

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES  
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

**Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation**

**LE FINANCEMENT DU DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX À HAUT DÉBIT**

-- Note de la France --

**16 juin 2014**

*Ce document est une contribution écrite soumise par la France au titre de la session IV de la 57ème réunion du Groupe de travail N° 2 sur la concurrence et la réglementation tenue le 16 juin 2014.*

*D'autres documents relatifs à cette discussion sont disponibles sur [www.oecd.org/daf/competition](http://www.oecd.org/daf/competition).*

Pour toute question concernant ce document, merci de contacter Mme Cristiana Vitale [courriel : [cristiana.vitale@oecd.org](mailto:cristiana.vitale@oecd.org), téléphone : + 33 1 45 24 85 30].

**JT03359100**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

*Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.*

## LE FINANCEMENT DU DÉPLOIEMENT DE L'INTERNET TRÈS HAUT DÉBIT EN FRANCE

1. Le déploiement d'un réseau Internet très haut débit<sup>1</sup> en France constitue un enjeu majeur de développement économique, d'intégration territoriale et d'anticipation du développement des usages numériques. Il fait l'objet, depuis plusieurs années, d'un engagement fort de l'Etat à travers la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire clair à destination des opérateurs Internet et, plus récemment, d'un plan dit « France Très Haut Débit »<sup>2</sup> (ci-après, « le plan FTDH ») posant les modalités d'un financement public et privé du déploiement de ce réseau. Le plan FTDH s'inscrit en cohérence avec l'agenda numérique européen, lancé dans le cadre de la stratégie Europe 2020, fixant l'objectif d'une connexion au très haut débit de l'ensemble des ménages européens en 2020.

2. L'Autorité de la concurrence a marqué dès l'origine son soutien de principe à l'élaboration, par les pouvoirs publics, d'un cadre incitatif au déploiement d'un réseau très haut débit sur tout le territoire. Cependant, s'il est important que la fibre se déploie rapidement au bénéfice des consommateurs et pour améliorer la compétitivité nationale, il convient d'éviter que cela ne se fasse au profit de la constitution d'un monopole privé ou au détriment d'une concurrence par les infrastructures dans la mesure où celle-ci est économiquement possible. L'Autorité de la concurrence a donc veillé, en particulier dans le cadre des nombreux avis qu'elle a rendus à la demande du régulateur sectoriel sur des projets de mesures de régulation « symétrique » et « asymétrique », à préserver l'aiguillon de la concurrence, en distinguant dans son analyse selon qu'un espace économique existe pour une pleine concurrence en infrastructure ou que les spécificités locales requièrent une plus grande mutualisation, voire l'intervention directe sur le marché des pouvoirs publics.

3. A la fin de l'année 2013, le nombre d'abonnements internet à haut débit et très haut débit en France a atteint 24,9 millions. Sur ce total, le nombre d'abonnements haut débit était de 22,8 millions et de 2,1 millions pour le très haut débit<sup>3</sup>.

4. Trois types de technologies sont aujourd'hui disponibles pour proposer un accès Internet à très haut débit en France. Le câble représente 68% de l'offre, la fibre optique 24% et le VDSL2 8%. Le déploiement du très haut débit *via* le câble et la fibre optique nécessite la construction ou la modernisation par les opérateurs d'un réseau spécifique distinct du réseau cuivre téléphonique, déjà existant, construit par l'opérateur historique France Telecom et sur lequel s'appuie la technologie VDSL2. Ce réseau cuivre est également le support de la technologie ADSL offrant un service Internet haut débit. Il s'agit de l'offre Internet dominante en France aujourd'hui.

---

<sup>1</sup> L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (« l'ARCEP ») et la Commission européenne définissent le très haut débit comme le débit descendant (réception de données) supérieur à 30 Mégabits par seconde.

<sup>2</sup> Plan présenté par le Président de la République François Hollande, en février 2013. Il succède au « programme national très haut débit », lancé en 2010 sous la présidence de Nicolas Sarkozy.

<sup>3</sup> Soit un taux de pénétration de 9% du très haut débit sur l'ensemble des abonnements Internet.

5. Les autorités françaises ont, dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008<sup>4</sup> (ci-après « LME »), instauré un cadre juridique sécurisé pour le déploiement d'un réseau en fibre optique en France. Cette technologie fiable présente notamment l'avantage de ne pas subir d'altération du débit en fonction de la distance, à la différence du réseau cuivre, et offre un débit symétrique<sup>5</sup>.

6. Le déploiement d'un réseau en fibre optique a conduit l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (« l'ARCEP »), après avoir consulté l'Autorité de la concurrence, à mettre en œuvre un cadre de régulations « symétriques » et « asymétriques ». Au titre des mesures de régulation asymétriques, l'ARCEP a contraint l'opérateur historique France Telecom à donner accès à ses fourreaux de génie civil utilisés pour le réseau cuivre afin de permettre à l'ensemble des opérateurs d'y déployer de la fibre optique<sup>6</sup>. Du fait d'un intérêt prononcé des opérateurs alternatifs pour le déploiement de la fibre en France, plusieurs mesures de régulation symétriques ont également été mises en œuvre. Ces mesures ont pour objectif de limiter la possibilité pour les opérateurs qui déploient un réseau très haut débit d'opérer des choix d'architecture limitant l'accès à ce réseau aux concurrents. Les modalités de déploiement du réseau très haut débit diffèrent en particulier selon des zones définies par l'ARCEP en fonction de la concentration de population sur le territoire.

7. Dans les zones à forte concentration de population, dites « très denses »<sup>7</sup>, il est économiquement viable pour plusieurs opérateurs de déployer leurs propres réseaux. Ces derniers se livrent ainsi à une concurrence par les infrastructures.

8. Dans les zones dites « moins denses »<sup>8</sup>, soit le reste du territoire français, il n'est pas acquis que les opérateurs privés aient un intérêt économique à déployer un réseau de fibre optique. Par conséquent, un appel à manifestations d'intentions d'investissement a été lancé en 2010<sup>9</sup> visant à recenser les projets de déploiement des opérateurs à un horizon de 5 ans (voir annexe I). Lorsqu'un opérateur a fait part de son intérêt pour déployer un réseau au sein d'une zone moins dense, il est peu probable qu'un autre opérateur vienne également s'y installer. Dès lors, les opérateurs sont encouragés à mutualiser leur réseau dans le cadre d'un cofinancement. Afin d'éviter toute distorsion de concurrence, le déploiement de ce réseau doit se faire dans des conditions non discriminatoires et technologiquement neutres.

9. Dans les zones où aucun opérateur ne souhaite investir, les collectivités territoriales prennent l'initiative de déployer un réseau très haut débit dit « réseau d'initiative publique » (ou « RIP »). Ce déploiement, qui se fait *a minima* à l'échelon départemental, bénéficie de financements publics. Si ces financements entrent dans le champ des aides d'Etat, ils doivent faire l'objet d'une autorisation de la Commission européenne. Par ailleurs, les appels d'offre des collectivités territoriales pour la mise en œuvre de ces réseaux d'initiative publique ont fait l'objet de recommandations de l'Autorité de la concurrence visant à éviter les risques de distorsion de concurrence (voir *infra*).

---

<sup>4</sup> Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

<sup>5</sup> C'est-à-dire un débit identique pour la réception (débit descendant) et l'envoi de données (débit ascendant).

<sup>6</sup> Décision n°2008-0835 du 24 juillet 2008.

<sup>7</sup> Décision n° 2009-1106 du 22 décembre 2009.

<sup>8</sup> Décision n° 2010-1312 en date du 14 décembre 2010.

<sup>9</sup> Les opérateurs avaient jusqu'au 31 janvier 2011 pour faire part de leurs engagements.

10. Le plan France très haut débit, lancé en février 2013, s'appuie sur le cadre législatif fixé par la loi LME et les mesures de régulation de l'ARCEP. Il vise, à l'horizon 2022, la couverture intégrale du territoire français en très haut débit, dont 80% *via* la technologie dite « FttH »<sup>10</sup>. Ce plan repose sur un investissement de 20 milliards d'euros en dix ans, partagé entre les opérateurs privés et les collectivités territoriales. Le plan FTDH a mis en place deux solutions de financement et d'accompagnement du déploiement du très haut débit en France.

11. Les zones dites « conventionnées » : elles couvrent d'une part les zones très denses et, d'autre part, les zones moins denses pour lesquelles au moins un opérateur a manifesté sa volonté de développer un réseau. Au sein de ces zones, le déploiement s'effectue dans le cadre de conventions signées entre les opérateurs, l'État et les collectivités territoriales concernées.

