

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

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

**COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE SUR LE FINANCEMENT DU DÉPLOIEMENT DES  
RÉSEAUX HAUT DÉBIT**

**16 juin 2014**

*Ce document rédigé par le Secrétariat de l'OCDE est un compte rendu détaillé de la discussion tenu lors de la session IV de la 57e réunion du Groupe de travail n°2 sur la concurrence et la réglementation le 16 juin 2014.*

*D'autres documents relatifs à cette discussion sont disponibles sur [www.oecd.org/fr/daf/concurrence/financing-of-roll-out-of-broadband-networks.htm](http://www.oecd.org/fr/daf/concurrence/financing-of-roll-out-of-broadband-networks.htm)*

Pour toute question concernant le présent document, veuillez contacter Mme Cristiana Vitale [cristiana.vitale@oecd.org].

**JT03390803**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

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



## TABLE RONDE SUR LE FINANCEMENT DU DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX À HAUT DÉBIT

### *Compte rendu de la discussion*

1. **Le Président** lance la table ronde sur le financement du déploiement des réseaux à haut débit et les implications en termes de concurrence en faisant remarquer que le secteur des télécommunications a énormément évolué depuis les discussions de l'OCDE sur le sujet il y a cinq ans. Le coût du déploiement de la fibre était alors considéré comme prohibitif et il semble, d'après les contributions à cette table ronde, que le déploiement de la fibre soit aujourd'hui commercialement viable dans les zones densément peuplées à revenu élevé. En revanche, pour couvrir l'ensemble du territoire national, il devrait faire intervenir des fonds publics, car sans subventions, il est peu probable que les opérateurs privés s'intéressent à certaines régions. Le Président explique que la table ronde sera donc centrée sur deux questions : d'une part le financement du haut débit et l'effet des subventions sur les incitations à l'investissement privé ; et d'autre part la promotion de la concurrence au niveau des infrastructures haut débit. Le Président donne ensuite la parole à Mme Philippa Biggs, experte de l'Union internationale des télécommunications (UIT), une institution spécialisée de l'ONU.

2. **Mme Philippa Biggs** (UIT) indique d'abord que l'UIT produit depuis plusieurs années des statistiques internationales pour ses 193 pays membres. Récemment, sous la direction de la Commission sur le haut-débit pour le développement numérique de l'UIT-UNESCO, l'UIT a publié un état des lieux du haut débit qui recense les progrès accomplis dans cinq domaines : politiques nationales sur le haut débit ; accessibilité économique du haut débit, taux de pénétration, niveau d'accès à l'internet, et fracture numérique hommes-femmes. Dans le premier domaine, à ce jour, 140 pays ont adopté un plan national sur le haut débit. Par ailleurs, un nombre croissant de pays s'est doté d'un « agenda numérique », de plus grande portée que les plans nationaux sur le haut débit. En termes d'accessibilité économique, Mme Biggs souligne qu'il est extrêmement complexe de comparer les prix de différentes offres dans 193 pays. L'objectif est toutefois de garantir un accès abordable (pour moins de 5 % du revenu mensuel moyen) aux services haut débit d'entrée de gamme dans les pays développés en 2015. Néanmoins, souligne Mme Biggs, les pays se sont pour la plupart fixé des objectifs très ambitieux en matière de couverture haut débit et de calendrier de déploiement. Concernant les troisième et quatrième domaines, le rapport fait apparaître d'énormes différences entre les régions : seuls 10 % des ménages ont accès à l'internet en Afrique contre 75 % dans les pays développés. On estime que le nombre de ménages connectés pourrait atteindre 40 % d'ici à 2017 à l'échelle de la planète. En revanche, comme le souligne Mme Biggs, de grandes incertitudes subsistent quant au taux de pénétration de l'internet. Par exemple, Google a récemment annoncé que 5 milliards de personnes n'étaient toujours pas connectées, alors que les estimations de l'UIT se situent autour de 4.3 milliards. L'UIT s'est par ailleurs efforcée de cartographier les réseaux existants. Enfin, la fracture numérique subsiste, les femmes étant moins présentes dans le cyberspace que les hommes.

3. **Le Président** remercie Mme Biggs et demande ce que fait l'UIT pour promouvoir une définition commune de la notion de « haut débit ».

4. M. Paltridge, de la Direction de la science, de la technologie et de l'innovation de l'OCDE, rappelle qu'il y a plus de dix ans, l'OCDE a défini le haut débit comme un débit supérieur à 256 kilobits par seconde. Certains pays souhaiteraient aujourd'hui revoir cette définition et relever la vitesse à partir de laquelle on peut parler de haut débit, mais cela devrait rester lettre morte pour le moment. En effet, offrir

un accès généralisé à plus haut débit serait trop coûteux pour de nombreux pays, en particulier pour les pays en développement.

5. Passant à la question du financement du haut débit, le **Président** donne la parole au délégué des États-Unis et demande pourquoi les villes ont déployé le haut débit et si l'efficacité de leurs investissements est contrôlée d'une quelconque façon.

