’Autorité de régulation des  
communications électroniques et des postes portant sur le  
déploiement de la fibre optique en dehors des zones très denses**

L’Autorité de la concurrence (commission permanente) ;

Vu la lettre enregistrée le 27 juillet 2010 sous le numéro 10/0072 A, par laquelle l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) a sollicité l’avis de l’Autorité de la concurrence ;

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 général adjoint, le commissaire du Gouvernement, les représentants de l’ARCEP entendus lors de la séance du 15 septembre 2010 ;

Les représentants des sociétés Bouygues Télécom et France Télécom et de l’Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l’audiovisuel (AVICCA) entendus sur le fondement de l’article L. 463-7 du code de commerce ;

Est d’avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

1. Par lettre en date du 27 juillet 2010 enregistrée sous le numéro 10/0072 A, l'Autorité de régulation des postes et des communications électroniques et des postes (ci-après ARCEP) a sollicité l'avis de l'Autorité de la concurrence sur un projet de décision réglementaire concernant le déploiement de la fibre optique.
2. Les limites physiques des réseaux actuels de communications électroniques à haut débit appellent le déploiement de réseaux de nouvelle génération à très haut débit, notamment de réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné (FTTH pour *fibre to the home*). En France, le déploiement de ces réseaux a commencé depuis quelques années. L'ARCEP estime à 910 000 le nombre de foyers français qui, au 30 juin 2010, étaient éligibles à des offres commerciales à très haut débit sur technologie FTTH et à 365 000 le nombre de foyers abonnés à des offres à très haut débit (toutes technologies confondues).
3. Le projet de décision de l'ARCEP vise à compléter le dispositif législatif et réglementaire encadrant le déploiement de ces réseaux. Le Conseil puis l'Autorité de la concurrence, qui a eu l'occasion de se prononcer sur les différents volets de ce dispositif, renvoie aux analyses qu'elle a rendues dans ce cadre, notamment à son avis n° [10-A-07](#) relatif au « programme national très haut débit » du gouvernement<sup>1</sup>.
4. Le projet soumis à l'examen de l'Autorité de la concurrence porte sur les conditions de déploiement des réseaux de boucle locale en fibre optique dans les zones de moyenne et de faible densité, pour lesquelles le déploiement de plusieurs de ces réseaux est peu crédible à moyen terme. Après avoir présenté le document et rappelé le cadre juridique applicable (I), l'Autorité procède à son examen au regard du droit de la concurrence (II).

## I. Présentation

### A. LE CADRE JURIDIQUE

#### *La cadre national*

5. Le cadre législatif et réglementaire mis en place pour le déploiement de la fibre comporte plusieurs volets. En premier lieu, en vertu de sa compétence d'analyse des marchés, l'ARCEP a imposé en 2008 des mesures de régulation « asymétriques », c'est-à-dire portant uniquement sur l'opérateur historique, France Télécom, et obligeant ce dernier à donner accès à ses fourreaux de génie civil pour permettre à l'ensemble des opérateurs d'y déployer de la fibre<sup>2</sup>. Ces mesures sont valables jusqu'à mi-2011 et l'ARCEP a récemment

---

<sup>1</sup> Avis n° [08-A-06](#) du 6 mai 2008 portant sur un projet de disposition législative concernant le développement des réseaux à très haut débit en fibre optique ; Avis n° 08-A-09 du 5 juin 2008 relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) dans le cadre de la procédure d'analyse des marchés de gros du haut débit et du très haut débit ; Avis n° [09-A-47](#) du 22 septembre 2009 relatif au dispositif proposé par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en ce qui concerne les modalités de mutualisation de la partie terminale des réseaux à très haut débit en fibre optique ; Avis n° [10-A-07](#) du 17 mars 2010 relatif à une demande d'avis du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministre chargé de l'industrie sur le programme national « très haut débit ».

<sup>2</sup> Décision n° 2008-0835 du 24 juillet 2008 de l'ARCEP.

lancé une consultation publique pour définir les règles applicables sur la période 2011-2014<sup>3</sup>.

6. En deuxième lieu, la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a instauré des mesures pour faciliter le déploiement de la fibre dans les immeubles et permettre aux habitants de choisir leur fournisseur de services très haut débit sans être captif de l'opérateur ayant installé la fibre dans l'immeuble (ci-après « l'opérateur d'immeuble »). A cette fin, la loi a instauré un principe de « mutualisation », entre opérateurs, instaurant un partage de la fibre installée dans les immeubles et à proximité, et confié à l'ARCEP une nouvelle compétence de régulation « symétrique », c'est-à-dire s'appliquant à l'ensemble des opérateurs, pour mettre en œuvre et faire respecter ce principe. Cette compétence a été renforcée par la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique.
7. En application de ces dispositions<sup>4</sup>, l'ARCEP a adopté fin 2009 une première décision réglementaire<sup>5</sup>, définissant des obligations de portée générale, qui s'imposent à tout opérateur d'immeuble sur le territoire national, ainsi que des obligations valables uniquement pour les zones les plus denses du territoire, où les premiers déploiements ont commencé et pour lesquelles une concurrence entre plusieurs boucles locales en fibre optique semble envisageable.
8. Dans ces « zones très denses », que l'ARCEP caractérise par une liste de 148 communes, le partage de la fibre se fait en principe en pied d'immeuble ou à proximité immédiate, chaque opérateur étant supposé pouvoir déployer un réseau en fibre optique « horizontal » dans chaque rue de ces communes, en s'appuyant notamment sur les fourreaux de France Télécom. En outre, l'opérateur d'immeuble installe plusieurs fibres pour desservir les logements de l'immeuble (architecture dite « multifibres ») si un ou plusieurs opérateurs tiers lui en font la demande suffisamment tôt et acceptent de participer au financement de l'installation. Il s'agit ainsi de permettre aux opérateurs qui le souhaitent de disposer de leur propre boucle locale de bout-en-bout et d'éviter la reconstitution d'un monopole à l'intérieur des immeubles.
9. En troisième lieu, le Premier ministre a lancé le 14 juin 2010 un « programme national très haut débit »<sup>6</sup> visant à inciter les opérateurs à investir dans le déploiement de la fibre au-delà des zones très denses et à accompagner et soutenir une intervention complémentaire des collectivités territoriales. Dans ce cadre, le gouvernement a engagé, le 4 août dernier, la « phase de lancement » de ce programme, qui se compose d'un appel à projets pilotes, destiné à expérimenter le déploiement de ces réseaux, et d'un appel à manifestation d'intentions d'investissement, afin de recenser les projets de déploiement pour les cinq années à venir<sup>7</sup>. L'objectif du gouvernement est, sur cette base, d'ouvrir au premier semestre 2011 les différents guichets de financement du programme s'adressant aux opérateurs (labels assortis d'aides non subventionnelles) et aux collectivités locales (aides subventionnelles), qu'il est prévu d'alimenter à hauteur de deux milliards d'euros par les « investissements d'avenir ».

---

<sup>3</sup> [http://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/consult-adm-march-4-5-juil2010.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-adm-march-4-5-juil2010.pdf)

<sup>4</sup> Article L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques.

<sup>5</sup> Décision n° 2009-1106 du 22 décembre 2009 de l'ARCEP.

