

Décembre 2015

Tarification de l'accès aux réseaux à très haut débit en fibre optique déployés par l'initiative publique

Lignes directrices

Introduction

La loi du 10 juillet 2004 a élargi les possibilités d'intervention des collectivités territoriales dans le domaine des communications électroniques en leur permettant d'établir et d'exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques, dans les conditions prévues par l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (ci-après CGCT). Aux termes de cet article, l'action des collectivités doit être menée, d'une part, dans le respect du principe d'égalité et de libre concurrence et, d'autre part, en cohérence avec les projets initiés par d'autres collectivités. Les collectivités territoriales peuvent ainsi déployer, généralement dans le cadre de montages contractuels (marché public, délégation de service public ou contrat de partenariat), des infrastructures et des réseaux fixes et proposer l'accès à ceux-ci, sur le marché de gros, aux opérateurs privés actifs sur le marché de détail. Cette intervention des collectivités territoriales est nécessaire pour permettre le déploiement de réseaux à très haut débit en France et créer les conditions permettant de prévenir l'apparition d'une fracture numérique entre les territoires, conformément aux objectifs nationaux et européens en la matière.

Dans les années à venir, les déploiements de réseaux à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné en dehors des zones très denses¹ vont s'intensifier. En effet, sous l'impulsion du Plan France Très Haut Débit, les déploiements initiés par les collectivités territoriales vont conduire à la multiplication des réseaux d'initiative publique (ci-après RIP). À terme, jusqu'à près de la moitié des logements couverts par les réseaux à très haut débit en fibre optique le seront par un projet de RIP. Cette importance de l'empreinte future des RIP sur le territoire a conduit chacun des acteurs appelés à construire, financer ou cofinancer les boucles locales optiques mutualisées des RIP à s'interroger sur la tarification des offres de gros et sur les éventuelles conséquences de cette dernière sur la convergence à moyen terme des offres de détail des opérateurs au niveau national.

La logique de péréquation et de solidarité territoriale mise en place par le Plan France Très Haut Débit rend souhaitable une convergence tarifaire et technique sur les marchés de gros. En effet, cette convergence devrait faciliter la venue des opérateurs de détail sur les RIP, notamment en réduisant leurs coûts de transaction avec les RIP, et leur permettre de pratiquer un traitement en masse de leurs offres de détail. Afin d'assurer cette convergence, il convient de prendre en compte les caractéristiques qui distinguent les déploiements effectués par les RIP des déploiements effectués dans le cadre de l'initiative privée en dehors des zones très denses. Les spécificités des zones d'initiative publique sont principalement liées à l'absence d'intégration verticale de l'opérateur qui déploie le réseau, celui-ci n'étant pas en mesure de décider et d'assurer seul la commercialisation rapide d'un certain nombre de prises.

Par ailleurs, les lignes directrices pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit de la Commission européenne encouragent les États membres² à confier au régulateur national la mission de conseiller les autorités publiques chargées de l'octroi de l'aide, par l'établissement de principes de tarification et de critères de référence pour l'accès en gros. Dans le cadre de cet exercice, le régulateur national est invité à tenir compte de l'aide perçue par l'opérateur de réseau et à faire en sorte que « *la subvention accordée servira à reproduire les conditions qui prévalent sur d'autres marchés du haut débit compétitifs* »,

¹ Liste des communes des zones très denses : <http://www.arcep.fr/fileadmin/reprise/dossiers/fibre/annexes-2013-1475-liste-communes-ztd.pdf>.

² Point 78 des lignes directrices 2013/C 25/01 de la Commission européenne.

notamment en assurant le rapprochement des tarifs entre zones d'initiative publique et zones plus concurrentielles.

Ainsi, dans un contexte marqué par l'intervention croissante des collectivités territoriales dans le déploiement de réseaux à très haut débit en fibre optique, le législateur a estimé nécessaire de définir les principes applicables à la tarification de l'accès en gros aux RIP, en complétant l'article L. 1425-1 du CGCT dans le cadre de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, et de confier à l'ARCEP un rôle de d'accompagnement des collectivités territoriales. L'Autorité doit ainsi apporter aux collectivités territoriales son expertise, par l'adoption de lignes directrices sur les conditions tarifaires d'accès aux réseaux ouverts au public à très haut débit en fibre optique, leur permettant de définir des niveaux tarifaires appropriés et tenant compte des contraintes juridiques issues notamment du droit européen des aides d'État.

Dans ce cadre, le présent document, dépourvu en lui-même de toute portée prescriptive, a pour objet d'apporter l'éclairage de l'Autorité, afin de guider l'action des collectivités territoriales et de leurs groupements en exposant une méthode d'élaboration objective et cohérente des niveaux tarifaires pouvant être proposés aux opérateurs commerciaux, et permettant l'accès aux réseaux de communications électroniques d'initiative publique dans des conditions tarifaires objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnées.

A cet égard, l'Autorité souligne que les présentes lignes directrices n'ont pas de caractère contraignant et ne se substituent pas au respect des exigences en matière de notification des projets à la Commission européenne, le cas échéant, dans le cadre du Plan France Très Haut Débit, afin que cette dernière soit en mesure d'apprécier la compatibilité des aides accordées avec le cadre réglementaire européen relatif aux aides d'État.

Les présentes lignes directrices ont fait l'objet, préalablement à leur adoption, d'une consultation publique du 6 octobre au 6 novembre 2015. L'Autorité a reçu 33 contributions d'opérateurs, de collectivités publiques et d'acteurs institutionnels. Les contributeurs ont, d'une part, appelé à un assouplissement général de la portée des lignes directrices et, d'autre part, proposé diverses analyses contrefactuelles quant à la définition des niveaux tarifaires dont notamment le niveau de la composante d'activation dans le cadre de la location à la ligne. De manière générale, les contributions ont permis de préciser l'analyse initiale afin d'adapter le projet soumis à consultation.

Ces lignes directrices pourront faire l'objet d'adaptations ultérieures pour tenir compte des évolutions observées sur le marché. L'Autorité examinera périodiquement l'opportunité de mettre à jour les présentes lignes directrices, notamment en cas de modification significative des conditions de marché pour l'établissement et l'accès aux réseaux à très haut débit en fibre optique ou de changement législatif ou réglementaire.

En particulier, l'Autorité appréciera l'opportunité de réviser sous 18 mois les préconisations des présentes lignes directrices relatives au tarif des offres d'accès activé. Cette révision interviendra sur la base de l'analyse détaillée des coûts constatés afin de tenir compte de possibles évolutions de ces derniers, des conditions de marché ou des caractéristiques des offres d'accès activé qui ne pouvaient encore être appréhendées au stade initial de l'analyse.

Sommaire

Introduction	2
Section I – Objet des lignes directrices	6
1. Cadre juridique applicable	6
Dispositions issues du cadre juridique national encadrant l’action des collectivités territoriales ...	6
Cohérence avec le cadre juridique européen	7
Cohérence avec le cadre juridique applicable aux réseaux en fibre optique jusqu’à l’abonné défini par l’Autorité	8
2. Travaux menés par l’Autorité relatifs à la tarification	9
Besoin de visibilité exprimé par les acteurs du secteur	9
Mise en consultation publique d’un modèle générique de tarification	10
3. Caractéristiques des zones d’initiative publique	10
Définition des zones d’initiative publique	10
Mise en œuvre du PFTHD	10
Convergence des offres sur le marché de gros	11
Section II – Modalités de comparaison des conditions économiques d’accès aux réseaux en zone d’initiative privée et en zone d’initiative publique	12
1. Ingénierie des réseaux à très haut débit en fibre optique en zone d’initiative privée et structure tarifaire des offres d’accès	12
Rappels sur l’ingénierie des réseaux à très haut débit en fibre optique en zone d’initiative privée	12
Structure tarifaire des offres d’accès en zone d’initiative privée	13
Niveaux tarifaires des offres d’accès en zone d’initiative privée	14
2. Conditions techniques et économiques de l’accès en zone d’initiative publique	16
Comparabilité des réseaux à très haut débit en fibre optique déployés en zone d’initiative publique avec les réseaux déployés en zone d’initiative privée	16
Conditions du financement des infrastructures dans le cadre du PFTHD	17
Section III – Cadre général de la tarification des réseaux d’initiative publique	20
1. Principes de tarification fixés par la réglementation symétrique	20
Principes généraux	20
Raccordement final	20
Raccordement distant	22
Cohérence des offres et niveaux tarifaires	22
2. Niveaux tarifaires applicables par les réseaux d’initiative publique	24
Convergence des tarifs des RIP vers les tarifs constatés dans la zone d’initiative privée	24
Prise en compte des cas dans lesquels le financement public est insuffisant pour reproduire les conditions économiques d’accès qui prévalent dans les zones d’initiative privée	24

Section IV : Modalités tarifaires transitoires de tarification des réseaux d'initiative publique	26
1. Prise en compte de l'échelonnement de la commercialisation.....	26
Intensification des déploiements dans les RIP	26
Incidences sur les modalités de tarification des offres d'accès	27
2. Modalités de tarification de l'accès en fonction des périodes de la vie du projet	27
Lancement d'une dynamique de commercialisation des opérateurs commerciaux.....	28
Evolution des tarifs au cours de la montée en charge de la commercialisation	32
Mise en place d'un schéma tarifaire pérenne	35
3. Niveaux tarifaires associés aux différentes périodes	36
Section V – Prise en compte des conditions tarifaires d'accès aux RIP entrées en vigueur avant le 6 août 2015.....	37
Section VI – Modalités de transmission des conditions tarifaires d'accès aux réseaux à très haut débit à l'Autorité	38

Section I – Objet des lignes directrices

1. Cadre juridique applicable

Dispositions issues du cadre juridique national encadrant l'action des collectivités territoriales

Le VI de l'article L. 1425-1 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, précise :

« Les collectivités territoriales et leurs groupements permettent l'accès des opérateurs de communications électroniques aux infrastructures et aux réseaux de communications électroniques mentionnés au premier alinéa du I, dans des conditions tarifaires objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnées et qui garantissent le respect du principe de libre concurrence sur les marchés des communications électroniques ainsi que le caractère ouvert de ces infrastructures et de ces réseaux. Dans le respect de ces principes, ces conditions tarifaires prennent en compte l'apport d'aides publiques de manière à reproduire les conditions économiques d'accès à des infrastructures et à des réseaux de communications électroniques comparables établis dans d'autres zones du territoire en l'absence de telles aides. »

Au-delà de ces principes généraux, qui s'appliquent à tous les types de réseaux et d'infrastructures susceptibles d'être déployés dans le cadre de l'article L. 1425-1 du CGCT, le législateur a estimé nécessaire que le régulateur apporte aux collectivités territoriales des éléments précis leur permettant de déterminer des niveaux tarifaires appropriés pour l'accès des réseaux à très haut débit en fibre optique permettant de desservir un utilisateur final :

« Après consultation publique, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes adopte des lignes directrices portant sur les conditions tarifaires d'accès aux réseaux ouverts au public à très haut débit en fibre optique permettant de desservir un utilisateur final. Elles sont mises à jour en tant que de besoin. »

Concernant la mise en œuvre de l'encadrement des conditions tarifaires d'accès aux réseaux déployés par l'initiative publique, la loi précise que :

« Les collectivités territoriales et leurs groupements mentionnés au premier alinéa du I communiquent à l'autorité, au moins deux mois avant leur entrée en vigueur, les conditions tarifaires d'accès à leurs réseaux à très haut débit en fibre optique ouverts au public permettant de desservir un utilisateur final. Les conditions tarifaires en vigueur au jour de la promulgation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques sont communiquées à l'autorité, à sa demande. Lorsqu'elle estime que les conditions tarifaires soulèvent des difficultés au regard du présent VI, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes émet un avis, qui peut être rendu public, invitant la collectivité territoriale ou le groupement concerné à les modifier. Elle le communique sans délai au ministre chargé des communications électroniques.

Les collectivités territoriales, leurs groupements et les opérateurs de communications électroniques transmettent à l'autorité, à sa demande, les informations et les documents nécessaires pour la mise en œuvre du présent article.»

Il revient ainsi à l'ARCEP d'examiner les catalogues tarifaires des différents projets publics au regard des principes définis par le législateur.

À cette fin, les collectivités territoriales et les opérateurs concernés doivent fournir à l'Autorité les conditions tarifaires deux mois avant leur entrée en vigueur. À la demande de l'Autorité, les collectivités territoriales et les opérateurs concernés doivent également lui communiquer l'ensemble des éléments de nature à permettre l'analyse de ces conditions tarifaires. Les RIP dont les conditions tarifaires sont en vigueur à la date d'adoption des présentes lignes directrices doivent transmettre ces éléments à la demande de l'Autorité. Ils incluent notamment les plans d'affaires prévisionnels de la collectivité et de l'opérateur délégataire ainsi que les éléments comptables relatifs au déploiement du réseau.

Une fois son analyse réalisée sur la base des éléments fournis, l'Autorité, si elle estime que les conditions tarifaires qui lui ont été soumises soulèvent des difficultés au regard des principes fixés par le législateur, pourra être amenée à émettre un avis, éventuellement rendu public, et transmis au ministre chargé des communications électroniques, afin d'inviter le RIP, le cas échéant, à modifier ses conditions tarifaires d'accès.

Cohérence avec le cadre juridique européen

Les lignes directrices pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit (2013/C 25/01) exposent, au point 78, les conditions nécessaires pour démontrer la proportionnalité de la mesure d'aide. En particulier, le paragraphe (g) précise :

« L'accès en gros effectif de tiers à une infrastructure haut débit subventionnée est un élément obligatoire de toute mesure d'aide publique au déploiement du haut débit. L'accès en gros permet, en particulier, à des opérateurs tiers de concurrencer le soumissionnaire retenu (si ce dernier est aussi présent sur le marché de détail) et de renforcer le choix des consommateurs et la concurrence dans les régions concernées par la mesure d'aide tout en évitant en même temps la création de monopoles régionaux de fourniture de services. Applicable uniquement aux bénéficiaires d'aides d'État, cette condition n'est pas subordonnée à une analyse préalable du marché au sens de l'article 7 de la directive-cadre. Le type d'obligations d'accès en gros imposées à un réseau subventionné devrait être aligné sur les obligations d'accès prévues par la réglementation sectorielle. En principe, les entreprises subventionnées devraient fournir un éventail de produits d'accès en gros plus large que celui imposé par les RN, en vertu de la réglementation sectorielle, aux opérateurs disposant d'une puissance significative sur le marché, car le bénéficiaire de l'aide s'appuie non seulement sur ses propres ressources mais aussi sur l'argent des contribuables pour déployer sa propre infrastructure. L'accès à ces produits de gros devrait être accordé dès que possible avant le début de l'exploitation du réseau. »

Afin d'assurer la proportionnalité de la mesure d'aide, les RIP doivent donc prévoir, en accord avec les collectivités territoriales, un catalogue d'offres permettant de garantir l'effectivité de l'accès en gros des opérateurs et le renforcement de la concurrence. Le cas échéant, ils peuvent être en mesure de proposer des catalogues d'offres de gros plus larges que les opérateurs en zone d'initiative privée, si nécessaire en proposant, par exemple, des offres d'accès activés.