6. Le **délégué des États-Unis** explique que dans son pays, les États, et par conséquent les autorités locales et municipales également, peuvent décider de la technologie à utiliser, de la superficie à couvrir, de permettre ou non un « écrémage », et des mécanismes d'incitation à mettre en place pour attirer les investissements. Le délégué précise qu'en 2009, une importante loi visant à stimuler le développement du haut débit pour soutenir la croissance économique a été votée. Le Congrès a en particulier créé un nouveau fonds, le *Broadband Technology Opportunities Program* (BTOP), géré par le ministère du Commerce et le ministère de l'Agriculture. Ces ministères ont décidé de cibler les institutions ancrées dans les collectivités et ce que l'on appelle le « kilomètre intermédiaire », c'est-à-dire les zones dans lesquelles le haut débit n'est pas très développé. Par ailleurs, chaque programme d'aide financière a été évalué à l'aune de diverses mesures de reddition de comptes pour vérifier que les ressources avaient été utilisées de façon efficiente. Au total, 7 milliards USD ont été alloués à ce jour pour soutenir les initiatives en faveur du haut débit.

7. Le **Président** fait remarquer que le Japon a déjà très largement déployé le haut débit mais que les coûts élevés de ce déploiement ont conduit les pouvoirs publics à accorder des prêts à faible taux d'intérêt, des garanties, des avantages fiscaux et d'autres types de subventions. Le Président demande si ces aides étaient destinées à des zones spécifiques et le cas échéant, sur quels critères ces zones ont été sélectionnées.

8. Le **délégué du Japon** répond que depuis 1991, les autorités japonaises utilisent les mesures énoncées par le Président pour soutenir l'amélioration des infrastructures japonaises de communication en renforçant les incitations aux investissements privés dans les technologies haut débit (pas uniquement la fibre optique). Ces mesures ne sont pas destinées à des zones particulières. Les exploitants privés, notamment les sociétés de télécommunications, ont cependant eu tendance à investir plutôt dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Les taux de pénétration dans les zones urbaines ayant atteint de très hauts niveaux, le gouvernement a accordé des subventions aux municipalités pour développer les infrastructures de télécommunications dans des zones dans lesquelles l'arrivée d'exploitants privés sur le marché était peu probable.

9. Le **Président** évoque ensuite la contribution de la Turquie, qui décrit les différents types d'intervention des pouvoirs publics dans le domaine du haut débit. Étant donné que 20 % des ménages turcs ont été fibrés en quelques années à peine, le Président souhaite savoir à quelle hauteur les pouvoirs publics ont financé le déploiement du haut débit et comment ce soutien varie en fonction des caractéristiques des zones et du niveau de revenu des ménages.

10. Le **délégué de la Turquie** explique que l'infrastructure du réseau fibre et la clientèle se sont considérablement développées entre 2010 et 2014 car l'autorité de régulation a introduit une 'trêve réglementaire' pour les réseaux fibre. En d'autres termes, le premier opérateur du marché n'était soumis à aucune obligation particulière. Il n'était par exemple pas obligé de donner l'accès à son infrastructure à des prix réglementés. Le délégué ajoute qu'a priori, les réseaux fibre continueront de bénéficier de cette trêve jusqu'à ce que les abonnements à la fibre concernent 25 % des ménages.

11. Le **Président** fait remarquer que seule l'UE soumet les subventions à un contrôle juridique. Les lignes directrices de 2009 relatives aux aides d'État dans le secteur du haut débit ayant récemment été révisées, le **Président** demande à la délégation de l'UE d'expliquer comment et pourquoi cette révision a été décidée.

12. Le **délégué de l'Union européenne** explique que les infrastructures haut débit de l'UE sont considérées comme capitales pour le développement économique et social. Par conséquent, l'UE a adopté un agenda numérique qui fixe des objectifs ambitieux pour le haut débit et prévoit notamment que d'ici à 2020, tous les Européens devraient avoir accès à l'internet à une vitesse d'au moins 30 Mbit/s avec des connexions internet de plus de 100 Mbit/s pour la moitié des ménages. Il faut néanmoins s'attendre à ce que le niveau des investissements privés soit trop bas pour atteindre ces objectifs, en particulier dans les zones les moins peuplées et donc à ce que des financements publics soient nécessaires.

13. La réglementation européenne sur les aides d'État vise à garantir des règles du jeu équitables pour tous les opérateurs de l'Union européenne et à éviter l'éviction de l'investissement privé. Les règles relatives aux aides d'État permettent également d'éviter les monopoles locaux. À cette fin, elles prévoient que l'accès en gros à l'infrastructure subventionnée doit être ouvert. Le contrôle des aides d'État contribue également à injecter de la concurrence dans des secteurs où il n'y en avait pas. Ainsi, sous certaines conditions, il est possible d'accorder une aide d'État au déploiement d'une nouvelle infrastructure concurrente. Enfin, pour accélérer le déploiement des réseaux d'accès de nouvelle génération, le très haut débit bénéficie de règles plus souples en matière d'aides d'État.

