



Dossier de presse : La COMCO empêche un monopole de Swisscom sur la fibre optique

Date :

25 avril 2024

A Déploiement de la fibre optique en Suisse

En Suisse, les réseaux de fibre optique sont construits depuis plus de dix ans. Ils sont installés dans la zone de raccordement jusqu'à l'unité d'utilisation (ménage ou entreprise) selon le modèle de bout en bout à quatre fibres, respectivement le modèle à plusieurs fibres. Cela signifie que jusqu'à quatre fibres optiques continues sont posées depuis les centraux de raccordement jusqu'à chaque unité d'utilisation. Il en résulte une architecture de réseau point-à-point (dite structure en étoile, voir également le titre J). Ce type de construction présente deux avantages décisifs pour les clients finaux. D'une part, ils peuvent utiliser la capacité totale et non partagée de la ligne en fibre optique. D'autre part, les fournisseurs de services de télécommunication (FST) peuvent louer des fibres optiques individuelles et proposer leurs propres services aux clients finaux.

Le standard du modèle à quatre fibres dans une architecture de réseau point-à-point s'est établi en Suisse. Il est le fruit d'une table ronde initiée en 2008 par la Commission fédérale de la communication (ComCom) et l'Office fédéral de la communication (OFCOM). Tous les fournisseurs de services de télécommunication majeurs y ont participé et ont élaboré le standard industriel appliqué jusqu'à présent en Suisse.¹ Lors de l'élaboration de ce standard, les entreprises d'approvisionnement en électricité (EAE) se sont initialement prononcées en faveur d'un modèle à une fibre. Il n'en va pas de même pour Swisscom, qui s'est prononcée pour la mise en place d'un modèle à quatre fibres. Les principaux arguments de Swisscom étaient que la mise en place d'un modèle à une unique fibre entraînerait la création d'un monopole au niveau technologique, et qu'une réglementation serait ainsi nécessaire. Du point de vue des clients, le modèle à une fibre aurait l'inconvénient de n'offrir qu'un choix limité de produits et d'entraîner potentiellement des prix plus élevés en raison de la pression moindre exercée par les coûts sur le seul opérateur de réseau. En outre, les opérateurs alternatifs n'auraient pas la possibilité de choisir le réseau et ne pourraient pas utiliser leur propre fibre optique. Comme le modèle ne permettrait pas une exploitation parallèle, les innovations technologiques seraient également menacées. Avec la pose de plusieurs fibres optiques par unité d'utilisation, les investissements augmenteraient de manière marginale, mais la concurrence serait garantie au niveau de la technologie et des services. Swisscom a ajouté qu'il ne serait pas judicieux de se limiter aujourd'hui à une seule fibre optique par unité d'utilisation, car cela compromettrait la dynamique du marché et l'innovation technologique dans l'industrie des télécommunications pour les 30 à 50 prochaines années. La position de Swisscom à l'époque s'était finalement imposée.

¹ Voir www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/telecommunication/technologie/deploiement-de-la-fibre-optique-en-suisse/groupe-de-travail-ftth.html, dernière visite le 17 avril 2024.

Jusqu'en 2020 et principalement en coopération avec des entreprises d'approvisionnement en électricité, Swisscom a mis en œuvre dans le cadre d'une structure en étoile ce standard du modèle à quatre fibres élaboré dans les groupes de travail FTTH. Les exploitants de réseau tels que Swisscom ou les entreprises d'approvisionnement en électricité proposent depuis lors aux tiers des offres standardisées pour un accès à l'utilisation exclusive d'une fibre optique continue et non partagée (accès dit de Layer 1) à partir des centraux de raccordement de Swisscom, respectivement des nœuds de distribution des entreprises d'approvisionnement en électricité. Cela permet aux entreprises en Suisse d'offrir aux consommateurs et aux clients commerciaux des produits finaux plus innovants (p. ex. des bandes passantes plus élevées) à des prix plus bas (voir l'exemple de Salt dans le titre B ci-dessous).