<sup>6</sup> <http://www.gouvernement.fr/presse/le-premier-ministre-presente-le-programme-national-tres-haut-debit>

<sup>7</sup> [http://www.economie.gouv.fr/discours-presse/discours-communiqués\\_finances.php?type=communiqué&id=4492&rub=1](http://www.economie.gouv.fr/discours-presse/discours-communiqués_finances.php?type=communiqué&id=4492&rub=1)

### *Le cadre communautaire*

10. Le cadre national du très haut débit est en avance par rapport au cadre communautaire. Tout d'abord, les directives du « paquet télécom » de 2002 n'ont été modifiées que récemment, fin 2009<sup>8</sup>. Elles prévoient désormais que les autorités de régulation sectorielles des Etats membres, lorsqu'elles envisagent de réguler des nouveaux réseaux, tiennent compte du risque encouru par ceux qui les déploient et permettent de diversifier ce risque par « *diverses modalités de coopération entre les investisseurs et ceux qui cherchent un accès* » (§5 de l'article 8 de la directive « cadre » 2002/21/CE modifiée). Les directives donnent par ailleurs compétence à ces autorités sectorielles pour imposer le partage des « ressources » et particulièrement du câblage intérieur aux immeubles (§3 de l'article 12 de la même directive).
11. Le 19 mai 2010, la Commission européenne a par ailleurs adopté sa « stratégie numérique pour l'Europe »<sup>9</sup>, qui fixe un double objectif pour 2020 : que tous les Européens aient accès à un réseau délivrant un débit d'au moins 30 Mb/s et que la moitié d'entre eux souscrive à une offre de plus de 100 Mb/s. A cette fin, la Commission prévoit notamment d'adopter dans le courant de l'année 2010 un programme européen de gestion du spectre.
12. Le 20 septembre 2010, la Commission a par ailleurs publié une recommandation concernant l'accès réglementé aux réseaux d'accès de nouvelle génération (« recommandation NGA » pour *next generation access*)<sup>10</sup>. Ce document recommande notamment aux régulateurs sectoriels d'imposer dans le cadre de l'analyse des marchés des mesures de régulation « asymétriques » portant non seulement sur le génie civil mais aussi sur la fibre elle-même : (i) accès au « segment terminal » de la fibre, installé dans les immeubles et à proximité ; (ii) dégroupage de la fibre ; (iii) fourniture d'une offre très haut débit activée de type « bitstream ». Le projet de document prévoit cependant des exceptions et des dispositions spécifiques pour maintenir une incitation à l'investissement, qui sont évoquées dans la suite du présent avis.

### **B. LE PROJET DE DÉCISION**

13. Le projet de décision de l'ARCEP prévoit les conditions de « mutualisation » de la fibre en dehors des zones très denses. S'appuyant sur les dispositions de l'article L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques (ci-après CPCE), il vient compléter la décision n° 2009-1106 du 22 décembre 2009 de l'ARCEP (cf. § 7 et 8), en définissant les obligations applicables aux opérateurs qui déploient un réseau en fibre optique en dehors des 148 communes énumérées dans cette dernière décision pour identifier les zones très denses. Ces obligations, qui visent à permettre à tout opérateur de fournir des services à très haut débit sur ce réseau, sont distinctes de celles imposées en zones très denses car l'ARCEP estime que la boucle locale fibre constitue un monopole naturel dans ces zones moins denses. Ces obligations fixent les modalités de déploiement des réseaux et les conditions de leur ouverture.

---

<sup>8</sup> Directives 2009/140/CE et 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009.

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/documents/digital-agenda-communication-fr.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/documents/digital-agenda-communication-fr.pdf)

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomms/doc/library/recomm\\_guidelines/nga/fr.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/recomm_guidelines/nga/fr.pdf)

### *Les modalités de déploiement des réseaux*

14. Les obligations envisagées par l'ARCEP concernant les conditions de déploiement portent sur : (i) l'architecture du réseau ; (ii) la couverture des zones de desserte ; (iii) la coordination et l'information des tiers.
15. En premier lieu, l'ARCEP définit le « point de mutualisation » comme le point de concentration du réseau auquel l'opérateur à vocation à donner accès à son réseau en fibre optique desservant, en aval, les logements ou les locaux à usage professionnel. Afin que les opérateurs tiers puissent effectivement raccorder ce point de mutualisation et installer leurs équipements pour fournir des services à très haut débit aux foyers et entreprises utilisatrices concernés, l'ARCEP impose plusieurs contraintes concernant l'architecture du réseau :
  - Le point de mutualisation dessert en principe une zone potentielle (on parle de « zone arrière » du point de mutualisation) d'environ 1 000 foyers ou entreprises utilisatrices. L'ARCEP précise que si l'opérateur fournit par ailleurs aux tiers une offre de « collecte », c'est-à-dire d'accès au réseau en amont du point de mutualisation, ce dernier peut être de dimension inférieure à 1 000 lignes. La taille du point de mutualisation peut également dépendre des circonstances locales, sans toutefois pouvoir être inférieure à 300 lignes ;
  - Pour permettre aux opérateurs tiers de déployer un réseau de collecte en propre pour raccorder le point de mutualisation en amont, ce dernier doit se situer le long d'infrastructures de génie civil adaptées au déploiement de la fibre et de dimension suffisante ;
  - Le point de mutualisation doit pouvoir accueillir les équipements des opérateurs tiers de manière technologiquement neutre, à condition que la demande reste raisonnable.
16. En deuxième lieu, l'ARCEP estime qu'il n'est pas raisonnable de laisser à la seule discrétion de l'opérateur le soin de fixer l'intensité et le rythme de desserte de la zone arrière du point de mutualisation, que ce soit dans la partie « horizontale » du réseau (dans les rues) ou dans la partie « verticale » (dans les immeubles). L'ARCEP envisage donc d'imposer à l'opérateur les obligations suivantes pour assurer à terme une meilleure couverture des zones desservies :
  - installer, dans un délai raisonnable (entre deux et cinq ans), un réseau « horizontal » de dimension suffisante pour permettre la desserte de l'ensemble des logements et locaux à usage professionnel de la zone ;
  - faire une offre de gros de complément « vertical », pour permettre à un opérateur tiers de demander à ce qu'un immeuble de la zone soit équipé en fibre optique ;
  - prévoir un processus de raccordement au réseau horizontal des immeubles fibrés par des tiers (par exemple des logements neufs).
17. En troisième lieu, l'ARCEP souligne le risque d'une incohérence locale des réseaux, notamment dans le cas où plusieurs opérateurs prévoiraient de déployer la fibre dans une même ville, pouvant conduire à des doublons ou à des trous de couverture. L'ARCEP prévoit à cette fin qu'une coordination ait lieu au niveau local entre les opérateurs et les collectivités territoriales impliquées afin d'établir un « maillage » commun du territoire. L'opérateur doit par ailleurs communiquer aux autres opérateurs, aux collectivités et à l'ARCEP les informations relatives à la localisation du point de mutualisation et à la « zone arrière » correspondante.

### *Les conditions d'ouverture des réseaux*

18. Le projet de décision de l'ARCEP impose à l'opérateur qui installe la fibre d'offrir aux opérateurs tiers qui le souhaitent la possibilité d'acquérir un droit d'usage pérenne du réseau : (i) ou bien en participant *ab initio* à son financement, selon une logique de co-investissement et de partage des coûts ; (ii) ou bien par une contribution fixe *a posteriori*, incluant le cas échéant une rémunération du capital immobilisé tenant compte du risque encouru par l'opérateur ayant investi dans le réseau.

