

**Avis n° 09-A-57 du 22 décembre 2009
relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des
communications électroniques et des postes
portant sur la montée en débit**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre, enregistrée le 23 octobre 2009 sous le numéro 09/0114 A, par laquelle l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) a sollicité l'avis de l'Autorité de la concurrence sur une consultation publique relative à la montée en débit, portant sur la mise en œuvre de l'accès à la sous-boucle et sur son articulation avec le développement du très haut débit ;

Vu les articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence ;

Vu le code des postes et des communications électroniques ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement et les représentants de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes entendus lors de la séance du 15 décembre 2009 ;

Les représentants des sociétés France Télécom, SFR et de l'AVICCA entendus sur le fondement des dispositions de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

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

1. Par lettre enregistrée le 23 octobre 2009 sous le numéro 09/0114 A, l'ARCEP a sollicité l'avis de l'Autorité de la concurrence sur une consultation publique relative à la montée en débit, portant sur la mise en œuvre de l'accès à la sous-boucle et sur son articulation avec le développement du très haut débit.
2. Au vu des impacts concurrentiels potentiels de ce dossier, l'ARCEP a souhaité recueillir l'avis de l'Autorité de la concurrence, conformément aux dispositions de l'article L. 36-10 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) qui prévoit que le Président de l'ARCEP saisit l'Autorité de la concurrence de toute question relevant de sa compétence.
3. Le document transmis pour avis à l'Autorité de la concurrence a été soumis parallèlement à une consultation publique, et comporte une série de questions à l'attention des acteurs du secteur. Cette consultation devrait, selon l'ARCEP, lui permettre d'arrêter sous la forme de recommandations, pour le début de l'année 2010, les conditions effectives de mise en œuvre de l'obligation réglementaire d'accès à la sous-boucle pesant sur France Télécom, afin que cet accès puisse notamment constituer un outil d'intervention à la disposition des collectivités territoriales en matière de montée en débit.

I. Introduction

4. Les collectivités territoriales se sont engagées de manière significative, ces dernières années, en faveur d'un déploiement plus homogène des réseaux de communications électroniques sur leurs territoires. L'accès à Internet haut débit est devenu une condition essentielle d'accès à l'information, à l'éducation, à la formation, aux loisirs, aux services administratifs. En contribuant à offrir un accès équitable au haut débit au plus grand nombre de foyers et d'entreprises sur le territoire français, les collectivités territoriales participent à l'aménagement numérique des territoires, et de ce fait accomplissent une mission d'intérêt général.
5. La loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique a ajouté au code général des collectivités territoriales (CGCT) un article L. 1425-1, qui donne aux collectivités territoriales et à leurs groupements une nouvelle compétence pour créer, exploiter ou mettre à la disposition d'opérateurs des réseaux publics locaux de communications électroniques, voire pour fournir des services aux utilisateurs finals.
6. Les réseaux d'initiative publique déployés par les collectivités depuis 2004 ont notamment participé au dégroupage des nœuds de raccordement des abonnés (NRA) de la boucle locale cuivre par les opérateurs alternatifs¹, à la couverture des zones d'activité économique en fibre optique ainsi qu'à la résorption des zones blanches du haut débit².

¹ Ainsi, selon l'ARCEP, près de 40 % des NRA dégroupés 31 décembre 2008 l'avaient été grâce à des réseaux d'initiative publique. Cela représente 4,6 millions de lignes, dont 2 millions de lignes qui n'auraient jamais été dégroupées sans intervention publique. L'ARCEP estime que pour les 2,6 millions de lignes restantes, cette intervention a permis un dégroupage plus rapide que par la seule initiative privée.

² Selon l'ARCEP, environ 98,5 % de la population française est actuellement éligible à des offres de services haut débit.

7. Les collectivités territoriales se trouvent aujourd'hui confrontées au nouveau défi qu'est la transition vers le très haut débit. Le très haut débit, qui nécessite le remplacement de la paire de cuivre par de la fibre optique, va permettre d'apporter de nouveaux services aux utilisateurs et d'accroître la compétitivité des entreprises.
8. L'Autorité de la concurrence considère, ainsi qu'elle l'a rappelé dans son avis n° [09-A-47](#)³, que le déploiement des nouveaux réseaux en fibre optique constitue une étape décisive dans la dynamique concurrentielle que connaît le marché des communications électroniques en France depuis son ouverture en 1997. Ce déploiement est l'opportunité, pour les opérateurs tiers, de s'abstraire davantage des infrastructures de l'opérateur historique et en particulier de ne plus faire appel à son offre de dégroupage de la boucle locale cuivre.
9. L'Autorité de la concurrence est cependant consciente que le déploiement de la fibre optique suppose des investissements et des délais importants, et qu'il pourrait ne pas intervenir à court terme et de manière homogène sur l'ensemble du territoire. Dans l'attente du déploiement des réseaux de nouvelle génération sur leurs territoires, certaines collectivités ont manifesté le souhait de lancer des projets de montée en débit afin de pouvoir répondre rapidement aux besoins de leurs administrés.
10. La question de la montée en débit est distincte de celle de la couverture des zones blanches du haut débit, puisqu'elle concerne des zones déjà couvertes par le haut débit mais qui ne bénéficient pas d'offres de services avec un niveau de débit suffisant au regard des besoins des utilisateurs⁴. Elle vise donc à apporter un plus grand confort d'utilisation à des foyers et à des entreprises déjà éligibles à l'Internet haut débit.
11. Différentes technologies sont susceptibles de répondre à ce besoin : satellite, solutions hertziennes (wifi, wimax) ou encore Internet mobile. L'ARCEP relève néanmoins une appétence forte des collectivités territoriales pour les solutions filaires de type DSL, basées sur le réseau de l'opérateur historique.
12. La consultation publique objet du présent avis porte ainsi sur la montée en débit au travers des seules solutions d'accès à la sous-boucle locale de France Télécom. Ces solutions peuvent être mises en œuvre sur fonds publics ou privés, ou sous des formes intermédiaires, par exemple par mise à la disposition des opérateurs, par les collectivités locales, d'infrastructures publiques, ou au travers de réseaux d'initiative publique mis en œuvre par ces dernières avec un partenaire privé.
13. L'Autorité de la concurrence considère que l'intervention des collectivités dans ce secteur est légitime, puisque participant de leur mission d'aménagement du territoire. Elle reste toutefois attentive à ce que ces interventions publiques, dès lors qu'elles concernent un marché concurrentiel et innovant tel que celui des communications électroniques, ne créent pas de distorsions de concurrence.
14. Après avoir présenté la montée en débit au travers des solutions d'accès à la sous-boucle locale de France Télécom, l'Autorité limitera ses remarques aux risques de distorsion de

