

OFFICE FÉDÉRAL DE LA COMMUNICATION (OFCOM)

APPROCHE EN MATIÈRE DE RÉGULATION DES RÉSEAUX MODERNES DE TÉLÉCOMMUNICATION

Rapport final

Zurich, le 2 décembre 2009

Thomas von Stokar, Anna Vettori, Remo Zandonella, Martin Peter

RÉSUMÉ

Contexte

Plusieurs services industriels municipaux ont annoncé, voire commencé, la construction de réseaux de fibres optiques ainsi que la mise à disposition de ceux-ci à des fournisseurs de services. Depuis, la nécessité d'une éventuelle réglementation est intensément débattue par les acteurs du marché des télécommunications, mais aussi par les milieux politiques et les médias. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a approuvé un postulat de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats, lequel prévoit d'ici mi-2010 la remise d'un rapport indiquant les mesures à prendre et les modes de réglementation possibles dans le domaine de la fibre optique. L'Office fédéral de la communication a chargé la société de conseil INFRAS de présenter les différentes approches envisageables en matière de réglementation des réseaux de télécommunication du futur et d'examiner quelles en seraient les conséquences.

Problématique

Avec la construction de réseaux de raccordement de fibres optiques apparaissent en Suisse de nouveaux réseaux de télécommunication qui n'entrent pas dans le champ d'application de la réglementation spécifique au secteur, définie dans la loi sur les télécommunications (LTC). On doit désormais se demander s'il convient de réglementer ces nouveaux réseaux et, si oui, sous quelle forme. D'un point de vue économique, une intervention du régulateur requiert deux conditions préalables. Premièrement, le marché considéré doit être dominé par un monopole naturel; deuxièmement, des barrières importantes à l'entrée sur le marché (absence de possibilité de duplication des installations, coûts irrécupérables) doivent empêcher durablement la levée du monopole en question. On parle alors de goulet d'étranglement géré par un monopole. Vu leurs caractéristiques, les raccordements de fibres optiques correspondent bel et bien à ce cas de figure et justifient la mise en place de mesures réglementaires. Dans le secteur de la large bande, le pourcentage des raccordements de fibres optiques est toutefois encore très faible; il n'existe pratiquement pas de marché, ni de pouvoir de marché. Actuellement, au niveau des services, aucune utilisation spécifique ne nécessite le recours à des lignes de raccordement de fibres optiques.

Réglementation en Suisse et en Europe

En Suisse, la LTC, révisée en 2007, et l'ordonnance sur les services de télécommunication (OST) réglementent expressément ce secteur (réglementation *ex post*). A l'heure actuelle, la réglementation se limite toutefois au réseau de cuivre et ne concerne pas la fibre optique.

Dans l'UE, les analyses de marché constituent un élément central du processus de réglementation en matière de télécommunication. Les autorités nationales de régulation sont tenues d'en effectuer régulièrement compte tenu du cadre juridique obligatoire régissant les télécommunications. Les mesures réglementaires spécifiques sont édictées sur cette base à l'aide d'instruments de régulation déterminés (réglementation graduelle). Contrairement à la Suisse, l'UE a opté pour une réglementation *ex ante*.

La Commission européenne prépare actuellement une recommandation sur la réglementation des réseaux de raccordement de fibres optiques. Au niveau national, la situation n'est pas homogène. Alors que les réseaux de raccordement modernes font déjà l'objet d'une réglementation en France et aux Pays-Bas, une réglementation n'est qu'en préparation, voire en attente, dans la plupart des autres pays.

Options de réglementation

Pour la Suisse, plusieurs options de réglementation sont en discussion:

- › A: pas de réglementation (solution du marché); pas de modification de la LTC.
- › B: accès non discriminatoire au réseau; les propriétaires de réseaux de raccordement de fibres optiques doivent garantir à tous les acteurs un accès à des conditions identiques.
- › C: réglementation des prix; prescriptions sur la fixation des prix des produits d'accès.
- › D: séparation verticale; conditions en vue d'une séparation de l'infrastructure du réseau et des services au niveau de la comptabilité, de l'organisation ou des droits de propriété.
- › E: octroi de concessions, sociétés d'exploitation des réseaux; octroi du permis de construction d'un réseau à une ou plusieurs entreprises qui ne fournissent pas elles-mêmes de services aux usagers.

Effets

L'analyse montre qu'il n'existe pas de solution optimale. Les mesures réglementaires ont des effets différents selon les critères appliqués et sont plus ou moins appropriées selon l'évolution du marché ou les conditions de concurrence. Renoncer à une réglementation n'écarte pas tout risque de monopole si aucun accord volontaire n'est trouvé. Une réglementation de l'accès, en particulier au niveau des prix, peut réduire les inconvénients d'une situation de monopole. Des prix de gros adéquats entraînent une forte concurrence et favorisent les innovations au niveau des services. A l'inverse, des prix régulés peuvent inciter les constructeurs de réseaux à réduire leurs investissements. Du point de vue économique, le but n'est pas d'inciter à investir au maximum, mais de créer des conditions favorables à des investissements judicieux. Si les acteurs intéressés ignorent qu'une réglementation peut être instaurée ultérieurement et qu'ils nourrissent l'espoir de bénéficier à terme d'une rente de monopole, ils risquent de surinvestir dans les réseaux de fibres optiques.