Par ailleurs, en ce qui concerne la tarification de ces accès en gros le paragraphe (h) expose :

« L'analyse comparative constitue un instrument important pour s'assurer que la subvention accordée servira à reproduire les conditions qui prévalent sur d'autres marchés du haut débit compétitifs. Le tarif de l'accès en gros devrait être fondé sur les principes de tarification établis par le RN [régulateur national] et sur des critères de référence et devrait tenir compte de l'aide perçue par

l'opérateur de réseau. Pour le critère de référence, le tarif de gros officiel moyen qui est appliqué dans d'autres zones comparables, plus compétitives, du pays ou de l'Union sera retenu [...].

Compte tenu de la complexité de l'analyse comparative des prix de l'accès en gros, les États membres sont encouragés à confier au RN, en le dotant des effectifs nécessaires, la mission de conseiller les autorités chargées de l'octroi de l'aide sur ces questions. Une description détaillée du projet d'aide devrait être envoyée au RN au moins deux mois avant la notification pour permettre à ce dernier de disposer d'un délai raisonnable pour donner son avis. Lorsque le RN est doté d'une telle compétence, l'autorité chargée de l'octroi de l'aide devrait lui demander conseil pour fixer les tarifs et les modalités de l'accès en gros. »

Ces lignes directrices encouragent donc les États membres à confier au régulateur sectoriel un rôle d'accompagnement en matière de tarification de gros d'accès aux réseaux bénéficiant d'une aide publique. Cet accompagnement doit se fonder en premier lieu sur les critères de tarification déjà établis par le régulateur et rappelés ci-après, mais doit également tenir compte de l'aide perçue et du caractère comparable de l'infrastructure considérée avec une infrastructure similaire déployée sans cette aide.

Cohérence avec le cadre juridique applicable aux réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné défini par l'Autorité

Ainsi que cela a été indiqué *supra*, les présentes lignes directrices portent sur les conditions tarifaires de l'accès aux réseaux à très haut débit en fibre optique permettant de desservir un utilisateur final, c'est-à-dire les réseaux déployés dans le cadre de l'article L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques (CPCE). Cet article dispose :

« Toute personne établissant ou ayant établi dans un immeuble bâti ou exploitant une ligne de communications électroniques à très haut débit en fibre optique permettant de desservir un utilisateur final fait droit aux demandes raisonnables d'accès à ladite ligne et aux moyens qui y sont associés émanant d'opérateurs, en vue de fournir des services de communications électroniques à cet utilisateur final.

L'accès est fourni dans des conditions transparentes et non discriminatoires en un point situé, sauf dans les cas définis par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, hors des limites de propriété privée et permettant le raccordement effectif d'opérateurs tiers, à des conditions économiques, techniques et d'accessibilité raisonnables. [...]

Pour réaliser les objectifs définis à l'article L. 32-1, et notamment en vue d'assurer la cohérence des déploiements et une couverture homogène des zones desservies, l'autorité peut préciser, de manière objective, transparente, non discriminatoire et proportionnée, les modalités de l'accès prévu au présent article. ».

Par ses décisions n° 2009-1106 en date du 22 décembre 2009 et n° 2010-1312 en date du 14 décembre 2010, l'Autorité a précisé le cadre applicable à tout opérateur (désigné sous le terme d'opérateur d'immeuble) qui déploie ou exploite un réseau à très haut débit en fibre optique permettant de desservir un utilisateur final – que celui-ci soit déployé à l'initiative d'opérateurs privés ou qu'il s'inscrive dans le cadre de l'article L. 1425-1 du CGCT. Ces décisions définissent notamment les principes applicables à la tarification de l'accès à ces lignes (article 3 de la décision n° 2009-1106 et article 9 de la décision n° 2010-1312).

Comme l'indiquent les motifs de la décision n° 2009-1106, il revient à tout opérateur d'immeuble de s'assurer que les tarifs d'accès à son réseau respectent les principes suivants :

- « le principe de non-discrimination : un traitement discriminatoire d'opérateurs se trouvant dans des situations similaires aurait pour conséquence d'affaiblir la dynamique concurrentielle sur le marché de détail, en favorisant artificiellement une situation ou un choix stratégique ; »
- « le principe d'objectivité : la tarification mise en œuvre par l'opérateur doit pouvoir être justifiée à partir d'éléments de coûts clairs et opposables ; »
- « le principe de pertinence : les coûts doivent être supportés par les opérateurs qui les induisent ou ont usage des infrastructures ou prestations correspondantes ; ainsi, l'opérateur d'immeuble ne doit pas supporter de coûts induits par la pose de fibres supplémentaires pour d'autres opérateurs ; en outre, ce principe appelle une cohérence entre partage des coûts et partage des revenus ultérieurs éventuels liés à l'accueil d'opérateurs se raccordant ultérieurement à l'immeuble ; »
- « le principe d'efficacité des investissements : les coûts pris en compte doivent correspondre à ceux encourus par un opérateur efficace ; il convient donc que l'opérateur d'immeuble ne fasse pas supporter de coûts indus ou excessifs aux opérateurs tiers. »

En outre, au titre des principes de transparence des modalités d'accès et de non discrimination, et afin de permettre le contrôle effectif des principes tarifaires exposés plus haut, les articles 4 de la décision n° 2009-1106 et 10 de la décision n° 2010-1312 instaurent une obligation de comptabilisation des coûts pour ces opérateurs et disposent que : « L'opérateur d'immeuble établit et tient à jour des informations relatives aux coûts retraçant les investissements réalisés et présentant un degré de détail suffisant pour permettre le contrôle par l'Autorité du respect des obligations tarifaires qui lui incombent. »

Il convient à cet égard de souligner que les principes applicables aux réseaux à très haut débit en fibre optique sont cohérents avec ceux qui ont été fixés par le législateur dans le cadre du VI de l'article L. 1425-1 précité.

2. Travaux menés par l'Autorité relatifs à la tarification

Besoin de visibilité exprimé par les acteurs du secteur

L'ensemble des acteurs du secteur, notamment les opérateurs et les collectivités territoriales, ont indiqué à l'Autorité leur besoin de disposer d'une visibilité accrue sur les mécanismes de détermination des tarifs des offres de gros prévues par le cadre réglementaire en dehors des zones très denses, en particulier dans le cas des RIP. À cet égard, deux enjeux appellent à préciser la portée des principes tarifaires fixés par les décisions n° 2009-1106 et n° 2010-1312.

D'une part, les opérateurs qui déploient des réseaux à très haut débit en fibre optique ont exprimé un besoin de visibilité sur l'application des principes tarifaires lors de la prise en compte dans la tarification des risques commerciaux et des perspectives de rentabilité liées à l'établissement et l'exploitation des infrastructures.

D'autre part, de telles précisions sont de nature à favoriser la commercialisation des réseaux auprès des opérateurs commerciaux, que ce soit en tant que cofinanceurs ou en mode locatif, en donnant des garanties de long terme sur le caractère raisonnable et équitable des conditions tarifaires de l'accès.

Mise en consultation publique d'un modèle générique de tarification

Afin de répondre à cette demande de sécurisation des acteurs du secteur, l'Autorité a mis en consultation publique en 2014³ un modèle générique de tarification de l'accès aux boucles locales optiques mutualisées en dehors des zones très denses. Par cet exercice de modélisation, qui prend en compte les spécificités des projets de réseaux en fibre optique, l'Autorité a entendu apporter aux acteurs une visibilité accrue sur les mécanismes de détermination des tarifs des offres de gros prévus par le cadre réglementaire et, en particulier, remédier aux incohérences parfois constatées dans les grilles tarifaires. En proposant une méthodologie de référence, ce modèle peut servir de support aux négociations tarifaires entre les différents acteurs du marché de gros et d'outil d'analyse à l'Autorité dans le cadre de la mise en œuvre du cadre réglementaire.

3. Caractéristiques des zones d'initiative publique

Définition des zones d'initiative publique

Le principe de comparabilité des conditions économiques de l'accès des opérateurs commerciaux consacré par le législateur au VI de l'article L. 1425-1 du CGCT tend à conduire à une convergence de la tarification de l'accès de gros aux réseaux à très haut débit en fibre optique au niveau national, en particulier dans le cadre de la mise en place du Plan France Très Haut Débit (ci-après PFTHD) qui vise à coordonner l'intégralité des déploiements du territoire national, quelles que soient les zones considérées. L'État a lancé en février 2013, le PFTHD qui succède au Programme National « Très Haut Débit » (ci-après PNTHD) lancé en 2010, et qui vise à couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit d'ici à 2022. Le PFTHD, en cohérence avec la stratégie numérique de l'Union européenne, prévoit notamment l'utilisation de ressources publiques afin de faciliter et d'accélérer le déploiement de réseaux d'accès au très haut débit. En particulier, le Plan privilégie l'accès au très haut débit par le biais des réseaux à très haut débit en fibre optique et a pour objectif en 2022 la couverture de 80 % des logements par ces réseaux.

Ainsi, le gouvernement a initié, dès 2010, deux phases successives visant à cibler les zones concernées. En premier lieu, les opérateurs ont été sollicités dans le cadre d'un appel national à manifestation d'intention d'investissement (AMII) visant à recenser les projets de déploiement de réseaux à très haut débit en fibre optique en dehors des zones très denses portés par les opérateurs privés seuls et ne nécessitant pas de subvention publique. Dans un second temps, un cahier des charges comprenant un ensemble de critères a été défini dans le cadre de l'appel à projets du PNTHD relatif aux RIP. Les collectivités souhaitant bénéficier d'une aide doivent répondre aux exigences de ce cahier des charges et leurs projets doivent porter sur des zones n'ayant pas fait l'objet de manifestations d'intention d'investir de la part des opérateurs privés.

Mise en œuvre du PFTHD

En dehors des zones d'initiative privée, le PFTHD repose sur l'action des collectivités territoriales soutenues opérationnellement et financièrement par l'État. Le déploiement d'une infrastructure nationale à très haut débit par un grand nombre d'acteurs, parmi lesquels les collectivités territoriales et les opérateurs, représente une opportunité unique de mobilisation de différentes ressources et compétences. Il présente également un certain nombre de risques opérationnels, commerciaux et

³ Communiqués de presse du [16 mai](#) et du [17 décembre 2014](#)

financiers liés notamment à l'interopérabilité, à la multiplicité des architectures, des systèmes d'information et particulièrement des conditions d'accès à ces nombreux réseaux.

Ainsi, au 30 juin 2015, on dénombrait 74 dossiers de demande de subventions déposés auprès de l'État dans le cadre du PFTHD. Ce nombre de dossiers préfigure la rapide augmentation du nombre de RIP qui proposeront à terme des offres d'accès à des réseaux à très haut débit en fibre optique. En effet, si l'on comptait à la même date, 41 opérateurs d'immeuble, dont 35 opérateurs publics et 6 opérateurs privés, le nombre d'opérateurs de RIP est sans aucun doute amené à croître fortement dans les prochaines années.

Dans le cadre du PFTHD, les aides sont octroyées par le Fonds national pour la Société Numérique (FSN) aux collectivités territoriales qui, à leur tour, en fonction de la forme d'intervention choisie, accorderont des financements aux opérateurs ou les utiliseront elles-mêmes en régie. Le cas échéant, les subventions accordées par le PFTHD peuvent être complétées par des apports des collectivités territoriales.

Convergence des offres sur le marché de gros

Pour gérer l'augmentation du nombre d'opérateurs et des offres de gros qu'ils produisent, le PFTHD fixe un objectif de maintien de la capacité des opérateurs commerciaux à traiter en masse au niveau national les offres de gros des RIP à des tarifs homogènes.

En effet, la convergence tarifaire des offres de gros d'accès aux réseaux à très haut débit en fibre optique apparaît souhaitable pour plusieurs raisons. D'une part, une telle convergence tarifaire permettrait de préserver une rentabilité raisonnable des investissements des opérateurs d'immeuble sur le long terme, en encadrant le pouvoir de négociation tarifaire d'un nombre limité d'opérateurs commerciaux d'envergure nationale auprès d'une multitude d'opérateurs d'immeuble d'empreinte locale, tout en assurant le caractère raisonnable des rémunérations perçues. D'autre part, elle serait de nature à réduire significativement les coûts de transaction entre les opérateurs commerciaux et les opérateurs de gros œuvrant pour le compte des collectivités territoriales. Enfin, elle offrirait la possibilité aux principaux opérateurs commerciaux de maintenir une relative homogénéité de leurs offres de détail, par le maintien d'un équilibre économique de l'accès constant dans l'ensemble de leurs zones de commercialisation. Or, cette homogénéité des offres de détail peut permettre de favoriser la commercialisation sur l'ensemble des réseaux, en particulier les RIP, et renforcer l'égalité entre les territoires au bénéfice des consommateurs finals.

Avant de proposer l'analyse retenue par l'Autorité quant à la portée des dispositions introduites par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 concernant l'objectif de convergence des marchés de gros, il convient de préciser la notion de reproduction des « *conditions économiques d'accès à des infrastructures [...] comparables* ». La deuxième section de ces lignes directrices analysera donc, dans un premier temps, les « *conditions économiques d'accès* » qui prévalent dans les zones d'initiative privée puis, dans un second temps, les modalités de comparaison de ces dernières avec les zones d'initiative publique.

L'Autorité rappelle que l'ensemble des développements qui vont suivre sur l'ingénierie des infrastructures et la structure tarifaire des offres des opérateurs concerne uniquement les déploiements situés en dehors des zones très denses.

