

GRACO plénier 2014
Table ronde sur la tarification des réseaux FttH

Introduction PJ Benghozi

Introduction

Comme nous l'indiquons pour présenter le programme de cette table-ronde, en matière de très haut débit, le cap à terme est désormais clair : le FttH pour tous et la perspective d'extinction des réseaux de cuivre. Le chemin pour atteindre ce cap est toutefois plus escarpé. Le déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné est perçu à juste titre comme un levier de réduction de la fracture numérique. En effet, contrairement au réseau de cuivre, sur lequel les débits varient localement en fonction de l'architecture du réseau, la fibre optique annule les distances, et permet, du point de vue technique, de proposer les mêmes débits à tous. Mais le déploiement de la fibre partout prendra plusieurs années et pose plusieurs questions dont le moindre n'est pas des coûts par prise très hétérogènes selon les spécificités des territoires.

Le déploiement est ainsi susceptible de générer une autre forme de fracture numérique, fracture qui concernerait, non plus la disponibilité ou la qualité du service en lui-même, mais son prix : le très haut débit pour tous, mais pas dans les mêmes conditions. En effet, le très haut débit sera le fait en France d'une multitude d'initiatives locales, privées et publiques. Si ce modèle permet de s'adapter au mieux aux spécificités des territoires – et on peut s'en féliciter -, il n'assure pas par construction, à la différence du réseau de cuivre, l'homogénéité du marché de gros et, en conséquence, du marché de détail à l'échelle nationale. Ainsi, des différences trop marquées entre les conditions d'accès des réseaux déployés se traduiraient inévitablement par une hétérogénéité des tarifs et de la qualité de service d'accès au très haut débit suivant les territoires.

La résorption de ces disparités appelle l'Etat et les collectivités territoriales à rassembler leurs efforts, grâce aux financements locaux et au fonds pour la société numérique. C'est donc bien un double problème auquel nous sommes confrontés dans la période actuelle : d'une part financer, stimuler le déploiement et faire venir les opérateurs et d'autre part assurer l'équilibre économique de l'exploitation et la présence des opérateurs de détail. La réponse à cette équation est rendue difficile par les différences territoriales (géographique, économique et de structure d'activités) et les différences de coûts et d'investissement. Une question importante est donc de savoir dans quelle mesure la mise en place d'un cadre tarifaire peut contribuer à résoudre cette équation.

Faut-il une harmonisation des tarifs des RIP ?

Il faut d'abord se demander s'il est souhaitable d'avoir un seul marché du très haut débit à terme. A l'inverse, serait-il acceptable d'avoir des prix différents pour l'accès au très haut débit que l'on soit à Paris, en Bretagne ou dans le Loir-et-Cher ?

Il s'agit d'une question éminemment politique, et la réponse ne va pas de soi. On peut constater ainsi une grande diversité de situations si l'on regarde ce qui a été fait par le passé dans d'autres industries de réseaux. Deux exemples contrastés : le prix de l'eau, qui peut varier du simple au triple suivant l'endroit où l'on se trouve ; le prix de l'électricité, qui fait l'objet d'une péréquation nationale.

Le gouvernement a fait le choix de moduler l'intensité de son soutien financier au projet des collectivités territoriales dans le cadre du plan France Très Haut Débit, suivant le coût estimé de déploiement des réseaux : ceci pointe vers la recherche d'une harmonisation nationale des tarifs de gros d'accès à la fibre. C'est la modulation de la subvention du FSN qui est alors l'instrument de péréquation entre les territoires.

Je demanderais donc aux intervenants de s'exprimer en premier lieu sur cet objectif d'harmonisation des tarifs de gros / de détail d'accès au très haut débit. Est-ce souhaitable ? Est-ce possible ?

Quel serait le bon niveau tarifaire des RIP ?

Une fois défini le degré souhaitable d'harmonisation des tarifs – locale ? nationale ? -, il faut s'interroger sur le bon niveau de ces tarifs.

Le niveau des tarifs des réseaux d'initiative publique doit d'abord éviter deux écueils :

1/ des tarifs trop élevés nuisent à l'attractivité du RIP et retardent l'arrivée des opérateurs commerciaux d'envergure nationale. Or cette arrivée des grands opérateurs est la clé du succès des RIP : l'expérience montre que leur venue conditionne le décollage du taux de pénétration du RIP.