14. Le délégué de l'UE précise que l'aide d'État ne peut être accordée qu'une fois que la zone a été classée « blanche », « grise » ou « noire » par l'autorité qui octroie l'aide en fonction du degré de déploiement des infrastructures haut débit. Dans l'exercice de cartographie, il convient de prendre en compte tous les projets de déploiement de nouvelles infrastructures dans les trois ans. Les zones blanches sont celles où il n'existe pas d'infrastructure haut débit. Une zone est dite « grise » si elle compte un seul opérateur de réseau et « noire » si elle en compte au moins deux. Une fois la carte établie, les États membres doivent la soumettre à consultation publique, afin que les parties prenantes intéressées puissent se prononcer sur son exactitude. Une aide d'État peut ensuite être accordée aux zones blanches, mais aussi aux zones grises sous certaines conditions. Ces aides devraient être accordées au terme d'une procédure d'appel d'offres qui doit retenir l'offre économiquement la plus avantageuse. L'appel d'offres devrait respecter le principe de la neutralité technologique. Par ailleurs, conformément aux nouvelles règles, tout soumissionnaire retenu doit donner un accès en gros à son infrastructure, à un tarif fixé à partir d'une analyse comparative. Si aucun tarif n'est disponible publiquement, il appartient au régulateur national de fixer un tarif raisonnable et juste. Enfin, l'autorité nationale chargée de l'octroi de l'aide doit assurer un suivi du projet à toutes ses étapes et mettre en œuvre le mécanisme de récupération lorsqu'un projet dont le budget dépasse 10 millions EUR dégage des bénéfices extraordinaires.

15. Le délégué explique que les lignes directrices de 2009 ont été révisées car il apparaissait nécessaire d'y apporter certaines modifications pour faire en sorte que les objectifs fixés dans l'Agenda numérique soient atteints. Aucun changement radical n'est cependant à noter. La principale modification est l'assouplissement des conditions d'accès aux réseaux NGA ultrarapides qui offrent un débit supérieur à 100 mégabits par seconde. Pour le reste, les lignes directrices révisées contiennent essentiellement des précisions permettant de garantir la neutralité technologique. En outre, le critère de compatibilité a été affiné, notamment en ce qui concerne l'accès en gros ouvert. Des changements mineurs ont également été apportés aux exigences de transparence ; par exemple, les informations relatives au montant de l'aide accordée, au bénéficiaire et à la technologie utilisée doivent être publiées sur un site internet central. Enfin, le rôle du régulateur national a été renforcé : le régulateur doit par exemple garantir que les tarifs de l'accès en gros qui ont été fixés sont raisonnables.

16. Le délégué de l'UE évoque ensuite un récent événement dans le domaine du haut débit : l'adoption du nouveau règlement général d'exemption par catégorie, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014. Le règlement exempt les États membres de l'obligation de notification pour les projets d'aide d'État ne créant à première vue pas de problème de concurrence. Cela concerne en particulier les projets de haut débit dans les zones « blanches » où l'aide est de surcroît allouée de façon ouverte, transparente et non

discriminatoire, où les tarifs d'accès sont fixés à partir d'analyses comparatives et où un mécanisme de récupération s'applique pour les projets de plus de 10 millions EUR dégageant des bénéfices extraordinaires.

17. Le **Président** souligne qu'en France, les aides d'État ne sont accordées que pour les zones où les investissements privés ne seraient pas rentables. Il demande au délégué de la France d'expliquer comment ces zones sont définies et comment est prise en compte l'incitation négative à investir liée à l'octroi de subventions.

18. Le **délégué de la France** répond qu'on peut distinguer différents types de zones : les zones denses où plusieurs opérateurs peuvent se concurrencer, chacun investissant dans sa propre infrastructure, et les zones moins denses où l'éventualité d'investissements est faible, voire nulle. Pour déterminer les zones n'attirant pas les investissements privés, les opérateurs ont été invités, en 2010, à indiquer s'ils étaient intéressés par un co-investissement dans chacune des zones moins denses du pays. Les opérateurs ont manifesté un intérêt pour environ 3 400 municipalités, soit environ 57 % de la population française. Ces zones ont été classées « grises ». Les zones qui n'ont suscité l'intérêt d'aucun opérateur ont été classées « blanches ». Des subventions publiques ont donc été allouées à ces dernières. En termes d'exigences technologiques, les opérateurs devaient installer des réseaux FTTH (fibre jusqu'à l'abonné) dans les zones denses et les zones « grises », alors que plusieurs technologies pouvaient être déployées dans les zones « blanches » afin de faciliter la couverture et de réduire les coûts. Si cette distinction est faite, c'est qu'on a considéré que dans les zones denses, il était nécessaire d'avoir une technologie standard en raison de l'obligation de partager certaines parties de l'infrastructure.

19. Le **Président** se tourne ensuite vers les Pays-Bas et observe que dans ce pays, deux principaux types de réseaux - câblé et téléphonique – coexistent. Il souligne également que les pouvoirs publics sont intervenus pour garantir le déploiement de la fibre jusqu'à l'abonné sur l'ensemble du territoire. Le **Président** se demande néanmoins pourquoi il a aussi fallu subventionner le déploiement de la fibre dans une zone aussi dense qu'Amsterdam, alors que les conditions de concurrence entre deux grands fournisseurs étaient déjà saines.