³ Avis n° 09-A-47 du 22 septembre 2009 relatif au dispositif proposé par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en ce qui concerne les modalités de mutualisation de la partie terminale des réseaux à très haut débit en fibre optique.

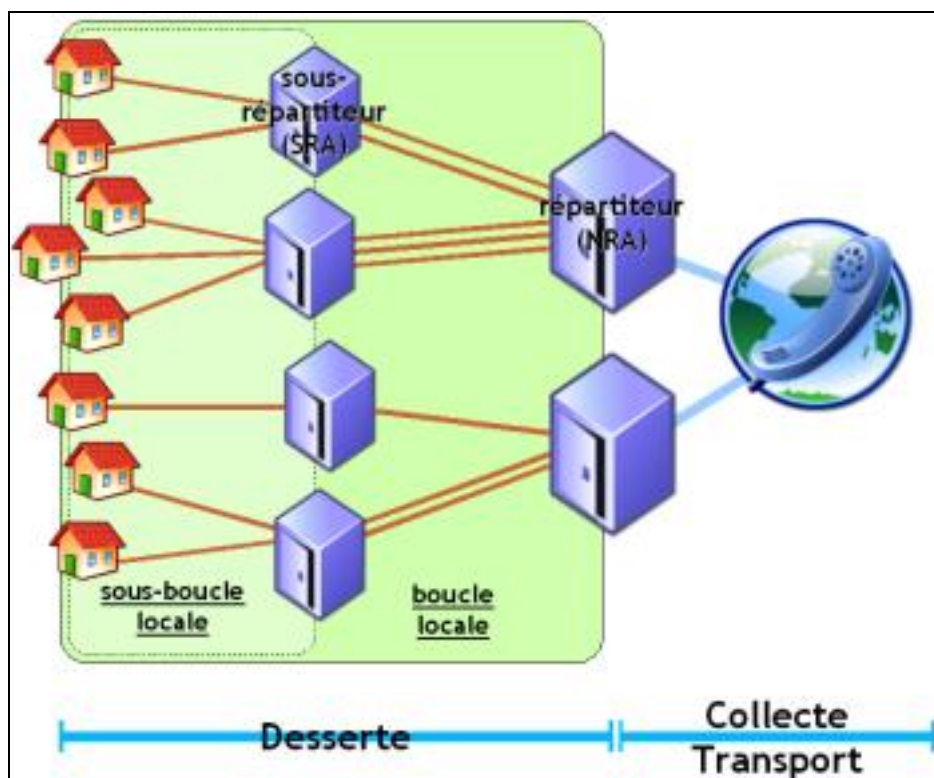
⁴ Ainsi, un accès à un débit entre 512 Kbit/s et 2 Mbit/s, bien que suffisant pour garantir les services nécessaires à l'intégration sociale, est généralement considéré comme insuffisant pour un usage confortable des services Internet.

concurrence que ces solutions induisent, sur le marché des réseaux d'initiative publique en premier lieu, sur celui du haut débit en second lieu, et enfin en termes d'articulation avec le développement du très haut débit.