En modifiant sa stratégie de construction du réseau, Swisscom a toutefois commencé, début 2020 et dans les zones où elle construit seule le réseau de fibre optique, à s'écarter du standard du modèle à quatre fibres avec accès ouvert au réseau pour les autres fournisseurs de services de télécommunication. Swisscom a décidé de construire son infrastructure de réseau de fibre optique non plus en étoile, mais en arborescence (architecture de réseau point-à-multipoints, voir titre J). Cela signifie qu'une fibre optique est posée à partir du central de raccordement et qu'elle est ensuite répartie entre plusieurs unités d'utilisation dans le puits de route. Ainsi, plusieurs consommateurs se partagent les capacités disponibles sur une fibre optique. Par exemple, si 100 unités d'utilisation sont connectées à une fibre optique et qu'elles téléchargent simultanément des contenus, chacune ne peut plus utiliser qu'un centième (1 %) de la capacité disponible. Le deuxième inconvénient majeur par rapport à une structure en étoile réside dans le fait que les autres fournisseurs de services de télécommunication ne peuvent plus disposer de produits d'accès Layer 1. A la place, les autres fournisseurs de services de télécommunication ne reçoivent plus que des offres Layer 2 et Layer 3 telles que le BBCS (Broadband Connectivity Services). Concernant des produits Layer 2 et Layer 3, pour des raisons techniques, les fournisseurs de services de télécommunication alternatifs n'ont pas le choix de l'équipement actif et de la technologie sous-jacente, et les concurrents sont dépendants des prix et des produits de gros de Swisscom. En fin de compte, ils ne peuvent que revendre sous leur propre nom les services pré confectionnés par Swisscom. Les innovations technologiques par d'autres fournisseurs de services de télécommunication ne seraient plus possibles. Cela créerait une situation de concurrence similaire à celle qui prévalait avant la régulation de l'infrastructure des câbles cuivrés de Swisscom en 2007. Comme la durée de vie d'une fibre optique est de 40 à 50 ans, Swisscom entraverait la concurrence pendant des décennies.

B Rapports de concurrence et violation

En raison de la réglementation du réseau cuivré et du modèle à quatre fibres avec accès à l'infrastructure physique du réseau de fibre optique, les concurrents de Swisscom disposaient jusqu'à présent d'un accès Layer 1 entre le central de raccordement et le raccordement domestique. De cette manière, les fournisseurs de services de télécommunication alternatifs pouvaient commercialiser des services de transmission de données de manière autonome, et les proposer sur le marché de gros et de détail.

L'offre de fibre optique de Salt en 2018 illustre à titre d'exemple les possibilités concurrentielles d'un tel accès Layer 1. Salt a été la première entreprise en Suisse à proposer une connexion de 10 Gbit/s au prix de CHF 49.95. Les clients finaux bénéficiaient ainsi d'une capacité de transmission de données dix fois supérieure à un prix inférieur de plus de 60 % à celui des produits concurrents de l'époque.² Sur un réseau en arborescence (réseau P2MP ou PON), le déploiement de telles innovations serait réservé à Swisscom.

² Voir www.salt.ch/sites/default/files/2020-08/20mars_2018_Salt_SaltFiberPrice_EN.pdf, dernière visite le 17 avril 2024.

La Commission de la concurrence a donc examiné, sous l'angle du droit de la concurrence, les conditions de concurrence dans les zones où Swisscom construit seule le réseau de fibre optique et où elle a basculé sur une structure en arborescence. Pour les autres fournisseurs de services de télécommunication ne disposant pas de leur propre infrastructure réseau, il n'existe pas d'alternatives au réseau de fibre optique de Swisscom dans ces régions. La COMCO est arrivée à la conclusion que Swisscom doit être qualifiée de dominante dans les zones où elle construit seule. Par ailleurs et dans ces zones, Swisscom a abusé de sa position dominante en construisant un réseau FTTH en arborescence sans accès Layer 1 pour les tiers.

C Mesures de la COMCO

Fin 2020 et à titre provisionnel, dans le cadre de l'ouverture de l'enquête, la COMCO a interdit à Swisscom de construire son réseau de fibre optique d'une manière qui excluait les autres fournisseurs de services de télécommunication de l'utilisation de l'infrastructure physique du réseau. Ces mesures provisionnelles ont été confirmées par le Tribunal administratif fédéral le 30 septembre 2021 et par le Tribunal fédéral le 2 novembre 2022.