## **II. Analyse**

19. L'Autorité de la concurrence procède à l'examen du projet de décision de l'ARCEP (B) après avoir présenté le cadre dans lequel elle place son analyse et, énoncé les objectifs qui doivent, à son sens, guider la régulation sectorielle au regard des particularités des zones moins denses (A).

### **A. LE CADRE D'ANALYSE**

#### **1. L'ARTICULATION ENTRE RÉGULATION SYMÉTRIQUE ET ASYMÉTRIQUE**

20. Le cadre réglementaire national de déploiement de la fibre que l'ARCEP met en place depuis 2008 privilégie une approche « symétrique », c'est-à-dire pesant sur l'ensemble des opérateurs susceptibles de déployer la fibre, à une régulation « asymétrique », qui contraindrait davantage l'opérateur historique. A l'inverse, le cadre communautaire, s'il offre de nouvelles compétences symétriques aux régulateurs sectoriels pour favoriser la mutualisation, continue, à travers la « recommandation NGA » de la Commission (cf. § 12), de centrer la régulation sur le cadre asymétrique de l'analyse des marchés.
21. En France, l'accent mis sur la régulation symétrique peut se justifier par l'appétence que manifestent les opérateurs alternatifs pour le déploiement de la fibre. La fibre ouvre ainsi un nouveau cycle d'investissement auquel l'ensemble des opérateurs sont susceptibles de prendre part et il peut être à la fois légitime et incitatif de prévoir qu'un ensemble de règles s'applique à eux de manière homogène. Tel ne peut néanmoins être le cas de l'ensemble de la régulation sectorielle, compte tenu des avantages dont peut bénéficier France Télécom pour déployer la fibre, par exemple en ce qui concerne le génie civil.
22. La Commission européenne a admis que le cadre de régulation mis en place par l'ARCEP pour les zones très denses limite la régulation asymétrique au seul génie civil, tout en l'invitant (i) à veiller à ce que ce cadre conduise bien à l'exercice d'une concurrence effective, notamment sur les marchés de gros et (ii) à compléter le cas échéant son dispositif pour se conformer à sa « recommandation NGA » une fois celle-ci adoptée<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Observations de la Commission européenne du 5 novembre 2009 portant sur le projet de décision réglementaire de l'ARCEP sur les zones très denses et observations du 18 juillet 2008 portant sur le projet d'analyse de marché du haut débit et du très haut débit de l'ARCEP. Ces observations sont antérieures à l'adoption par la Commission de sa « recommandation NGA ».

23. L'Autorité de la concurrence partage le souhait de la Commission européenne que le choix entre régulation symétrique ou asymétrique, s'il peut se justifier pour des questions d'équilibre et d'incitation à l'investissement, ne conduise pas *in fine* à un cadre réglementaire incomplet ou moins favorable à la concurrence. Cette préoccupation vaut non seulement pour le type d'obligations d'accès aux réseaux qui pourront être imposées (présence ou non d'une offre de dégroupage de la fibre et d'une offre de bitstream très haut débit) mais aussi pour les outils dont dispose le régulateur sectoriel pour en assurer le respect (séparation comptable, offres de référence, informations sur les coûts, etc.) et qui peuvent justifier son intervention *ex ante*.

## 2. LES PREMIÈRES LEÇONS DE LA MUTUALISATION DANS LES ZONES TRÈS DENSES

24. Suite à l'adoption par l'ARCEP de sa décision n° 2009-1106 du 22 décembre 2009, les opérateurs ont publié des offres d'accès à leur réseau pour les zones très denses, permettant notamment la mise en œuvre de l'architecture multifibres. Dans le cadre des travaux que conduit l'ARCEP avec les opérateurs, ces offres ont connu plusieurs versions et sont encore susceptibles d'évoluer. S'il convient de rester prudent dans cette phase de « rodage » du dispositif, il est possible d'en tirer quelques enseignements.
25. Tout d'abord, l'hypothèse d'une concurrence par les infrastructures envisagée par l'ARCEP pour ces zones semble se confirmer. Les principaux acteurs du marché du haut débit, France Télécom, SFR et Free déploient la fibre à une large échelle dans les fourreaux de génie civil de l'opérateur historique. Ces acteurs ont en outre manifesté leur intention d'équiper en fibre optique les immeubles pour lesquels ils seraient autorisés à le faire par les copropriétés et de cofinancer le déploiement de la fibre dans les autres immeubles.
26. Ensuite, les préoccupations exprimées par l'Autorité de la concurrence dans son avis n° [09-A-47](#) quant à un risque de repli du marché du très haut débit autour des principaux acteurs actuels du haut débit sont apparues fondées. Les premières versions des offres de mutualisation de certains des acteurs précités empêchaient ou désincitaient fortement à la fourniture, par les opérateurs prenant part au cofinancement *ab initio* de la fibre dans l'immeuble, d'offres de gros à des tiers, y compris lorsqu'il s'agissait d'offres de gros de type dégroupage ou « bitstream » et non de la simple revente de l'accès au réseau de l'immeuble. Or, l'existence de telles offres de gros est nécessaire, au moins à titre transitoire, pour un acteur comme Bouygues Télécom souhaitant entrer sur le marché du très haut débit. En effet, compte tenu de ses parts de marché encore limitées sur le marché du haut débit, Bouygues Télécom n'est sans doute pas en mesure, en tout cas à ce stade, de cofinancer massivement le déploiement de la fibre dans les immeubles. L'Autorité note que les négociations entre acteurs sont encore en cours et que l'ARCEP veille à ce qu'elles aboutissent.
27. Il apparaît enfin que les tarifs des offres de mutualisation peuvent avoir un impact important sur les choix techniques et économiques des opérateurs qui en sont clients. A titre d'illustration, SFR a renoncé à prendre une fibre « dédiée » dans les immeubles de France Télécom et a préféré partager sa fibre avec cette dernière compte tenu des écarts de prix très élevés entre ces deux options. Ce choix n'est certes pas définitif puisque cet écart de prix se fonde en partie sur des choix de clés d'allocation des coûts qui ne semblent pas avoir été validés par l'ARCEP et que la décision de SFR ne porte par ailleurs à ce stade que sur les immeubles qui seront fibrés par France Télécom à l'horizon d'une année. Mais si cette situation devait se généraliser, il pourrait en résulter une moindre indépendance

technique et économique de l'un au moins des opérateurs, au détriment de l'intensité concurrentielle sur les marchés de gros et de détail.