12. Les zones dites « non conventionnées » : il s'agit des zones où aucun opérateur n'a manifesté son intérêt pour investir. Dans ce cas, les collectivités territoriales prennent l'initiative de déployer des « réseaux d'initiative publique » (ou « RIP »).

13. Enfin, il convient de noter que le déploiement du très haut débit en France est pour partie dépendant de l'évolution de l'utilisation du réseau cuivre. En effet, la coexistence d'offres de haut débit et de très haut débit peut être perçue comme susceptible de freiner le déploiement des technologies nécessitant un réseau indépendant. Dans ce contexte, le gouvernement français réfléchit aujourd'hui aux modalités de transition vers les réseaux très hauts débit et l'extinction du réseau cuivre<sup>11</sup>.

14. La présente contribution s'organisera à travers la distinction entre zones conventionnées (I) et zones non conventionnées (II), dans la mesure où chacune de ces zones présente des spécificités tant en matière de financement que de problématiques concurrentielles.

### **1. Le financement intégral du très haut débit par les opérateurs privés dans les zones conventionnées : quel impact concurrentiel ?**

15. L'Autorité de la concurrence veille au maintien d'une dynamique et d'un équilibre concurrentiels entre les opérateurs déployant la fibre optique sur le territoire. En particulier, la pratique de l'Autorité vise à éviter les écueils du monopole du réseau cuivre. Ainsi, d'une part, elle favorise la concurrence par les infrastructures dans les zones où le marché le permet et, d'autre part, elle s'assure que l'accès à un réseau mutualisé soit effectif pour tous les opérateurs.

---

<sup>10</sup> « FttH » pour « Fiber to the home ». Consiste à déployer la fibre optique jusqu'au logement. Les réseaux FttH permettent de bénéficier de l'intégralité des avantages techniques de la fibre optique : capacité à supporter des débits quasi-illimités à très grande vitesse même pour des sites très isolés (insensibilité à la distance) avec des flux symétriques (depuis et vers le réseau) et une qualité de service élevée.

<sup>11</sup> La mission sur la transition vers les réseaux à très haut débit et l'extinction du réseau de cuivre présidée par M. Paul Champsaur a rendu un rapport intermédiaire en janvier 2014 qui relève les enjeux complexes, à la fois juridiques et techniques, liés à une migration du cuivre vers la fibre. Elle propose à ce stade d'analyser plus avant trois scénarios possibles, du moins interventionniste au plus interventionniste, ce dernier impliquant une fermeture nationale programmée du cuivre.

### 1.1 *Le principe du conventionnement : une action coordonnée de l'État, des collectivités territoriales et des opérateurs.*

16. Au sein des zones conventionnées, le déploiement du réseau très haut débit se fera dans le cadre de conventions dites « tripartites » signées entre l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs. Elles visent à la bonne coordination et à la couverture homogène des territoires pour l'ensemble des déploiements initiés par les opérateurs privés. Chaque convention est signée *a minima* à l'échelon départemental et couvre ainsi à la fois des zones très denses et des zones moins denses.

17. Au sein de ces conventions, les opérateurs consignent leurs « engagements de programmation et de suivi de déploiement du réseau ». Ces engagements doivent être étayés de manière crédible et garantir l'information régulière des collectivités sur l'état d'avancement du déploiement. Les collectivités territoriales s'engagent quant à elles à prendre des mesures précises pour faciliter les déploiements des opérateurs. Ces mesures peuvent notamment consister à mettre en place un guichet unique pour faciliter les travaux sur le domaine public, une aide à l'implantation de locaux techniques, mettre à disposition des fourreaux de génie civil, un accès au parc immobilier social ou encore la communication avec les copropriétés, les syndicats, les communes et le grand public.

18. Ces conventions prévoient également des zones de déploiement prioritaire<sup>12</sup>. Ces zones, qui sont définies après concertation entre les parties, concernent principalement les territoires à très faible débit, les zones d'activité économique et les sites d'intérêt général (en particulier les sites en lien avec les services administratifs, la santé et l'éducation).

19. La mission France très haut débit<sup>13</sup> a publié, en octobre 2013, un modèle de « Convention de programmation et de suivi des déploiements » que les collectivités territoriales et les opérateurs pourront adapter aux spécificités locales.

20. Ce modèle de convention incite les signataires d'une convention à s'appuyer sur les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numériques (SDTAN). Ces schémas, dont les modalités de mises en œuvre sont définies par le code général des collectivités territoriales, « recensent les infrastructures et réseaux de communications électroniques existants, identifient les zones qu'ils desservent et présentent une stratégie de développement de ces réseaux, concernant prioritairement les réseaux à très haut débit fixe et mobile, y compris satellitaire, permettant d'assurer la couverture du territoire concerné. Ces schémas, qui ont une valeur indicative, visent à favoriser la cohérence des initiatives publiques et leur bonne articulation avec l'investissement privé<sup>14</sup> ».

21. Enfin, dans ces zones conventionnées, l'État et les collectivités territoriales signataires ne soutiennent pas les déploiements de réseaux d'initiative publique (RIP), financés pour partie par des subventions publiques, dans la mesure où les engagements des opérateurs sont effectivement respectés. En cas de défaillance caractérisée d'un opérateur au regard des engagements de déploiement et/ou de transparence pris dans le cadre de la convention, notamment en cas de retard pris dans le déploiement ou de non-respect des zones prioritaires, l'Etat pourra, dans cette hypothèse, soutenir financièrement la création d'un RIP.

<sup>12</sup> Uniquement dans les zones moins denses couvertes par la convention.

<sup>13</sup> Cette mission placée auprès de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'Etat chargée du Numérique, est le « bras armé » du plan FTDH. Cette mission sera remplacée par un établissement public dans le courant de l'année 2014.

<sup>14</sup> Article 1425 du code général des collectivités territoriales.

## 1.2 *Le déploiement du réseau au sein des zones très denses : une concurrence par les infrastructures*

### 1.2.1 *La définition des zones très denses et la question des poches de haute et basse densité*

22. Les zones très denses sont définies comme « *les communes à forte concentration de population, pour lesquelles, sur une partie significative de leur territoire, il est économiquement viable pour plusieurs opérateurs de déployer leurs propres infrastructures, en l'occurrence leurs réseaux de fibre optique, au plus près des logements* »<sup>15</sup>. La liste des communes des zones très denses s'établit aujourd'hui à 106 communes françaises, soit environ 5,5 millions de logements.

23. Cependant, l'hétérogénéité des zones très denses conduit à y distinguer des poches de basse densité, constituées essentiellement de petits immeubles et de pavillons, dans lesquelles le schéma retenu se rapproche de celui des zones « moins denses », notamment s'agissant de la remontée en amont du point de mutualisation. Schématiquement, l'accès à la partie terminale des réseaux en fibre optique dans les zones denses se fait, pour les poches de haute densité, au niveau d'un point de mutualisation situé en pied d'immeuble et, pour les poches de basse densité, au niveau d'un point de mutualisation regroupant 300 logements (voir *infra*). Ces différences dans les règles de raccordement entre les différentes « poches » au sein des zones très denses peut être un élément de complexité dans le « design » de l'architecture technique de l'offre de l'opérateur qui détient les points de mutualisation. A cet égard, l'Autorité de la concurrence a accepté de clore une procédure contentieuse visant Orange à la suite de sa décision de modifier son offre de raccordement dans 20 villes en proposant une architecture technique unique, sur la base de points de mutualisation desservant au moins 300 logements, indépendamment de savoir si ces logements se situent en poche de haute densité ou en poche de basse densité. Cette modification de l'architecture technique, globalement plus intéressante économiquement pour les opérateurs, devrait faciliter le déploiement de la fibre optique dans les villes concernées<sup>16</sup>.

### 1.2.2 *L'architecture multi-fibres, une solution favorable au maintien d'une concurrence effective par les infrastructures en zone très dense*

24. La localisation du point de mutualisation<sup>17</sup> est avant tout liée à des considérations économiques. En effet, à mesure que les opérateurs déploient leur réseau dans des zones de densité décroissante, la rentabilité se réduit et la partie mutualisée des réseaux a vocation à s'accroître. Ainsi, dans les zones les plus denses, le point de mutualisation devrait se situer au plus près du client. A l'inverse, dans certaines zones, la faible densité de population peut impliquer que la plus grande partie du réseau soit mutualisée, le point de mutualisation se situant alors très en amont (voir annexe II).