En raison de l'infraction à la loi sur les cartels constatée dans le cadre de l'enquête, la COMCO oblige Swisscom à développer son réseau de fibre optique de manière à ce que les fournisseurs de services de télécommunication alternatifs puissent continuer à avoir accès à l'infrastructure physique du réseau (accès Layer 1). Cela correspond aux conditions actuelles du marché en Suisse et permettra également à l'avenir une concurrence au niveau des infrastructures sur le réseau de fibre optique. Les raccordements à la fibre optique déjà construits et mis en service dans une structure en arborescence, respectivement une architecture de réseau P2MP (raccordements P2MP), doivent être mis en conformité ou désactivés d'ici au 31 décembre 2025 au plus tard.

En outre, Swisscom a été sanctionnée à hauteur de CHF 18'362'014.- pour avoir enfreint la loi sur les cartels. Le montant de la sanction a été calculé en tenant compte du fait que Swisscom a poursuivi la construction et la mise en service – sans pouvoir fournir de motif justificatif – de raccordements P2MP après que la COMCO ait pourtant ordonné des mesures provisionnelles.

D Pourquoi Swisscom veut-elle construire en arborescence ?

Swisscom fait valoir qu'une expansion en arborescence entraîne des coûts moins élevés et permet une expansion plus rapide. La société WIK-Consult GmbH³ estime que le coût total de l'extension restante du réseau s'élève à environ CHF 8 milliards⁴ et que les coûts supplémentaires sont de l'ordre de 600 à 800 millions de francs. Les surcoûts chiffrés de manière plus élevée par Swisscom et les retards sont principalement dus au fait que Swisscom doit modifier l'infrastructure construite en arborescence en une infrastructure en étoile. Swisscom a continué à construire en arborescence jusqu'en octobre 2022 (soit après l'adoption des mesures provisionnelles par la COMCO et leur confirmation par le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral). Selon les déclarations de Swisscom, le retard est dû au fait qu'environ 3 % de raccordements en moins seront construits d'ici à 2025 par rapport à ce qui était initialement prévu.

³ La société WIK-Consult GmbH est une entreprise de consulting mandatée par l'OFCOM et qui a modélisé les coûts de l'extension du réseau de fibre optique en Suisse.

⁴ Voir www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/l-ofcom/organisation/bases-legales/dossiers-du-conseil-federal/strategie-gigabit.html, Étude d'accompagnement Modellierung des Investitions- und Förderbedarfs verschiedener Breitband-Ausbauziele in der Schweiz - Studie vom 27.10.2022 (uniquement disponible en allemand), p. ex. scénario 2, p. 89, dernière visite le 17 avril 2024.

La COMCO arrive à la conclusion que les inconvénients qui en résultent sur plusieurs générations pour la concurrence, les consommateurs ainsi que les clients commerciaux pèsent davantage dans la balance que les coûts supplémentaires pour Swisscom ainsi que le court retard supplémentaire.

E Que doit faire Swisscom désormais ?

Swisscom doit à nouveau construire son réseau de fibre optique de manière à ce que les concurrents puissent également l'utiliser conjointement. Selon l'état actuel de la technique, Swisscom doit à nouveau construire en étoile. Cela signifie qu'elle doit mettre à jour son réseau de fibre optique en conséquence. Les raccordements déjà construits en arborescence doivent désormais être modifiés en structure en étoile.

Après le prononcé des mesures provisionnelles, Swisscom s'est contentée de raccorder le tronçon entre les unités d'utilisation et le puits de route, sans étendre le raccordement entre le puits de route et les centraux de raccordement. Il en résulte que pour de nombreuses unités d'utilisation, la fibre optique s'arrête dans le puits de route et celles-ci ne peuvent pas obtenir de services via la fibre optique. Dès que Swisscom aura également équipé le tronçon jusqu'aux centraux de raccordement, elles pourront également utiliser le réseau de fibre optique.

F Qui est concerné par les mesures ?

La procédure a été dirigée contre Swisscom, raison pour laquelle seule Swisscom a actuellement l'obligation de continuer à fournir un accès Layer 1. Ce fournisseur est directement visé par les mesures. Les raccordements P2MP qui ont été mis en service sans autorisation par Swisscom devront être modifiés ou mis hors service par Swisscom d'ici fin 2025.