### 3. PARTICULARITÉS DES ZONES MOINS DENSES

#### *La dynamique des déploiements dans les zones moins denses*

28. Comme signalé plus haut, la situation française se distingue de celle de nombreux pays européens par l'appétence de plusieurs opérateurs alternatifs à déployer des réseaux en fibre dans les grands centres urbains. Cette dynamique des déploiements ne pourra cependant pas concerner l'ensemble du territoire. Lorsque la densité décroît, les coûts de déploiement augmentent et les parts de marché des opérateurs alternatifs diminuent, de sorte qu'il n'est plus rentable pour ces derniers de déployer leur propre réseau fibre, même en prenant en compte les économies qu'ils peuvent réaliser sur la location du réseau cuivre de France Télécom.
29. Dans les zones concernées, désignées « *zones moins denses* » par l'ARCEP, cette situation présente plusieurs caractéristiques :
- la boucle locale en fibre optique revêt le caractère d'un monopole naturel, c'est-à-dire qu'un opérateur qui installerait un réseau fibre aurait peu de chance de voir un réseau concurrent s'installer<sup>12</sup> ;
  - comme l'Autorité le soulignait dans son avis n° 10-A-07, France Télécom est le seul opérateur susceptible d'investir significativement sur fonds privés dans ces zones ;
  - dans ces zones moins denses, l'intervention des collectivités territoriales est la plus légitime pour assurer la desserte de leur territoire en fibre optique en complément du marché.

#### *La nécessité d'une régulation adaptée, incitant à l'investissement et préservant la concurrence*

30. Dans son avis n° 08-A-06, l'Autorité de la concurrence soulignait la nécessité de définir *ex ante* un cadre réglementaire précis et prévisible pour le très haut débit, favorisant les investissements et assurant l'exercice d'une concurrence effective entre les opérateurs. Elle partage l'analyse de l'ARCEP selon laquelle les particularités des zones moins denses soulignées plus haut appellent une réponse réglementaire différente de celle qui prévaut dans les zones très denses.
31. Tout d'abord, les incitations à déployer la fibre dans les zones moins denses sont moindres qu'en zones très denses, du fait non seulement de l'absence d'émulation entre acteurs, soulignée plus haut, mais aussi du caractère ambigu de l'intérêt pour France Télécom à déployer un nouveau réseau, en fibre, susceptible de remettre en cause sa position sur le réseau en cuivre, c'est-à-dire ayant des effets potentiels de « cannibalisation ». Il est essentiel que la régulation prenne en compte ces incitations et encourage autant que possible l'investissement.
32. Pour autant, une situation de « *vacances réglementaires* », consistant à n'imposer aucune contrainte d'ouverture des réseaux aux opérateurs déployant la fibre, ne serait pas

---

<sup>12</sup> Cette situation n'est cependant pas absolue : il peut exister une concurrence technologique ; les incitations des acteurs à déployer peuvent évoluer ; des stratégies d'éviction peuvent motiver des investissements non rentables à court terme ; etc.



admissible. Une telle situation permettrait en effet à l'opérateur historique de constituer un nouveau monopole sur la fibre et conduirait à une régression de la concurrence par rapport à celle que connaît le marché du haut débit. Or, c'est grâce à la concurrence, au travers du dégroupage de la boucle locale cuivre, que la France est régulièrement citée à l'étranger comme un exemple d'innovation et de modération des prix sur ce marché. Dans les zones moins denses, où la boucle locale en fibre optique revêt le caractère d'un monopole naturel, la concurrence sera structurellement limitée. Il est donc crucial que des offres d'accès au réseau soient disponibles pour permettre aux opérateurs du haut débit ou à de nouveaux acteurs de servir le marché du très haut débit, avec une autonomie technique et économique suffisante pour animer ce marché au bénéfice des consommateurs et des entreprises utilisatrices.

33. L'Autorité de la concurrence est par conséquent d'avis que la régulation sectorielle doit prioritairement chercher à concilier incitation à l'investissement et préservation de la concurrence dans les zones moins denses. Le cadre communautaire envisage deux moyens, complémentaires, pour atteindre cet objectif :
- favoriser le partage du risque entre le plus grand nombre d'opérateurs, par exemple sous la forme de co-investissement ;
  - garantir un accès effectif au réseau, en octroyant, s'il y a lieu, une prime de risque au bénéfice de l'opérateur qui investit.

## **B. LES MODALITÉS DE DÉPLOIEMENT ET D'OUVERTURE DES RÉSEAUX EN DEHORS DES ZONES TRÈS DENSES**

34. L'Autorité de la concurrence examine le projet de décision de l'ARCEP au regard des deux axes dégagés ci-dessus : favoriser le partage du risque (1) et garantir l'accès effectif au réseau (2). Enfin, l'Autorité relève que certaines obligations envisagées par l'ARCEP pourraient être précisées ou ajustées pour que le dispositif conserve un caractère incitatif (3).

### **1. FAVORISER LE PARTAGE DU RISQUE**

35. Comme l'Autorité de la concurrence le rappelait dans son avis n° 10-A-07, le partage d'infrastructures entre acteurs économiques, ou plus généralement la mise en commun de moyens, induit par hypothèse une limitation de l'autonomie des parties prenantes, voire du nombre de demandeurs ou d'offreurs sur le marché. Mais si elle est ainsi susceptible de restreindre la concurrence, la mise en commun de moyens n'est pas interdite en elle-même par le droit de la concurrence, particulièrement lorsqu'il est établi qu'elle peut produire des effets positifs sur la concurrence.
36. Dans le cadre de cet avis, l'Autorité estimait qu'un schéma de co-investissement, dans lequel les opérateurs alternatifs investiraient aux côtés de France Télécom dans la fibre, pouvait présenter un grand nombre d'avantages dans les zones moins denses, où la concurrence est structurellement limitée par le caractère de monopole naturel qu'y revêt le réseau fibre. En particulier, le co-investissement peut permettre aux opérateurs alternatifs de disposer d'un « droit de regard » sur l'architecture du réseau, et ainsi de limiter les risques y afférents, rappelés au § 42 du présent avis.

37. De façon plus générale, les directives relatives à la révision du « paquet télécom » entendent favoriser les schémas de coopération entre opérateurs (cf. § 10), de façon à limiter les situations dans lesquelles un seul opérateur doit supporter tout le risque lié à l'investissement. Dans sa « recommandation NGA », la Commission européenne prévoit que la régulation puisse être allégée lorsque plusieurs co-investisseurs déploient conjointement un réseau de type multifibres. La Commission encourage également la mise en place de schémas de tarification prévoyant des remises pour les opérateurs qui s'engageraient à louer le réseau fibre pour des durées ou des volumes importants.
38. Le partage du risque, sous forme de co-investissement ou de tarification *ad hoc*, est d'ailleurs courant dans le secteur des communications électroniques. Par exemple, les câbles sous-marins sont généralement déployés par des consortiums internationaux. Chaque membre du consortium peut ensuite revendre de la capacité à des tiers, notamment sous la forme d'offres de location de longue durée de type IRU (*indefeasable right of use*). Suivant un autre exemple, les catalogues des délégataires de service public proposent généralement, dans le cadre des projets d'initiative publique des collectivités territoriales mis en œuvre en application de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (ci-après CGCT), des offres de mise à disposition de liens de collecte en fibre de type IRU. Enfin, il convient de rappeler que des « droits de suite » avaient été mis en place entre opérateurs alternatifs pour financer des « salles de dégroupage » lorsque France Télécom n'était pas en mesure de les accueillir dans ses locaux : les premiers opérateurs de dégroupage financèrent en commun l'aménagement de ces salles et les opérateurs s'installant ultérieurement leur versèrent une contribution *a posteriori*.
39. La proposition de l'ARCEP d'instaurer le principe d'un droit d'usage pérenne, permettant aux opérateurs tiers de contribuer, *ab initio* ou *a posteriori*, de manière forfaitaire à l'investissement dans le réseau fibre, s'inscrit ainsi dans les orientations communautaires et la pratique sectorielle. L'Autorité de la concurrence ne peut qu'adhérer pleinement à cette proposition de nature à concilier l'investissement et la préservation de la concurrence.
40. En séance, les représentants de France Télécom ont fait valoir que le cadre communautaire, s'il encourage au partage du risque, ne l'impose pas. Interrogés sur le point de savoir si le co-investissement pourrait relever de la seule liberté commerciale des acteurs, les représentants de l'ARCEP ont indiqué que France Télécom disposait d'un pouvoir de négociation bien supérieur aux autres co-investisseurs potentiels, compte tenu notamment de son parc de clients importants sur les marchés de détail. L'Autorité de la concurrence, consciente du refus que France Télécom a opposé en 2009 à la proposition de SFR et Free de co-investir dans un réseau commun, rejoint l'ARCEP, qui juge nécessaire un encadrement de cette question par la régulation sectorielle.