II. La montée en débit au travers des solutions d'accès à la sous-boucle locale de France Télécom

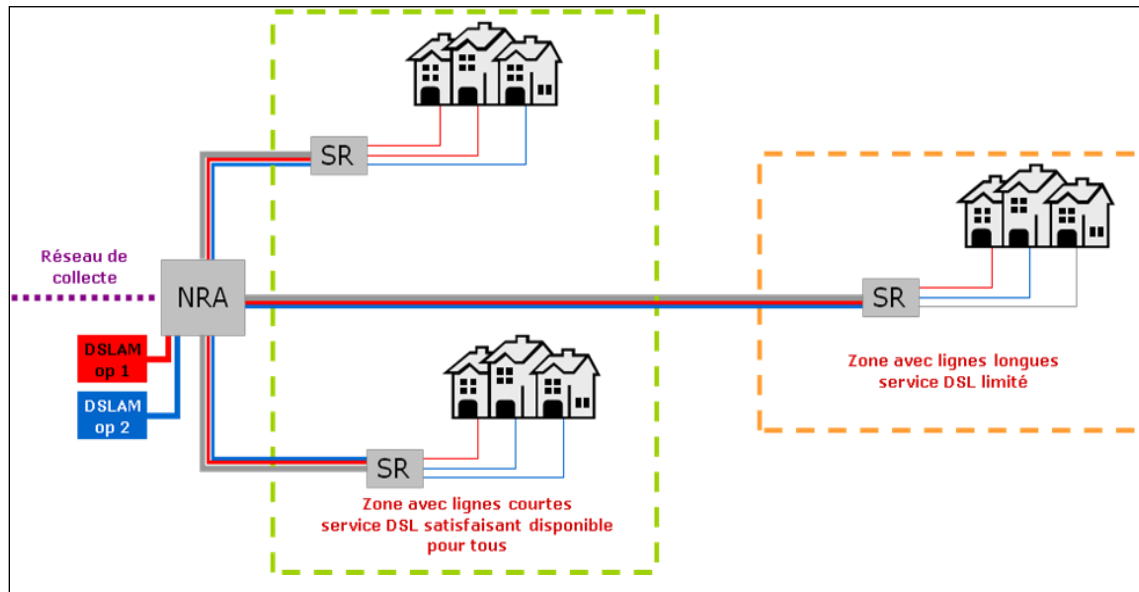
A. L'ACCES A LA SOUS-BOUCLE LOCALE DE FRANCE TELECOM

15. La boucle locale est constituée de plus de 30 millions de lignes, reliant les 13 000 répartiteurs téléphoniques (les NRA) aux locaux (logements, entreprises) des abonnés, en passant par l'échelon intermédiaire que sont les sous-répartiteurs (SR).
16. La sous-boucle locale est la partie de la boucle locale comprise entre les sous-répartiteurs et les terminaisons de ligne chez les abonnés. Il existe en France environ 130 000 sous-répartiteurs téléphoniques. La grande majorité des lignes passe par un sous-répartiteur ; il existe toutefois quelques lignes téléphoniques qui sont raccordées directement à un répartiteur.



Source : CETE de l'Ouest

17. Du fait de l'atténuation du signal transmis le long de la ligne, les technologies DSL présentent des limites de couverture. Le paramètre déterminant de ce point de vue est la longueur de la ligne entre l'équipement de réseau (DSLAM⁵) et l'abonné.



Source : ARCEP

18. Le dégroupage de la sous-boucle consiste pour France Télécom à offrir aux opérateurs alternatifs l'accès à sa paire de cuivre au niveau du sous-répartiteur. Le dégroupage au niveau du sous-répartiteur, plus proche de l'abonné que le NRA, permet de réduire l'atténuation du signal qui parvient à ce dernier et, de ce fait, d'augmenter le débit qu'il est possible d'offrir aux abonnés sur une zone d'emprise donnée.
19. Ainsi que l'ARCEP le mentionne, l'accès à la sous-boucle locale de France Télécom est une obligation pesant sur l'opérateur historique au titre du droit communautaire⁶. Cette obligation a ensuite été confirmée par les analyses de marché successives de l'ARCEP en 2005 et 2008⁷. L'article 110 de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a par ailleurs introduit dans le CPCE une disposition rappelant cette obligation⁸.
20. L'offre de référence de dégroupage de France Télécom prévoit dans son principe l'accès à la sous-boucle pour tout opérateur qui en ferait la demande. Aucun opérateur alternatif n'a cependant manifesté son intention d'utiliser cette possibilité au cours des dernières années,

⁵ Le DSLAM (*Digital subscriber line access multiplexer*) est un équipement actif qui permet d'assurer sur les lignes téléphoniques un service de type DSL (ADSL, ADSL 2+, SDSL, ...). Les DSLAM sont installés à l'intérieur des NRA.

⁶ Règlement communautaire n° 2887/2000 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale.

⁷ Décisions n° 05-0277 du 19 mai 2005 et n° 08-0835 du 24 juillet 2008 de l'ARCEP.

⁸ Article L. 38-4 CPCE (créé par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 - art. 110 -) : « Dans le respect des objectifs mentionnés à l'article L. 32-1, et notamment de l'exercice d'une concurrence effective et loyale au bénéfice des utilisateurs, les opérateurs réputés exercer une influence significative sur le marché de la sous-boucle locale sont tenus de fournir une offre d'accès à ce segment de réseau, à un tarif raisonnable. Cette offre technique et tarifaire recouvre toutes les dispositions nécessaires pour que les abonnés puissent notamment bénéficier de services haut et très haut débit ».

de sorte que les modalités opérationnelles n'ont pas encore été définies. Cette attitude est due notamment au fait qu'aucun revenu supplémentaire n'est espéré des clients, en raison du consensus consistant à maintenir un prix unique pour tous les clients, quel que soit le débit qui leur est proposé. Le souhait des collectivités de pouvoir disposer rapidement de solutions techniques leur permettant de s'engager dans des projets de montée en débit nécessite aujourd'hui de définir les modalités d'accès à la sous-boucle locale de France Télécom.

21. Deux solutions d'accès à la sous-boucle locale de France Télécom, NRA-ZO⁹ et NRA-HD¹⁰, ont déjà été mises en œuvre par France Télécom. La solution NRA-ZO, proposée par France Télécom depuis 2007, permet à l'opérateur historique d'apporter davantage de débit à l'ensemble des lignes dépendant d'un sous-répartiteur, qui est ainsi requalifié en NRA¹¹.
22. Saisi en 2004 par le SIPPAREC, le Conseil de la concurrence a rendu un avis n° [04-A-23](#) relatif aux conditions d'accès à la sous-boucle locale de France Télécom¹². Le Conseil a estimé dans son avis qu'il n'était pas exclu que « *le dégroupage au niveau du sous-répartiteur devienne, à moyen terme, une priorité pour les opérateurs, si ce n'est dans le cadre d'un déploiement massif, au moins pour répondre à certaines situations particulières* ». Jugeant « *prématuré de se prononcer sur la qualification précise de l'accès à la sous-boucle au regard des dispositions du droit de la concurrence* », le Conseil avait cependant tenu à rappeler « *la prééminence du principe de non-discrimination dans l'application du droit de la concurrence aux questions relatives au partage de l'usage d'une facilité essentielle* ».

B. LES DIFFERENTES HYPOTHESES TECHNIQUES IDENTIFIEES PAR L'ARCEP

23. Les travaux conduits par l'ARCEP depuis 2008 l'ont amenée à identifier trois hypothèses techniques d'accès à la sous-boucle locale de France Télécom : la bi-injection, le déport des signaux et le réaménagement.