25. Les zones très denses se caractérisent plus particulièrement par un point de mutualisation situé en pied d'immeuble ou à proximité immédiate, chaque opérateur étant supposé pouvoir déployer son propre réseau en fibre optique « horizontal » au plus près du client. Lors du déploiement d'un réseau optique dans un immeuble, une convention est passée entre les propriétaires (ou syndicat de propriétaire) et l'opérateur désigné en charge de l'installation de la fibre optique dans l'immeuble, dit « opérateur d'immeuble ». A l'issue de la conclusion de cette convention, l'opérateur d'immeuble est tenu d'en informer les autres

<sup>15</sup> Décision de l'ARCEP n°2009-1106.

<sup>16</sup> Voir le communiqué de presse de l'Autorité de la concurrence du 25 juillet 2013 relative à la clôture d'une affaire relative aux conditions d'accès aux infrastructures de génie civil d'Orange : [http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id\\_rub=482&id\\_article=2230](http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=482&id_article=2230).

<sup>17</sup> Le point de mutualisation se définit comme « *le lieu où la personne établissant ou ayant établi dans un immeuble bâti ou exploitant une ligne de communications électroniques à très haut débit en fibre optique donne, à d'autres opérateurs, accès aux lignes.* » (décision n°2009-1106 de l'ARCEP).

opérateurs afin que ceux-ci soient en mesure de lui demander l'accès à l'immeuble et commercialiser leurs propres offres de détail. L'article L34-8-3 du code des postes et de communications électroniques oblige les opérateurs d'immeuble à faire droit aux demandes d'accès raisonnables des autres opérateurs. L'accès doit être fourni « *dans des conditions transparentes et non discriminatoires, permettant un raccordement effectif à des conditions économiques, techniques et d'accessibilité « raisonnables »* ».

26. La manifestation d'intérêt des opérateurs tiers peut se faire à la mise en place de la fibre au sein de l'immeuble, moyennant un cofinancement de l'installation, ou après cette opération, auquel cas la contribution de l'opérateur est déterminée en utilisant un « *taux de rémunération du capital qui tient compte du risque encouru et confère une prime à l'opérateur d'immeuble* ». Ainsi, pour une même offre, l'opérateur d'immeuble sera en position d'exiger des contributions différentes. A cet égard, l'Autorité de la concurrence a estimé, dans son avis 09-A-47<sup>18</sup> qu' « *on ne peut considérer qu'un opérateur qui a participé au cofinancement de la partie terminale du réseau, avant même l'installation de celle-ci, est dans une situation équivalente à celle d'un opérateur formulant une demande d'accès plusieurs mois ou années après l'installation d'un tel réseau. Une telle différence de situation justifie que la rémunération perçue par l'opérateur d'immeuble ne soit pas la même dans les deux cas.* »

27. S'agissant de l'accès lui-même, deux possibilités se présentent aux opérateurs tiers. D'une part, ils peuvent demander à l'opérateur d'immeuble un accès au réseau optique installé par ses soins (fibre partagée) : on applique le principe de mutualisation. D'autre part, l'opérateur tiers peut demander l'installation d'une fibre supplémentaire dans chaque logement de l'immeuble pour son propre réseau : on applique le principe de l'architecture multi-fibres (ou fibre dédiée).

28. L'Autorité a indiqué que l'option de l'architecture multi-fibres présentait un grand nombre d'avantages au regard de l'analyse concurrentielle. En effet, cette architecture « *permet tout d'abord aux opérateurs de demeurer aussi indépendants que possible les uns des autres, chacun bénéficiant d'une fibre continue entre le local du client et ses propres équipements. Sur le plan de la dynamique concurrentielle, tout se passe donc comme si chaque opérateur avait déployé son propre réseau jusqu'à l'abonné. La partie terminale du réseau, lieu de passage obligé pour les opérateurs qui déploient des réseaux FTTH, n'est donc pas contrôlée par un acteur unique, l'opérateur d'immeuble. Les risques que ce dernier tire parti de sa situation privilégiée pour gagner artificiellement des parts de marché, par exemple, semble donc relativement faible*<sup>19</sup>. »

29. De plus, une architecture multi-fibres se révèle, selon l'Autorité, favorable aux consommateurs. En effet, dans une telle configuration, ces derniers « *peuvent changer d'opérateurs rapidement et sans interruption de service, puisqu'aucune manipulation sur le réseau n'est nécessaire*<sup>20</sup>. »

30. De manière générale, le recours à l'architecture multi-fibres constitue une opportunité unique de ne pas reconstituer de goulot d'étranglement sur la partie terminale des réseaux FTTH, notamment au niveau des immeubles. Les opérateurs alternatifs sont, dans ce cadre, en mesure de s'abstraire davantage des infrastructures de l'opérateur historique par rapport à la situation qui prévaut sur le réseau de cuivre, avec la nécessité de passer par le dégroupage de la boucle locale. Cette architecture offre ainsi les meilleures garanties en termes d'indépendance des acteurs, de neutralité technologique et de fluidité du marché au bénéfice du consommateur. L'Autorité a donc appuyé l'ARCEP dans la mise en œuvre de

<sup>18</sup> Avis 09-A-47 du 22 septembre 2009 concernant les modalités de mutualisation de la partie terminale des réseaux à très haut débit en fibre optique.

<sup>19</sup> Avis 09-A-47, point 44.

<sup>20</sup> Avis 09-A-47, point 45.

mesures de régulation symétrique visant à ouvrir, à tout opérateur, la possibilité de demander à l'opérateur d'immeuble d'installer une fibre supplémentaire dédiée<sup>21</sup>.

31. Enfin, l'information des opérateurs tiers en vue de leur permettre, le cas échéant, d'exercer leur faculté de demander l'accès à l'immeuble ne doit pas favoriser des comportements collusifs de la part des acteurs actuels du marché. Consulté pour avis dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie, le Conseil de la concurrence indiquait certes que « *cette information respective des opérateurs est un rempart important contre le risque de captation de la clientèle finale par l'opérateur ayant déployé la partie terminale. Sans une information rapide, l'opérateur ayant déployé sera pendant quelque temps le premier et le seul à pouvoir proposer des services à très haut débit et risque de ce fait de capter l'essentiel de la clientèle potentielle*<sup>22</sup> ». Il soulignait toutefois la nécessité d'encadrer cette information dans un cadre qui limite le recours à des contacts bilatéraux récurrents entre concurrents tout en assurant une transparence la plus large, tant à l'endroit des acteurs actuels et que de potentiels nouveaux entrants.

*1.2.3 Les garanties d'accès aux infrastructures de génie civil de l'opérateur historique, un préalable nécessaire à la construction de réseaux très haut débit indépendants*

32. Orange (ex-France Télécom) a hérité de l'ancien monopole public d'infrastructures de génie civil (fourreaux, chambres souterraines, appuis aériens, etc.) supportant le réseau téléphonique et susceptibles d'accueillir de nouveaux réseaux en fibre optique. Si les mesures « symétriques » permises par la loi de modernisation de l'économie (voir *supra*) ont, pour l'essentiel, réduit à ce stade la pertinence de l'imposition d'obligations « asymétriques » additionnels à l'opérateur historique, la question de l'accès au génie civil a néanmoins requis une intervention spécifique du régulateur sectoriel, appuyé dans cette démarche par l'Autorité de la concurrence.

33. La régulation du génie civil d'Orange est en effet nécessaire pour permettre à tous les opérateurs qui le souhaitent d'investir dans un réseau FTTH sur un pied d'égalité avec l'opérateur historique. Le Conseil de la concurrence l'avait constaté dès 2007 lorsqu'un opérateur alternatif, Free, l'avait saisi en reprochant à France Télécom d'avoir commis un abus de position dominante en refusant de faire à ses concurrents une offre d'accès à ses infrastructures de génie civil permettant à ces derniers de déployer leur propre réseau de télécommunications en fibre optique.

34. En effet, pour installer de nouvelles boucles locales optiques, deux solutions s'offrent aux opérateurs : le creusement de tranchées dans les rues ou l'utilisation d'infrastructures existantes. Or cette dernière solution réduit très significativement les coûts et les délais du déploiement et aucune des infrastructures existantes (à Paris, par exemple, les égouts ou le réseau du câblo-opérateur) n'est comparable à celle dont dispose France Télécom avec un réseau de génie civil de 350 000 kilomètres, hérité de son ancien statut de monopole public. C'est pourquoi le Conseil de la concurrence avait considéré que la détention d'infrastructures de génie civil par France Télécom était susceptible de lui conférer une responsabilité particulière, consistant à ne pas fausser le jeu de la concurrence sur les marchés naissants à l'époque du très haut débit en se réservant une utilisation de ces infrastructures qu'elle refuserait à ses concurrents ou en ouvrant leur accès de façon discriminatoire.

---

<sup>21</sup> Décision de l'ARCEP n°2009-1106

<sup>22</sup> Avis 08-A-06 du 6 mai 2008.