Section II – Modalités de comparaison des conditions économiques d'accès aux réseaux en zone d'initiative privée et en zone d'initiative publique

1. Ingénierie des réseaux à très haut débit en fibre optique en zone d'initiative privée et structure tarifaire des offres d'accès

Rappels sur l'ingénierie des réseaux à très haut débit en fibre optique en zone d'initiative privée

Le point de mutualisation (ci-après PM) désigne le point d'extrémité d'une ou de plusieurs lignes au niveau duquel l'opérateur d'immeuble donne accès à des opérateurs à ces lignes en vue de fournir des services de communications électroniques aux utilisateurs finals correspondants, conformément à l'article L. 34-8-3 du CPCE. Chaque logement⁴ dispose d'au moins une ligne en fibre optique accessible depuis le PM, c'est-à-dire au moins un chemin optique continu permettant de desservir l'utilisateur final. Ainsi, le PM est le lieu où l'opérateur exploitant une ligne de communications électroniques à très haut débit en fibre optique est en capacité de fournir à d'autres opérateurs un accès passif aux lignes installées en aval de celui-ci, garantissant ainsi le respect du principe de neutralité technologique. Lorsque le PM regroupe moins de 1 000 logements, une offre de raccordement distant doit être proposée entre le PM et un point amont du réseau regroupant au moins 1 000 logements appelé point de raccordement distant mutualisé (PRDM).

Dans les zones d'initiative privée, les opérateurs privés ont privilégié une architecture technique basée sur des PM regroupant environ 300 lignes. Ainsi, conformément aux principes de la décision n° 2010-1312 rappelés ci-dessus, ils proposent une offre de raccordement distant à un PRDM regroupant au moins 1 000 lignes, situé le plus souvent au niveau du Nœud de Raccordement Optique (ci-après NRO).

Pour les habitations individuelles et les petits immeubles collectifs (typiquement moins de 4 à 6 logements), chaque logement est généralement raccordé au réseau par un câble en fibre optique constitué d'une fibre par logement *via* des points de branchement optique (ci-après PBO) situés dans le domaine public. Ces PBO sont positionnés le plus souvent dans une chambre de génie civil, en façade ou encore sur un poteau. Des opérations d'adductions sont ensuite nécessaires pour raccorder le logement depuis le PBO.

La desserte des abonnés des immeubles collectifs diffère de celle des habitations individuelles. Ainsi, dans le cas des immeubles collectifs de plus de 4 à 6 logements, un ou plusieurs PBO sont généralement situés dans les étages. Cela permet de réaliser une opération d'adduction unique au moment de la pose de la colonne montante en faisant passer les câbles du domaine public vers la base de l'immeuble. La colonne montante dessert ensuite les étages *via* un ou plusieurs PBO, selon la taille de l'immeuble, qui permettent enfin de raccorder les logements de l'étage.

La partie terminale du réseau, également appelée branchement ou raccordement final, allant du PBO au dispositif de terminaison intérieure optique (ci-après DTIO), matérialisé par une prise terminale optique (ci-après PTO) située dans le logement de l'abonné, n'est généralement pas construite directement lors du déploiement initial du réseau. Les raccordements des abonnés sont effectués au fur et à mesure de la souscription de ces derniers aux offres de détail.

⁴ Dans ce document, le terme « logement » désignera indifféremment des « logements ou locaux à usage professionnels ».

L'Autorité renvoie à la documentation⁵ relative à la terminologie descriptive des réseaux à très haut débit en fibre optique pour plus de détails concernant l'ingénierie générique des réseaux.

Structure tarifaire des offres d'accès en zone d'initiative privée

Les tarifs des offres proposées dans les zones d'initiative privée sont construits à partir d'une péréquation des coûts de la zone. Il est donc fait l'hypothèse, dans les plans d'affaires des opérateurs d'immeuble, que les opérateurs commerciaux proposent leurs offres de détail sur l'ensemble du territoire concerné.

Sur le segment situé entre le PM et les PBO, conformément à la décision n° 2010-1312, les offres proposées par les opérateurs d'immeuble dans les zones d'initiative privée donnent accès à l'opérateur cofinanceur à des droits d'usage de long terme permettant l'amortissement des investissements correspondants (par exemple de type IRU pour « *Indefeasible Right of Use* »). Généralement ces droits d'usage portent sur un pourcentage des lignes installées derrière le PM cofinancé, par tranches de 5 %. En pratique cette offre est composée de deux tarifs principaux :

- un tarif dit « non-récurrent », généralement facturé en deux parties, la première facturation ayant lieu immédiatement après la pose du PM, au moment de sa mise à disposition de l'ensemble des opérateurs commerciaux, et la seconde étant plus progressivement répartie au fur et à mesure de la pose des PBO et de leur mise à disposition ;
- un tarif dit « récurrent » payé mensuellement par accès mis en service en aval du PM, qui permet de recouvrer la part non cofinancée des coûts de construction du réseau déjà encourus, appelée la réserve, ainsi que les coûts de location du génie civil et les charges d'exploitation.

La décision n° 2010-1312 prévoit que les flux financiers occasionnés par la souscription en cofinancement aux offres d'accès passif doivent pouvoir être amortis par les opérateurs tiers et être portés à leur bilan. Les offres des opérateurs dans les zones d'initiative privée prévoient donc l'octroi de droits d'usage pérennes, le plus souvent pour une durée supérieure ou égale à 20 ans, renouvelables le cas échéant pour un montant permettant de maintenir un bon état de fonctionnement de l'infrastructure cofinancée.

Un mécanisme d'ajustement de la composante dédiée à la réserve permet, pour la partie « récurrente » du tarif des offres de référence en zones d'initiative privée, d'absorber partiellement les écarts à la hausse ou à la baisse de la commercialisation effective du réseau par rapport aux hypothèses initiales. Ces ajustements se heurtent cependant à un plafond naturel : un opérateur déployant l'infrastructure constatant un écart important avec les hypothèses initiales de commercialisation ne peut pas reporter l'intégralité du coût induit sur les opérateurs cofinanceurs sans risquer que ces derniers ne choisissent de renoncer à l'activation de leurs clients. L'existence de ce plafond de la partie « récurrente » du tarif, qui correspond au financement de la réserve dans les offres de référence des opérateurs en zone d'initiative privée, justifie la mise en place d'une prime de risque pour l'opérateur d'immeuble.

Les composantes du tarif « récurrent » dédiées à la maintenance et à la location du génie civil ne font pas l'objet de plafonnement dans les offres des opérateurs et sont susceptibles d'évolution sous l'effet de plusieurs facteurs. Pour plus de détails concernant la détermination des différentes composantes de la partie « récurrente » du tarif adoptées par les opérateurs en zone d'initiative privée, et en particulier

⁵ Documents disponibles sur le site internet de l'Autorité :
<http://www.arcep.fr/fileadmin/reprise/dossiers/fibre/ftth-schemas-ref-terminologie.pdf>

concernant les mécanismes de détermination de la réserve, l'Autorité renvoie au document d'accompagnement du modèle générique de tarification de l'accès aux boucles locales optiques mutualisées en dehors des zones très denses.

Enfin, la décision n° 2010-1312 dispose également que les opérateurs proposent une offre de cofinancement tant *ab initio* qu'*a posteriori*. L'existence de l'offre *a posteriori* implique, conformément à l'article 9 de la décision n° 2010-1312, de prévoir un taux de rémunération du capital pour la détermination des conditions tarifaires qui « *tient compte du risque encouru et confère une prime à l'opérateur d'immeuble* ». Or, dans la zone d'initiative privée, les mécanismes d'ajustement du tarif « récurrent » évoqués ci-avant permettent de prendre en charge l'intégralité du risque spécifique de l'opérateur d'immeuble. Il est alors raisonnable de considérer que l'offre de cofinancement *a posteriori* ne doit pas comporter de prime de risque spécifique bénéficiant à l'opérateur d'immeuble.

Toutefois, dans la zone d'initiative privée, une fois que des tranches sont souscrites par les premiers opérateurs cofinanceurs et afin de rendre compte du risque encouru par ces derniers, il est généralement appliqué une tarification *a posteriori* incluant un coefficient *ex post*.

En effet, l'application du coefficient *ex post* dans les offres des opérateurs d'immeuble dans le cadre de la tarification *a posteriori* répond uniquement à une exigence de respect du principe de non discrimination entre les opérateurs commerciaux. Il permet de tenir compte de la moindre visibilité qu'ont les premiers opérateurs cofinanceurs sur l'évolution du marché lors de leur prise de décision. Son application permet notamment de pallier les éventuelles stratégies opportunistes d'attentisme.

Niveaux tarifaires des offres d'accès en zone d'initiative privée

À ce jour, le niveau des tarifs des offres de cofinancement observés dans les zones d'initiative privée, pour des PM regroupant environ 300 lignes⁶ est :

- pour la partie « non-récurrente », d'environ 500 euros par ligne, ce qui correspond au coût moyen de déploiement d'une ligne et permet de recouvrer le coût de déploiement du réseau *stricto sensu* ainsi que les coûts de support, les coûts communs et les coûts commerciaux de la structure qui le déploie ;
- pour la partie « récurrente », d'environ 5 euros par ligne et par mois, composé d'environ 2 euros de financement de la réserve, 2 euros de financement du génie civil et 1 euro de financement de la maintenance.

Il est également nécessaire de garantir aux opérateurs ayant une faible capacité d'investissement et de prise en charge des risques la possibilité de participer à la commercialisation du réseau. Pour ce faire, l'opérateur d'immeuble doit également proposer une offre de location à la ligne passive, qui donne un accès ligne par ligne à l'opérateur souscripteur. Cette offre est facturée mensuellement par accès mis en service et inclut également une composante de location du génie civil, de charges d'exploitation et de portage financier des coûts de construction du réseau (amortissement et rémunération du capital immobilisé).

À ce jour, les tarifs des offres de location passives observés dans les zones d'initiative privée se situent approximativement autour de 15 à 16 euros. Ce tarif comprend, d'une part, les 5 euros du « récurrent »

⁶ En tenant compte de la surcapacité prévue au niveau de chaque PM, ces derniers peuvent généralement prendre en charge jusqu'à environ 600 lignes maximum.

de cofinancement et, d'autre part, le montant nécessaire à l'amortissement du « non-récurrent » de 500 euros, augmenté d'une prime de risque. Celle-ci est une contrepartie de l'avantage de flexibilité apporté à l'opérateur commercial par la location à la ligne : le cofinancement apporte en effet une sécurité à l'opérateur d'immeuble par la fourniture d'engagements financiers liés à la souscription de droits de long terme par un opérateur commercial.

L'outil de modélisation élaboré par l'Autorité évoqué ci-avant permet, à partir de coûts de déploiement reflétant ceux de la zone d'initiative privée et des hypothèses de pénétration moyennes au gros et au détail constatées chez les opérateurs, d'établir un tarif du « récurrent » de cofinancement aux alentours de 4,9 euros. Par ailleurs, en utilisant des hypothèses de part de marché basées sur un opérateur générique optimisant le remplissage de ses tranches de cofinancement, le modèle permet d'établir un tarif de l'offre de location passive aux alentours de 12,20 euros. Au vu de l'ensemble des retours aux consultations publiques sur l'utilisation du modèle, ces tarifs semblent constituer des premières références fiables pour les déploiements de RIP⁷.

Sur le segment PRDM-PM, les offres existantes prévoient l'achat par les opérateurs cofinanceurs d'un droit d'usage de long terme sur une ou plusieurs fibres pour une durée similaire aux offres entre le PM et le PBO. Le tarif de ce droit d'usage est généralement calculé pour une fibre et prévoit une dégressivité en fonction du nombre de fibres concernées et une progressivité en fonction de la distance couverte. La dégressivité vise notamment à inciter les opérateurs à anticiper leur future demande de fibres sur ce segment, avant la construction du réseau, afin de pouvoir optimiser son dimensionnement. L'offre est composée de deux tarifs principaux :

- un tarif dit « non-récurrent », facturé lors de la commande d'une ou plusieurs fibres sur le segment PRDM-PM et à partir de la mise à disposition du PM, qui permet de financer l'intégralité des coûts de construction de ce segment ;
- un tarif dit « récurrent », payé mensuellement par ligne cofinancée, qui permet de recouvrer les coûts de location du génie civil et les charges d'exploitation.

À ce jour, les tarifs de l'offre de raccordement distant observés dans les offres des opérateurs en zone d'initiative privée se situent, en tenant compte de la dégressivité au volume et des variations à la longueur, en moyenne autour :

- pour le « non-récurrent » de 1 000 euros, qui correspond au coût moyen total de déploiement d'une fibre et permet de recouvrer le coût de déploiement du réseau *stricto sensu* ainsi que les coûts de support, les coûts communs et les coûts commerciaux de la structure qui le déploie ;
- pour le « récurrent », d'environ 6 à 7 euros par fibre, composés majoritairement de paiement de la location du génie civil, en particulier pour les lignes les plus longues.

En ce qui concerne l'offre de construction des raccordements finals, situés entre le PBO et le DTIO, ces derniers sont effectués au fur et à mesure de la souscription des abonnés aux offres de détail. Les principaux opérateurs d'immeuble ont adopté un mode de tarification où l'opérateur commercial recrutant le client pour la première fois paie un droit d'usage sous la forme d'un tarif « non-récurrent » reflétant le coût de construction et où le partage de ce coût est effectué de manière dynamique dans le temps entre opérateurs successifs. Ainsi, chaque changement d'opérateur par le client final donne lieu

⁷ L'Autorité souligne que les valeurs de ces estimations ont été mises à jour après l'adoption de la décision n° 2015-1369 du 5 novembre 2015 fixant le taux de rémunération du capital employé pour la comptabilisation des coûts et le contrôle tarifaire des activités fixes régulées pour les années 2016 et 2017.

à un versement de « droits de suite » du nouvel opérateur commercial auprès de l'opérateur commercial précédent, calculé sur la base du tarif « non-récurrent » du droit d'usage.

À ce jour, dans les offres des opérateurs en zone d'initiative privée, le coût de construction reflété dans le tarif « non-récurrent » du droit d'usage dépend de la position du PBO et varie entre 200 et 800 euros selon que ce dernier est situé en immeuble, en chambre, en façade ou en aérien.