⁹ Afin de répondre aux demandes des collectivités confrontées à des problèmes de zones blanches du haut débit, France Télécom, en tant que propriétaire et exploitant de la boucle locale téléphonique cuivre, a conçu la solution de réaménagement de réseau « NRA-Zone d'Ombre » (NRA-ZO). Elle consiste en la mise en place d'un DSLAM à proximité du sous-répartiteur, dans un nouvel espace (local, armoire) généralement à créer. Il en résulte une diminution notable des longueurs de lignes, et donc une extension des zones de couverture ADSL.

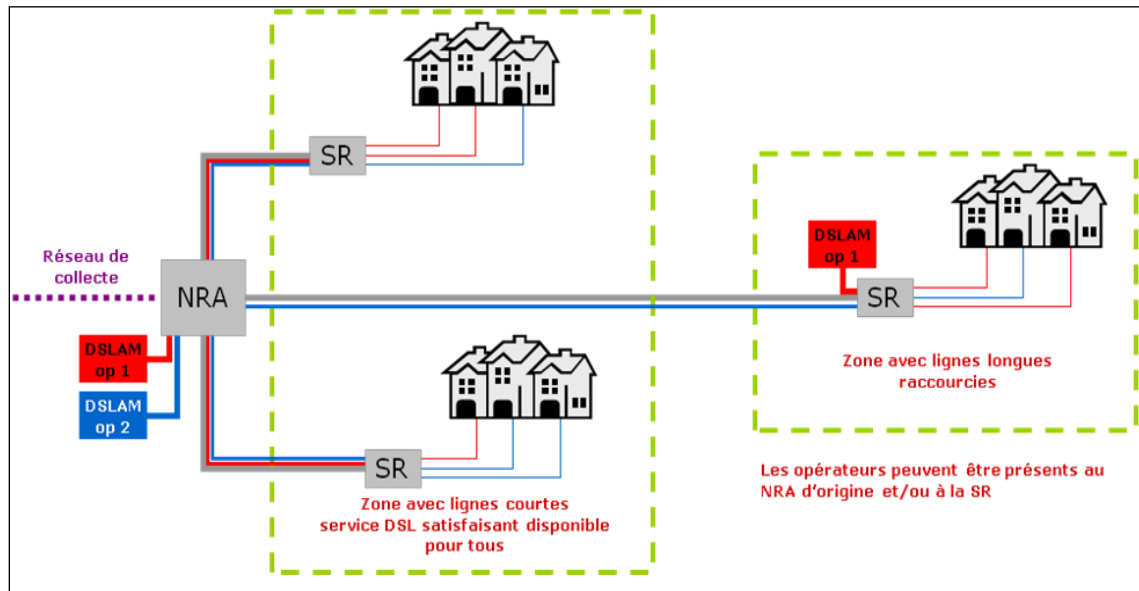
¹⁰ Contrairement aux NRA-ZO qui font largement appel au financement public par les collectivités, les « NRA-Haut Débit » (NRA-HD) sont réalisés sur les fonds propres de l'opérateur. Ils sont donc réalisés principalement dans les zones denses ou dans des zones d'activités.

¹¹ Cette offre, initialement destinée au traitement des lignes inéligibles au haut débit, a pu être utilisée à l'occasion de projets publics pour faire de la montée en débit, ainsi que le souligne l'ARCEP dans son « Compte rendu des travaux du Comité des Réseaux d'Initiative Publique » de septembre 2009 pour ce qui est du partenariat public-privé conclu par le Conseil régional d'Auvergne avec France Télécom http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/cr-travaux-crip-sept09.pdf

¹² Avis n° 04-A-23 du 20 décembre 2004 relatif à une demande d'avis du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de télécommunications (SIPPAREC) sur les conditions d'accès à la sous-boucle locale.

1. LA SOLUTION DE BI-INJECTION

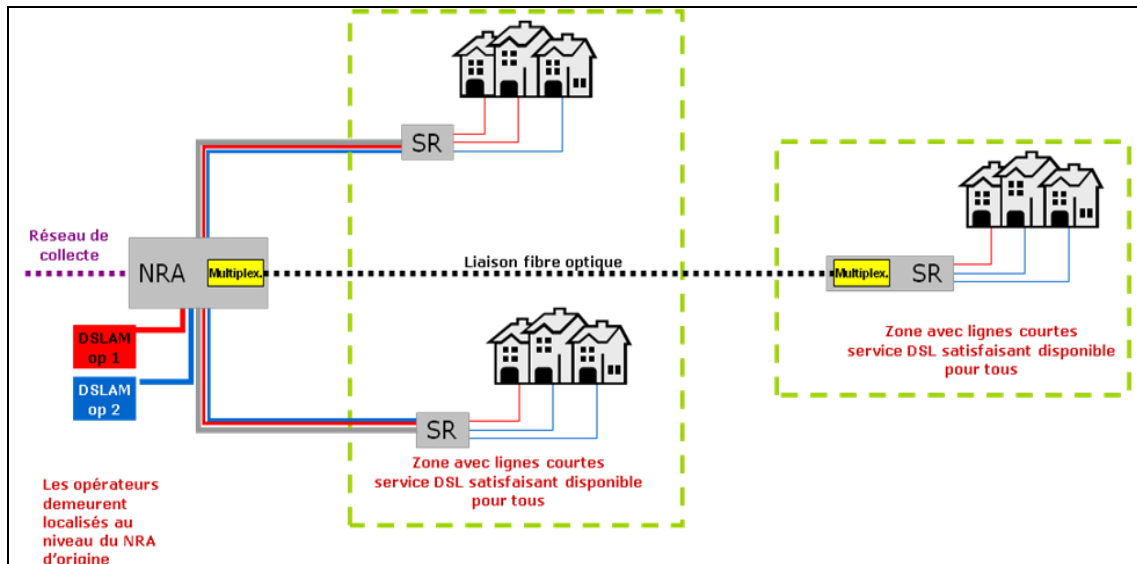
24. La solution de bi-injection consiste à injecter les signaux DSL indifféremment à la boucle (situation actuelle) et à la sous-boucle, ce qui présente l'intérêt pour chaque opérateur alternatif de pouvoir choisir entre être présent au NRA ou au SR, ainsi que présenté ci-dessous.