35. A la suite de cette plainte et de la décision du Conseil rejetant la demande de mesures conservatoires tout en poursuivant l'instruction au fond<sup>23</sup>, l'ARCEP a imposé un ensemble d'obligations à l'opérateur historique, c'est-à-dire l'obligation de donner accès à ses infrastructures de génie civil, couplée à des obligations de transparence, de non discrimination, de publication d'une offre de référence, de comptabilisation des coûts et de séparation comptable, ainsi que d'orientation des tarifs vers les coûts. Ces obligations ont été reconduites et approfondies, notamment quant à leur périmètre, dans le cadre des troisième et quatrième cycles d'analyse des marchés des offres d'accès de gros aux infrastructures constitutives de la boucle locale filaire (ou « marché 4 » selon la terminologie de la Commission européenne).

### **1.3 Le déploiement du réseau au sein des zones moins denses conventionnées : le principe de mutualisation**

#### *1.3.1 La définition des zones moins denses*

36. Les zones moins denses se définissent par opposition aux zones très denses. Elles constituent donc l'ensemble du territoire français à l'exception des zones très denses. L'ARCEP a sollicité l'avis de l'Autorité de la concurrence sur le projet de décision précisant les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique en dehors des zones très denses<sup>24</sup>.

37. Dans le cadre de cet avis<sup>25</sup>, l'Autorité a estimé que « *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* ».

38. Ainsi, les zones moins denses tendent plus naturellement à voir le développement d'un seul réseau. Dans ce contexte, l'objectif est d'éviter la reconstitution d'un monopole naturel tel qu'il existe aujourd'hui avec la boucle cuivre dans le cadre de l'Internet haut débit. Faisant appel à des mesures de régulation symétriques, l'ARCEP a fixé les modalités de déploiement des réseaux et les conditions de leur ouverture.

#### *1.3.2 La mutualisation entre opérateurs au sein des zones moins denses : une réponse aux risques de reconstitution d'un monopole naturel sur la boucle locale optique*

39. Dans les zones moins denses, les incitations à déployer la fibre sont moindres qu'en zones très denses. D'une part, 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, quand bien même ils réaliseraient des économies sur la location du réseau cuivre de l'opérateur historique. D'autre part, il convient de souligner le « *caractère ambigu de l'intérêt de France Télécom à déployer un nouveau réseau, en fibre, susceptible de remettre en cause sa position sur le réseau en cuivre*<sup>26</sup> ». Dans ces zones, un opérateur qui installerait un réseau fibre aurait donc peu de chance de

<sup>23</sup> Décision n°08-D-02 du Conseil de la concurrence du 12 février 2008 relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la Free SAS et concernant l'accès aux infrastructures de génie civil de France Télécom dans le cadre du déploiement de boucles locales optiques résidentielles de type FTTh

<sup>24</sup> Décision 2010-1312 du 14 décembre 2010.

<sup>25</sup> Avis 10-A-18 du 27 septembre 2010 portant sur le déploiement de la fibre optique en dehors des zones très denses.

<sup>26</sup> Avis 10-A-18.

voir un réseau concurrent s'installer. La boucle locale en fibre optique revêt ainsi le caractère d'un monopole naturel.

40. Dans ce contexte, l'ARCEP a fixé les modalités de déploiement et d'ouverture des réseaux au sein des zones moins denses aux opérateurs tiers qui souhaitent acquérir un droit d'usage pérenne du réseau.

41. Concernant les conditions d'ouverture des réseaux, 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 : selon une logique de co-investissement et de partage des coûts au moment de la construction, ou *a posteriori* par une contribution fixe versée à l'opérateur ayant investi dans le réseau.

42. En outre, s'agissant des modalités de déploiement du réseau, plusieurs contraintes pèsent sur son architecture, en vue, ici encore, d'assurer un accès transparent, équitable et non discriminatoire aux opérateurs tiers souhaitant commercialiser une offre de détail de très haut débit dans la zone concernée.

43. En premier lieu, alors que dans les zones très denses, le point de mutualisation se situe au plus près des logements, dans les zones moins denses, ce point doit desservir en principe un grand nombre de foyers ou entreprises utilisatrices. Ce point de mutualisation doit également pouvoir accueillir les équipements des opérateurs tiers de manière technologiquement neutre.

44. En deuxième lieu, l'ARCEP fixe les modalités de couverture de la zone de desserte et prévoit notamment l'obligation pour l'opérateur déployant le réseau d'installer, dans un délai raisonnable, un réseau « horizontal », de dimension suffisante, dans la zone arrière du point de mutualisation, pour permettre la desserte de l'ensemble des logements et locaux à usage professionnel de la zone.

45. En troisième lieu, l'ARCEP prévoit l'hypothèse où plusieurs opérateurs souhaitent déployer la fibre optique dans une même ville. Afin d'éviter les doublons ou les trous de couverture, l'ARCEP met en place le principe d'une coordination entre les opérateurs et les collectivités territoriales afin d'établir un « maillage » commun du territoire.

46. L'Autorité de la concurrence, saisie pour avis, s'est prononcée sur le projet de décision de l'ARCEP fixant les modalités de déploiement des réseaux ainsi que leurs conditions d'ouverture aux opérateurs tiers. Concernant la possibilité offerte aux opérateurs tiers de contribuer, *ab initio* ou *a posteriori*, de manière forfaitaire dans le réseau fibre, l'Autorité a estimé qu'elle « *ne peut qu'adhérer pleinement à cette proposition de nature à concilier l'investissement et la préservation de la concurrence*<sup>27</sup> ».

47. Soulignant que France Telecom est le seul opérateur susceptible d'investir significativement sur fonds privés dans ces zones, l'Autorité a indiqué, dans son avis 10-A-07, que « *le partage d'infrastructures entre acteurs économiques, ou plus généralement la mise en commun de moyens, induit par hypothèse une restriction quant à l'autonomie des parties prenantes, voire quant au 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 peut être établi qu'elle produit des effets positifs sur la concurrence.*<sup>28</sup> ».

---

<sup>27</sup> Avis 10-A-18, paragraphe 39.

<sup>28</sup> Avis 10-A-07 du 17 mars 2010 sur le programme national « très haut débit ».

48. L'Autorité a développé, sur la base de ce constat, plusieurs points essentiels visant à maintenir la concurrence dans le cadre de l'architecture du réseau mutualisé de fibre optique.

49. En premier lieu, l'Autorité a attiré l'attention de l'ARCEP sur la question de la taille des points de mutualisation. En effet, des points de mutualisation trop petits ne permettraient pas à un nombre suffisant d'opérateurs de servir le marché dans des conditions satisfaisantes et nuiraient ainsi au développement de la concurrence sur le réseau. En conséquence, une taille minimale<sup>29</sup> du point de mutualisation a été fixée<sup>30</sup> en fonction de l'architecture de déploiement retenue et ce afin de permettre à l'opérateur « *de concilier les objectifs d'efficacité des coûts de déploiement et l'obligation d'offrir aux opérateurs tiers un accès sous forme passive au point de mutualisation dans des conditions économiques raisonnables* ».

50. En deuxième lieu, l'Autorité a insisté sur la nécessaire neutralité technologique des points de mutualisation de façon à permettre en particulier aux différents options de raccordement (point à point ou PON) de se confronter sur le marché (voir annexe III), étant noté que le choix de la technologie emporte des conséquences notamment sur l'installation - ou non - d'équipements actifs au niveau du point de mutualisation. Dans sa décision n°2010-1352, l'ARCEP a précisé que « *lorsque cette demande est raisonnable, l'obligation d'héberger des équipements passifs et actifs est une condition nécessaire pour permettre à tous les opérateurs, quelle que soit leur technologie, d'accéder à la partie terminale du réseau en fibre optique dans des conditions économiques raisonnables. Il convient que l'opérateur d'immeuble consulte, préalablement à l'installation du point de mutualisation, les opérateurs tiers sur leur souhait de vouloir héberger des équipements passifs et actifs.*»

51. En troisième lieu, l'Autorité a traité de la question de la situation des petits opérateurs et des nouveaux entrants, à plus faible capacité d'investissement et de prise de risque. En effet, pour ces derniers, la question d'une offre de gros distincte, par exemple de « location à la ligne », se pose, par rapport à la possibilité d'acquiescer un droit d'usage pérenne du réseau.<sup>31</sup> En effet, les co-investisseurs dans le réseau n'auront collectivement pas intérêt à ce que de petits acteurs puissent entrer sur le marché. Plus 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. Or, ce 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.<sup>32</sup> Pour remédier à ce risque d'éviction des petits ou nouveaux acteurs des zones concernées, l'Autorité a donc recommandé qu'une offre de gros, distincte des possibilités de co-investissement *a priori* ou de contribution *a posteriori*, soit garantie. Cette recommandation a été reprise dans la décision réglementaire de l'ARCEP sur les zones moins denses<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Cette taille varie entre 300 et 1000 foyers selon les zones.