Enfin, il convient de rappeler que les décisions n° 2009-1106 et n° 2010-1312 ne prévoient pas d'obligation pour les opérateurs d'immeuble de fournir une offre d'accès activé. À ce stade, l'Autorité note également que les principaux opérateurs déployant dans les zones d'initiative privée ne proposent pas, de leur propre initiative, ce type d'offre. Toutefois, si de telles offres devaient être proposées et afin de respecter les principes posés dans le cadre de l'article L. 34-8-3 du CPCE, l'Autorité estime que le tarif des accès activés devrait être construit en ajoutant au tarif de l'offre de location passive et du raccordement final, le coût de l'activation et de la collecte de la ligne jusqu'au point de livraison, régional ou national en prenant en compte pour le calcul du tarif de l'offre une marge raisonnable et, le cas échéant, la facilité d'accès supplémentaire fournie pour l'opérateur commercial.

L'Autorité rappelle que les composantes des tarifs des opérateurs en zone d'initiative privée présentés dans cette deuxième section, tant dans leur partie investissement qu'exploitation, sont susceptibles d'évolution, notamment grâce à l'amélioration de la précision de la connaissance des coûts au fur et à mesure de l'avancée des déploiements des réseaux à très haut débit en fibre optique et sous l'effet de l'inflation.

A cet égard, l'Autorité pourra réviser les niveaux tarifaires proposés dans les présentes lignes directrices afin de tenir compte de ces évolutions ou des conditions de marché qui ne pouvaient encore être appréhendés à ce stade de l'analyse. En particulier, si un opérateur déployant en zone d'initiative privée proposait une offre d'accès activé sur les réseaux à très haut débit en fibre optique, l'Autorité pourrait tenir compte du niveau tarifaire de cette nouvelle offre.

Dans un second temps, il convient de s'interroger sur les modalités de comparaison des conditions économiques d'accès décrites ci-avant qui prévalent dans les zones d'initiative privée avec celles qui devraient être observées dans les zones d'initiative publique.

2. Conditions techniques et économiques de l'accès en zone d'initiative publique

Comparabilité des réseaux à très haut débit en fibre optique déployés en zone d'initiative publique avec les réseaux déployés en zone d'initiative privée

Conformément au VI de l'article L. 1425-1, les conditions tarifaires d'accès aux RIP doivent, compte tenu des financements publics mobilisés dans le cadre du déploiement de ces réseaux, reproduire les « *conditions économiques d'accès à des infrastructures et à des réseaux [...] comparables* ». Cette exigence est cohérente avec les lignes directrices de la Commission, qui conduisent à définir les tarifs de gros d'accès aux réseaux d'initiative publique en menant une analyse comparative sur la base des principes de tarification déjà établis par le régulateur et du tarif de gros appliqué dans des zones comparables et en tenant compte de l'aide perçue par l'opérateur.

L'Autorité souligne que tous les réseaux déployés par les initiatives privée ou publique en dehors des zones très denses doivent respecter des contraintes réglementaires communes en matière d'ingénierie et de tarification, rappelées pour partie ci-avant, fixées par la décision n° 2010-1312 en complément de la décision n° 2009-1106. Par ailleurs, les aides perçues pour les déploiements dans les zones d'initiative publique, en particulier dans le cadre du PFTHD, sont définies de façon à permettre la

reproduction des conditions techniques et tarifaires d'accès qui prévalent dans les zones d'initiative privée, notamment par la prise en compte des différences de densité de l'habitat entre les territoires.

Ainsi, l'Autorité estime que la comparaison des infrastructures déployées en zone RIP devrait s'effectuer avec celles déployées dans la zone d'initiative privée en dehors des zones très denses. L'Autorité observe d'ailleurs, de manière générale et en dehors de certains cas spécifiques, une forte similarité, en matière de structure et de grille tarifaire, entre les réseaux situés dans les zones d'initiative publique les plus avancés et ceux situés dans les zones d'initiative privée.

En conséquence, l'Autorité estime que les tarifs issus de la modélisation et proposés par l'ARCEP afin de traduire les principes réglementaires de tarification, tels que présentés dans la section précédente, constituent des niveaux tarifaires pertinents afin de reproduire les conditions économiques d'accès établies dans une zone « comparable », vers laquelle les tarifs des RIP devraient converger.

L'Autorité relève à cet égard que les modalités d'intervention du PFTHD pour l'harmonisation des déploiements de réseaux à très haut débit en fibre optique tendent à faciliter une telle convergence tarifaire.

Conditions du financement des infrastructures dans le cadre du PFTHD

Dans la dernière version du cahier des charges du PFTHD⁸ au paragraphe 1.1.8 relatif à l'architecture et aux spécifications techniques conditionnant l'éligibilité des projets de RIP au subventionnement par l'État, il est exposé que le projet « *doit respecter une architecture de réseau et des règles d'exploitation technique et commerciale compatibles avec les besoins exprimés par les principaux opérateur-usagers, afin de permettre la commercialisation adaptée à un traitement en masse d'offres de détail à des tarifs homogènes à l'échelle nationale* ».

À cette fin, la suite du paragraphe précise que le projet devra « *tenir le plus grand compte des préconisations définies par la Mission Très Haut Débit, en coordination avec les autres services de l'État, pour la standardisation de l'architecture technique des réseaux de boucle locale optique mutualisée déployés dans le cadre du Plan France Très Haut Débit* ».

Les principes de standardisation et de compatibilité des architectures techniques avec les besoins exprimés par les principaux opérateurs commerciaux orientent les préconisations du PFTHD vers la reproduction, dans la mesure du possible, de l'ingénierie de boucle locale optique mutualisée adoptée par les opérateurs privés dans le cadre leurs déploiements en zone d'initiative privée, notamment concernant la taille maximale des points de mutualisation. Cet ensemble de principes est décrit dans un document intitulé « *Recommandations portant sur la conception et la topologie de la boucle locale optique mutualisée* »⁹. Ainsi, les conditions d'attribution des subventions aux projets de RIP mises en place par le PFTHD permettent *a priori* de garantir, en amont du déploiement, le rapprochement des architectures techniques des différents projets de RIP de celles de la zone d'initiative privée. Au-delà du déploiement d'une architecture standardisée comparable à celle de la zone d'initiative privée, le PFTHD fixe également pour objectif de préserver la capacité des opérateurs d'immeuble à pratiquer des tarifs de gros homogènes. Cet objectif est particulièrement complexe à mettre en œuvre dans les

⁸ Document disponible sur le site internet du PFTHD : http://www.francethd.fr/documents_reference/Cahier-des-charges-PFTHD-2015.pdf

⁹ Document disponible sur le site internet du PFTHD : http://francethd.fr/documents_reference/PFTHD%20-%20harmonisation%20-%20conception%20BLOM%20-%20version%201.0%20-%202015%2007%2009.pdf

territoires qui présentent des spécificités géographiques impliquant de fortes disparités des coûts de déploiement, plus limitées dans la zone d'initiative privée. Pour prendre en compte la variabilité des coûts de déploiement entre les zones, le cahier des charges du PFTHD se fonde sur une logique de péréquation territoriale en modulant l'attribution de la subvention en fonction de différents critères décrits au paragraphe 1.6.1, et notamment des points suivants :

- « en fonction du « taux de ruralité » : part relative de la population vivant dans une commune n'appartenant à aucune unité urbaine ; les taux de cofinancement et les plafonds de l'aide apportée rapportée au nombre de lignes seront modulés suivant ce paramètre » ;
- « en fonction du « taux de dispersion de l'habitat », qui permet, à l'échelle du département, de tenir compte de l'accroissement des coûts lié à un déploiement éparé ».

La prise en compte de l'hétérogénéité des coûts de déploiement dans les territoires est également renforcée par le choix d'adapter le niveau de subventionnement à chaque segment du réseau. En effet, la subvention est répartie sur les différentes portions constitutives des boucles locales en fibre optique *via* des composantes « *Transport anticipé de la future boucle locale optique mutualisée* » correspondant au segment PRDM-PM et « *Boucle locale optique mutualisée* » correspondant au segment PM-PBO, appelé « *desserte* » dans le cahier des charges, et PBO-DTIO, appelé « *raccordement* ». Par ailleurs, le PFTHD prévoit également la possibilité de subventionner les segments de réseau en dehors de la boucle locale *via* une composante « *Collecte fibre optique NRA/NRO* », afin de prendre en compte, de la manière aussi complète que possible, les spécificités géographiques des territoires.

Afin de calculer le besoin de financement public sur ces différents segments, et conformément à la logique des lignes directrices édictées par la Commission européenne, le PFTHD prévoit la prise en compte de la capacité de financement des acteurs privés. Les coûts de déploiement servant au calcul du besoin de financement public sont donc retranchés, pour chaque projet, de la valeur nette des droits d'accès recherchés auprès des opérateurs commerciaux, qui est estimée à 400 euros¹⁰ par ligne raccordable pour la desserte et à 250 euros¹¹ par ligne pour le raccordement final. *In fine*, la modulation des niveaux de subventionnement selon les critères rappelés ci-avant permet un soutien de l'État situé, en fonction des projets et des segments considérés, entre 33 % et 61,6 % du besoin de financement public sur la base des coûts éligibles. Il appartient aux collectivités déployant des réseaux à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné se plaçant dans le cadre du PFTHD de prendre à leur charge, dans toute la mesure du possible, la part de financement public non couverte par le soutien de l'État, ainsi que les coûts non éligibles.

Ces mécanismes de répartition des subventions étatiques et locales, détaillés par le cahier des charges du PFTHD, ont pour objectif, d'une part, d'homogénéiser les ingénieries de déploiements des réseaux et, d'autre part, de mettre les opérateurs d'immeuble intervenant dans les RIP en capacité de produire des grilles tarifaires qui garantissent aux opérateurs commerciaux des conditions économiques d'accès similaires à celles qui prévalent dans les zones d'initiative privée.

¹⁰ Ce montant forfaitaire correspond au tarif du droit d'usage constaté en zone d'initiative privée rappelé ci-avant (500 euros) pondéré par le niveau de cofinancement cible estimé des réseaux à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné (80 %).

¹¹ Selon le cahier des charges du PFTHD, ce montant forfaitaire peut être acquitté soit par l'opérateur commercial, soit par le client final.

Ainsi, le risque de fragmentation des offres de détail pratiquées par les principaux opérateurs du fait d'un manque de convergence des tarifs de gros entre les différentes zones, est *a priori* significativement réduit par les conditions de l'intervention de l'État telles que définies dans le cahier des charges.

Section III – Cadre général de la tarification des réseaux d’initiative publique

À titre liminaire, l’Autorité souligne que les éléments de tarification décrits ci-après peuvent être appliqués par les collectivités et leurs groupements à l’ensemble des réseaux à très haut débit en fibre optique établis dans le cadre de l’article L. 1425-1 du CGCT et, en particulier aux RIP dont les conditions tarifaires entrent en vigueur après le jour de la promulgation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques.

1. Principes de tarification fixés par la réglementation symétrique

Principes généraux

L’article 3 de la décision n° 2009-1106 et l’article 9 de la décision n° 2010-1312 prévoient que les conditions tarifaires de l’accès au point de mutualisation, ou au point de raccordement distant mutualisé lorsque le point de mutualisation regroupe moins de 1 000 lignes, doivent être raisonnables et respecter les principes d’objectivité, de pertinence, d’efficacité, de transparence et de non discrimination, précisés dans la décision n° 2009-1106.

La traduction de ces différents principes tarifaires dans les offres des opérateurs implique notamment la publication et la diffusion d’une offre d’accès au réseau définissant, pour les opérateurs tiers, des conditions techniques et tarifaires d’accès transparentes et non discriminatoires par rapport à celles dont l’opérateur d’immeuble bénéficie lui-même en tant qu’opérateur commercial, s’il s’agit d’un opérateur intégré. Dans cette offre, chaque tarif doit être justifiable par des éléments objectifs de coûts.

De ce fait, l’ensemble des conditions tarifaires d’accès doivent en principe être connues des opérateurs commerciaux dès l’établissement du réseau. Ainsi, il apparaît nécessaire que l’ensemble de ces conditions, y compris concernant les offres d’accès activés, soient publiées par l’opérateur d’immeuble sur une page dédiée de son site internet.

En particulier, concernant le montant du droit de renouvellement, il semble souhaitable qu’un plafond maximal soit connu au moment de l’engagement des cofinanceurs. L’Autorité estime par ailleurs que le montant exact devrait être déterminé, dès que possible dans la vie du réseau et en règle générale au moins dix ans avant l’échéance des droits. En effet, l’Autorité souligne que le fait de déterminer suffisamment en amont le montant du droit de renouvellement permet de faciliter les décisions d’investissement des opérateurs et, en réduisant son coût actualisé, de préserver la capacité des opérateurs commerciaux à pratiquer des tarifs de détail équivalents à ceux en vigueur dans la zone d’initiative privée. En tout état de cause, l’ordre de grandeur du montant de renouvellement devra être confronté à l’objectif de stabilité des conditions économiques d’accès des opérateurs commerciaux au niveau national.

Raccordement final

Plus spécifiquement, concernant le raccordement final, l’Autorité attire l’attention des collectivités sur l’importance de faire figurer dans les offres de référence un tarif fixe du droit d’usage du raccordement final prenant en compte le subventionnement, en corrélation avec les coûts effectifs de construction. En effet, il convient de ne pas induire des comportements opportunistes d’inflation des prix de construction, et de couvrir la variation de ces derniers par un ajustement de la subvention permettant d’atteindre le prix fixé dans le cadre de l’offre de référence. Afin de pallier ce risque et d’inciter les opérateurs commerciaux à une gestion rigoureuse des coûts, il pourrait être envisagé que les offres de référence comportent, dans l’hypothèse d’une subvention du raccordement, un niveau de subvention

fixe, qui serait déduit dans un second temps du coût réel de construction du raccordement final afin de déterminer le tarif de gros.

En outre, du fait de l'existence des offres d'accès activé dans les RIP, l'Autorité précise que des adaptations aux modalités de tarification du droit d'usage du raccordement final de type « droits de suite », en vigueur dans la zone d'initiative privée, pourraient être introduites dans le cadre des RIP. En effet, dans certains cas, le tarif du droit d'usage du raccordement final est intégré directement au tarif mensuel de l'offre d'accès activé facturé par l'opérateur d'immeuble afin de permettre aux opérateurs commerciaux ayant les plus faibles capacités d'investissement de bénéficier de l'accès sans avoir à supporter l'ensemble du tarif « non-récurrent » du droit d'usage au moment de la commande d'accès. Dans l'hypothèse où un opérateur commercial accèderait à la ligne *via* une offre activée dont le tarif inclurait une mensualisation du droit d'usage, le calcul de ce montant devrait s'effectuer sur la base de l'amortissement par l'opérateur d'immeuble du tarif « non-récurrent » du droit d'usage du raccordement final.