Source : ARCEP

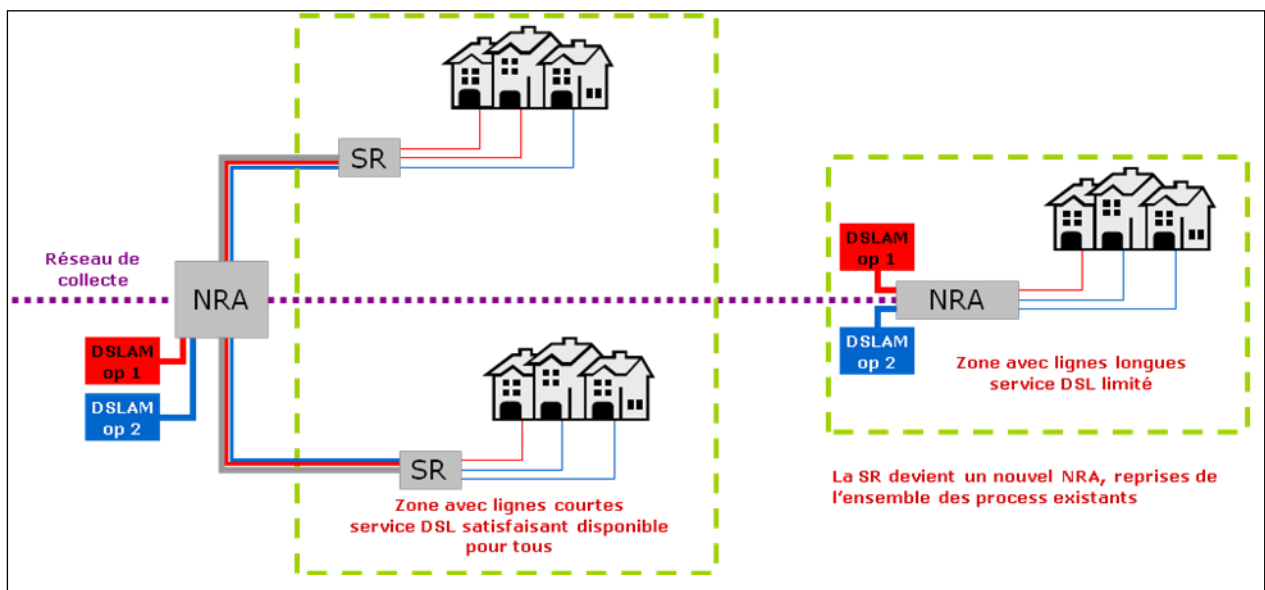
2. LE DEPORT DE SIGNAUX

25. La solution de déport de signaux consiste à multiplexer les signaux DSL à la sortie du NRA, à les transporter au moyen de liens en fibre optique jusqu'à la hauteur du sous-répartiteur puis, après les avoir démultiplexés, à les injecter sur les paires de cuivre desservant les abonnés. Cette solution présente l'intérêt de permettre aux opérateurs de demeurer localisés au sein des NRA d'origine, ainsi qu'illustré ci-dessous.



3. LE REAMENAGEMENT DE LA BOUCLE LOCALE DE FRANCE TELECOM

26. Cette solution consiste à établir un nouveau répartiteur à la hauteur du sous-répartiteur. La boucle locale est ainsi déviée pour recevoir l'injection des signaux DSL des opérateurs dégroupés qui doivent se réinstaller dans ce nouveau répartiteur. Seuls les équipements permettant d'émettre les signaux DSL sont déménagés, le commutateur téléphonique restant quant à lui au répartiteur d'origine. Cette solution existe déjà sous la forme de la solution NRA-ZO présentée *supra* et qui est dédiée au traitement des zones blanches du haut débit. Elle nécessite de pouvoir accueillir au nouveau répartiteur l'ensemble des opérateurs présents au répartiteur d'origine.



III. Les risques de distorsion de concurrence induits par la montée en débit par l'accès à la sous-boucle locale

27. A titre liminaire, il convient de rappeler qu'il n'appartient pas à l'Autorité de la concurrence, saisie d'une demande d'avis sur le fondement de l'article L. 36-10 du CPCE, de se prononcer sur la question de savoir si telle ou telle pratique d'une entreprise est contraire aux dispositions du code de commerce réprimant les ententes, les abus de position dominante ou de dépendance économique ou les prix abusivement bas. Seules une saisine contentieuse et la mise en œuvre d'une procédure contradictoire prévue au livre IV dudit code, sont de nature à permettre une appréciation de la licéité de la pratique considérée au regard desdites dispositions.
28. L'analyse des risques de distorsions de concurrence à laquelle il est procédé ne prétend pas être exhaustive.