20. Le **délégué des Pays-Bas** souligne que la priorité des autorités est de veiller à offrir les bonnes incitations à l'investissement privé. La contribution des Pays-Bas donne deux exemples d'intervention des pouvoirs publics : un dans une petite ville où les aides d'État ont été interdites, et un à Amsterdam où la prise de participation de la ville dans une société construisant des réseaux optiques n'a pas été considérée comme une aide publique et a donc été approuvée. Dans le cas d'Amsterdam, les pouvoirs publics sont intervenus en 2007, au début du déploiement de la fibre. On a jugé que l'infrastructure n'avait pas été subventionnée par la ville d'Amsterdam malgré la prise de participation de la municipalité dans une société de fibre. En 2009, la ville d'Amsterdam vend sa participation à un investisseur privé (Reggefibre), qui est ensuite repris par l'opérateur historique. Depuis, KPN/Reggefibre a déployé la fibre sur plus de 25 % du territoire national. Rétrospectivement, l'intervention de la ville d'Amsterdam en 2007 était prématurée.

21. Le délégué souligne ensuite que ces dernières années, on a constaté que plusieurs réseaux étaient capables d'offrir des débits de nouvelle génération. Par exemple, l'opérateur du réseau câblé a beaucoup investi dans la norme DOCSIS, qui permet au réseau d'offrir jusqu'à 200 mégabits par seconde de débit, soit bien plus que l'objectif fixé dans l'agenda numérique. Par ailleurs, les réseaux cuivre améliorés pourraient bientôt permettre un débit de plus de 100 mégabits par seconde. Ainsi, le marché pourrait bien offrir des possibilités bien supérieures à celles attendues. Avant d'octroyer des fonds publics, il convient donc de s'assurer qu'aucune entreprise privée n'investit dans les nouvelles technologies et leur déploiement. Par exemple, même dans les zones rurales des Pays-Bas, les acteurs du marché hésitent encore sur la/les technologie(s) à mettre en œuvre pour combler les lacunes en termes d'accès aux services numériques.

22. Pour conclure, le délégué avance que le rôle des pouvoirs publics et des régulateurs devrait être d'encourager l'investissement privé. Par exemple, aux Pays-Bas, la concurrence entre deux réseaux couvrant l'ensemble du territoire incite fortement les acteurs du marché à investir dans la technologie de nouvelle génération. Mais les Pays-Bas ayant une forte densité de population et donc peu de zones « blanches », les coûts d'investissement et les risques sont assez limités par rapport à de nombreux autres pays. Pour créer les bonnes incitations à l'investissement privé, les pouvoirs publics pourraient par exemple simplifier les procédures d'investissement et les régulateurs devraient mettre en œuvre les règles relatives à l'accès qui réduisent les risques pour les investisseurs. Par exemple, en 2009, le régulateur a mis en place un modèle prenant en compte les dépenses en capital réelles pour que les investisseurs puissent au moins espérer leur équivalent en retour. Le régulateur a également permis des retours plus importants pour compenser le fait qu'investir dans la fibre est plus risqué. Le délégué ajoute que l'intention du régulateur est de prolonger le cadre de réglementation existant d'une durée de plus de trois ans afin d'encourager les investissements. Le délégué conclut en expliquant que de son point de vue, la recommandation de la Commission européenne sur la non-discrimination et les tarifs orientés vers les coûts, émise en 2013, fait peser trop de risques sur les investisseurs.

23. Le **Président** fait remarquer que le déploiement du haut débit a été laissé aux forces du marché au Danemark également, où les aides d'État n'ont été accordées que dans de rares cas, par exemple dans la petite île de Bornholm. Il demande au délégué s'il existe des lignes directrices indiquant où des subventions peuvent être envisagées.

24. Le **délégué du Danemark** indique que Bornholm est actuellement le seul exemple de zone ouvrant droit aux aides d'État et que l'île a reçu 60 millions DKK. Les autorités attendant néanmoins une carte suffisamment détaillée des accès à l'internet haut débit et les rapports sur les conditions de concurrence sur le marché des télécommunications pour déterminer si une plus forte intervention publique est nécessaire. Il pourrait donc y avoir à l'avenir d'autres exemples d'octroi d'aides d'État même si en général, le gouvernement danois, qui a tendance à s'en remettre aux forces du marché, est réticent à intervenir. Le délégué conclut en indiquant que pour le moment, aucun nouvel investissement de fonds publics n'est prévu.

25. Le **Président** demande ensuite à la Lituanie sur quels critères elle a défini les zones admissibles au bénéfice d'aides d'État et si l'impact des subventions sur l'incitation à investir a été pris en compte.