2/ des tarifs trop bas dégradent l'équation économique du RIP. Il pourrait être tentant d'attirer les opérateurs avec des tarifs temporairement bas, mais cela dévalorise l'investissement consenti par les collectivités, et surtout il sera probablement très difficile de relever à terme ces tarifs : le risque d'une spirale déflationniste est réel avec des tarifs de gros excessivement bas qui se traduiraient rapidement en des tarifs de détail bas également. In fine, c'est toute la valeur du très haut débit qui s'écroulerait, dégradant ainsi la capacité d'autofinancement du secteur et la compétitivité des opérateurs. Cela veut dire également que la collectivité, en pratiquant des tarifs peu élevés, subventionne une fraction du coût qui pourrait être pris à charge par le secteur privé. Au-delà des questions d'efficacité de l'investissement public que cela pose, la collectivité s'expose à des risques importants de contentieux au titre des aides d'Etat. Du point de vue du régulateur, c'est bien l'enjeu de la sécurisation des RIP qu'il est donc question.

Le niveau tarifaire des RIP doit également composer avec une grande diversité de situations géographiques, économiques, et en conséquence de coûts d'investissement – différences modérées par la subvention apportée par le FSN, différenciée suivant les territoires.

Les intervenants pourront donc s'exprimer dans un deuxième temps sur le bon niveau tarifaire pour l'accès aux RIP.

Comment mettre en place une telle harmonisation tarifaire ?

Il y a plusieurs moyens et leviers pour assurer solidarité et harmonisation territoriale : par l'organisation des déploiements et la réglementation des accès, par l'encadrement des structures de tarifs, par la définition des territoires et cadres de mutualisation, aux différentes échelles du département, de la région ou de la Nation. Dans ce contexte difficile où aucun one best way ne s'impose, il convient de s'interroger sur le meilleur de ces leviers pour favoriser une telle harmonisation.

A cet égard, plusieurs moyens peuvent être identifiés :

1/ La collectivité territoriale peut poursuivre un objectif d'homogénéité nationale des tarifs dans la construction de son catalogue tarifaire. Cela impose de trouver un équilibre économique avec le tarif national. Il faut en particulier être vigilant sur le niveau des tarifs récurrents : une modulation dans le temps des tarifs fixes, comme le prévoit déjà le modèle de tarification de l'ARCEP via l'application d'un coefficient *ex post*, est beaucoup moins dommageable à long terme pour l'équilibre économique du RIP qu'une telle modulation sur les tarifs récurrents, modulation qui affectera durablement les revenus du RIP.

2/ Le RIP est soumis, comme tout opérateur qui exploite une boucle locale FttH, à la régulation de l'ARCEP, et doit pratiquer des tarifs qualifiés de « raisonnables ». L'ARCEP a explicité cette notion dans un modèle de tarification soumis à consultation publique en mai de cette année, et poursuit ses travaux en la matière. Toutefois, l'objet de cette régulation est avant tout de prévenir le risque de tarification excessive ou discriminatoire pour des infrastructures qui deviendront incontournables. Dans ce contexte où aucune « one best way » ne s'impose, l'ARCEP pourrait aller plus loin dans le contrôle *ex ante* des tarifs des réseaux d'initiative publique ainsi que le suggère les lignes directrices de l'UE en matière d'aides d'Etat, si le législateur fait le choix de lui en confier la compétence.

3/ Par ailleurs, le RIP déployant une infrastructure qui a vocation à devenir essentielle, il sera soumis aux contraintes découlant du droit de la concurrence compte-tenu de la position de marché qu'il sera amené à détenir. Cela implique de respecter un certain nombre de principes tarifaires : non discrimination, non excessivité, non prédation, ... Ces contraintes, dont le respect sera évalué *ex post*, font peser de lourdes incertitudes sur les catalogues tarifaires des RIP, notamment lorsque ceux-ci sont « créatifs ».

4/ Enfin, l'Etat, par son rôle de cofinanceur de premier plan dans le cadre du plan France Très Haut Débit, sera particulièrement vigilant aux plans d'affaires des RIP. Il s'agira notamment de s'assurer du bon usage des fonds publics, et de maximiser la participation du secteur privé.

Les intervenants pourront dans un troisième temps s'interroger sur les bons leviers pour rechercher une harmonisation nationale des tarifs à terme.