A. SUR LE MARCHÉ DES RESEAUX D'INITIATIVE PUBLIQUE

29. Les opérateurs présents sur le marché des réseaux d'initiative publique¹³ répondent aux appels d'offres lancés par les collectivités territoriales, sous la forme notamment de marchés publics, de délégations de service public ou de contrats de partenariat.
30. Le Conseil de la concurrence, dans son avis n° [04-A-15](#)¹⁴, a souligné lors de l'émergence de ce marché l'importance des principes de transparence, de libre accès et d'égalité de traitement des candidats, qui, d'une manière générale, régissent la commande publique. Le Conseil avait également invité dans son avis les collectivités à « *tenir compte de la situation de position dominante détenue par France Telecom sur la boucle locale, reliant l'utilisateur aux réseaux de télécommunications, pour déterminer les conditions de leur intervention* », rappelant qu'au regard du droit de la concurrence, « *la jurisprudence nationale comme européenne demande aux autorités publiques d'intégrer dans leurs interventions les risques de comportements abusifs d'une entreprise partenaire en position dominante* ».
31. Dans le cadre de l'instruction du présent avis, les opérateurs ont attiré l'attention de l'Autorité sur les risques de distorsion de concurrence que les projets de montée en débit, au travers de solutions d'accès à la sous-boucle locale de France Télécom, sont susceptibles de faire peser sur le marché des réseaux d'initiative publique.
32. Tout d'abord, France Télécom est propriétaire de la boucle locale, et à ce titre dispose d'une meilleure connaissance de l'infrastructure à réaménager que ses concurrents. Le possible avantage conféré à l'opérateur historique du fait de cette asymétrie d'information pourrait avoir des conséquences sur le jeu de la concurrence. De même, le fait pour France Télécom d'avoir un accès privilégié à un certain nombre d'infrastructures de réseau utiles à la collecte dans le cadre d'un projet de montée en débit (par exemple les fourreaux, les

¹³ Les principaux délégataires de service public sont Orange Business Services (France Télécom), LD Collectivités (SFR), Eiffage, Axione, Altitude et Covage.

¹⁴ Avis n° 04-A-15 du 28 juillet 2004 relatif à la convention-type « Département innovant » de France Telecom.

poteaux, voire de la fibre) est également susceptible de conférer un avantage à l'opérateur historique face à ses concurrents.

33. Ensuite, une collectivité territoriale qui aurait, dans un premier temps, attribué à l'opérateur historique un projet public de couverture des zones d'ombre de type NRA-ZO, pourrait lancer ultérieurement un appel d'offres pour un projet de montée en débit. Il ne peut être exclu que l'attribution de ce premier projet apporte au seul opérateur France Telecom une connaissance privilégiée et anticipée du besoin local à couvrir et des projets d'équipement de la collectivité, aux dépens des autres candidats à l'appel d'offres.
34. Le Conseil avait également considéré dans son avis n° [04-A-15](#) précité que le même risque existe en ce qui concerne l'élaboration du cahier des charges de l'appel d'offres, avec l'éventualité que France Telecom ait la capacité d'influencer en amont la définition du besoin à satisfaire, la solution technique y répondant et la complémentarité avec son propre réseau.
35. Enfin, les informations recueillies par l'Autorité lors de l'instruction ont également mis en évidence les difficultés rencontrées par les délégataires de service public non intégrés à un fournisseur d'accès à Internet, lors de la réponse aux appels d'offres. En effet, seul un opérateur intégré, comme c'est le cas pour France Télécom présent à la fois sur le marché des réseaux d'initiative publique (sous la marque Orange Business Services) et sur celui du haut débit (sous la marque Orange), et dans une moindre mesure SFR et sa filiale LD Collectivités, est en mesure de s'engager auprès de la collectivité à ce qu'il y ait au moins un opérateur usager du réseau public, à savoir lui-même. A l'inverse, un délégataire de service public non intégré n'est pas en mesure de s'engager auprès de la collectivité sur la venue d'opérateurs de détail sur le réseau.
36. Il résulte de ce qui précède que France Télécom pourrait fausser le jeu de la concurrence sur le marché des réseaux d'initiative publique. En tant qu'opérateur intégré, à la fois propriétaire de la boucle locale et principal fournisseur d'accès à Internet, il pourrait notamment être tenté d'utiliser sa position sur l'un ou l'autre de ces deux marchés pour disposer d'un avantage concurrentiel sur les autres délégataires de service public. Si tel était le cas, les principes d'égalité d'accès et de traitement des candidats à la commande publique ne seraient pas respectés, avec le risque pour la collectivité d'être privée de l'amélioration des offres escomptée d'une mise en concurrence et d'encourir la mise en cause de la régularité de la procédure d'appel d'offres.

B. SUR LE MARCHE DU HAUT DEBIT

37. Les trois solutions techniques présentées *supra* (points 23 à 26) peuvent répondre aux obligations du cadre réglementaire existant, dans la mesure où elles constituent toutes les trois des solutions d'accès à la sous-boucle locale de France Télécom. L'ARCEP considère cependant qu'elles ne présentent pas toutes le même impact sur la concurrence.
38. Ainsi, le déport de signal est relativement neutre d'un point de vue concurrentiel, puisque cette solution permet aux opérateurs de demeurer localisés au sein des NRA d'origine. La solution de bi-injection pourrait, à moyen terme, avantager les plus gros opérateurs puisqu'elle amène chaque opérateur à arbitrer entre rester au répartiteur, avec le risque de

perdre des clients en dégroupage¹⁵, et investir au niveau du sous-répartiteur. Cet arbitrage avantagerait mécaniquement, selon l'ARCEP, l'opérateur historique, qui a des parts de marché plus importantes et peut donc plus facilement investir au sous-répartiteur. Enfin, la solution de réaménagement de la boucle locale lui semble être la plus dommageable au jeu de la concurrence, car elle entraîne une migration forcée de tous les opérateurs au niveau du sous-répartiteur. Les opérateurs alternatifs ne souhaitant pas installer leurs équipements actifs au niveau du sous-répartiteur seraient alors contraints, pour conserver leurs clients, d'acheter à l'opérateur historique des offres activées de type « bitstream » à France Télécom¹⁶.