26. Le délégué de la **Lituanie** précise qu'avant l'octroi des aides, l'autorité compétente a organisé une consultation publique afin de savoir si des entreprises étaient disposées à investir dans certaines régions et que les zones « blanches » ont été définies en fonction des réponses. Les investisseurs privés s'étant globalement montrés disposés à investir dans l'ensemble du pays, les investissements publics n'ont pas été très importants et 97 % de la population a accès à l'internet en haut débit.

27. Le **Président** souligne qu'en Suède, plusieurs villes ont joué un rôle dans le déploiement d'infrastructures de haut débit, bien que la décision d'investir dans ce déploiement ait été laissée dans une large mesure au marché. Il demande à la Suède de préciser.

28. Le **délégué de la Suède** confirme qu'en Suède, le déploiement du haut débit a été soumis aux lois du marché et qu'il s'est fait à l'échelle locale avec une certaine coordination de la part des autorités nationales. L'autorité de la concurrence, en collaboration avec l'autorité de régulation des télécommunications et l'association suédoise des autorités locales, a préparé un document stipulant des principes clairs sur les limites de l'intervention municipale sur le marché du haut débit. La Suède n'étant pas un pays à forte densité de population, une intervention publique était nécessaire pour garantir le déploiement du haut débit dans les zones isolées. Le délégué souligne qu'en Suède, les entreprises

municipales ont en grande partie la charge du logement locatif, ce qui explique que nombre d'entre elles soient impliquées dans le déploiement.

29. Cependant, des investissements municipaux ont fréquemment été réalisés dans des situations où les limites à l'action municipale n'étaient pas établies clairement dans le droit public suédois. D'après le droit public, les autorités et les entreprises locales ne peuvent mener ou soutenir des activités que si elles profitent à l'intérêt général de la région concernée. Par ailleurs, les entreprises municipales ne sont pas autorisées à dégager de bénéfices. Les municipalités sont donc contraintes d'agir d'une façon qui n'est pas neutre du point de vue de la concurrence car elles ne peuvent réaliser de bénéfices comme le fait le secteur public. Deux questions se sont posées : quel niveau de bénéfice autoriser pour couvrir les dépenses en capital sans basculer sur le problème des aides d'État ? Que faire si les bénéfices dégagés dépassent les dépenses en capital ? Le débat a donné lieu à quelques propositions visant à clarifier la réglementation applicable. Le délégué ajoute que les entreprises municipales sont soumises au droit suédois de la concurrence comme toute autre entreprise et qu'en 2010, la Suède a introduit une disposition spécifique réglementant l'action du secteur public sur le marché et qui oblige les entreprises publiques à donner accès à leur infrastructure. L'impact de cette disposition n'a pas encore pu être évalué. Néanmoins, la plupart des infrastructures de réseau municipales ont été ouvertes aux concurrents. Le délégué conclut en disant qu'à ce jour, l'autorité suédoise de la concurrence n'a pas considéré que la réglementation actuelle était problématique au regard de la politique de la concurrence, bien que la disposition sur les infrastructures de réseau ciblant les autorités locales pose des problèmes de neutralité sur le plan de la concurrence.

30. Le **Président** demande comment le système de subventions fonctionne au Royaume-Uni, où plus de 70 % des ménages sont connectés au très haut débit et où ce très fort taux de pénétration est dû à des subventions publiques.

31. Le **délégué du Royaume-Uni** répond que dans son pays, pour le déploiement du très haut débit, il existe un programme national fondé sur le « financement de compensation » par lequel le secteur public accorde les subventions nécessaires pour compenser l'éventuel manque à gagner de l'investisseur privé. Ce dernier supportera l'intégralité du risque si le taux de pénétration du haut débit n'atteint pas 20 % ; si le taux de pénétration est supérieur à 20 %, il existe un mécanisme de partage du risque qui permet au secteur public de récupérer une partie des recettes supplémentaires et de les réinvestir dans le déploiement de l'infrastructure haut débit.

32. Le **Président** évoque une étude du ministère allemand de l'Économie, citée par le BIAC, qui conclut qu'une couverture nationale en haut débit à au moins 50 mégabits par seconde est possible pour quatre à cinq fois moins cher que la fibre optique seule grâce à une combinaison de technologies. Il demande si cela permettrait de réduire, voire supprimer, les besoins de subventions.

33. Le **BIAC** souligne pour commencer qu'il est évident que le développement du haut débit de nouvelle génération est capital pour la croissance économique et l'inclusion sociale ainsi que pour la cohésion régionale. La Banque mondiale estime par exemple que chaque hausse de 10 % du taux de pénétration du haut débit induit une croissance de 1.3 % du PIB dans les pays en développement. Le délégué évoque ensuite les objectifs fixés par la Commission européenne dans son agenda numérique pour 2020 sur le déploiement du haut débit, comme par exemple que 100 % des Européens aient accès à l'internet à un débit d'au moins 30 Mbit/s avec des connexions de plus de 100 Mbit/s pour 50 % des ménages. Le délégué explique ensuite que pour atteindre ces objectifs ambitieux, il est nécessaire qu'opérateurs privés et organismes publics se complètent. En effet, dans certaines zones géographiques, il n'est pas réalisable de déployer des réseaux haut débit sans intervention publique. Lorsque celle-ci est nécessaire, elle doit être la plus efficiente possible.