<sup>30</sup> Décision de l'ARCEP n°2010-1352

<sup>31</sup> Avis 10-A-18, paragraphe 56.

<sup>32</sup> Avis 10-A-18, paragraphe 60.

<sup>33</sup> Dans sa décision n°2010-1352, l'ARCEP a indiqué qu' « *a minima, pour garantir la possibilité d'entrée sur le marché d'opérateurs à faible capacité d'investissement et de prise en charge des risques, une offre passive de location à la ligne doit être proposée par l'opérateur d'immeuble, à laquelle s'applique un taux de rémunération du capital conférant une prime au regard du risque encouru.* »

52. Le schéma retenu permet donc de promouvoir le partage du risque entre opérateurs, en permettant au plus grand nombre 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.

53. À ce jour, de nombreux accords entre opérateurs visent à un déploiement cofinancé de la fibre optique dans les zones moins denses. Ces accords évitent le recoupement des déploiements et offrent une couverture maximale des zones concernées.

## **2. Le cofinancement du déploiement du très haut débit dans les zones non conventionnées : enjeu d'une couverture extensive du territoire**

54. Les collectivités territoriales jouent un rôle prépondérant dans le financement et le déploiement des réseaux d'initiatives publiques. En premier lieu, les autorités françaises ont notifié à la Commission européenne les mesures de financement public du plan FTDH. En second lieu, l'Autorité de la concurrence, attentive à ce que le déploiement de ces réseaux ne se fasse pas au détriment des opérateurs alternatifs, a émis plusieurs recommandations encadrant notamment la procédure d'appels d'offres.

### **2.1 Les réseaux d'initiative publique**

55. Les zones non conventionnées, pour lesquelles n'existent pas de projets crédibles de déploiement du très haut débit conduits par l'initiative privée, représentent 43% de la population. Le déploiement de l'Internet très haut débit dans ces zones représente un investissement global de 13 à 14 milliards d'euros, réparti comme suit :

- 50% de l'investissement est financé par les recettes d'exploitation des RIP et le cofinancement des opérateurs privés ;
- 50% de l'investissement se compose d'un double soutien financier aux collectivités territoriales, comprenant, d'une part, une enveloppe de subvention à hauteur de 3.3 milliards d'euros<sup>34</sup>, les attributions variant en fonction du taux de ruralité et du taux de dispersion de l'habitat (voir annexe IV), et, d'autre part, la mise à disposition d'enveloppe de prêts de longue maturité (jusqu'à 40 ans) et à taux très faible (2.25% à ce jour).

56. Comme rappelé plus haut, l'objectif stratégique du plan France Très Haut Débit (FTHD) est de raccorder 100% des foyers français au très haut débit en 2022 en faisant appel, de manière prioritaire, à la fibre optique. Tandis que, dans les zones conventionnées, le plan rend obligatoire le déploiement du très haut débit *via* la technologie « FttH », dans les zones non conventionnées, caractérisées par une moindre densité de l'habitat, le plan prévoit le recours à un mix technologique. Ainsi, il pourra être fait appel à la technologie « FttH » lorsque cela est possible, à la montée en débit<sup>35</sup>, à la technologie VSL2<sup>36</sup> ou bien, dans les zones les plus rurales et les plus reculées, aux technologies hertziennes<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Le Commissariat général à l'investissement (CGI) est l'administration, placée sous l'autorité du ministre de l'Économie, du Redressement productif et du Numérique, qui est chargée de la politique d'investissement de l'État, en ce compris la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir, qui consacre 3,2 Md€ au développement de l'économie numérique à travers un fonds dédié, le Fonds national pour la Société Numérique (FSN). Le FSN est mis en œuvre de manière opérationnelle par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

<sup>35</sup> Déploiement de la fibre optique au plus près de l'abonné, puis partie terminale du réseau en cuivre ou en câble coaxial.

57. Le réseau d'initiative publique déployé par la collectivité territoriale peut être établi et exploité directement par celle-ci ou peut être délégué à un opérateur privé. En fonction de la décision de la collectivité, le montage juridique retenu fera peser les risques d'exploitation et de commercialisation sur la collectivité ou l'opérateur (voir annexe V).

58. Dans son avis 12-A-02 concernant le cadre d'intervention des collectivités territoriales en matière de déploiement des réseaux à très haut débit<sup>38</sup>, l'Autorité de la concurrence a indiqué que, « *les modalités d'accès à ces réseaux d'initiative publique sont à la fois une condition du bon fonctionnement concurrentiel du marché du très haut débit dans les zones concernées et un facteur d'attractivité du réseau considéré et donc de succès de l'initiative publique.* » A ce titre, l'Autorité s'était prononcée sur la possibilité « *d'introduire une modulation tarifaire dans le catalogue de services du réseau public*<sup>39</sup>. »

59. L'Autorité a ainsi souligné le fait que « *le droit de la concurrence n'impose pas que les tarifs d'accès à ces infrastructures soient nécessairement uniformes et des modulations sont possibles. Mais ces modulations ne peuvent être compatibles avec le droit de la concurrence qu'à de strictes conditions : (i) les modulations doivent être justifiées, par exemple en termes de différence de coûts ou de prise en compte d'externalités, (ii) les modulations doivent être proportionnées au regard des justifications apportées, (iii) enfin le tarif et ses modulations doivent être transparents et leurs évolutions prévisibles.* »

60. Les subventions publiques versées par l'État dans le cadre du financement d'un réseau d'initiative publique sont susceptible d'être constitutive d'une aide d'État. Elles se doivent d'être conformes aux règles européennes en la matière.

## **2.2 La compatibilité du subventionnement public du déploiement de la fibre avec le régime des aides d'État**

### **2.2.1 La notification du plan FTDH à la Commission**

61. Le déploiement de l'Internet à très haut débit s'inscrit dans la stratégie Europe 2020 visant à parvenir à une « *économie intelligente, durable et inclusive* ». La Commission européenne, dans ses lignes directrices de l'UE pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit<sup>40</sup>, indique que « *les objectifs fixés dans la stratégie numérique ne sauraient être atteints sans le soutien de ressources publiques ; aussi les États membres sont-ils invités, dans le cadre de la stratégie numérique, à faire appel à des modes de financement public conformes aux règles de l'UE relatives à la concurrence et aux aides d'État* ». Ces lignes directrices exposent précisément les critères utilisés par la Commission aux fins de l'appréciation des mesures d'aide nationales dans le déploiement du très haut débit.

---

<sup>36</sup> Technologie recourant au réseau cuivre de France Telecom.

<sup>37</sup> Recours aux satellites, aux relais terrestres (Wifi) et à la 4G.

<sup>38</sup> Avis 12-A-02 du 17 janvier 2012.

<sup>39</sup> Par exemple, de remises au volume en fonction du linéaire de réseau utilisé ou du nombre de prises souscrites par l'opérateur client.

<sup>40</sup> Lignes directrices de l'UE pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit du 26 janvier 2013 (2013/C 25/01).

62. La France avait obtenu, en 2010, l'autorisation par la Commission européenne de son régime cadre spécifique au programme national « très haut débit »<sup>41</sup>. Ce régime permettait aux projets qui s'inscrivaient dans ce cadre et en respectaient les modalités d'être dispensés de la procédure de notification individuelle. Une demande de modification de ce régime auprès de la Commission européenne est aujourd'hui en cours afin de prendre en compte les nouvelles lignes directrices de la Commission et d'intégrer les évolutions résultant du nouveau programme FTDH ayant succédé, en février 2013, au programme national « très haut débit ».

63. Il reste cependant cohérent de mettre en avant les points essentiels de la décision d'autorisation de la Commission dans la mesure où elle validait le principe du financement public du déploiement du réseau à très haut débit en France dans les zones non rentables pour les investisseurs privés et que les grandes orientations du déploiement restées inchangées entre les deux plans.

64. Plusieurs obligations pèsent sur la collectivité territoriale lorsqu'elles mettent en œuvre un RIP. Parmi ces obligations, la collectivité doit tout d'abord établir une carte détaillée indiquant dans quelle mesure la zone géographique en question est déjà couverte ou non en très haut débit. Elle doit également lancer une procédure d'appel d'offres ouverte, conformément aux règles habituelles applicables aux marchés publics. Concernant l'utilisation de l'infrastructure existante, l'opérateur historique doit donner l'accès à son infrastructure, de telle sorte que les autres opérateurs peuvent s'appuyer sur cette dernière pour présenter leurs offres lors des appels d'offres organisés dans le cadre du programme notifié. Enfin, le programme de développement des RIP ne concernent que les zones n'ayant pas fait l'objet d'un intérêt à investir pour le déploiement d'un réseau à très haut débit à moyen terme.