39. La société France Télécom a attiré l'attention de l'Autorité sur le fait que la disponibilité de la solution de déport optique ne serait pas assurée au stade industriel. La société Ifotec rappelle cependant que la solution de déport optique qu'elle commercialise a fait l'objet de premiers déploiements en volume auprès d'opérateurs étrangers, tels que Maroc Télécom. L'Autorité de la concurrence est d'avis qu'une démarche volontariste pourrait être envisagée en direction de cette solution plus favorable sur le plan concurrentiel.
40. S'agissant des autres solutions techniques, l'ARCEP considère qu'il existe un risque que leur mise en œuvre ne soit l'occasion pour l'opérateur historique de reprendre des parts de marché à ses concurrents dans les zones dégroupées.
41. Ces zones sont, par définition, les plus concurrentielles et sont celles où l'opérateur historique a vu régulièrement sa part de marché diminuer depuis le dégroupage des répartiteurs par les opérateurs alternatifs, notamment en raison des offres innovantes proposées par ces derniers, telles que les offres « triple play ».
42. La mise en œuvre des solutions d'accès à la sous-boucle locale de France Télécom, dans le cadre de projets de montée en débit, est en effet susceptible de renforcer la position de France Télécom sur le marché du haut débit. Ainsi, tant la multiplication des points de présence (31 000 sous-répartiteurs potentiellement concernés par des projets de montée en débit, à comparer aux « seulement » 4 000 répartiteurs dégroupés par les opérateurs alternatifs) qu'une forte réduction de la mutualisation des équipements induite par la taille plus limitée des sous-répartiteurs est de nature à avantager l'opérateur disposant de la plus grande part de marché et, compte tenu de l'ampleur des opérations à réaliser, le plus solide financièrement et disposant d'une plus grande capacité de mobilisation.
43. Les représentants de la société France Télécom ont expliqué en séance que la montée en débit pourrait être ciblée sur 16 500 sous-répartiteurs, ce qui n'impacterait pas plus de 650 000 lignes dégroupées (sur un total de sept millions), compte tenu du faible taux (17 %) de dégroupage observé sur les sites correspondants. France Télécom ajoute que les projets de montée en débit s'étaleraient dans le temps, et que l'impact sur les opérateurs alternatifs serait alors limité.

¹⁵ Ainsi, selon SFR : « Pour un opérateur restant au NRA, sa progression de parc serait immédiatement arrêtée par la différence de performances, voire de services (TV) par rapport à la concurrence dégroupant au SR. Puis son parc déclinerait rapidement par le churn des clients existants vers des offres plus complètes, au même prix ».

¹⁶ Le bitstream est un type d'offre de gros permettant aux opérateurs alternatifs de louer des accès haut débit qui ont été activés par France Télécom. Ils doivent pour cela avoir raccordé au préalable un ou plusieurs points de livraison du réseau de France Télécom. Ils sont alors en mesure de proposer des services haut débit de détail dans les zones où ils ne sont pas présents au titre du dégroupage.

44. Il n'en demeure pas moins que les opérateurs alternatifs ayant déjà investi dans le dégroupage du répartiteur d'origine ne pourront que rarement réinvestir au niveau, cette fois-ci, du sous-répartiteur. Ils seraient alors contraints d'acheter des offres de bitstream à France Télécom pour conserver leurs clients. Or, ces offres sont plus coûteuses et ne permettent pas à ce jour de fournir des services de télévision.
45. Le recul du dégroupage constituerait donc une régression à la fois dans l'intensité concurrentielle et dans la capacité des acteurs à innover. Au final, les consommateurs ne seraient pas assurés de bénéficier des services et des niveaux de prix attendus du fait de la montée en débit¹⁷.
46. En outre, les chiffres avancés par la société France Télécom montrent que ce recul pourrait concerner 3,8 millions de foyers en termes d'éligibilité au dégroupage. A titre de comparaison, l'ARCEP estimait au 31 décembre 2008 que l'intervention des collectivités territoriales avait, en quatre ans, permis d'accroître cette éligibilité de 2 millions de foyers et de l'accélérer pour 2,6 autres millions.
47. En séance, SFR a par ailleurs fait remarquer que les travaux de l'ARCEP ne prévoyaient pas à ce stade de mesures d'accompagnement de la concurrence, afin que la mise en œuvre de l'accès à la sous-boucle locale ne crée pas de distorsions de concurrence sur le marché du haut débit, comme cela a pu être le cas dans d'autres pays européens¹⁸. La Commission européenne invite en effet les autorités de régulation sectorielle nationales à définir de telles mesures d'accompagnement sous la forme d'obligations *ex ante* imposées aux opérateurs exerçant une influence significative sur les marchés de gros du dégroupage et du bitstream¹⁹.
48. Enfin, des projets publics de montée en débit basés sur l'accès à la sous-boucle locale de France Télécom pourraient être vus comme procédant d'une simple modernisation du réseau de France Télécom à partir de fonds publics, ayant pour effet de renforcer la position déjà prééminente de l'opérateur historique. L'Autorité de la concurrence invite à cet égard les collectivités à s'assurer de la compatibilité de leurs projets avec les dispositions du TFUE, notamment ses articles 107 à 109 (ex-articles 87 à 89), concernant les aides d'Etat, dès lors que ces projets bénéficieraient d'un soutien public. L'Autorité renvoie par conséquent les collectivités aux lignes directrices relatives aux aides d'Etat dans le cadre du déploiement des réseaux haut débit publiées par la Commission européenne le 30 septembre 2009²⁰.

¹⁷ Les représentants de la société France Télécom ont confirmé en séance qu'Orange n'envisageait pas de fournir la télévision par ADSL au sous-répartiteur lorsqu'aucun opérateur tiers ne serait présent au titre du dégroupage au même sous-répartiteur. Les offres « triple play » nécessiteraient alors l'utilisation complémentaire d'une offre de télévision par satellite.

¹⁸ Les exemples étrangers tendent à démontrer que l'action à la sous-boucle favorise l'opérateur historique. Ainsi, aux Pays-Bas, Orange s'est retirée du marché suite au réaménagement massif de la boucle locale de l'opérateur historique néerlandais KPN.

¹⁹ Projet de recommandation de la Commission européenne portant sur les réseaux d'accès de nouvelle génération, en date du 12 juin 2009 :

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/library/public_consult/nga_2/090611_nga_recom mendation_spc.pdf

²⁰ Lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit (2009/C 235/04).