34. Le BIAC rappelle les trois grands principes de l'efficience d'une intervention publique : Premièrement, il ne devrait pas y avoir d'éviction de l'investissement privé. Deuxièmement, toutes les subventions devraient être technologiquement neutres et troisièmement, l'accès de gros devrait être possible sur tous les réseaux subventionnés. Dans cet esprit, les lignes directrices et le cadre juridique sur le haut débit fournis par la Commission européenne requièrent d'établir une carte de la couverture géographique existante et de celle prévue dans un avenir proche pour cerner les potentielles défaillances du marché, afin d'éviter que des interventions aient lieu dans des régions qui n'en ont pas besoin. Par ailleurs, des consultations publiques et des engagements crédibles de la part des opérateurs annonçant qu'ils investiront dans certaines zones sont essentiels. La sélection doit se faire via une procédure de mise en concurrence. Le délégué confirme également qu'une combinaison de plusieurs technologies est susceptible de faire sensiblement baisser le coût de déploiement des réseaux d'accès de nouvelle génération, et que par conséquent la neutralité technologique des subventions est capitale pour un résultat le plus efficace possible. Malheureusement, selon le BIAC, le cadre juridique n'a pas toujours suivi ces principes. Si les lignes directrices de l'UE sur le haut débit respectent le principe de la neutralité technologique et prennent en compte la demande de services de gros pour cerner les produits de gros que le bénéficiaire de l'aide devait offrir, on ne peut en dire autant du règlement général d'exemption par catégorie. Le BIAC conclut que ce règlement devrait être aligné sur les lignes directrices pour de meilleurs résultats.

35. Le **Président** conclut que les nouveaux progrès technologiques ont permis de proposer des débits élevés grâce à la combinaison de plusieurs technologies, dont des technologies anciennes (telles que le cuivre) et que d'autres avancées sont à prévoir.

36. Le **délégué de l'Australie** explique que son pays a adopté une approche qui diffère beaucoup de l'expérience de la plupart des pays. Pour déployer le haut débit dans l'ensemble du pays, le gouvernement australien a créé et financé la société publique NBN, chargée de construire un réseau haut débit. NBN a vocation à fournir du haut débit de gros uniquement, avec obligation d'accès ouvert. Par ailleurs, il a été décidé que les éléments du réseau haut débit de Telstra, à l'origine l'opérateur public verticalement intégré, et le deuxième opérateur de télécommunications, le câblo-opérateur Optus, seraient intégrés à NBN pour former un réseau unique fournissant des services de gros réglementés pendant que plusieurs opérateurs concurrents fourniraient des services de détail.

37. Malheureusement, le déploiement de l'infrastructure a coûté plus cher que prévu et a subi d'importants retards. L'année dernière, le gouvernement a donc lancé un examen stratégique. Le plan initial, qui était d'installer la fibre sur l'ensemble du territoire, a été abandonné au profit de technologies fondées sur les lignes fixes, selon les caractéristiques locales. Le délégué souligne que la réglementation de NBN est en cours de révision, notamment en ce qui concerne le degré d'intervention des pouvoirs publics et les possibilités d'introduire de la concurrence au niveau des infrastructures.

38. Le **délégué du Chili** explique que son pays a accordé des subventions aux infrastructures haut débit pendant près de 30 ans. Les subventions étaient allouées aux sociétés qui en demandaient le moins. En 2011, le tribunal de la concurrence a recommandé d'en modifier le régime existant de sorte que les subventions soient accordées aux entreprises qui proposeront les prix les plus bas aux consommateurs. Mais aucune décision n'a encore été prise quant à la mise en œuvre de cette recommandation. Pour finir, le délégué indique que les subventions ne peuvent être renégociées que deux fois et que l'opérateur doit ensuite assumer l'intégralité du risque du projet.

39. Le **Président** passe ensuite au deuxième point de la table ronde : la concurrence au niveau des infrastructures dans les services haut débit. Pour commencer, il rappelle que dans le haut débit, cette concurrence existe déjà, en particulier dans les pays où traditionnellement, l'industrie du câble et un fournisseur de services de télécommunications opèrent côte-à-côte dans la plupart des zones géographiques. Le **Président** souligne qu'en Suisse, les acteurs du marché ont décidé que dans certaines



zones, quatre fibres optiques gérées par Swisscom, l'opérateur de télécommunications historique du pays, et un service public local seraient posées dans chaque foyer. Swisscom et les services publics locaux ont notifié leur accord de coopération. Le **Président** souhaite savoir pourquoi la Suisse estime nécessaire de mettre quatre opérateurs en concurrence et quelle est la nature de l'accord entre les services publics locaux et Swisscom.