Grâce à ces mesures, tous les fournisseurs de services de télécommunication actifs en Suisse ont la possibilité de continuer à demander un accès Layer 1 à Swisscom. Ils peuvent ainsi continuer à exploiter leur potentiel d'innovation sur le marché, cela afin d'assurer une concurrence efficace dans l'intérêt des consommateurs. Indirectement, les fournisseurs de services de télécommunication alternatifs et les clients finaux sont donc également touchés par ces mesures.

Pour les autres entreprises qui construisent un réseau de fibre optique, la décision de la COMCO a valeur de signal. Les principes fixés dans la décision sont également déterminants pour les autres constructeurs d'une infrastructure de réseau de fibre optique, s'ils occupent une position dominante sur le marché.

G Quels sont les effets de la décision ?

Les mesures s'appliquent à toutes les unités d'utilisation raccordées par Swisscom à la fibre optique. Les consommateurs et les clients commerciaux pourront ainsi continuer à choisir, via leur raccordement à la fibre optique, entre les offres de fibre optique actuellement disponibles sur le marché et continuer à profiter de la concurrence sur le réseau de fibre optique. Sans l'intervention de la COMCO, les possibilités de choix des consommateurs et des clients commerciaux dans les zones de construction exclusive seraient limitées aux services mis à disposition par Swisscom. Sans leur propre réseau de fibre optique, les fournisseurs de services de télécommunication ne seraient que de simples revendeurs des services de Swisscom et ne pourraient pas innover sur le marché. La concurrence actuelle en matière d'infrastructure sur le réseau de fibre optique dans les zones où Swisscom est la seule à construire serait ainsi stoppée.

H Voies de recours

La décision de la COMCO remplace les mesures provisionnelles déjà confirmées par le Tribunal fédéral. La décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral à Saint-Gall dans les 30 jours suivant sa notification. En cas de recours, un échange d'écritures a lieu dans un premier temps, ce qui prend généralement plusieurs mois. Ensuite, le Tribunal administratif fédéral rend sa décision. Cette décision peut ensuite être portée devant le Tribunal fédéral à Lausanne.

I Quand la COMCO publiera-t-elle sa décision ?

En règle générale, les décisions de la COMCO ne sont pas publiées immédiatement, mais seulement après le processus d'épuration des secrets d'affaires. Ce processus dure généralement quelques mois. Dans la mesure où il existe des divergences entre la COMCO et les entreprises concernant la désignation des secrets d'affaires, la COMCO rend une décision de publication. Cette décision de publication peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral.

J Déploiement de la fibre optique en Suisse : informations techniques générales

Il existe différents standards pour la construction et l'exploitation de réseaux de fibre optique. Il convient ici de distinguer les standards de transmission des standards de construction. Les standards de construction concernent la structure physique de l'infrastructure du réseau de fibre optique. La structure peut être construite soit en étoile (appelée AON⁵), soit en arborescence (appelée PON⁶). Pour la construction d'une structure en étoile, on parle également d'une architecture de réseau point-à-point (P2P) ; pour la construction d'une structure en arborescence, on parle également d'une architecture de réseau point-à-multipoints (P2MP).