IV. L'articulation de la montée en débit et du déploiement des réseaux FttH

49. Le déploiement des réseaux FttH devrait se faire dans un premier temps dans ce que l'ARCEP a identifié comme étant des zones « très denses » (environ 20 % de la population). A l'inverse, le déploiement de réseaux en fibre optique par les opérateurs, dans les zones « semi-denses » (approximativement 50 % de la population) et « peu denses » (approximativement 30 % de la population) pourrait ne pas intervenir avant de nombreuses années. C'est pourquoi un certain nombre de collectivités envisagent le lancement de projets de montée en débit afin d'éviter l'établissement d'une nouvelle fracture numérique sur leurs territoires. Se pose alors la question de l'articulation géographique de ces projets avec le déploiement du FttH.
50. SFR considère qu'il convient de distinguer une zone « dégroupable » (sous-répartiteurs rattachés à des NRA dégroupés ou qui pourraient l'être dans un proche avenir²¹) d'une zone « non-dégroupable », et qu'en zone dégroupable, le déploiement de projets à la sous-boucle ne préparerait pas le déploiement FttH, mais s'y substituerait durablement et permettrait à l'opérateur historique de stopper un déploiement de fibre qui aurait été possible. SFR juge alors qu'il serait plus raisonnable de restreindre les projets de montée en débit à la zone non dégroupable. Selon l'opérateur, la montée en débit rendrait en effet plus difficile le basculement ultérieur des usagers vers la fibre.
51. Free estime quant à elle que le réaménagement de la sous-boucle locale de France Télécom induirait un cycle d'investissements pour les opérateurs, faisant obstacle au déploiement des réseaux FttH dans des zones où ils auraient été rentables.
52. Enfin, selon l'AVICCA²², « *une action à la sous-boucle doit être pertinente là où il ne sera pas possible d'envisager le FTTH à moyen/long terme* ». L'association considère en effet que la montée en débit a pour effet de diminuer l'appétence des clients à migrer sur les nouveaux réseaux à très haut débit, risquant de dégrader l'économie des futurs réseaux FttH, qu'ils soient d'initiative privée ou publique.
53. De même, il n'est pas certain que les infrastructures en fibre optique déployées dans le cadre des projets de montée en débit soient réutilisables pour le déploiement de réseaux FttH. Les représentants de l'ARCEP ont ainsi rappelé en séance que les points de mutualisation de la fibre optique pourraient ne pas correspondre aux sous-répartiteurs du réseau cuivre, compte tenu de la taille réduite de ces derniers, et que le sujet était encore l'objet de travaux. Par conséquent, l'AVICCA estime que « *l'action à la sous-boucle apparaît localement comme un moyen d'améliorer la situation, mais il est aussi globalement un palliatif coûteux* ».

²¹ Comme l'ARCEP l'a rappelé en séance, le dégroupage de la boucle locale est toujours en développement, au rythme de plus de 800 NRA par an. La zone dégroupable pourrait correspondre à environ 80 % de la population.

²² Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel.

54. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité considère qu'une intervention publique dans la première zone (où les opérateurs ont investi dans le haut débit et sont susceptibles de le faire dans le très haut débit à moyen terme), au travers de projets publics de montée en débit, ne semble pas pouvoir se justifier. C'est seulement dans la zone non-dégroupable (où les opérateurs n'ont pas investi dans le haut débit et sont peu susceptibles de le faire dans la fibre) que le déploiement à la sous-boucle peut être pertinent.

V. Conclusion

55. Au-delà du progrès technologique que représentent les nouveaux réseaux en fibre optique, le déploiement de ces réseaux constitue une étape décisive dans la dynamique concurrentielle que connaît le marché des communications électroniques en France. L'opportunité offerte aux opérateurs alternatifs de s'affranchir progressivement des infrastructures de l'opérateur historique pourra amener à terme à réduire le champ de la régulation sectorielle, notamment *ex ante*, au profit d'une seule régulation *ex post* par les règles du droit commun de la concurrence.
56. Compte tenu, par ailleurs, des risques concurrentiels soulignés dans le présent avis, l'Autorité de la concurrence recommande aux pouvoirs publics de privilégier le déploiement de réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné. Dans l'attente de ces derniers, les projets de montée en débit au travers des solutions d'accès à la sous-boucle locale de France Télécom doivent être réservés à des situations exceptionnelles, et en priorité aux zones non-dégroupables.
57. Au-delà de la responsabilité particulière qui incombe à France Télécom en raison de sa position concurrentielle, les collectivités territoriales doivent veiller à minimiser les risques de distorsion de concurrence, tant sur le marché des réseaux d'initiative publique que sur celui du haut débit. En ce qui concerne le premier de ces marchés, l'Autorité recommande aux acheteurs publics de rendre disponible toute information utile relative à la boucle locale de France Télécom à tout opérateur intéressé, avec le même degré de précision et dans les mêmes délais, ce qui suppose qu'ils aient accès à ces informations. Les collectivités pourraient également s'enquérir à l'avance de l'appétence des opérateurs de détail pour les projets de montée en débit qu'elles souhaitent lancer.
58. L'Autorité de la concurrence invite, par ailleurs, l'ARCEP à rendre plus ostensible le cadre d'intervention des collectivités territoriales, tant en matière de montée en débit que de déploiement des réseaux très haut débit en fibre optique. Il serait regrettable que les collectivités mettent en œuvre les premières par défaut d'information sur les secondes.

59. Il appartient également à l'ARCEP de s'assurer que les obligations existantes au titre de la régulation *ex ante* des marchés de gros du dégroupage et du bitstream sont suffisantes pour accompagner la montée en débit et, le cas échéant, de les compléter.

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

La secrétaire de séance,
Marie-Anselme Lienafa

La vice-présidente,
Françoise Aubert

© Autorité de la concurrence