40. Le **délégué de la Suisse** précise d'abord qu'en Suisse, la réglementation sur les télécommunications ne s'applique qu'au cuivre, pas à la fibre. Concernant l'actualité évoquée par le **Président**, le délégué explique que ce processus a été entièrement lancé par les services publics locaux et leur décision d'entrer sur le marché de la fibre. En réaction, Swisscom a également décidé d'avoir son propre réseau optique et a invité les services publics à coopérer. L'autorité de la concurrence s'est penchée sur la question lorsque les services publics locaux et Swisscom ont notifié leurs accords de coopération relatifs à la construction de plusieurs réseaux fibre contigus. Ces accords de coopération contenaient des clauses potentiellement anticoncurrentielles, notamment celle qui prévoit que seuls les services publics peuvent offrir de la fibre brute ou qu'une partie peut notifier à l'autre partie une discrimination par les prix afin de maintenir un certain niveau de prix, ce qui pourrait effectivement éliminer une concurrence agressive sur les prix. Le délégué explique que bien que la Commission de la concurrence suisse ne puisse interdire ces clauses, elle peut menacer d'imposer des sanctions à l'avenir car ces clauses ont été soumises à une évaluation *ex-post*. Au bout du compte, les entités ont mené à bien le déploiement sans les clauses qui suscitaient des inquiétudes sur le plan de la concurrence.

41. Le délégué reconnaît que la solution suisse supposait d'importantes dépenses en capital, mais souligne qu'elle fait naître la concurrence entre les fournisseurs. Néanmoins, en raison de la très étroite collaboration entre Swisscom et les services publics, il admet que le risque de les voir appliquer les clauses anticoncurrentielles, bien que supprimées de l'accord officiel, existe. Globalement, le délégué voit des signes encourageants de concurrence active entre les fournisseurs et juge que la récente arrivée de la première offre d'accès à l'internet par la fibre a entraîné une réelle baisse des prix.

42. Le **Président** demande si l'autorité belge de la concurrence a été associée de près ou de loin au projet de déploiement du haut débit du gouvernement, qui prévoyait une coordination systématique entre les régions, les collectivités, les municipalités et les opérateurs.

43. Le délégué de la **Belgique** explique que le ministère de l'Économie a élaboré un plan national pour le déploiement du haut et très haut débit, qui doit encore être approuvé par le nouveau gouvernement. Ce plan a été conçu pour ouvrir le marché aux nouveaux opérateurs afin d'instaurer une véritable concurrence, même s'il existait déjà une certaine forme. Pour que le plan réussisse, il serait nécessaire de coordonner soigneusement l'action du secteur public et du secteur privé. Il est actuellement envisagé que l'autorité fédérale de régulation, et non l'autorité de la concurrence, soit directement impliquée dans ce plan.

44. Le **Président** souhaite examiner les mises aux enchères des fréquences 4G lancées en Colombie en 2012 et 2013 ainsi que le rôle joué par l'autorité de la concurrence.

45. Le **délégué de la Colombie** répond qu'une étude sur ce secteur menée par le gouvernement a détecté un risque de position dominante sur le marché mobile. L'autorité de la concurrence a donc joué un rôle de médiateur entre le régulateur, l'institution chargée d'attribuer les fréquences et les acteurs du marché pour les convaincre de l'importance d'un processus de mise en concurrence pour l'attribution du spectre.

46. Le **Président** demande s'il y a des commentaires et d'autres présentations.

47. Le **délégué du Mexique** informe que le Mexique a décidé d'avoir un nouvel exploitant public-privé pour l'accès de gros. Le ministère des Communications et des Transports est chargé de ce projet et l'Institut fédéral des télécommunications est chargé de la réglementation. L'objectif est d'avoir un réseau haut débit couvrant l'ensemble du territoire, financé par des investissements publics et privés et offrant un accès sans fil en utilisant une grande partie de la bande des 700 mégahertz. Le réseau utilisera également le réseau optique de la Commission fédérale de l'électricité. Il devrait devenir opérationnel avant la fin 2018 et ne proposer que des services de gros aux exploitants et aux opérateurs virtuels sur une base non discriminatoire. Le délégué ajoute que dans le processus de mise en place d'un exploitant public-privé, le Mexique a particulièrement veillé à ce que toutes les réglementations soient conformes au principe de neutralité sur le plan de la concurrence, et à ce que l'intervention des pouvoirs publics, ainsi que leur rôle d'investisseur, soit clairement définis.

48. Le **délégué de l'Allemagne** indique que la question de savoir quel est le meilleur moyen de financer l'expansion du haut débit est vivement débattue en Allemagne également. Le problème du financement est l'une des raisons pour lesquelles l'Allemagne est en retard en termes de déploiement du haut débit par rapport au scénario prévu il y a quelques années. Au début de la dernière législature, le gouvernement a donc appelé les autorités compétentes à examiner les options disponibles pour déployer le haut débit sans retreindre la concurrence. On pensait que l'expansion du haut débit pourrait tirer profit d'une coopération entre les grands acteurs nationaux et les acteurs régionaux. En 2010, l'autorité allemande de la concurrence a publié une analyse complète des possibles formes de coopération entre différents types de sociétés, qui mettait en particulier l'accent sur la possibilité d'une expansion parallèle et complémentaire du réseau, avec ou sans la participation de Deutsche Telekom, l'opérateur de télécommunications historique. L'autorité a également examiné en détail plusieurs projets de coopération avec des entreprises. Ces projets n'ont néanmoins pas vu le jour parce que les entreprises n'ont pas trouvé de terrain d'entente : non seulement le coût de l'expansion était élevé, mais la demande d'une meilleure capacité de transmission était devenue forte.