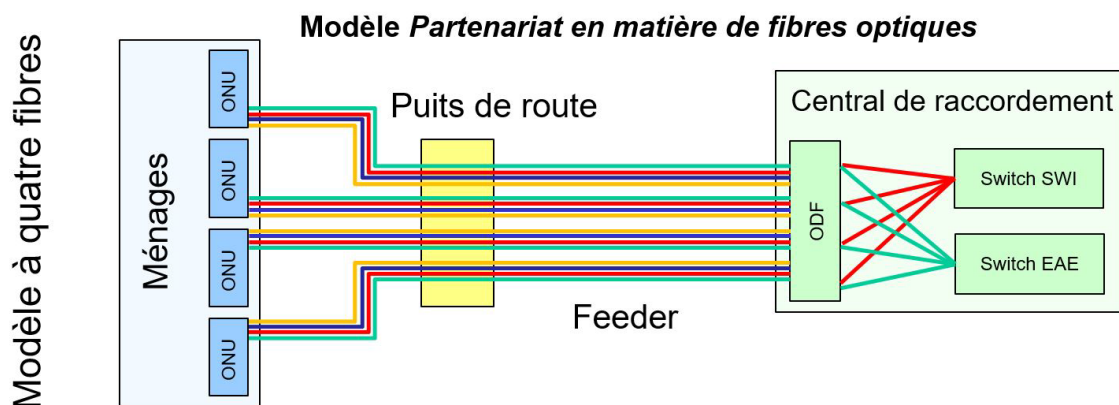


Illustration 1 : représentation schématique du modèle à quatre fibres AON

Avec l'AON, il existe, comme c'était le cas auparavant avec les réseaux téléphoniques cuivrés, une ligne continue non ramifiée par raccordement depuis le central de raccordement jusqu'à l'unité d'utilisation. Avec l'AON, il est possible d'utiliser une autre technologie de transmission pour chaque raccordement individuel ou de céder certaines lignes à un tiers. L'AON permet donc de faire jouer la concurrence sur l'infrastructure physique du réseau. De plus, le potentiel complet (notamment la vitesse de transmission) de la fibre optique peut être utilisé pour chaque raccordement individuel. Les structures AON typiques sont le modèle à quatre fibres

⁵ Active Optical Network. Réseau de fibres optiques construit dans une structure en étoile.

⁶ Passive Optical Network. Réseau de fibres optiques construit dans une structure en arborescence.

couramment utilisé en Suisse (voir à ce sujet la représentation schématique simplifiée de l'illustration 1), le modèle à une fibre en étoile planifié à partir de 2008 par les entreprises d'approvisionnement en électricité, ainsi que l'ancien réseau téléphonique exploité sur des câbles en cuivre.

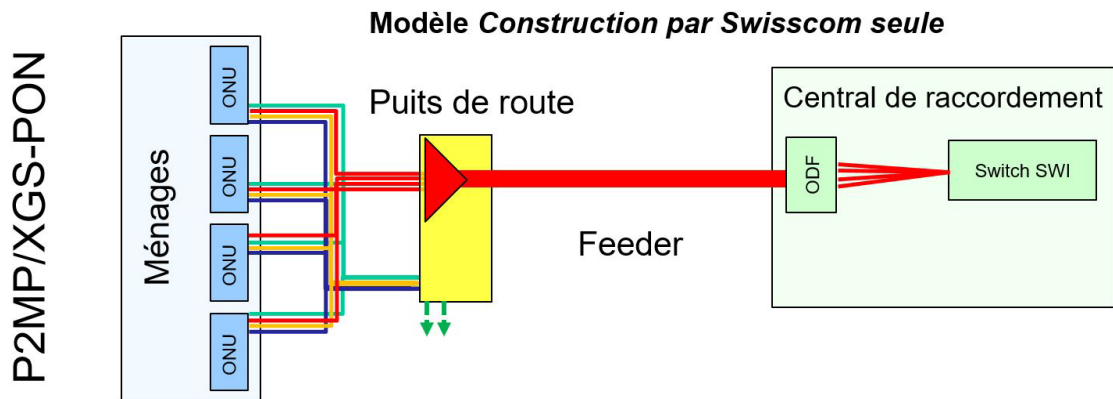


Illustration 2 : représentation schématique du modèle monofibre PON

Avec un PON, une seule ligne relie le central de raccordement pour un nombre de raccordements préalablement déterminé, puis elle est divisée à plusieurs endroits en lignes individuelles. La division s'effectue grâce à des répartiteurs optiques (prismes optiques). Avec un PON, il n'est pas possible d'utiliser une autre technologie de transmission pour certains raccordements ou de céder individuellement certaines lignes à d'autres fournisseurs de services de télécommunication. Ainsi, aucune concurrence ne peut être réalisée sur l'infrastructure physique du réseau, ne serait-ce déjà qu'en raison de la conception du réseau PON. De plus, tous les utilisateurs d'un tel faisceau de câbles se partagent le potentiel de la fibre optique (notamment la vitesse de transmission).