Ainsi, s'agissant des modalités de tarification du droit d'usage de type « droits de suite », plusieurs cas de figure de cession de ce droit lié au raccordement final pourraient se présenter lorsqu'un opérateur accède à la ligne *via* une offre activée :

- Si deux opérateurs accédant à cette ligne *via* une offre d'accès activé se succèdent, l'opérateur d'immeuble devrait facturer le même tarif mensuel au second opérateur, représentant l'amortissement du tarif « non-récurrent » du droit d'usage évoqué ci-avant.
- Si un opérateur commercial accédant à cette ligne *via* une offre d'accès activé cède l'accès à un opérateur commercial accédant à cette ligne *via* une offre d'accès passive, les flux financiers perçus par l'opérateur d'immeuble pour supporter la charge financière du tarif « non-récurrent » du droit d'usage pendant la première période devraient être déduits du « droit de suite » facturé au nouvel opérateur commercial.
- Si un opérateur commercial accédant à cette ligne *via* une offre d'accès passive cède l'accès à un opérateur commercial accédant à cette ligne *via* une offre d'accès activé, le « droit de suite » calculé sur la base du tarif « non-récurrent » du droit d'usage devrait alors être versé par l'opérateur d'immeuble à l'opérateur cédant la ligne. Ensuite, ce dernier amortirait la somme correspondante au « droit de suite » pour calculer le tarif mensuel facturé au nouvel opérateur commercial.

L'Autorité souligne qu'un opérateur qui ne souhaiterait pas mettre en place cette mécanique tarifaire complexe pourrait proposer pour l'ensemble de ses offres d'accès des modalités de tarification du droit d'usage de type frais d'accès au service¹² ou de mensualisation¹³. L'Autorité rappelle toutefois que ces deux modalités de tarification du droit d'usage impliquent des contraintes de trésorerie importantes pour les opérateurs d'immeuble, ce qui pourrait constituer l'une des raisons pour lesquelles les opérateurs d'immeuble ne font pas ce choix dans la zone d'initiative privée.

¹² Les FAS dans le cas du raccordement final correspondent à un montant payé par l'opérateur commercial à chaque prise de client, permettant de compenser le tarif du droit d'usage du raccordement final selon des hypothèses de *churn* et de durée de vie. Cette modalité de tarification du droit d'usage a fait l'objet d'une modélisation par l'Autorité dans le cadre du modèle générique de tarification.

¹³ Cette mensualisation correspond à un montant payé chaque mois par l'opérateur commercial, permettant de compenser le tarif du droit d'usage du raccordement final concerné selon une hypothèse de durée de vie.

Raccordement distant

Concernant le raccordement distant, si la décision n° 2010-1312 prévoit que les flux financiers occasionnés par la souscription à l'offre de raccordement distant doivent pouvoir être portés au bilan des opérateurs, elle n'exclut pas la possibilité de proposer une offre complémentaire de location de ce lien. L'Autorité souligne que les modalités de calcul du prix de cette offre optionnelle devraient se rapprocher autant que possible des modalités précédemment exposées pour le calcul de la location à la ligne sur le segment PM-PBO et, notamment, devraient refléter l'avantage en matière de flexibilité apporté à l'opérateur commercial par la location à la ligne au regard du cofinancement. L'Autorité souligne également que la fourniture, sur le segment du raccordement distant, d'une offre de location basée sur les coûts moyens génère un risque d'apparition de comportements opportunistes des opérateurs. Ces comportements pourraient, par exemple, consister à dupliquer l'infrastructure de transport dans les zones les moins coûteuses à déployer et à souscrire à l'offre de location uniquement dans les zones les plus coûteuses.

Cohérence des offres et niveaux tarifaires

À titre général, l'Autorité rappelle que les offres de chaque opérateur de RIP doivent respecter les principes de pertinence et d'objectivité des conditions tarifaires qu'ils proposent. Il devrait donc notamment exister une différence entre les niveaux des tarifs des offres d'accès à court terme, comme la location passive ou activée, et ceux des offres d'accès à long terme, tel que le cofinancement.

En effet, les contrats de court terme, tels que la location à la ligne passive ou activée, sont généralement disponibles sans engagement de durée. Le tarif devrait donc refléter la valeur conférée à l'opérateur commercial par la souplesse de ce type d'accès sans engagement. Toutefois, la tarification de l'accès de court terme ne doit pas faire obstacle à l'équilibre économique de l'opérateur commercial qui y souscrit.

Quant à la souscription par un opérateur commercial d'une offre d'accès à long terme, elle constitue un engagement financier qui permet d'apporter de la sécurité à l'opérateur d'immeuble. En s'engageant sur le long terme, l'opérateur commercial réduit les risques portés par l'opérateur d'immeuble, ce qui justifie qu'il bénéficie de tarifs plus avantageux.

La différence entre le barème des tarifs de long terme et de court terme permet donc, d'une part, de refléter la flexibilité apportée à l'opérateur commercial par l'offre de location à la ligne passive ou activée et, d'autre part, de prendre en compte le niveau de risque encouru par l'opérateur d'immeuble s'agissant de son plan d'affaires. Cette différence doit cependant être raisonnable et doit permettre une entrée sur le marché des opérateurs qui achètent des offres d'accès de court terme.

Ainsi, les principes tarifaires exposés dans le modèle de tarification de l'Autorité et rappelés dans les présentes lignes directrices visent à permettre à l'opérateur d'immeuble de construire des tarifs de cofinancement et de location passive cohérents avec l'ensemble des principes réglementaires.

Au sein des offres de court terme, l'Autorité estime qu'il devrait exister une seconde différenciation tarifaire, entre les offres d'accès activés et les offres passives. Comme rappelé dans la section précédente, les principaux opérateurs déployant dans les zones d'initiative privée n'ont, à ce stade, pas proposé d'offres d'accès activés. Toutefois, en application du paragraphe 78 (g) des lignes directrices de la Commission européenne, les collectivités territoriales pourraient être amenées à faire droit aux demandes d'accès activés de tiers, dès lors qu'elles sont raisonnables. À cet égard, l'Autorité rappelle que, le cas échéant, l'accès devra être, conformément aux principes posés dans le cadre de l'article

L. 34-8-3 du CPCE, « *fourni dans des conditions transparentes et non discriminatoires* » et permettre « *le raccordement effectif d'opérateurs tiers, à des conditions économiques [...] raisonnables* ». Afin de remplir ces conditions, l'Autorité estime que le tarif des accès activés devrait être construit en ajoutant au tarif de l'offre de location passive et du raccordement final, le coût de l'activation et de la collecte de la ligne jusqu'au point de livraison, régional ou national en prenant en compte pour le calcul du tarif de l'offre une marge raisonnable et, le cas échéant, la facilité d'accès supplémentaire fournie pour l'opérateur commercial.

Or, à ce jour et à partir de l'analyse par l'Autorité des retours des opérateurs dans le cadre de la consultation publique ayant précédé l'adoption des lignes directrices, les coûts d'activation mensuels moyens des opérateurs d'immeuble (équipement, hébergement et prestations connexes) pour fournir des accès très haut débit sur fibre optique sont estimés à environ 3 euros¹⁴. Il semble possible que ce niveau puisse varier en fonction des caractéristiques spécifiques de l'offre d'accès activé considérée et notamment en cas d'utilisation de la technologie dite RFoG (*Radio Frequency over Glass*). Toutefois, du fait de l'émergence récente de cette technologie sur le marché français et du manque de recul quant aux coûts associés à son utilisation, les considérations présentées dans ce document concernant les offres d'accès activés seront, à ce stade, communes à l'ensemble des technologies d'activation.

Par ailleurs, à ce jour et à partir des analyses d'éléments de coûts disponibles pour un opérateur d'envergure nationale, le coût mensuel actualisé sur 20 ans du lien de raccordement distant, lorsqu'il existe, est estimé à environ 0,80 euro et le coût mensuel de la collecte, pour une livraison nationale, est estimé à l'aide du modèle de coût de l'accès et collecte¹⁵ à environ 1,70 euros. L'estimation proposée par l'Autorité relative à ce dernier segment pourra être adaptée en fonction de la part exploitée par le RIP dans la collecte nécessaire à une livraison nationale.

Ainsi, un tarif pour une offre d'accès activé livrée au niveau national hors raccordement final s'établissant aux alentours de 17,70 euros apparaît cohérent au regard des niveaux tarifaires constatés pour les offres d'accès passif en zone d'initiative privée et compte tenu des éléments de coûts dont l'Autorité dispose à ce stade.

Enfin, comme cela a été présenté dans la partie 1 de la section II, les opérateurs recouvrent ces coûts en facturant le droit d'usage du raccordement final *via* un tarif « non-récurrent » différencié en fonction des catégories et correspondant en moyenne au coût de construction. Le coût moyen de construction du raccordement final dans la zone d'initiative privée, en tenant compte des différentes catégories de raccordement final existant dans cette zone est d'environ 500 euros. En tenant compte de la maintenance payée sur ce segment, l'actualisation de ce tarif moyen du droit d'usage revient à environ 5 euros mensuels.

Cette estimation de l'Autorité des tarifs « non-récurrent » et mensuels du droit d'usage du raccordement final permettant de recouvrer son coût de construction ne préjuge pas de la capacité des opérateurs d'immeuble à mettre en place les modalités de tarification du raccordement final qu'ils souhaitent, notamment *via* des systèmes de type « droits de suite », de frais d'accès au service ou de mensualisation du coût du raccordement final, en cohérence avec les mécanismes exposés ci-avant.

¹⁴ Pour rappel, dans le projet de lignes directrices mis en consultation publique, les coûts d'activation mensuels avaient été estimés par l'Autorité sur la base des coûts disponibles dans le cadre du dégroupage de la boucle locale de cuivre pour un opérateur d'envergure nationale à environ 5 euros.

¹⁵ http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/modele-cp-model-acces-collecte-sept2012.xlsm

Ainsi, un tarif total pour une offre d'accès activé, incluant le raccordement final sous la forme d'un paiement « récurrent » mensuel, livrée au niveau national s'établissant aux alentours de 22,70 euros apparaît cohérent au regard des niveaux tarifaires constatés pour les offres d'accès passif en zone d'initiative privée et compte tenu des éléments de coûts dont l'Autorité dispose à ce stade.

2. Niveaux tarifaires applicables par les réseaux d'initiative publique

Convergence des tarifs des RIP vers les tarifs constatés dans la zone d'initiative privée

Pour les raisons exposées dans la section II des présentes lignes directrices, l'Autorité estime que la tarification des RIP devrait refléter la tarification en vigueur dans les zones d'initiative privée. Ainsi, grâce aux niveaux de subvention appropriés, les principes et les niveaux de tarification applicables en zone d'initiative privée, rappelés dans la section II de ce document, sont ceux qui devraient, en règle générale, également prévaloir en zone d'initiative publique. Le tableau ci-dessous résume ces tarifs :

Tarifs « récurrents »¹⁶	Niveaux tarifaires de référence
PM-PBO en cofinancement	4,90 €
PM-PBO en location passive	12,20 €
Location activée <u>hors raccordement final</u> livrée au niveau du NRO¹⁷ (national¹⁸)	16 € (17,70 €)

Ces tarifs ont vocation à s'appliquer tout au long de la vie du réseau. L'Autorité n'identifie pas à ce stade de situations qui permettraient de justifier, au regard des principes posés par l'article L. 1425-1 du CGCT et en cohérence avec le droit européen des aides d'État, la fixation, par un opérateur de réseau d'initiative publique, de tarifs de gros qui seraient inférieurs, de manière pérenne, et indépendamment des modalités transitoires évoquées dans la section IV, aux tarifs de gros constatés dans la zone d'initiative privée.

Prise en compte des cas dans lesquels le financement public est insuffisant pour reproduire les conditions économiques d'accès qui prévalent dans les zones d'initiative privée

L'Autorité souligne que l'objectif d'alignement des tarifs des RIP sur les tarifs constatés dans la zone d'initiative privée ne peut être atteint que si le financement public est fixé de manière adéquate, c'est-à-dire à un niveau permettant d'effacer les différences de coût entre la zone d'initiative privée et la zone d'initiative publique, ainsi que le prévoit le Plan France Très Haut Débit.

¹⁶ Couvrant, sauf indication contraire, les coûts du segment situé entre le PM et le PBO uniquement, hors coûts de collecte et hors coûts du raccordement final et du raccordement distant s'il existe.

¹⁷ Couvrant les coûts du segment situé entre le PM et le PBO, les coûts d'activation et les coûts du raccordement distant par mois estimés par l'Autorité à ce jour respectivement à environ 3 euros et 0,80 euro.

¹⁸ Couvrant les coûts du segment situé entre le PM et le PBO, les coûts d'activation, les coûts du raccordement distant et les coûts de collecte au niveau national par mois estimés par l'Autorité à ce jour à environ 1,7 euros.

Or, des divergences d'ingénierie significatives pourraient ponctuellement émerger. D'ailleurs, la fin du paragraphe 1.1.8 du cahier des charges du PFTHD précise que « *les choix d'architecture technique s'écartant de ces préconisations, recommandations ou besoins devront être justifiés à suffisance par le porteur de projet* », et n'exclut donc pas l'émergence de telles différences dans les projets inscrits dans le cadre du Plan. Ces divergences d'ingénierie au regard de la zone d'initiative privée pourraient générer des variations dans les coûts de déploiement en zone publique qui, en fonction des projets, pourraient ne pas être intégralement compensées par les subventions.

De plus, les coûts d'exploitation, généralement proportionnels à la longueur des lignes, pourraient s'avérer supérieurs dans certaines zones d'initiative publique à ceux des zones d'initiative privée et générer un surplus de coûts qui pourrait se répercuter sur les tarifs de gros. Notamment, le paragraphe 1.5.1 du cahier des charges du PFTHD souligne que « *l'exploitation des réseaux devrait être équilibrée avec les ressources financières issues de l'exploitation de ces réseaux et ne pourra en aucun cas faire l'objet d'un soutien de l'État* ». Par ailleurs, la suite de ce paragraphe souligne que « *le porteur de projet présentant un projet en réponse au présent appel à projets doit préciser dans quelles conditions l'exploitation du réseau sera assurée, démontrer la viabilité économique du modèle retenu au-delà du subventionnement initial de l'investissement et l'absence de surcompensation versée par la partie publique à l'exploitant du réseau* » et implique donc que les coûts d'exploitation du réseau ne sont pas pris en compte dans le calcul de l'assiette des coûts éligibles au besoin de financement public.