65. Pour déclarer la partie du programme national très haut débit relative au subventionnement public compatible avec le régime des aides d'État, la Commission a notamment retenu les motifs suivants.

66. L'aide est conforme à la politique de l'Union européenne. La Commission a notamment souligné que « *la mesure notifiée remédie à une défaillance du marché étant donné qu'elle cible les zones blanches NGA où, en raison de conditions géographiques difficiles et/ou d'une faible densité de population, les réseaux à très haut débit sont inexistantes, et dans lesquelles aucun investisseur privé ne projette de déployer une telle infrastructure dans un avenir proche.* »

67. L'aide est proportionnée. Dans sa décision d'autorisation, la Commission a indiqué que « *les autorités françaises ont conçu la mesure de façon à limiter au minimum nécessaire le recours à l'aide de l'État et les distorsions de concurrence susceptibles d'en découler.* » La Commission a retenu que « *les autorités françaises ont l'intention d'entreprendre [...] une analyse approfondie des infrastructures haut débit existantes, afin de déterminer les zones dans lesquelles l'intervention publique est nécessaire. En consultant les opérateurs existants de façon ouverte et transparente, les autorités françaises garantissent que les fonds publics seront utilisés uniquement dans les zones où ils sont nécessaires, ce qui permettra d'éviter autant que possible une éventuelle éviction des investissements privés et les distorsions de la concurrence.* » Elle a également relevé que « *la mesure en cause ne favorise aucune technologie ni plateforme de réseau particulières, les opérateurs commerciaux étant autorisés à proposer les services haut débit requis aux utilisateurs finals en utilisant les solutions technologiques qu'ils jugent les plus appropriées.* »

68. La Commission a ainsi conclu que « *la mesure notifiée compensera un handicap géographique et commercial et est objectivement justifiée pour remédier à l'absence de services haut débit amélioré imputable au caractère commercialement peu attractif de la modernisation des services haut débit existants dans les zones visées.* »

---

<sup>41</sup> Décision de la Commission du 19 octobre 2011 (N 330/2010).

### 2.2.2 *Le financement dans le cadre d'un SIEG*

69. Le financement du RIP peut également s'inscrire dans le cadre d'un service d'intérêt économique général. Pour que le financement public ne soit pas constitutif d'une aide d'État, les quatre critères de la jurisprudence « Altmark »<sup>42</sup> doivent être respectés.

70. Dans ses lignes directrices, la Commission envisage que le fournisseur d'un SIEG déploie une infrastructure de réseau dans les zones non rentables mais également dans les zones rentables, « *dès lors qu'il peut être démontré que les investisseurs privés ne sont pas en mesure d'assurer, dans un avenir proche, une couverture adéquate à l'ensemble des citoyens ou des utilisateurs et que, de ce fait, une part importante de la population restera privée de connexion.* »

71. Dans son avis 12-A-02, l'Autorité de la concurrence a indiqué que « *dans la mise en œuvre de ce type de projet, l'Autorité de la concurrence estime impératif que la compensation éventuelle ne couvre que les coûts de déploiement de l'infrastructure déployée dans les zones non rentables. C'est dans ce cadre qu'une péréquation mise en œuvre seulement des zones rentables vers les zones non rentables est de nature à minimiser le montant de la compensation publique pour les zones non rentables. A l'inverse, une péréquation ne doit en aucune manière avoir pour objet ou pour effet d'organiser un transfert des zones non rentables vers les zones rentables, ce qui aurait pour conséquence de fausser le jeu de la concurrence et d'accroître le besoin de financement public dans des zones où les acteurs privés ont vocation à investir.* »

72. L'Autorité a également rappelé que le retour d'expérience est aujourd'hui limité s'agissant de la compatibilité des projets NGA avec les règles de concurrence. La pratique décisionnelle de la Commission reste en effet peu développée puisque le régime d'aide destiné aux réseaux à haut débit n'a été considéré comme un SIEG que dans de très rares affaires.

73. Dans une affaire récente, le Tribunal de l'Union européenne<sup>43</sup> a confirmé la décision de la Commission relative à la qualification du réseau d'initiative publique des Hauts-de-Seine, situé en zones rentables et non rentables, de service d'intérêt économique général. Constatant que, pour ce département, aucun opérateur commercial n'avait déployé un réseau de desserte à très haut débit couvrant l'ensemble des usagers résidentiels et professionnels, le Tribunal a jugé que la Commission n'avait pas commis d'erreur de droit en relevant l'existence d'une défaillance du marché, préalable à la qualification de SIEG.

## 2.3 *Recommandations de l'Autorité de la concurrence contre les risques de distorsion de la concurrence en matière d'appels d'offres*

### 2.3.1 *Une possible distorsion de concurrence créée par les opérateurs verticalement intégrés*

74. Dans son avis 12-A-02, l'Autorité de la concurrence a établi des recommandations visant à éviter les risques de distorsion de concurrence dans le cadre des appels d'offres de collectivités territoriales pour la mise en œuvre des réseaux d'initiative publique.

75. Certains opérateurs répondant aux appels d'offres des collectivités sur le marché de gros exercent également une activité de fournisseur d'accès à Internet sur le marché de détail du haut débit, ce sont donc des opérateurs dits « intégrés » (il s'agit principalement, en France, d'Orange et SFR). D'autres acteurs interviennent dans ces appels d'offres en tant que « *pure player* », uniquement sur le marché de gros. Dans ces conditions, l'Autorité a notamment relevé une difficulté découlant du fait que ces « *pure players* » ont

<sup>42</sup> Arrêt de la CJCE du 24 juillet 2003 « Altmark », aff. C-280/00.

<sup>43</sup> Arrêt du TUE du 16 septembre 2013 « Colt Télécommunications France c/ Commission », aff. T-79/10.

pour principaux clients potentiels des opérateurs intégrés, qui sont aussi leurs concurrents dans le cadre des appels d'offres publics.

76. En effet, l'Autorité a indiqué que *« seul un opérateur intégré comme Orange ou SFR est en mesure de s'engager auprès de la collectivité à ce qu'il y ait au moins un opérateur important usager du réseau public FTTH, à savoir lui-même. A l'inverse, un « pure player » n'est pas en mesure de s'engager auprès de la collectivité sur la venue d'opérateurs de détail sur le réseau, sauf à obtenir cet « engagement de présence » du FAI lui-même. Il existe donc un risque que les FAI, et particulièrement Orange et SFR, n'utilisent leur engagement de présence comme un instrument stratégique pour distordre la concurrence sur le marché des appels d'offres de collectivités. »*

77. Afin de pallier cette éventuelle distorsion de concurrence, l'Autorité a recommandé qu' *« un opérateur verticalement intégré souhaitant répondre à un appel d'offres de collectivité devrait donc systématiquement informer en amont la collectivité des conditions dans lesquelles sa branche de détail serait susceptible d'utiliser le réseau public. Ces conditions doivent être objectives et peuvent par exemple porter sur les tarifs d'accès au réseau, sur l'architecture technique du réseau ou encore sur le système d'information et le processus de livraison et de service après-vente des accès. Inversement, il n'y aucune raison d'obliger un FAI qui ne souhaiterait pas candidater à l'appel d'offres de donner cette information, qui ne constitue a priori plus un instrument stratégique dans le cadre de la commande publique. »*

78. Ainsi, en pratique, *« cette information pourrait être demandée de manière systématique par la collectivité dans le cadre de la procédure publique. »*

### 2.3.2 La problématique de l'égal accès à l'information des différents candidats potentiels

79. Dans son avis 12-A-02, l'Autorité a indiqué que l'intervention des pouvoirs publics sous la forme de concessions ou délégations de service public posait la question de l'égal accès à l'information des différents candidats potentiels. Les informations recueillies par les candidats sont de différentes natures.