L'accès non discriminatoire est la forme la moins contraignante de la réglementation de l'accès. Cette solution laisse plus de marge de manœuvre à l'exploitant de réseaux et favorise l'investissement. Elle réduit en outre le risque d'erreurs de réglementation, peut-être irréversibles.

La mise en place d'une société d'exploitation de réseaux demeure une option possible à condition que le législateur soit certain que les réseaux de fibres optiques constitueront à l'avenir une solution incontournable. Dans ce cas, la concurrence sur les réseaux et dans le domaine de la technologie est abandonnée au profit d'une concurrence plus vive au niveau des services; la construction du réseau obéit alors moins aux lois du marché qu'à des choix politiques. Comme il s'agit d'une atteinte importante aux droits de propriété, une séparation fonctionnelle, voire la constitution d'une société d'exploitation des réseaux, n'est appropriée que si la réglementation de l'accès n'a pas abouti sur le marché au résultat souhaité.

Dans toutes les options, une obligation de service universel pourrait être introduite, qu'il s'agisse de l'inscription dans le catalogue du service universel ou d'appels d'offres et de mandats de prestations au niveau des régions.

Conséquences

La mise en œuvre d'un cadre réglementaire propre aux réseaux de fibres optiques repose sur les considérations suivantes.

Les réseaux de fibres optiques ne forment pas encore un marché pertinent

En Suisse, les raccordements de fibres optiques sont encore peu nombreux. Il n'existe pas de marché spécifique. On ne recense pas actuellement de services basés sur la fibre optique qui ne pourraient pas être fournis aussi sur un autre type de réseau (cuivre ou câble). La situation ne devrait pas changer à court terme. Certes, il est probable qu'à plus long terme la fibre optique supplante les technologies de raccordement traditionnelles, mais cela n'est pas certain.

Il faut tenir compte de l'actuelle concurrence sur les infrastructures

Contrairement à la plupart des autres pays, en Suisse, les réseaux câblés sont largement répandus. La concurrence sur les infrastructures fonctionne donc relativement bien. Même avec la construction de réseaux de fibres optiques, elle restera encore forte très longtemps sur le marché des télécommunications et ne devrait pas être entravée par la réglementation.

Il est trop tôt pour réglementer...

Au vu de ce qui précède, il paraît tout à fait indiqué de ne pas soumettre trop tôt le marché à une réglementation trop lourde et de ne pas déterminer de technologie au préalable. Le marché n'est pas encore suffisamment développé et présente encore beaucoup d'incertitudes, si bien que le risque de commettre des erreurs dans la réglementation est élevé. Des réglementations à large portée, comme la mise en place d'une société d'exploitation des réseaux ou l'obligation d'assurer le service universel, ne seraient pas appropriées, voire contreproductives pour la concurrence actuelle, en particulier sur les infrastructures.

... mais il faudra y songer bientôt

Si les réseaux de fibres optiques venaient à s'étendre, comme on s'y attend, et qu'un véritable marché devait apparaître, il y aurait un risque de dysfonctionnement et de pouvoir de marché, car les réseaux de raccordements de fibres optiques tendent à constituer des monopoles naturels. Même si le marché