## **2. GARANTIR L'ACCÈS EFFECTIF AU RÉSEAU**

### **a) L'architecture du réseau**

41. L'expérience du dégroupage montre que l'architecture du réseau influe directement sur la capacité des opérateurs à y accéder pour fournir des services dans des conditions techniques et économiques satisfaisantes. En premier lieu, la taille des points de concentration du réseau que les opérateurs doivent équiper pour fournir le service (il s'agit des répartiteurs téléphoniques dans le cas du réseau cuivre) détermine dans une large mesure la présence des différents opérateurs : compte tenu des coûts fixes importants qui sont supportés pour desservir un point de concentration, seuls les opérateurs qui disposent

de parts de marché conséquentes peuvent équiper des points de concentration de taille limitée. Ainsi, si France Télécom a équipé l'ensemble des 12 000 répartiteurs téléphoniques pour fournir le haut débit, les opérateurs alternatifs de l'ADSL Free et SFR en ont équipé environ 3 000 (ceux qui rassemblent le plus de lignes téléphoniques) et Bouygues Télécom, nouvel entrant, moins de 700. En deuxième lieu, la possibilité d'héberger les équipements adéquats dans ces points de concentration constitue un autre paramètre d'importance, comme le montre l'exemple des centraux téléphoniques de France Télécom qui ont dû être « désaturés » pour permettre aux opérateurs alternatifs de s'installer, ou l'exemple de l'offre de dégroupage de France Télécom interdisant, dans une version antérieure, l'hébergement de certains équipements, ce qui a rendu à l'époque très difficile à Neuf Cegetel la fourniture d'offres de type « triple play »<sup>13</sup>. En troisième lieu, l'existence de liens de collecte en fibre optique permettant de remonter les flux de données depuis les points de concentration vers des points de présence plus en amont peut être indispensable pour équiper des points de concentration de petite taille ou distants dans des conditions économiques raisonnables : c'est grâce à des offres de gros de location de tels liens, proposées par les collectivités territoriales puis par France Télécom, que SFR et Free ont pu équiper au total environ les deux tiers des répartiteurs qu'ils ont dégroupés, mais dans certains cas, le câble en fibre optique posé par France Télécom n'était pas de dimension suffisante pour que les opérateurs alternatifs puissent louer un lien de collecte et dégroupier les répartiteurs.

42. A la différence du réseau cuivre, qui était déjà installé lorsqu'il a été ouvert à la concurrence par le biais du dégroupage, l'architecture du réseau fibre constitue un enjeu de régulation *ex ante*. L'opérateur qui déploie la fibre pourrait en effet être tenté d'opérer des choix d'architecture limitant les possibilités des concurrents de fournir des services très haut débit sur le réseau. Or, ces choix ne sont généralement pas réversibles à un coût raisonnable, particulièrement dans les zones moins denses. Il est par conséquent indispensable que la régulation *ex ante* puisse les encadrer.
43. Par comparaison avec le réseau cuivre, il semble que les « points de mutualisation » du réseau fibre sont amenés à jouer un rôle équivalent à celui des centraux téléphoniques. En effet, pour fournir des services très haut débit en ayant la maîtrise technique de ses équipements, un opérateur doit impérativement équiper ces points de mutualisation. Ces équipements peuvent être de nature différente suivant la technologie de cet opérateur : il s'agit de « coupleurs optiques » lorsque l'opérateur utilise la technologie « PON » (comme France télécom et SFR) et de « routeurs » lorsque l'opérateur opte pour la technologie « point-à-point » (comme Free). Un lien en fibre optique doit ensuite relier ces points de mutualisation à des points de présence de l'opérateur situés plus en amont. Cette comparaison entre réseaux cuivre et fibre permet de penser que les paramètres essentiels pour la concurrence de l'architecture du réseau fibre sont : (i) la taille des points de mutualisation ; (ii) les conditions d'hébergement des équipements et (iii) la présence de liens de collecte en fibre optique.

#### ***La taille des points de mutualisation et la collecte***

44. Les investissements réalisés ces dernières années par les opérateurs dans le cadre du dégroupage tendent à montrer que les centraux téléphoniques rassemblent un nombre suffisant de foyers pour que plusieurs opérateurs puissent rentabiliser l'installation de leurs équipements et couvrir de cette manière une partie importante du territoire. Si

---

<sup>13</sup> Décision n° [04-MC-01](#) du 15 avril 2004 relative à la saisine et à la demande de mesures conservatoires présentées par les sociétés Free, Iliad, LDCOM et 9 Télécom.

l'architecture du réseau fibre était calquée sur l'architecture du réseau cuivre, il serait raisonnable d'envisager qu'un nombre suffisant d'opérateurs puisse servir le marché du très haut débit dans des conditions satisfaisantes. Dans les zones de densité moyenne, qui seront concernées à court et moyen terme par la décision de l'ARCEP objet du présent avis, cela correspondrait à des points de mutualisation rassemblant plusieurs milliers de lignes.