80. L'Autorité a relevé qu' *« il peut d'abord s'agir d'informations dont dispose un opérateur du fait de sa position d'investisseur privé dans la zone AMII. La connaissance précise des zones et des conditions techniques de déploiement dans les zones rentables peut en effet constituer un avantage pour répondre à un appel d'offres public portant sur des territoires complémentaires. »*

81. De plus, *« un opérateur déjà partenaire d'une collectivité pour un réseau d'initiative publique (par exemple un réseau de collecte) peut disposer d'informations sur les besoins locaux qui peuvent l'avantager dans le cadre d'appels d'offres portant sur le très haut débit. »*

82. Enfin, *« l'opérateur historique dispose d'informations sur ses infrastructures existantes (fourreaux de génie civil, poteaux, réseaux de collecte, etc.) qui peuvent faciliter le déploiement de nouveaux réseaux et avantager cet opérateur dans le cadre des procédures publiques. »*

83. Dans ces conditions, l'Autorité a recommandé aux acheteurs publics *« de rendre disponible toute information utile en amont des procédures de mise en concurrence, avec le même degré de précision et dans les mêmes délais pour l'ensemble des candidats potentiels. A cette fin, les opérateurs disposant de ces informations devraient les fournir aux collectivités territoriales en amont du lancement des appels d'offres. Si les moyens à la disposition des collectivités territoriales pour recueillir ces informations devaient s'avérer insuffisants, l'Autorité est d'avis que le régulateur sectoriel devrait être mis en mesure d'imposer aux opérateurs, et d'abord à France Télécom, la fourniture de telles informations en application de ses pouvoirs de régulation ex ante. »*



ANNEXE I<sup>44</sup>

84. Carte du territoire français faisant état des zones très denses et des zones moins denses. Au sein des zones moins denses, il convient de distinguer d'une part, les zones d'intention d'un ou plusieurs opérateurs, qui feront l'objet d'une convention tripartite et, d'autre part, le reste du territoire, qui verra se déployer la fibre optique *via* les réseaux d'initiative publique (RIP).

### Déclaration d'Intentions des Opérateurs en desserte Fibre optique (FTTH)



Février 2012

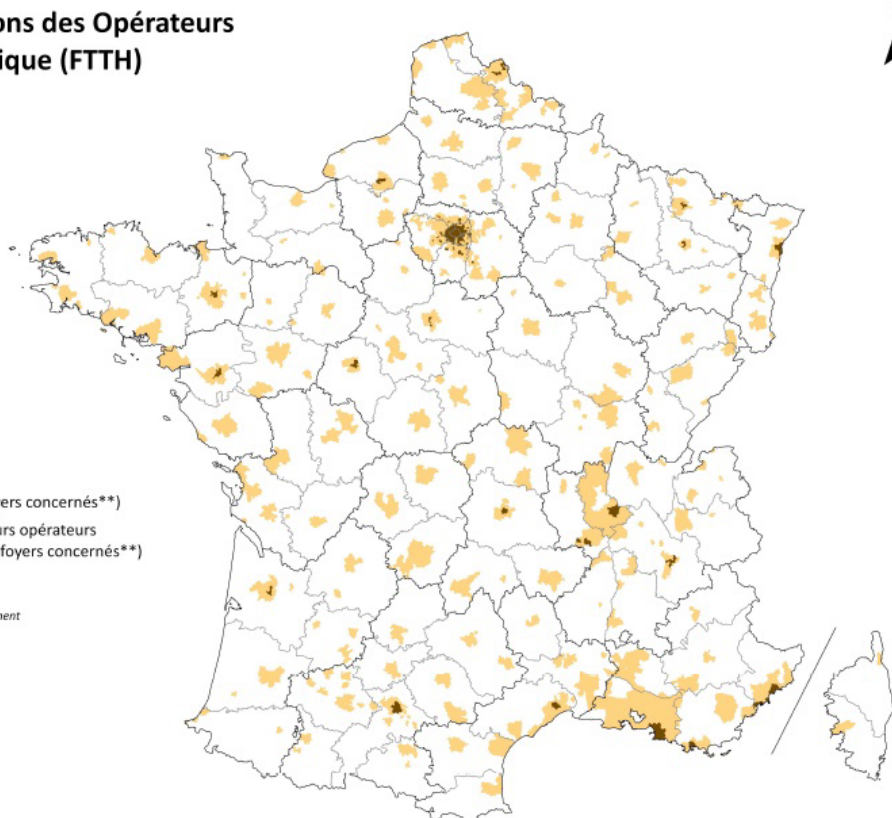
Sources : Tactis février 2012  
Datar avril 2011 / Programme national THD / AMI\*\*\*

- Zones très dense  
(148 communes\* / 4 313 643 foyers concernés\*\*)
- Zones d'intention de 1 ou plusieurs opérateurs  
(3 447 communes\* / 11 084 043 foyers concernés\*\*)

\* Couverture partielle ou totale des communes  
\*\* Nombre de foyers en métropole  
\*\*\* Appel à Manifestation d'Intention d'Investissement  
dans le cadre du projet national THD

© Copyright - TACTIS - Février 2012  
© Copyright - IGN Paris - 2012

0 150 300 km

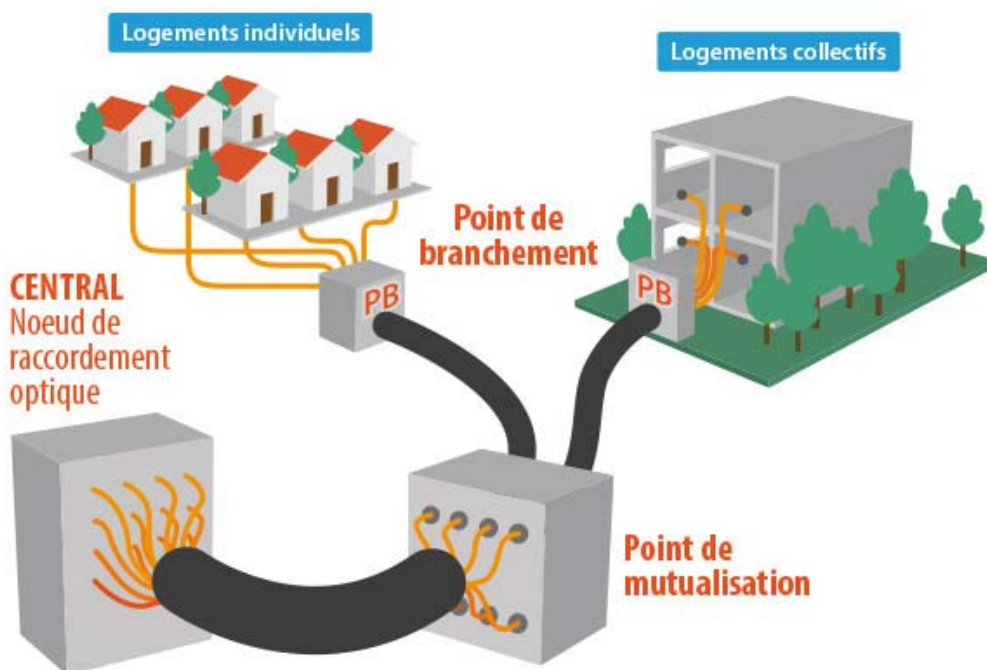


<sup>44</sup>

Source : TACTIS - cabinet indépendant spécialisé dans l'aménagement numérique des territoires. Cette carte ne tient pas compte de la décision de l'ARCEP n° 2013-1475 ayant réduit le nombre de communes situées en zone très dense à 106.

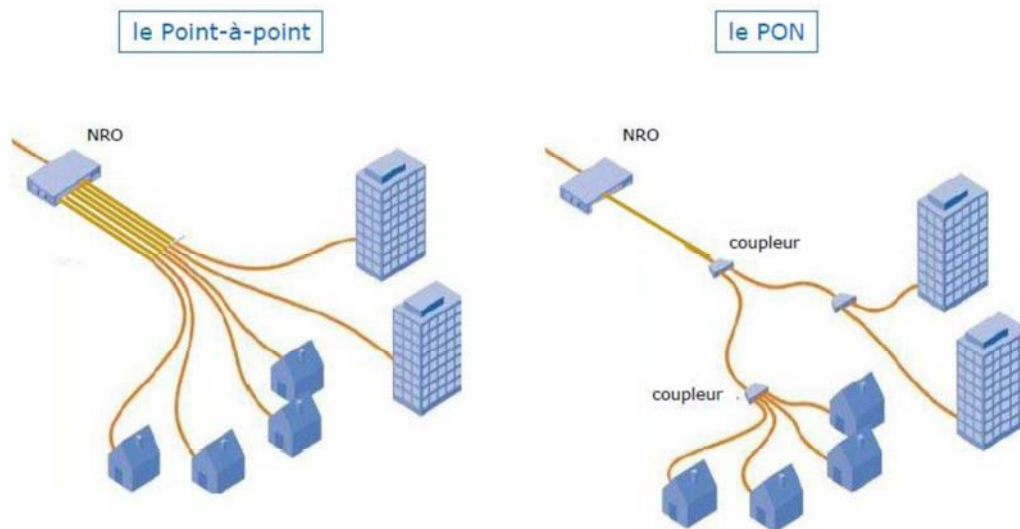
## ANNEXE II

85. Schéma explicatif du fonctionnement d'un réseau de fibre optique. La proximité du point de mutualisation avec le logement s'accroît à mesure que la zone de population se densifie. Dans certains immeubles des zones très denses - au moins 12 logements ou locaux à usage professionnel ou accessibles par un réseau d'assainissement visitable (par exemple, à Paris, le réseau d'égouts) – le point de mutualisation peut se situer à l'intérieur même de l'immeuble. Il est alors possible pour les opérateurs de développer une architecture dite « multi-fibres », où chaque opérateur déploie son propre réseau de fibre optique jusqu'au logement.