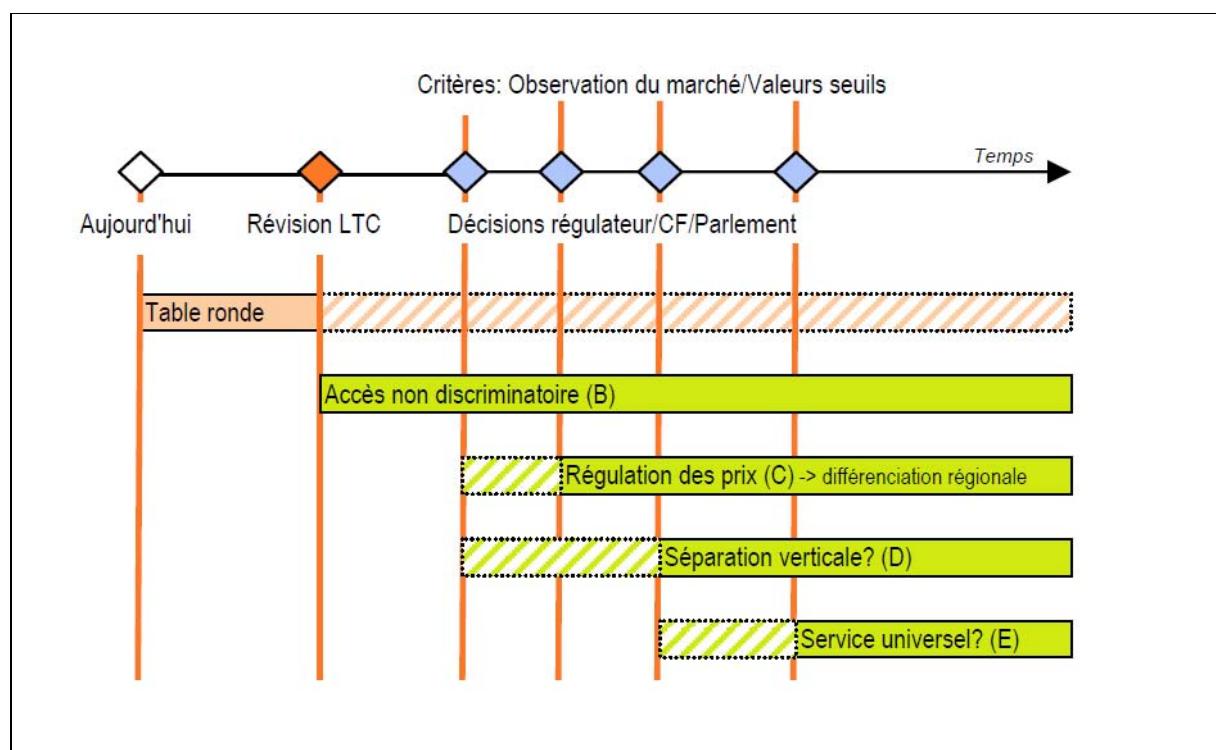
n'est pas encore très développé, il convient de créer dès aujourd'hui un cadre réglementaire. En effet, il se peut que le marché des réseaux de raccordement de fibres optiques croisse rapidement dans certaines régions, ce qui peut entraîner localement des situations de monopole non souhaitées, auxquelles il faut pouvoir réagir sans tarder. Par ailleurs, les entreprises de télécommunication qui consentent des investissements ont besoin de garanties dans les domaines du droit et de l'aménagement.

Le manque de clarté peut freiner les investissements ou déboucher sur de mauvaises décisions en la matière. Par exemple, il se peut qu'un investisseur n'envisage pas pouvoir être soumis plus tard à une réglementation et qu'il table sur un monopole. La construction de réseaux de fibres optiques paraît alors plus attractive qu'elle ne l'est et conduit à des surinvestissements.

La réglementation optimale dépend de la situation du marché, laquelle peut varier selon le lieu et le moment

Il n'existe pas de réglementation optimale en soi. Chaque formule présente ses avantages et ses inconvénients. Selon les régions, les réseaux de fibres optiques se développeront à des rythmes différents, prendront la forme de différents modèles de propriété ou de coopération et engendreront diverses situations de marché. C'est pourquoi la réglementation doit offrir des solutions adaptées aux caractéristiques de chaque région. Il se peut aussi que dans certaines régions, où le jeu de la concurrence fonctionne, on puisse renoncer à toute réglementation, alors que dans d'autres, il faille réglementer fortement. Par conséquent, un système dynamique et différencié s'impose, comme par exemple celui représenté ci-dessous.

Figure 1 Régime de réglementation dynamique envisageable



Les principes de la réglementation ainsi que les valeurs seuils et les critères valables pour l'introduction de mesures de réglementation doivent être clairement définis. Il convient d'observer l'évolution du marché. Si les configurations du marché ou les seuils prédéfinis sont atteints, le régulateur, le Conseil fédéral ou le Parlement peuvent introduire une réglementation appropriée.

Recommandations

1. Entreprendre une révision de la LTC

Les réseaux de raccordement tendent à constituer des monopoles naturels. Compte tenu de leur faible part de marché et de leur évolution encore incertaine, une réglementation des réseaux de fibres optiques n'est pas nécessaire actuellement. Toutefois, afin d'être en mesure d'adopter rapidement des règles adéquates si une situation de monopole venait à se présenter, il faut définir aujourd'hui déjà un cadre réglementaire, et donc réviser la LTC.

2. Créer un cadre réglementaire dynamique

Le cadre réglementaire à créer doit définir clairement au préalable les critères et les valeurs seuils, mais rester suffisamment flexible pour pouvoir s'adapter aux situations de marché et de concurrence telles qu'elles se présenteront dans une certaine région, à un certain moment. Cette flexibilité permet de mettre en œuvre l'instrument de réglementation adapté au marché en question et à son évolution. L'accès non discriminatoire et les conditions visant la transparence de la comptabilité doivent très tôt faire l'objet d'une réglementation.

3. Pas d'inscription dans le service universel pour le moment

Il n'est pas nécessaire pour le moment de revoir les exigences de service universel. Le marché est trop peu développé et l'utilité d'une telle entreprise trop incertaine. Le cadre réglementaire devrait toutefois être conçu de sorte à ce que, si nécessaire, le service universel puisse être ultérieurement assuré et financé de manière cohérente.