En tenant compte de ces spécificités potentielles en matière d'ingénierie et de coûts d'exploitation et, plus généralement, des capacités de financement des collectivités territoriales, la volonté de maintien d'un équilibre économique pour l'opérateur d'immeuble exploitant le RIP pourrait dans certains cas conduire à l'ajustement des tarifs à la hausse au regard des niveaux tarifaires constatés dans la zone d'initiative privée et ce, pour l'ensemble des périodes considérées et indépendamment des raisonnements tenus ci-après. Ces ajustements à la hausse, devront pouvoir être justifiés le cas échéant dans le cadre d'un examen au cas par cas par l'Autorité.

Section IV : Modalités tarifaires transitoires de tarification des réseaux d'initiative publique

À titre liminaire, l'Autorité souligne que les principes de tarification décrits ci-après peuvent s'appliquer à l'ensemble des réseaux à très haut débit en fibre optique établis dans le cadre de l'article L. 1425-1 du CGCT et, en particulier aux RIP dont les conditions tarifaires entrent en vigueur après le jour de la promulgation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

1. Prise en compte de l'échelonnement de la commercialisation

Intensification des déploiements dans les RIP

L'intensification des déploiements des réseaux à très haut débit en fibre optique évoquée en introduction des présentes lignes directrices pourrait contraindre les opérateurs commerciaux à augmenter rapidement leurs capacités de financement et de commercialisation sur l'ensemble du territoire. Toutefois, si le rythme de livraison des lignes au niveau national était significativement supérieur à la capacité de prise en charge totale des opérateurs commerciaux, une différence dans la vitesse de commercialisation entre les réseaux relevant de l'initiative privée et ceux relevant de l'initiative publique, en défaveur de certains RIP, pourrait émerger de manière transitoire. Afin d'inciter les RIP à anticiper les conséquences pour les opérateurs de cette montée en charge, le paragraphe 1.1.9 du cahier des charges du PFTHD, relatif aux assurances de commercialisation conditionnant l'éligibilité des projets de RIP au subventionnement par l'État, indique que « *Le porteur de projet devra démontrer l'attractivité des réseaux dont il envisage le déploiement auprès des opérateurs-usagers au regard des attentes de ces derniers* », notamment concernant les « *structure et niveau des tarifs.* » La suite de ce paragraphe précise qu'« *À ce titre, le porteur de projet est invité à présenter son projet à de futurs opérateurs-usagers du réseau représentatifs et doit disposer d'assurances raisonnables quant à l'intention de tels opérateurs de commercialiser les lignes de communications électroniques construites dans le cadre du projet.* »

Dans le cadre des déploiements en zone RIP, l'incertitude relative à la commercialisation est d'autant plus importante que les opérateurs d'immeuble de ces zones ne sont généralement pas en mesure de maîtriser sur le marché de détail, même partiellement et, en conséquence, d'initier une dynamique concurrentielle dans la zone considérée. Or, comme souligné ci-avant, étant donné que les capacités d'investissement des opérateurs commerciaux d'envergure nationale seront d'ores et déjà sollicitées de manière très importante par le déploiement de réseaux à très haut débit en fibre optique dans les zones d'initiative privée, il n'est pas acquis qu'ils soient en mesure de mobiliser immédiatement des ressources importantes pour investir simultanément dans tous les RIP, en particulier si nombre de ceux-ci devaient être lancés en même temps. De plus, la capacité de commercialisation de ces opérateurs commerciaux est également limitée et les coûts moyens de commercialisation dans les RIP apparaissent structurellement plus élevés. Il est donc probable que le coût marginal de l'effort de commercialisation des opérateurs pour desservir les RIP soit important.

En conséquence, il n'est pas acquis à ce stade que les opérateurs commerciaux seront en mesure de proposer une offre commerciale de détail sur tous les projets de RIP dès le début de leur exploitation. Cette problématique a été observée sur les projets de RIP déjà engagés puisque, en moyenne, le tiers des tranches des réseaux en zone d'initiative privée sont cofinancées contre un niveau bien plus réduit dans les zones d'initiative publique. En conséquence, les niveaux de commercialisation des RIP par des opérateurs d'envergure nationale sont également relativement faibles à ce jour. Or, à moyen terme, une faiblesse de la commercialisation dans les RIP pourrait fragiliser leur équilibre économique et leur

capacité à maintenir des conditions économiques d'accès équivalentes à celles en vigueur dans les zones d'initiative privée.

Incidences sur les modalités de tarification des offres d'accès

Afin de renforcer l'efficacité de l'investissement public et d'améliorer l'équilibre économique des RIP, l'Autorité souligne qu'il est souhaitable que les taux de pénétration constatés au sein des zones d'initiative publique ne s'éloignent pas significativement des taux constatés dans la zone d'initiative privée.

En effet, le mécanisme de détermination des tarifs en fonction d'hypothèses de commercialisation décrit en section II mis en œuvre par les opérateurs en zone d'initiative privée pourrait avoir des conséquences défavorables pour les RIP. Si les taux de pénétration se révélaient durablement et significativement plus faibles dans les zones d'initiative publique que dans les zones d'initiative privée, alors les tarifs des zones d'initiative privée sur lesquels les tarifs des RIP sont alignés pourraient être établis à des niveaux trop bas et, *in fine*, remettre en cause l'équilibre économique du RIP.

Dès lors, et compte tenu notamment des difficultés de commercialisation spécifiques aux RIP évoquées précédemment, l'Autorité estime raisonnable que ces derniers puissent être en mesure de stimuler et d'accompagner la progression de la pénétration au travers de mécanismes de tarification adaptés. Si elles ne garantiront pas à elles seules des taux de pénétration satisfaisants à long terme dans les RIP, les modalités tarifaires décrites ci-après proposent de compenser en partie ces difficultés.

2. Modalités de tarification de l'accès en fonction des périodes de la vie du projet

Il convient de préciser que les modalités de tarification présentées dans les présentes lignes directrices se focalisent sur le segment situé entre le PM et le PBO. Ce segment concentre en effet la plus grande part des coûts de déploiement et constitue donc la principale source de revenus de gros du réseau pour l'opérateur d'immeuble.

Concernant le segment situé entre le PRDM et le PM (appelé « raccordement distant »), la prise en compte de la longueur des lignes dans la structure tarifaire des offres en zone d'initiative privée permet *a priori* une reproductibilité simple et immédiate du tarif dans les offres en zone d'initiative publique. De ce fait, aucun ajustement spécifique ne semble, à ce stade, devoir être proposé aux collectivités par l'Autorité concernant la tarification relative à ce segment.

Concernant le segment du raccordement final situé entre le PBO et le DTIO, les modalités de tarification sous la forme de « droits de suite » actuellement en vigueur dans les offres des opérateurs en zone d'initiative privée garantissent un équilibre économique neutre pour l'opérateur d'immeuble. Il appartient à l'opérateur d'immeuble exploitant le RIP, dans le cas où il choisirait d'autres modalités de tarification (comme un modèle de frais d'accès au service par exemple), de pouvoir démontrer, en tant que de besoin, le caractère pertinent et efficace de ses choix. Toutefois, du fait de l'importance des enjeux liés au financement du raccordement final, l'Autorité propose, ci-après, des mécanismes spécifiques de tarification pouvant être envisagés par les collectivités.

Concernant le segment situé entre le PM et le PBO, les modalités qui paraissent pertinentes à ce stade à l'Autorité consistent en un accompagnement du lancement de la commercialisation des RIP par des mécanismes de remises, puis par un accompagnement de la dynamique de transition qui s'en suivra, dans le but de pérenniser l'équilibre économique du projet à long terme.

La mise en place cette logique d'adaptation des modalités de tarification en trois temps semble permettre de pallier les problématiques spécifiques qui émergent au cours de trois périodes distinctes du cycle de vie des RIP.

- Au cours d'une première période dite de « lancement », très limitée dans le temps, l'adaptation de la tarification au lancement progressif de la commercialisation apparaît cruciale pour garantir la stabilité des conditions économiques d'exploitation et le maintien à long terme de la convergence des tarifs de gros.
- Au cours d'une deuxième période, dite de « montée en charge » et nécessairement transitoire, les tarifs devraient se rapprocher progressivement des tarifs des zones d'initiative privée. Une flexibilité autour des tarifs de la zone d'initiative privée est proposée pendant cette période afin de permettre aux opérateurs de RIP de gérer sur le long terme d'éventuels écarts survenus en période de lancement au regard des équilibres économiques des plans d'affaires initiaux.
- Au cours d'une troisième période d'exploitation, caractérisée par un taux d'activation permettant d'assurer la stabilité commerciale à long terme du RIP, la fixation de tarifs similaires à ceux de la zone d'initiative privée viendrait garantir le maintien de l'équilibre économique à long terme du projet.

L'établissement de tels dispositifs tarifaires optionnels, transitoires et complémentaires de ceux mises en place par les opérateurs en zone d'initiative privée peuvent permettre, notamment, de limiter dans certains cas la dégradation des conditions d'exploitation des RIP. L'Autorité souligne que la mise en place des mécanismes transitoires présentés ci-après relève du choix des collectivités territoriales, qui peuvent, si elles le souhaitent, privilégier un alignement immédiat des tarifs du RIP sur les tarifs en vigueur dans la zone d'initiative privée.

L'Autorité souligne également que la mise en œuvre par les collectivités territoriales et leurs cocontractants de l'ensemble des mécanismes tarifaires présenté ci-après nécessite la mise en place de mécanismes contractuels autorisant un ajustement des tarifs. Ces mécanismes devraient notamment prévoir des transitions progressives et prévisibles garantissant que les variations tarifaires entre les différentes périodes ne génèrent pas de « choc tarifaire » pour les opérateurs commerciaux. Afin de donner une visibilité suffisante à ces derniers, il semble souhaitable que chaque modification de la grille tarifaire ait lieu à l'issue d'un préavis. À cet égard, une durée de préavis de 3 mois semble satisfaisante.

Lancement d'une dynamique de commercialisation des opérateurs commerciaux

Afin de permettre une commercialisation des RIP par les opérateurs commerciaux et leur montée progressive dans l'échelle des investissements en prenant en compte les difficultés de commercialisation liées à la période de lancement, les modalités de tarification de l'accès aux réseaux à très haut débit peuvent être adaptées tout en préservant les espaces économiques entre les deux types d'offres passives d'une part et entre les offres passives et activées d'autre part.

En ce sens, l'avis n° 12-A-02 du 17 janvier 2012 de l'Autorité de la concurrence souligne que les tarifs d'accès aux infrastructures essentielles peuvent être modulés par les collectivités territoriales, notamment afin « *d'inciter les opérateurs clients à souscrire le plus grand volume de commande possible dès la phase d'ouverture commerciale du réseau* ». En effet, « *en maximisant les revenus initiaux perçus par le projet au titre du co-investissement, le financement du réseau s'en trouve allégé* ».

Cependant, ces ajustements devraient être mis en place sous certaines conditions afin de ne pas avoir « un impact sur la capacité [des principaux FAI] à pratiquer des tarifs plus ou moins attractifs sur les marchés aval », susceptible de provoquer des distorsions de concurrence. En particulier : « (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. »

Modalités de mise en œuvre des remises sur les tarifs « récurrents » et « non-récurrents »

L'Autorité souligne qu'il conviendrait, d'une part, que les niveaux tarifaires envisagés demeurent raisonnables, c'est-à-dire notamment qu'ils n'entraînent pas une dégradation de l'équilibre économique du RIP sur le long terme et, d'autre part, que ces dernières soient non discriminatoires et ne favorisent pas un type d'offre d'accès ou un acteur par rapport à un autre. En ce sens, les opérateurs de RIP devraient, lorsqu'ils mettent en œuvre les remises tarifaires décrites ci-après, les appliquer de manière transitoire et les proposer de manière simultanée pour l'ensemble des offres du catalogue et des opérateurs.

L'Autorité estime notamment que l'ensemble des remises consenties devrait prendre fin dès lors que le taux d'activation du réseau, sur la maille de cofinancement considérée, atteint 20 %. En effet, tandis que le niveau d'activation du réseau correspondant à la présence d'un opérateur d'envergure locale, selon les données rassemblées par l'Autorité, est plutôt d'environ 10 %, un seuil à 20 % correspond généralement soit à l'arrivée d'un opérateur d'envergure nationale pour commercialiser des accès sur le réseau, soit à une animation concurrentielle satisfaisante par plusieurs opérateurs d'envergure locale.

Du fait de la logique de construction « par plaques » généralement appliquée pour les déploiements de réseaux à très haut débit en fibre optique, l'Autorité souligne que le taux de pénétration (ratio de lignes actives par rapport aux lignes éligibles) d'un réseau en cours d'exploitation pourrait observer une variation à la baisse lors de la livraison commerciale d'un nombre important de nouvelles lignes éligibles. Toutefois, l'Autorité ne constate pas à ce jour d'effet significatif de ce phénomène dans les données d'exploitation des RIP dont elle dispose et considère donc que les réseaux qui auront atteint une première fois un taux de pénétration de 20 % n'auraient pas vocation à effectuer des remises supplémentaires en cas de variations marginales à la baisse du taux de pénétration.

Enfin, de manière alternative pour les opérateurs de RIP qui le souhaitent, et afin de leur permettre de maîtriser le niveau d'incitation à la commercialisation de leur réseau, les remises tarifaires consenties pourront également prendre fin dans une limite temporelle fixée par l'opérateur de RIP en accord avec la collectivité territoriale, qui ne devrait pas excéder deux ans après le lancement de l'exploitation du réseau. L'Autorité précise que, dans le cadre de ces lignes directrices, le lancement de l'exploitation du réseau est entendu comme la première commercialisation effective au détail d'une ligne en fibre optique d'un projet.

Remises sur les tarifs « non-récurrents »

Afin de mettre les opérateurs commerciaux en capacité d'accéder au RIP dans des conditions qui prennent en compte les difficultés de commercialisation rencontrées lors de la période de lancement, les opérateurs d'immeuble pourraient accorder des réductions commerciales exceptionnelles sur les tarifs « non-récurrents » hors cofinancement dans les limites définies ci-avant.