ANNEXE III<sup>45</sup>

86. Explications du fonctionnement des deux familles de technologies permettant de déployer des boucles locales optiques de type FTTH: le point-à-point et le point-à-multipoints de type PON.



87. Une boucle locale point-à-point est semblable à celle déployée par France Télécom pour son réseau cuivre en ce sens que pour couvrir une zone, une fibre est dédiée à chaque abonné de bout en bout, c'est-à-dire entre son local et le premier équipement actif de l'opérateur, situé dans son répartiteur optique (NRO ou noeud de raccordement optique).

88. Cette solution technique est en général assez coûteuse en terme d'investissement initial puisqu'elle exige un grand nombre d'éléments de réseau dédiés à chaque abonné (fibre, emplacement sur les équipements actifs) impliquant des infrastructures plus volumineuses (les câbles occupent davantage de fourreaux, les répartiteurs optiques sont plus vastes). En effet lorsque l'opérateur déploie ce type de réseau dans une zone, une rue par exemple, il choisira généralement d'installer une capacité permettant de couvrir la totalité des foyers. L'installation de capacités complémentaires dans le futur augmenterait considérablement la facture totale, dans la mesure où elle exigerait d'installer de nouveaux câbles dans de nouveaux fourreaux. Ce coût d'investissement important est toutefois compensé par un coût d'exploitation relativement faible tout au long de la vie de ce réseau.

89. Un réseau PON est caractérisé par son arborescence. A la sortie du répartiteur, une fibre ne dessert pas un unique abonné, mais peut en desservir jusqu'à 64. Le signal transmis sur cette fibre est réparti entre huit autres fibres par le biais d'un coupleur PON (ou filtre), puis sur chacune de ces huit fibres, le signal peut à nouveau être réparti sur huit autres fibres.

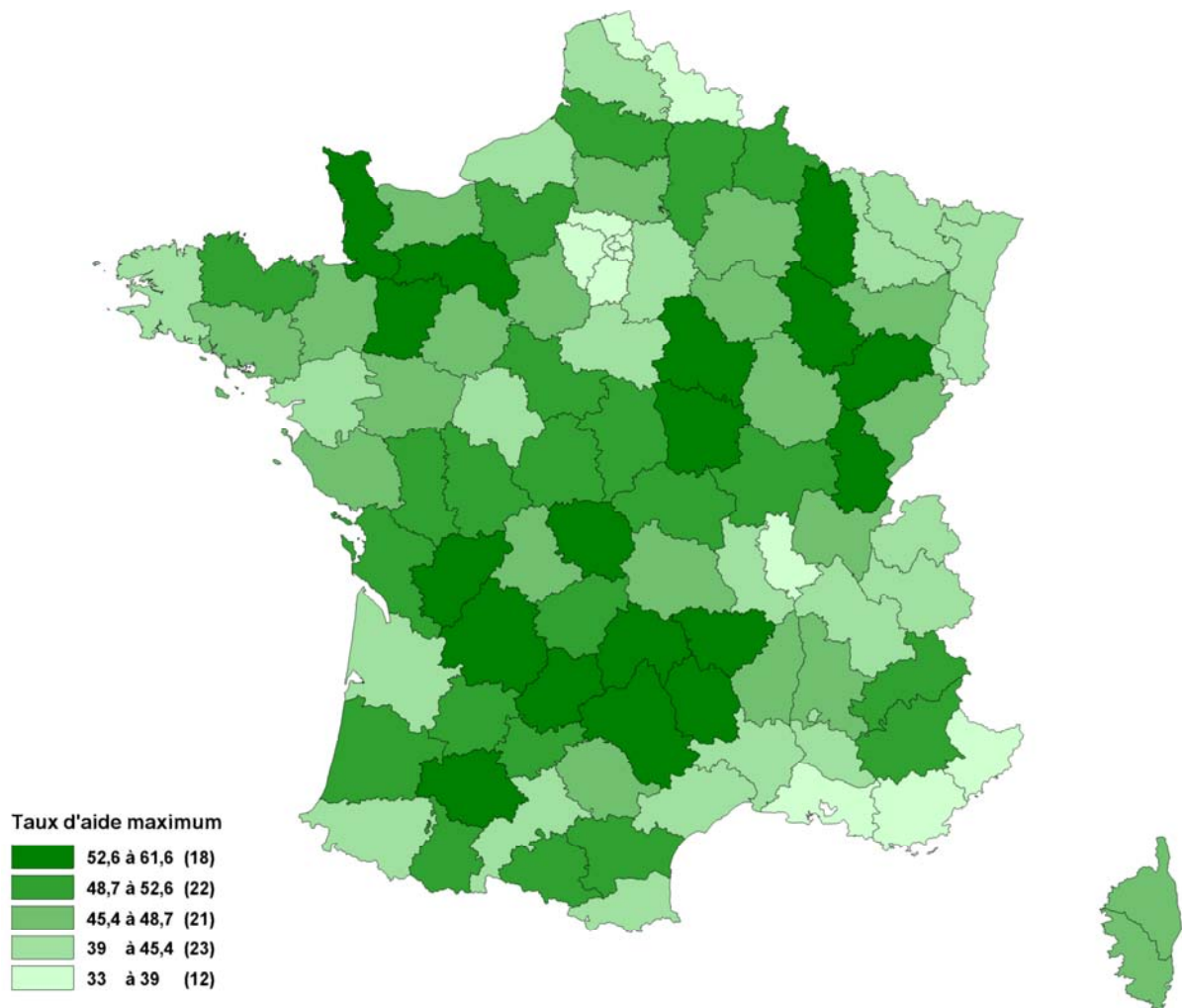
<sup>45</sup> Image et texte issus de l'avis 09-A-47, précité.

90. La logique de déploiement d'un tel réseau est donc assez différente de celle d'un réseau point-à-point. Elle se fonde sur un investissement initial à la fois plus faible et plus progressif puisqu'il accompagne la montée en charge du réseau. La rentabilité d'un tel déploiement est en effet conditionnée par la capacité de l'opérateur à maintenir un taux élevé de remplissage de ses équipements. Cette optimisation dans les coûts d'investissement de réseau appelle en contrepartie l'existence de coûts d'exploitation relativement importants.

91. La cohabitation entre ces deux technologies implique en particulier qu'à l'issue de l'installation de la partie terminale du réseau, un opérateur point-à-point a la possibilité de ne pas déplacer de technicien pour raccorder les nouveaux abonnés, alors qu'un opérateur PON sera généralement tenu de le faire. En effet, dans un réseau PON, le nombre de fibres installées derrière le dernier coupleur découle en général de la part de marché de l'opérateur et non pas seulement du nombre de logements d'un immeuble. Puisque l'opérateur ne connaît pas par avance l'identité de ses futurs clients, un dispositif de brassage est donc nécessaire afin d'assurer une continuité optique entre les parties verticales et horizontales de son réseau. A la souscription d'un abonnement par un client, un technicien devra se rendre sur les lieux pour raccorder le nouvel abonné au moyen d'une jarretière optique.

## ANNEXE IV

### 92. Taux d'aide établis en fonction des critères de ruralité et de dispersion



## ANNEXE V

		Réalisation de l'infrastructure	Exploitation/commercialisation de l'infrastructure
Contrats de délégation de service public	Concession	Infrastructure réalisée, exploitée et commercialisée par le concessionnaire à ses risques et périls.	
	Affermage	Infrastructure réalisée par la collectivité via des marchés publics de travaux et/ou de services.	Infrastructure exploitée et commercialisée par le fermier à ses risques et périls
	Régie intéressée		Infrastructure exploitée et commercialisée par le régisseur contre une rémunération, mais la collectivité assume le risque commercial.
Contrat de partenariat		La construction, l'exploitation et la commercialisation sont assurées par le partenaire privé pour le compte du partenaire public, qui assume le risque commercial.	
Régie directe		Infrastructure réalisée par la collectivité territoriale en régie directe. Le risque est entièrement supporté par la collectivité.	Infrastructure exploitée par la collectivité territoriale en régie directe. Le risque commercial est entièrement supporté par la collectivité.