45. L'ARCEP estime néanmoins qu'imposer des points de mutualisation de cette taille désavantagerait les opérateurs ayant opté pour la technologie PON. Cette technologie ne présenterait en effet d'intérêt économique que si les points de concentration se situent à proximité des logements. L'ARCEP estime par conséquent qu'un compromis raisonnable se situerait à environ 1 000 lignes par point de mutualisation et à fixer une taille minimale de 300 lignes dans son dispositif.
46. Ces chiffres sont fortement contestés par les opérateurs alternatifs, car jugés insuffisants. Les représentants de Bouygues Télécom ont en particulier fait valoir en séance que ces chiffres reposaient sur des modèles dont les hypothèses de coûts sous-jacentes seraient peu pérennes. Avec l'industrialisation des processus de déploiement et des équipements, certains postes de coûts pourraient, selon Bouygues Télécom, fortement évoluer et conduire à des résultats très différents de ceux présentés par l'ARCEP.
47. Les ordres de grandeur envisagés par l'ARCEP sont nettement en-deçà de la taille des répartiteurs téléphoniques que les opérateurs alternatifs ont pu équiper dans le cadre du dégroupage. A titre indicatif, très peu de répartiteurs de moins de 2 000 lignes ont été dégroupés jusqu'à présent par des opérateurs privés. Comme l'Autorité le soulignait dans son avis n° [09-A-57](#), la décision de l'opérateur historique des Pays-Bas – KPN – de faire évoluer l'architecture de son réseau cuivre dans le sens d'une diminution de la taille des points de concentration (des répartiteurs vers les sous-répartiteurs) a eu pour effet d'accentuer les effets d'échelle, ce qui a pu entraîner une régression de la couverture géographique du dégroupage. Les représentants de Bouygues Télécom ont indiqué en séance que la multiplication des points de concentration du réseau impliquait en outre des contraintes opérationnelles lourdes, non seulement pour l'équipement de ces points de concentration mais aussi pour les interventions ultérieures.
48. Cette élévation des barrières techniques et économiques est susceptible d'avoir plusieurs conséquences : (i) à court terme, les consommateurs se trouveront fréquemment face à un unique opérateur en situation d'offrir des services très haut débit, compte tenu du temps nécessaire aux opérateurs tiers pour venir équiper un grand nombre de points de mutualisation ; (ii) à moyen terme, les opérateurs alternatifs bénéficieront d'économies d'échelle moindres que l'opérateur historique, ce qui limitera leur capacité à pratiquer des prix attractifs ; (iii) à long terme, l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché sera extrêmement difficile.
49. Dans son projet de décision, l'ARCEP indique que l'existence d'une offre de gros de collecte peut limiter ces effets, en diminuant les investissements que devront consentir les opérateurs pour équiper les points de mutualisation. Aux Pays-Bas, le régulateur sectoriel a ainsi imposé à KPN de faire une telle offre dans le cadre du réaménagement de son réseau. C'est également une des solutions qu'envisage l'ARCEP pour accompagner les projets de montée en débit dans les zones rurales (cf. avis n° 09-A-57).
50. Mais si la présence d'une offre de collecte peut limiter l'accroissement des barrières économiques, elle ne l'élimine pas entièrement et laisse entière la question des barrières techniques, particulièrement pour un nouvel entrant. Une offre de collecte ne pourrait ainsi constituer qu'un *second best* par rapport à la fixation d'un seuil minimal plus élevé

concernant la taille des points de mutualisation. Au demeurant, le projet de l'ARCEP ne prévoit pas d'imposer la fourniture d'une telle offre de collecte et n'en fixe pas davantage les modalités. Le projet de décision ne prévoit pas non plus d'imposer à l'opérateur un dimensionnement du câble de collecte permettant de garantir qu'une telle offre puisse effectivement être fournie.

51. Compte tenu de ce qui précède, l'Autorité de la concurrence appelle l'ARCEP à la plus grande vigilance concernant la question de la taille des points de mutualisation. Des points de mutualisation trop petits pourraient durablement compromettre l'exercice de la concurrence et il appartient à l'ARCEP de vérifier que les contraintes avancées par les opérateurs PON pour limiter la taille des points de mutualisation sont fondées sur des hypothèses solides et pérennes. En outre, si l'existence d'une offre de collecte peut constituer un palliatif, cela suppose *a minima* que l'existence d'une telle offre soit garantie et ses modalités encadrées par la régulation. Il conviendrait que la collecte soit notamment concernée par les dispositions relatives au droit d'usage pérenne.

### ***L'hébergement des équipements actifs***

52. Le projet de décision de l'ARCEP prévoit que la demande d'un opérateur de pouvoir installer des équipements actifs au niveau du point de mutualisation peut être une demande raisonnable, mais à plusieurs conditions : (i) qu'elle soit formulée *ab initio*, au moment de l'établissement du réseau ; (ii) qu'elle soit justifiée du point de vue de l'opérateur demandeur. L'opérateur qui installe le point de mutualisation peut alors exiger de l'opérateur demandeur qu'il paie les surcoûts occasionnés par cette demande et participe par ailleurs au financement de l'installation dans son ensemble. Enfin, le rejet de la demande est possible mais doit être justifié.
53. Il résulte de ce dispositif qu'un opérateur optant pour la technologie point-à-point n'aura pas l'assurance de pouvoir installer ses équipements actifs dans tous les points de mutualisation, particulièrement s'il entre sur le marché après l'installation du réseau, et sera en tout état de cause confronté à des contraintes administratives et surtout financières importantes pour bénéficier de cet hébergement. En outre, cet opérateur pourra être amené à supporter des coûts plus importants qu'un opérateur optant pour la technologie PON.
54. Compte tenu des premiers retours d'expérience sur les zones très denses (§ 27 et 27), il n'est pas exclu que cette situation conduise certains opérateurs à renoncer à leurs options technologiques. Pourtant, les éléments techniques et économiques avancés par l'ARCEP laissent penser que l'hébergement des équipements actifs ne constitue pas une contrainte majeure pour l'opérateur qui installe le point de mutualisation.
55. Comme le Conseil de la concurrence le rappelait dans son avis n° 08-A-06, il est indispensable que la régulation soit aussi neutre que possible sur le plan technologique, de façon à permettre aux différentes options de se confronter sur le marché. Ce principe peut amener l'ARCEP à chercher un équilibre entre les contraintes des opérateurs déployant la fibre et ceux qui sont susceptibles d'y accéder, pour permettre à chacune de ces deux catégories d'acteurs d'opérer des choix technologiques de manière aussi autonome que possible. C'est pour prendre en compte les spécificités de la technologie PON que l'ARCEP envisage ainsi de laisser la possibilité aux opérateurs optant pour cette technologie d'installer des points de mutualisation d'une taille sensiblement inférieure à celle des répartiteurs téléphoniques, malgré les problèmes importants soulevés du point de vue de la concurrence (cf. § 45). Dans un souci d'équilibre, l'Autorité de la concurrence invite l'ARCEP à prendre davantage en compte les spécificités de la technologie point-à-point en ce qui concerne la question de l'hébergement des équipements.