Des réductions équilibrées sur ces composantes tarifaires doivent permettre de préserver l'équilibre économique du RIP à long terme sans affecter les revenus perçus *via* les tarifs « récurrents », tout en incitant les opérateurs à commercialiser rapidement le réseau. Ainsi, de telles réductions devraient préférentiellement porter sur des éléments tarifaires généralement communs à l'ensemble des offres d'accès, comme les frais de maintenance ou les frais d'accès au réseau, ou encore sur les frais de raccordement final ou de raccordement distant, qui sont généralement communs aux offres passives d'accès. En tout état de cause, elles devraient être proposées de manière identique pour l'ensemble des offres d'accès du catalogue du RIP.

Concernant plus spécifiquement le raccordement final, il est possible d'envisager que l'opérateur d'immeuble facture dans un premier temps un montant réduit du droit d'usage aux opérateurs commerciaux, puis que le calcul de ce montant soit revu à l'occasion du premier changement d'opérateur sur la base du tarif total du droit d'usage du raccordement final.

Par exemple, si l'opérateur d'immeuble fait le choix de proposer une remise de 50 % sur le montant du droit d'usage du raccordement final, le coût considéré pour le calcul du tarif s'élève alors à environ 250 euros¹⁹. En cohérence avec les mécanismes énoncés précédemment, un opérateur d'immeuble peut prévoir dans un premier temps de faire bénéficier de cette remise aux opérateurs en fonction des modalités de tarification du droit d'usage associées à ses offres, c'est à dire, par un tarif « non-récurrent » de 250 euros ou en répercutant ce droit d'usage mensuellement par un tarif d'environ 2,50 euros²⁰.

Dans un second temps, lors du changement d'opérateur, l'opérateur d'immeuble pourrait facturer à l'opérateur commercial qui récupère la ligne un tarif calculé sur le tarif total du droit d'usage du raccordement final, à savoir 500 euros. De ce fait, dans le cas d'un système de « droit de suite », l'opérateur d'immeuble facturerait un « droit de suite » établi sur la base du tarif total du droit d'usage, et ne reverserait que la part correspondant au tarif « non-récurrent » de 250 euros au premier opérateur. Dans le cas d'un paiement mensuel, le tarif applicable après le premier changement d'opérateur devrait être également établi sur la base du tarif total du droit d'usage et donc s'élever à environ 5 euros²¹. Sous des modalités de tarification du droit d'usage de type frais d'accès au service, un mécanisme similaire pourrait également s'appliquer.

En tout état de cause, l'Autorité souligne que les différents mécanismes de tarification du droit d'usage rendent possible l'application par l'opérateur d'immeuble d'une remise transitoire dans un premier temps lui permettant de recouvrer dans un second temps le montant total du tarif de ce droit d'usage.

Par ailleurs, pour les RIP qui feraient le choix de mettre en place des mécanismes de remise, l'application d'un coefficient *ex post* aux offres de cofinancement ne semble pas nécessaire dans un premier temps pour égaliser les perspectives de revenus entre les cofinanceurs. En effet, les modulations consenties dans les conditions tarifaires de l'accès induiront une variation des perspectives de revenus sur la première période, pour l'ensemble des acteurs et l'ensemble des modalités d'accès, dont le coefficient *ex post* ne pourra rendre compte.

¹⁹ Ce montant correspond à celui qui apparaît être actuellement en pratique dans le cadre des projets supportés par le Plan France Très Haut Débit.

²⁰ Ce tarif du raccordement final correspond au droit d'usage de 250 euros actualisé sur 20 ans pour un opérateur d'envergure nationale en prenant en compte la maintenance.

²¹ Ce tarif du raccordement final correspond au droit d'usage de 500 euros actualisé sur 20 ans pour un opérateur d'envergure nationale en prenant en compte la maintenance.

Ainsi, l'application du coefficient *ex post* devrait être différée durant les premières années d'exploitation du RIP faisant le choix de mettre en place des remises, jusqu'à ce que le réseau atteigne les niveaux de commercialisation permettant le démarrage de la phase de stabilisation. Le début de cette deuxième période pourrait en pratique coïncider, dans de nombreux RIP, avec l'arrivée des premiers cofinanceurs et justifier la mise en place du coefficient *ex post*.

Remises sur les tarifs « récurrents »

Si de tels mécanismes de remises sur les tarifs « non récurrents » apparaissaient insuffisants à lancer la commercialisation des RIP et afin d'accompagner les opérateurs commerciaux dans l'augmentation progressive du niveau de leurs investissements, un mécanisme de remise au volume sur les tarifs « récurrents » pourrait également être mis en place dans les limites définies ci-avant.

Un tel mécanisme, conformément à la recommandation de la Commission européenne sur l'accès réglementé aux réseaux d'accès de nouvelle génération²², devrait être assorti de plusieurs conditions visant à assurer qu'il ne dégrade pas l'équilibre économique de l'opérateur d'immeuble sur le long terme et qu'il n'implique pas de distorsion significative de la concurrence. Ainsi, la Commission expose que : « *La remise sur quantité ne devrait refléter que la limitation de risque pour l'investisseur et ne peut donc donner des tarifs d'accès inférieurs à celui, orienté vers les coûts, auquel n'est ajoutée aucune prime de risque plus élevé reflétant le risque systématique d'investissement.* » De plus, la recommandation précise également qu' « *il devrait être autorisé un taux unique de remise, applicable à tous les opérateurs éligibles sous la forme d'un prix uniforme par ligne.* » L'Autorité est invitée par la Commission à veiller à ce que ce mécanisme de remise au volume n'existe que dans le cas où « *il existe une marge suffisante entre les prix de gros et de détail pour permettre à un concurrent efficace d'entrer sur le marché en aval* ».

Tarif de location à la ligne

Afin de remplir ces conditions, une remise tarifaire de l'ordre de 10 % sur les tarifs de location à la ligne passive ou activée pour un opérateur qui dépasse le seuil de 10 % de lignes éligibles du réseau en location à la ligne apparaît non discriminatoire. Afin de respecter le principe de non discrimination et la cohérence du catalogue tarifaire de l'opérateur, le même pourcentage de remise devrait être accordé aux offres de location à la ligne passives et activées. Cette remise permettrait de refléter la diminution du risque pour l'opérateur d'immeuble induite par un volume de commande relativement conséquent et correspondrait à un taux de remise qui peut être observé dans les offres de cofinancement des principaux opérateurs dans les zones d'initiative privée.

Cette remise pourrait être mise en place, de manière anticipée sur la base de l'engagement de l'opérateur commercial, afin de favoriser les opérateurs qui ne seraient pas immédiatement en mesure de commercialiser leurs offres sur 10 % des logements couverts. En ce sens, une anticipation pourrait être accordée, à condition que l'opérateur s'engage à atteindre le volume de lignes activées nécessaire selon une trajectoire déterminée en accord avec l'opérateur d'immeuble. En effet, en s'engageant de manière ferme à atteindre un volume de commande donné, l'opérateur commercial réduit d'autant le risque de commercialisation de l'opérateur d'immeuble. De façon symétrique, cette option devrait être proposée sans discrimination et de manière cohérente aux offres de location passive et activée.

²² Recommandation de la Commission du 20 septembre 2010 sur l'accès réglementé aux réseaux d'accès de nouvelle génération, 2010/572/EU, annexe I point 8

En cas d'échec de l'opérateur commercial à atteindre ce volume de lignes activées selon la trajectoire voulue ou en cas de désengagement, les montants liés aux lignes précommandées resteraient dus à l'opérateur d'immeuble jusqu'à l'échéance de l'engagement.

Tarif « récurrent » de cofinancement

Pour s'assurer du respect du principe de non discrimination dans le catalogue tarifaire des opérateurs de RIP, il conviendrait que tout mécanisme de remise au volume proposé par un RIP sur le tarif de location à la ligne (passive et activée) soit également proposé sur l'offre de cofinancement, dans des conditions identiques.

En ce sens, l'Autorité rappelle que l'avis n° 12-A-02 de l'Autorité de la concurrence souligne que « *le fait d'accorder une remise pour les tranches souscrites au moment de l'ouverture commerciale du réseau paraît pouvoir constituer la contrepartie de la réduction du risque de commercialisation pour le projet public* » en induisant « *une économie de coûts objective pour le porteur du projet public en termes de réduction du risque et du poids du financement du réseau.* » L'Autorité de la concurrence souligne ensuite que « *ce type de modulation paraît donc pouvoir être compatible avec le droit de la concurrence à condition que les niveaux des remises accordées reflètent strictement les économies de coûts correspondantes* » Ainsi, il apparaît judicieux d'envisager un mécanisme identique pour les offres de cofinancement afin d'assurer la cohérence tarifaire des différentes offres dans les RIP.

À cet égard, l'Autorité rappelle que l'avis n° 12-A-02 de l'Autorité de la concurrence qui invite « *les collectivités territoriales à demeurer vigilantes à ce que les tarifs des différentes offres de gros du catalogue d'accès au réseau public soient cohérents entre eux et permettent l'exercice d'une concurrence effective tant au niveau du marché de détail que des marchés de gros.* », notamment afin d'éviter une situation où « *un FAI qui achèterait une offre de co-investissement pourrait difficilement concurrencer l'offre du réseau public au niveau de la location à la ligne ou des offres de capacité* » du fait d'un espace économique insuffisant entre les offres de cofinancement et de location passive ou activée, conduisant à ce que « *le partenaire privé de la collectivité locale dispose[rait] d'un avantage concurrentiel sur les marchés de gros.* »

Dans le cas où les remises évoquées précédemment seraient mises en place, ces considérations impliqueraient qu'une remise du même ordre de grandeur absolu que celle consentie pour la location passive soit également consentie sur la partie « récurrente » du tarif du cofinancement à partir de 10 % de lignes souscrite *via* une offre de cofinancement. Toutefois, une remise consentie sur la partie « non-récurrente » du tarif apparaîtrait déraisonnable du fait qu'elle conférerait durablement un avantage à l'opérateur coinvestisseur.

Evolution des tarifs au cours de la montée en charge de la commercialisation

Au-delà de la période initiale de lancement, en cohérence avec le cadre communautaire, les tarifs des RIP ont vocation à converger vers les tarifs des zones d'initiative privée. Toutefois, malgré les mécanismes tarifaires spécifiques proposés, des incertitudes importantes liées au lancement de la dynamique de commercialisation dans les RIP pourraient entraîner au terme de la première période :

- soit des revenus de gros inférieurs aux revenus nécessaires à assurer la stabilité économique pérenne du RIP, notamment du fait d'une performance commerciale moins bonne qu'escomptée en période de lancement, dont le volume ne permettrait pas de compenser les remises tarifaires consenties au regard des coûts ;

- soit des revenus de gros supérieurs aux revenus nécessaires à assurer la stabilité économique pérenne du RIP, notamment du fait d'une performance commerciale meilleure qu'escomptée en période de lancement, dont le volume permettrait de surcompenser les remises tarifaires consenties au regard des coûts.

En effet, malgré les mécanismes proposés par les présentes lignes directrices, les performances commerciales des RIP, à moyen terme, pourraient s'avérer, d'une part, hétérogènes d'un territoire à l'autre au sein de la zone d'initiative publique, et, d'autre part, significativement différentes de celles des zones d'initiative privée. Cette perspective est accréditée par la dispersion des taux de pénétration constatée à ce jour entre les projets de RIP déjà engagés. En conséquence, il est proposé aux collectivités territoriales d'introduire une flexibilité de tarification pour le cofinancement et la location à ligne dans les RIP au regard de la zone d'initiative privée, afin de garantir la capacité structurelle de ces derniers à atteindre un équilibre économique viable à moyen terme tout en minimisant l'introduction de distorsions concurrentielles.

Enfin, l'Autorité rappelle que les tarifs pourraient également évoluer du fait d'autres facteurs que les variations des performances commerciales, comme l'évolution des coûts du génie civil ou des aléas d'exploitation imprévisibles affectant la maintenance. Ainsi, les mécanismes tarifaires présentés ci-après concernent uniquement la partie des tarifs « récurrents » relative aux investissements et ne permet pas de préjuger de l'évolution des autres composantes.

Ajustement des tarifs lié à des revenus de gros moins élevés que nécessaires à la stabilité économique

Malgré les dispositifs proposés ci-avant pour favoriser la venue des opérateurs commerciaux, le décalage dans le temps entre la mise à disposition du réseau et la commercialisation effective des opérateurs pourrait conduire les opérateurs de RIP à rencontrer, durant la période de lancement de l'exploitation de leurs réseaux, des niveaux de commercialisation ne permettant pas de compenser, par leur volume, les remises tarifaires consenties.

En effet, le niveau des tarifs « récurrents » s'appuie sur une projection, définie par les opérateurs en zone d'initiative privée, du niveau théorique de commercialisation des offres de gros au cours du temps, associé à un taux de pénétration des services à très haut débit en fibre optique. Si ces niveaux projetés se révèlent en décalage par rapport aux performances réelles constatés dans les RIP, par exemple avec une commercialisation des offres de gros faible et un taux de pénétration décalé dans le temps, alors ils sont susceptibles d'entraîner un déficit de revenus significatif au cours de la période de lancement qui pourrait ne pas être intégralement compensé par les gains liés à l'effet volume des mesures de remises tarifaires évoquées ci-avant.

Ainsi, et sans préjudice des cas évoqués en section II, l'Autorité considère qu'un mécanisme de flexibilité pourrait être introduit, consistant à envisager une augmentation raisonnable des tarifs « récurrents » afin de permettre aux opérateurs de RIP de gérer sur le long terme un éventuel déficit de revenus en période de lancement au regard de la zone privée. Ainsi, des variations progressives à la hausse conjointes et cohérentes des tarifs « récurrents » de cofinancement et de la location passive paraissent envisageable, dans une limite estimée par l'Autorité à 50 centimes²³. Concernant le tarif « récurrent » de la location activée, du fait de l'assiette de coûts plus large de cette offre et de la

²³ Cet ordre de grandeur et l'ensemble de ceux qui suivront dans le document, en euros courants, sont susceptibles d'évolution notamment sous l'effet de l'inflation.

diversité des configurations envisageables, une variation plus importante dans une limite de 1 euro semble pouvoir être appliquée.