49. Le délégué souligne que le secteur ne cesse de demander un assouplissement de la réglementation et de l'application du droit de la concurrence, au motif que les recettes en Allemagne sont généralement plus basses qu'ailleurs dans le monde et que s'opère un arbitrage entre concurrence et investissement. Selon le délégué, il n'est en revanche pas évident que les recettes supplémentaires dégagées grâce à une diminution de la concurrence soient effectivement réinvesties. Les investissements en Allemagne ont été réalisés dans un contexte de concurrence au niveau des infrastructures entre câblo-opérateurs et sociétés de télécommunications. Par conséquent, assouplir la réglementation au profit des opérateurs en place et au détriment de la concurrence n'est pas la bonne stratégie.

50. Autre argument souvent avancé par le secteur, l'application du droit de la concurrence empêche la concentration, et donc les économies d'échelle, ce qui serait pourtant bon pour les investissements. Cela ne semble toutefois pas se vérifier dans les faits. Si les économies d'échelle étaient si importantes, les fournisseurs individuels saisiraient davantage les opportunités d'expansion sur d'autres marchés géographiques. Le délégué conclut en disant que les mesures visant à accélérer la création d'un marché intérieur devraient être renforcées, c'est-à-dire que les obstacles à l'entrée devraient être encore réduits et que les aides d'État devraient être utilisées raisonnablement et uniquement lorsque cela est nécessaire.

51. Le **délégué de l'Italie** explique que l'agenda numérique de son pays suit clairement le modèle de l'agenda numérique européen. L'Italie a déjà rempli le premier objectif de l'UE en matière de haut débit car quasiment 100 % de sa population a accès au haut débit de base. Le taux de couverture du réseau fixe de prochaine génération reste néanmoins l'un des plus bas d'Europe. L'Italie est donc en retard en ce qui concerne le deuxième objectif de l'agenda numérique.

52. Les plans d'investissement des principaux opérateurs de réseaux semblent indiquer que d'ici à 2017, 50 % de la population pourrait être couverte par le réseau haut débit de nouvelle génération. Le problème est que ces plans se concentrent sur une technologie spécifique (FTTC, « fibre jusqu'à l'armoire de rue »), une approche qui n'est pas réaliste, et qu'ils ne sont pas assortis de plans opérationnels détaillés. Par ailleurs, les principaux opérateurs investissent pour ainsi dire tous dans les mêmes zones très denses. Dans ces circonstances, l'autorité italienne de la concurrence et l'autorité de régulation des télécommunications ont lancé une enquête pour déterminer si le fait que le principal opérateur se centre sur la FTTC risquait de compromettre la réalisation des objectifs de l'agenda numérique et si les partenariats public-privé pouvaient favoriser les investissements, en particulier dans les zones grises.

53. Le **délégué des États-Unis** explique que dans son pays, en termes de concurrence entre fournisseurs, les États peuvent interdire les offres de haut débit au niveau municipal. De fait, 20 États sur 50 ont imposé des restrictions aux entités municipales chargées du haut débit, allant d'une interdiction pure et simple votée par l'État à divers types de restrictions, en passant par la menace de l'action en justice. Par le passé, l'autorité de régulation des télécommunications - la *Federal Communication Commission* (FCC) - ne s'est pas beaucoup intéressée à cette question mais récemment, l'actuel président de la FCC a déclaré que le haut débit dans les collectivités ne devrait pas se trouver bloqué par des lois adoptées au niveau des États et promues par des câblo-opérateurs pour limiter la concurrence ; et que la FCC exercerait son pouvoir pour empêcher les États d'interdire ou de réduire la concurrence des fournisseurs locaux de services haut débit.

54. Pour conclure, le **Président** remarque que le développement des infrastructures haut débit est à l'évidence une priorité pour tous les pays, qui ont néanmoins des approches différentes du financement du déploiement du haut débit. Il souligne que l'effet négatif que les subventions publiques pourraient avoir sur les incitations à investir, ainsi que l'asymétrie de l'information entre le régulateur et les opérateurs, sont rarement pris en compte dans l'élaboration des politiques alors que ces points mériteraient d'être davantage analysés. Le Président souligne également que si, par le passé, on pensait que la fibre était la technologie de l'avenir pour les réseaux d'accès, il apparaît aujourd'hui qu'une combinaison des technologies mobiles, fibre et cuivre pourrait permettre des connexions haut débit à moindre frais. Cela, naturellement, a un impact sur la concurrence. Enfin, signale le Président, la discussion a montré que la concurrence était un important vecteur d'investissements. Il cite l'exemple des pays dans lesquels les réseaux câblés et téléphoniques coexistent et où la concurrence entre eux a été bénéfique aux consommateurs en termes de qualité, de choix et de prix.