## **b) La situation des petits opérateurs et des nouveaux entrants**

56. Si le projet de décision de l'ARCEP prévoit que tout opérateur peut à tout moment acquérir un droit d'usage pérenne du réseau, il ne précise pas si une offre de gros, par exemple de « location à la ligne »<sup>14</sup>, doit également être proposée. En particulier, une telle option ne figure pas parmi les prestations devant être obligatoirement décrites dans les offres que les opérateurs sont tenus de publier.
57. Les représentants de Bouygues Télécom ont fait valoir en séance que, compte tenu des parts de marché limitées de cet opérateur sur le marché du haut débit, il serait très difficile à Bouygues Télécom d'acquérir un droit d'usage pérenne du réseau. Ces représentants ont rappelé que la régulation sectorielle qui a été mise en place pour le haut débit instaurait une « échelle des investissements », offrant aux opérateurs alternatifs la possibilité d'acquérir dans un premier temps des offres de gros se situant en aval dans la chaîne de valeur et permettant aux nouveaux entrants de lisser leurs coûts, puis dans un deuxième temps des offres de gros situées plus en amont, permettant aux opérateurs alternatifs de maîtriser leurs propres équipements par des investissements qu'ils pouvaient amortir compte tenu du parc de clientèle qu'ils avaient réussi à développer.
58. En séance, les représentants de l'ARCEP ont indiqué que des offres de gros pourraient être spontanément proposées à un acteur comme Bouygues Télécom par les opérateurs investissant ou co-investissant dans le réseau fibre et qu'en tout état de cause, l'ARCEP restait compétente par la voie du règlement des différends pour imposer la fourniture d'une telle offre de gros si la demande est raisonnable. Sur la question des offres de gros, l'ARCEP propose ainsi d'appliquer le même dispositif que dans les zones très denses.
59. Comme signalé plus haut, les zones moins denses appellent une réponse réglementaire adaptée, potentiellement différente de celle retenue pour les zones les plus denses. Au sein de ces dernières, la densité est telle que plusieurs acteurs sont en mesure de disposer d'une boucle locale en fibre optique en propre, non seulement sur la partie « horizontale » mais aussi dans les immeubles et jusque chez l'abonné par le biais de l'architecture multifibres. Cette situation est elle-même de nature à voir émerger des offres de gros de type dégroupage ou « bitstream », situées plus en aval dans la chaîne de valeur, permettant à des nouveaux entrants de servir le marché du très haut débit. C'est pourquoi l'Autorité de la concurrence a, dans son avis n° 09-A-47, rejoint l'ARCEP sur le fait qu'il pouvait être prématuré d'imposer la fourniture d'une offre de gros par voie réglementaire, tout en invitant le régulateur à veiller à l'émergence effective d'une telle offre.
60. Mais cette situation n'est pas transposable aux zones moins denses. Si comme le prévoit l'ARCEP les points de mutualisation peuvent être de taille sensiblement inférieure à celle des répartiteurs téléphoniques, les barrières à l'entrée s'en trouveront élevées, ce qui limitera le nombre potentiel d'offres sur le marché de gros. Non seulement ces acteurs, peu nombreux, n'auront collectivement pas intérêt à ce que de petits acteurs puissent entrer sur le marché, mais encore il n'est pas évident qu'ils aient un intérêt individuel à faire des offres de gros. En effet, étant donné que les opérateurs co-investisseurs partageront une même infrastructure, il n'est pas à exclure qu'ils stipulent des clauses instaurant des formes de « droits de suite », conduisant à un partage des revenus de gros, dans l'hypothèse où un opérateur tiers viendrait s'installer ultérieurement au point de mutualisation. Sans préjuger

---

<sup>14</sup> On entend par « location à la ligne » une offre qui, à l'instar du dégroupage de la paire de cuivre, permette à l'opérateur demandeur d'utiliser une ligne en fibre optique mise à disposition au niveau du point de mutualisation, dans le but de fournir un service à très haut débit au logement correspondant, contre paiement d'un tarif d'accès récurrent au propriétaire du réseau.

de la compatibilité de telles clauses au regard du droit de la concurrence, il convient de relever que le partage des revenus de gros n'incite pas les co-investisseurs à fournir des offres de gros puisqu'ils ne toucheraient qu'une part des revenus correspondants.

61. Au-delà des observations déjà formulées concernant l'offre de collecte (§ 50), l'Autorité de la concurrence est d'avis que l'obligation de fournir une offre de gros, telle qu'une offre de location à la ligne, constitue une garantie indispensable pour permettre aux petits opérateurs ou à de nouveaux entrants de servir le marché du très haut débit dans les zones moins denses et devrait à ce titre faire partie des offres régulées. Comme le préconise le cadre communautaire, cette offre de gros ferait l'objet d'une juste rémunération, incluant le cas échéant une prime de risque pour maintenir les incitations à investir.

### **3. CONSERVER UN CARACTÈRE INCITATIF**

#### **a) Les obligations relatives à la couverture**

62. Dans son avis n° 10-A-07, l'Autorité de la concurrence estimait que la couverture rapide du territoire en fibre optique constituait un objectif d'intérêt général. En dehors des zones très denses, où cet objectif paraît pouvoir être rempli par l'initiative privée, l'Autorité ajoutait qu'une intervention de la puissance publique pouvait être justifiée, particulièrement pour s'assurer que les zones de desserte des opérateurs privés soient effectivement couvertes par ces derniers, et ce de manière exhaustive. Il s'agissait ainsi d'éviter deux risques : (i) celui que certains logements ne soient jamais raccordés à la fibre optique compte tenu du coût prohibitif que représenterait l'établissement d'un second réseau ; (ii) celui que le premier opérateur préempte la zone en déployant la fibre sur la partie horizontale et en limitant les déploiements verticaux aux immeubles les plus rentables et où ses parts de marchés sont les meilleures.
63. L'Autorité de la concurrence rejoint ainsi pleinement l'objectif poursuivi par l'ARCEP grâce aux obligations de couverture qu'elle envisage d'imposer dans son projet de décision.
64. France Télécom fait néanmoins remarquer que le gouvernement, par son « programme national très haut débit », a mis en place un dispositif spécifique pouvant aboutir à un résultat équivalent. Ce programme prévoit en effet qu'en échange d'un engagement de déploiement sur une commune donnée, un opérateur pourrait se voir octroyer un label pour faciliter son entrée dans les immeubles, ainsi que des aides non subventionnelles. Les obligations prévues par l'ARCEP ne seraient donc pas nécessaires. France Télécom ajoute que ces obligations feraient peser sur les opérateurs un risque juridique important : un habitant ou une collectivité pourrait porter plainte contre un opérateur qui ne respecterait pas les obligations de couverture imposées par l'ARCEP. France Télécom conclut que ces obligations découragent l'investissement alors que le programme national très haut débit proposait un cadre incitatif.
65. Interrogés sur ce point en séance, les représentants de l'ARCEP ont indiqué que, s'ils partageaient pleinement le souhait que les opérateurs inscrivent leur déploiement dans le cadre du « programme national très haut débit », ce programme demeurerait facultatif. Le représentant de l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA) a ajouté que ce programme ne prévoyait pas de sanction réellement dissuasive en cas de non respect des engagements de couverture.

66. Si l'Autorité de la concurrence rejoint la préoccupation de France Télécom de maintenir un cadre incitatif et favorable à l'investissement, elle note que les obligations envisagées par l'ARCEP sont assez équivalentes à celles du programme national très haut débit et ne semblent donc pas constituer une réelle contrainte supplémentaire. Suite aux observations du Commissaire du gouvernement, qui a fait valoir en séance que les obligations envisagées par l'ARCEP pouvaient être ambiguës, l'Autorité de la concurrence invite l'ARCEP à préciser ou ajuster ces obligations pour limiter le risque juridique mentionné par France Télécom.