Ces variations devraient permettre aux opérateurs d'immeuble de pallier les déficits accumulés sur l'amortissement du réseau dans un premier temps, ainsi que les éventuelles variations du niveau de commercialisation au regard de la zone d'initiative privée, tout en limitant le risque de fragmentation du marché de gros par rapport aux zones ne subissant pas les mêmes effets. À cet égard, l'Autorité renvoie au document d'accompagnement du modèle générique de tarification de l'accès aux boucles locales optiques mutualisées en dehors des zones très denses, et aux tests de sensibilité permettant d'apprécier le niveau de risque associé à cette variabilité du tarif.

En tout état de cause, l'Autorité souligne que cette éventuelle variation à la hausse des tarifs « récurrents » de financement de la réserve devrait être objectivement justifiée par des revenus de gros inférieurs aux trajectoires projetées lors de la période de lancement et devrait être strictement limitée à la période nécessaire au recouvrement des déficits accumulés.

Ajustement des tarifs lié à des revenus de gros plus élevés que nécessaires à la stabilité économique

Dans le cadre de la mission Champsaur sur la transition vers les réseaux à très haut débit et l'extinction du réseau de cuivre²⁴, il a été souligné que les pouvoirs publics pouvaient jouer un rôle déterminant dans le déroulement de la phase de déploiement des réseaux à très haut débit en fibre optique puis de commercialisation des accès de gros dans les zones d'initiative publique, par exemple en menant un travail de pédagogie auprès de la population et des grands bailleurs sociaux, notamment à l'occasion de campagnes de pré-raccordements.

Ainsi, dans ces zones où les populations peuvent ne pas disposer de débits satisfaisants, ce type d'action des pouvoirs publics combinée à l'effet volume des modalités de tarification spécifiques des accès en location à la ligne évoquées précédemment pourrait permettre d'atteindre rapidement un taux de pénétration important sur le réseau. En améliorant *de facto* les résultats d'exploitation commerciale du réseau, la perspective de l'amélioration du taux de pénétration sur un RIP impliquerait de définir les conditions de partage des revenus supplémentaires entre les opérateurs usagers du réseau et la collectivité territoriale, par la baisse des tarifs de gros ou par une augmentation des versements de l'opérateur d'immeuble qui permettraient notamment le financement d'éventuelles extensions du réseau.

Au regard des hypothèses effectuées par les opérateurs dans les zones d'initiative privée, l'Autorité estime que des variations à la baisse conjointes et cohérentes des tarifs « récurrents » de cofinancement et de la location passive de l'ordre de 50 centimes d'euro et du tarif « récurrent » de la location activée de l'ordre de 1 euro, permettraient de redistribuer dans un premier temps les éventuels gains sur l'amortissement du réseau en cas d'amélioration significative du taux de pénétration. Une telle approche, de nature à offrir plus de flexibilité, devrait respecter à la fois l'objectif de convergence des marchés de gros et ne pas constituer un obstacle à la péréquation des offres de détail des opérateurs au niveau national en créant des disparités régionales dans les conditions d'accès aux réseaux.

²⁴ Document disponible à l'adresse suivante : http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/rapport-final-paul-champsaur_2014.pdf

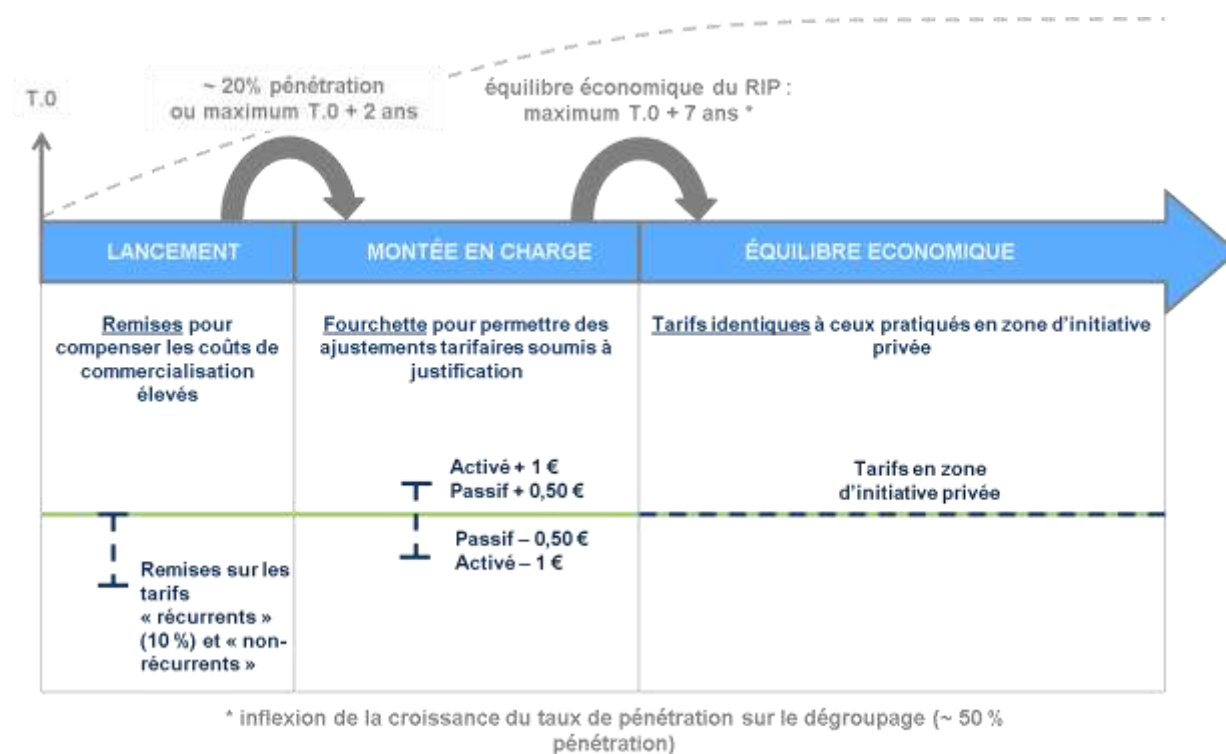
En second lieu, le paragraphe (i) du point 78 évoque également la possibilité pour l'État et les collectivités territoriales de récupérer une partie des bénéfices dégagés par la surperformance des réseaux : « lorsqu'une grande incertitude entoure l'évolution future des coûts et des recettes et que l'asymétrie d'information est importante, la puissance publique peut aussi préférer adopter des modèles de financement qui ne soient pas entièrement ex ante, mais aussi ex post (par exemple en prévoyant des récupérations afin de permettre le partage équilibré de bénéfices inattendus) ». La Commission européenne souligne que le montant de ces bénéfices peut notamment « être affecté à la poursuite de l'expansion du réseau ». Ainsi, il apparaît raisonnable d'envisager que, en cas de bénéfices inattendus dépassant le niveau d'ajustement des tarifs à la baisse envisagé ci-avant, tout ou partie de ces derniers soient récupérés par la puissance publique et alloués à la réalisation d'extensions des réseaux.

Mise en place d'un schéma tarifaire pérenne

La fixation de tarifs similaires à ceux de la zone d'initiative privée devrait intervenir une fois que le RIP aura atteint une stabilité commerciale satisfaisante.

Compte-tenu de l'évolution actuelle des rythmes de commercialisation observés dans les différentes zones de déploiement de réseau à très haut débit en fibre optique, et de la progression du taux de pénétration constatée sur les réseaux de cuivre dans le cadre du dégroupage, il apparaît à ce stade raisonnable d'indiquer que la phase de stabilisation ne devrait pas excéder sept ans après le lancement de l'exploitation du réseau. Cette durée pourrait être ajustée en tant que de besoin à l'occasion de la révision des lignes directrices. Au plus tard au-delà de ce délai de sept ans après le lancement du réseau, les tarifs des RIP devraient donc être similaires à ceux de la zone d'initiative privée.

Le schéma suivant permet d'illustrer la logique d'adaptation des modalités de tarification que les RIP qui le souhaitent pourraient adopter :



3. Niveaux tarifaires associés aux différentes périodes

Au regard des ordres de grandeurs calculés par l’Autorité dans le cadre du modèle de tarification et de l’ensemble de contraintes exposées ci-avant, les différents mécanismes d’ajustement des tarifs devraient conduire, à la production de tarifs avec remise de location à la ligne²⁵ n’étant pas inférieurs à 11 euros pour une ligne en location passive et à 14,40 euros pour une ligne en location activée hors raccordement final, livrée au niveau du NRO, et à la production du tarif de cofinancement avec remise « récurrent » d’environ 4 euros.

Une fois le taux de pénétration de 20 % atteint sur le réseau ou au bout de 2 ans d’exploitation, les tarifs devraient correspondre aux tarifs de la zone d’initiative privée, en respectant une tolérance de plus ou moins 50 centimes pour les tarifs des offres passives et plus ou moins 1 euro pour le tarif des offres d’accès activés. Ces variations devraient pouvoir être justifiées par des écarts de revenus significatifs au regard des trajectoires nominales estimées à partir des tarifs de la zone d’initiative privée.

Enfin, dans la dernière phase, qui devrait débiter au plus tard sept ans après le lancement du réseau, la convergence vers une tarification similaire à celle de la zone d’initiative privée devrait être observée.

Afin d’illustrer le niveau des tarifs en fonction des offres et des périodes, l’Autorité propose le tableau suivant :

Tarifs « récurrents »²⁶	Tarifs avec remise minimaux en période de lancement	Tarifs minimaux – maximaux en période de stabilisation	Niveaux tarifaires de référence
PM-PBO en cofinancement	~ 4 €	4,40 € – 5,40 €	4,90 €
PM-PBO en location passive	~ 11 €	11,70 € – 12,70 €	12,20 €
Location activée <u>hors raccordement final</u> livrée au niveau du NRO²⁷ (<i>national</i>²⁸)	~ 14,40 € (~ 16 €)	15 € – 17 € (16,70 € -18,70 €)	16 € (17,70 €)

²⁵ Les tarifs d’accès ci-après sont définis à partir de coûts de génie civil et de maintenance similaires à ceux de la zone d’initiative privée, soit respectivement environ 2 euros et 1 euro actuellement.

²⁶ Couvrant, sauf indication contraire, les coûts du segment situé entre le PM et le PBO uniquement, hors coût de collecte et hors coûts du raccordement final et du raccordement distant s’il existe.

²⁷ Couvrant les coûts du segment situé entre le PM et le PBO, les coûts d’activation et les coûts du raccordement distant par mois estimés par l’Autorité après échanges avec les opérateurs respectivement à environ 3 euros et 0,8 euro.

²⁸ Couvrant les coûts du segment situé entre le PM et le PBO, les coûts d’activation, les coûts du raccordement distant et les coûts de collecte au niveau national par mois estimés par l’Autorité à ce jour à environ 1,7 euros.

Section V – Prise en compte des conditions tarifaires d'accès aux RIP entrées en vigueur avant le 6 août 2015

Le VI de l'article L. 1425-1 du CGCT précise que les lignes directrices adoptées par l'Autorité portent « *sur les conditions tarifaires d'accès aux réseaux ouverts au public à très haut débit en fibre optique permettant de desservir un utilisateur final* ». La loi précise en outre que « *Les conditions tarifaires en vigueur au jour de la promulgation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques sont communiquées à l'autorité, à sa demande* ».

Ainsi, les principes explicités dans les présentes lignes directrices ont vocation à s'appliquer aux conditions tarifaires d'accès de l'ensemble des RIP, indépendamment de la date à laquelle ils ont été établis. Toutefois, l'Autorité estime qu'il convient de prendre en compte les spécificités des réseaux dont les conditions tarifaires d'accès étaient déjà en vigueur avant le 6 août 2015, en particulier s'agissant des projets lancés avant la mise en place du PFTHD. En effet, ces derniers n'ont, d'une part, pas pu bénéficier des efforts d'harmonisation de l'ingénierie mises en œuvre dans le cadre du PFTHD et ont, d'autre part, déterminé leurs besoins de subventions en l'absence des premiers retours d'expérience sur les coûts de déploiement des réseaux et de l'expertise des services de l'État quant au calibrage des subventions en fonction des caractéristiques topologiques des territoires.

Ainsi, les conditions économiques d'accès des opérateurs commerciaux à ces réseaux pourront faire l'objet d'un examen au cas par cas, permettant à l'Autorité de s'assurer du respect des principes fixés par le législateur et d'analyser, le cas échéant, les modalités de mise en conformité proposées et prenant en compte les spécificités de ces RIP. En tout état de cause, et en cohérence avec l'analyse du cadre général de tarification menée ci-dessus s'agissant des RIP s'inscrivant dans le cadre du PFTHD, l'Autorité n'identifie pas à ce stade de circonstances qui permettraient de justifier, au regard des principes fixés par l'article L. 1425-1 du CGCT et en cohérence avec le droit européen des aides d'État, la fixation de tarifs de gros qui seraient inférieurs, de manière pérenne et indépendamment des modalités transitoires évoquées ci-avant, aux tarifs de gros constatés dans la zone d'initiative privée.

Section VI – Modalités de transmission des conditions tarifaires d'accès aux réseaux à très haut débit à l'Autorité

Le VI de l'article L. 1425-1 du CGCT dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 prévoit que les collectivités territoriales et leurs groupements, opérateurs de RIP devront communiquer à l'Autorité « *les conditions tarifaires d'accès à leurs réseaux à très haut débit en fibre optique ouverts au public permettant de desservir un utilisateur final* » au moins deux mois avant leur entrée en vigueur.

Par ailleurs, les conditions tarifaires déjà en vigueur au jour de la promulgation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 devront être communiquées à l'Autorité à sa demande.

L'Autorité devra également être informée en cas de modification des conditions tarifaires, en particulier à l'occasion de celles qui seraient effectuées pour prendre en compte les présentes lignes directrices.

Afin d'être en mesure d'examiner les conditions tarifaires proposées par les opérateurs d'immeuble exploitant les réseaux déployés par les collectivités territoriales ou leurs groupements, l'Autorité doit avoir accès aux offres de gros permettant l'accès à la partie terminale des lignes de communications électroniques à très haut débit, aux plans d'affaires de la collectivité territoriale et de l'opérateur délégataire ainsi qu'à l'ensemble des éléments comptables liés à la réalisation du projet de déploiement et à tout autre élément que les collectivités territoriales et leurs groupements jugeront utile de fournir afin d'apprécier les modalités tarifaires de mise en œuvre de l'offre en question.

L'Autorité précisera, en tant que de besoin, la structure des restitutions attendues.

Ces pièces devront être communiquées dans un format lisible et exploitable, le cas échéant dans un logiciel tableur.