**b) Les modalités de mise en œuvre du « droit d'usage pérenne »**

67. Certains acteurs font valoir que les modalités de mise en œuvre du « droit d'usage pérenne » pourraient avoir un effet dissuasif sur les déploiements.
68. En premier lieu, l'association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA) indique que le co-investissement peut, s'il prend la forme d'un partage des coûts, avoir des conséquences négatives pour les collectivités territoriales souhaitant mettre en œuvre des projets publics de réseaux en fibre optique sur leur territoire. Si, à titre d'exemple, le délégataire désigné pour porter le projet doit partager le coût du réseau par moitié avec un opérateur tiers qui disposerait des trois quarts des clients dans la zone concernée, alors le délégataire supportera *in fine* un coût par abonné trois fois plus important que cet opérateur tiers.
69. Plus généralement, l'AVICCA craint que les principaux opérateurs du haut débit, qui ont un fort pouvoir de négociation vis-à-vis des projets publics – puisque si ces opérateurs ne sont pas clients du réseau et ne font pas migrer leurs clients le projet peut être remis en cause – en profitent pour obtenir des droits d'usage pérenne dans des conditions exagérément avantageuses. L'AVICCA redoute également le comportement opportuniste d'opérateurs privés qui souhaiteraient co-investir avec le délégataire dans certaines « zones arrières » de points de mutualisation du projet et pas dans d'autres. Selon l'AVICCA, ces deux facteurs vont renchérir les besoins en financement public des projets des collectivités et conférer aux opérateurs du haut débit, et particulièrement à France Télécom compte tenu de ses parts de marché importantes en zones peu denses, une capacité de déstabilisation des projets.
70. L'AVICCA ajoute que les projets des collectivités présentent des garanties du point de vue de la concurrence, puisque conformément à l'article L. 1425-1 du CGCT précité : (i) le délégataire ne peut servir que le marché de gros – sauf en cas de carence de l'initiative privée sur le marché de détail – ce qui évite les risques concurrentiels liés à l'intégration verticale ; (ii) le projet doit garantir « *l'utilisation partagée des infrastructures* » et respecter « *le principe d'égalité et de libre concurrence sur les marchés des communications électroniques* ». Les projets des collectivités locales ne présenteraient ainsi pas les mêmes risques concurrentiels, notamment en termes de choix d'architecture, que les réseaux d'opérateurs privés, de sorte qu'il ne serait pas justifié de leur imposer de faire des offres de partage des coûts avec les opérateurs tiers.
71. Dans ses avis n° 09-A-57 et n° 10-A-07, l'Autorité de la concurrence a souligné le rôle essentiel que pouvaient jouer les collectivités territoriales dans le déploiement de la fibre dans les zones moins denses : non seulement leur intervention en complément du marché sera souvent nécessaire, mais encore cette seule perspective crée une pression sur France Télécom et peut inciter cet opérateur à déployer la fibre. L'Autorité de la concurrence invite par conséquent l'ARCEP à prendre en compte la spécificité des projets publics dans



l'encadrement qu'elle pourra apporter aux modalités de mise en œuvre du droit d'usage pérenne, afin que celles-ci demeurent équitables et ne découragent pas artificiellement les collectivités à intervenir.

72. En second lieu, les représentants de France Télécom ont fait valoir en séance qu'en cas de co-investissement *ab initio*, seul l'opérateur premier investisseur se verrait imposer des obligations d'accès au réseau aux termes du projet de décision de l'ARCEP, ce qui découragerait les opérateurs à initier des déploiements. L'Autorité de la concurrence rejoint la préoccupation de France Télécom de maintenir un caractère incitatif au déploiement de la fibre et invite l'ARCEP à étudier la possibilité que les obligations de fourniture des offres de gros d'accès au réseau puissent soit être imposées à l'ensemble des opérateurs prenant part au co-investissement soit être assumées par l'un d'entre eux sans qu'il s'agisse nécessairement de l'opérateur initiateur du déploiement.

## CONCLUSION

73. Le déploiement d'un nouveau réseau en fibre optique appelle la mise en place d'un cadre de régulation *ex ante* clair et prévisible. Par rapport aux zones très denses, où l'ARCEP a d'ores et déjà défini les règles applicables pour permettre à chaque opérateur de déployer son propre réseau en fibre optique, ***les zones moins denses se caractérisent par une appétence bien plus faible des acteurs privés à investir***. Ces derniers devraient ainsi être amenés à fournir leurs services très haut débit en s'appuyant sur une même boucle locale en fibre optique. Comme l'ARCEP, l'Autorité de la concurrence est d'avis que ces spécificités appellent ***un cadre réglementaire adapté, visant à concilier incitation à l'investissement et préservation de la concurrence***.
74. En premier lieu, l'Autorité de la concurrence soutient pleinement l'ARCEP dans sa volonté de ***promouvoir le partage du risque, en permettant au plus grand nombre d'opérateurs de prendre part à l'investissement***. Le co-investissement, comme la mise à disposition de droits d'usage pérenne, permet à la fois de favoriser l'investissement et d'apporter des garanties aux opérateurs quant à leurs conditions d'accès au réseau.
75. Pour autant, il est essentiel que des offres de gros adaptées soient disponibles pour permettre aux petits opérateurs et aux nouveaux entrants, qui n'ont pas la taille ou la puissance financière suffisante pour investir ou co-investir dans un réseau fibre, de servir le marché du très haut débit. Dans les zones moins denses, il est peu crédible que de telles offres de gros émergent spontanément. ***Une offre de gros régulée, de type « location à la ligne », paraît ainsi indispensable, celle-ci pouvant donner lieu à une juste rémunération maintenant une incitation à investir***.
76. En deuxième lieu, à la différence du réseau cuivre qui était déjà installé lorsqu'il a été ouvert à la concurrence par le biais du dégroupage, ***l'architecture du réseau fibre constitue un enjeu de régulation***. L'opérateur qui déploie la fibre peut en effet être tenté d'opérer des choix d'architecture limitant les possibilités des concurrents de fournir des services très haut débit sur le réseau. Or, ces choix ne sont généralement pas réversibles à un coût raisonnable et il est par conséquent indispensable que la régulation *ex ante* puisse, comme l'ARCEP le propose, les encadrer.
77. Dans ce contexte, ***l'Autorité de la concurrence appelle l'ARCEP à la plus grande vigilance concernant la question de la taille des points de mutualisation : des points de mutualisation trop petits pourraient durablement compromettre l'exercice de la concurrence, au détriment des consommateurs et des entreprises utilisatrices***. Il

appartient à l'ARCEP de vérifier que les contraintes avancées par les opérateurs utilisant la technologie PON pour limiter la taille des points de mutualisation sont fondées sur des hypothèses solides et pérennes. En outre, si l'existence d'une offre de collecte peut constituer un palliatif, cela suppose *a minima* que l'existence d'une telle offre soit garantie et ses modalités encadrées par la régulation. Dans un souci d'équilibre, l'Autorité de la concurrence invite également l'ARCEP à prendre davantage en considération les spécificités de la technologie point-à-point sur la question de l'hébergement des équipements actifs.

78. En troisième lieu, l'Autorité de la concurrence invite l'ARCEP à affiner ou préciser certaines des obligations qu'elle envisage d'imposer afin de conserver un caractère incitatif au dispositif, et plus précisément : (i) de limiter le risque juridique lié à des obligations de couverture qui seraient imprécises ; (ii) de prendre en compte la spécificité des projets des collectivités territoriales ; (iii) d'étudier la possibilité que l'opérateur initiant un déploiement ne soit pas nécessairement, en cas de co-investissement, le seul à assumer les obligations d'accès au réseau.
79. Enfin, l'Autorité de la concurrence est consciente de la tâche, difficile, qui est celle de l'ARCEP : le manque de retour d'expérience complique la fixation de règles qui sont pourtant nécessaires pour permettre aux acteurs d'investir en connaissance de cause. Comme plusieurs acteurs l'ont suggéré à l'Autorité de la concurrence, l'ARCEP pourrait utilement prévoir une clause de rendez-vous pour ajuster ou compléter son dispositif autant que de besoin.

Délibéré sur le rapport oral de M. Sébastien Soriano, rapporteur général adjoint, par Mme Françoise Aubert, vice-présidente, présidente de séance et Mmes Anne Perrot et Elisabeth Flürty-Hérard, vice-présidentes.

La secrétaire de séance,

Véronique Letrado

La présidente de séance,

Françoise Aubert