

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques

- Élection d'un secrétaire du Bureau..... 2
- Audition de M. Jean-Ludovic Silicani, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)..... 2

Mercredi
15 décembre 2010
Séance de 10 heures 45

Compte rendu n° 28

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Serge Poignant**
Président



La commission a élu M. Michel Piron, seul candidat, au poste de secrétaire du Bureau en remplacement de M. Daniel Fasquelle, élu vice-président de la commission.



Puis la commission a auditionné **M. Jean-Ludovic Silicani, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)**.

M. Serge Poignant, Président. Nous recevons aujourd'hui M. Jean-Ludovic Silicani, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, que nous avons déjà entendu en septembre pour faire un point avec lui sur l'activité de l'ARCEP.

La régulation des communications électroniques et des postes soulève des enjeux économiques et sociaux très importants. Le nombre de députés aujourd'hui présents témoigne de l'intérêt qu'ils portent à ce sujet. La matière étant technique, il est utile que le président de l'autorité administrative qui regroupe une grande partie de l'expertise publique dans ce domaine vienne éclairer la représentation nationale à intervalles réguliers.

Un sujet particulier motive la réunion d'aujourd'hui, l'attribution des fréquences 4G, même si nous pourrions être amenés au cours des débats à aborder d'autres questions, comme la protection des consommateurs, la neutralité ou le déploiement des réseaux de fibre optique.

Nous avons déjà entendu le ministre, M. Éric Besson, sur cette question, il y a deux semaines. L'audition de l'ARCEP était un complément nécessaire. Je rappelle qu'au terme de l'article L. 42-2 du code des postes et des communications électroniques, le ministre chargé des communications électroniques fixera les conditions d'attribution de ces fréquences sur proposition de l'ARCEP, et après avis de la commission du dividende numérique.

Je vais passer la parole à M. Silicani afin qu'il nous présente les analyses de l'ARCEP, puis nous passerons à une séance de questions/réponses avec les membres de la Commission. J'aimerais, monsieur le président, que vous nous donniez le calendrier probable d'attribution des licences 4G et que vous nous exposiez les différentes options qui s'offrent selon vous au Gouvernement, ainsi que leurs avantages et leurs inconvénients.

Vous savez par ailleurs l'importance que les membres de cette commission attachent à l'aménagement du territoire. Cet attachement nous avait conduits à voter une disposition, dans le cadre de la loi relative à la lutte contre la fracture numérique, prévoyant que les fréquences du dividende numérique seront prioritairement attribuées à l'aménagement numérique du territoire. Je souhaiterais que vous nous éclairiez particulièrement sur les enjeux d'aménagement du territoire.

M. Jean-Ludovic Silicani, président de l'ARCEP. Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les députés, je vous remercie de m'avoir invité à m'exprimer devant vous.

Si vous le permettez, avant de présenter les principaux chantiers sur lesquels travaille l'ARCEP (notamment le déploiement de la fibre optique et l'attribution des fréquences 4G mobile, c'est-à-dire le dividende numérique), je souhaiterais, 18 mois après ma prise de

fonction, prendre un peu de recul et vous rappeler brièvement les principes d'action du régulateur des télécoms. Ils sont au nombre de quatre.

Notre premier principe est d'appliquer la loi, c'est-à-dire toute la loi et rien que la loi. Le législateur que vous êtes nous a confié un certain nombre de missions et nous entendons les exercer toutes pleinement. Je le dis parce qu'on nous reproche parfois, ça et là, d'être trop zélé, voire trop efficace (on me l'a dit récemment : j'ai pris cela pour un compliment, même si cela était sans doute une critique). Dans un État de droit, une administration n'a pas à choisir, comme sur un menu, au sein des missions qui lui incombent, surtout quand c'est la loi qui les lui a fixées, entre celles qu'il exerce ou pas. L'Autorité doit donc, bien sûr, exercer toutes ses missions. Nous décevons ainsi assurément ceux qui préféreraient une ARCEP ronronnante ! Je citerai un exemple : certains se sont interrogés récemment sur le travail annoncé et mené par l'ARCEP depuis janvier 2010, en concertation avec les opérateurs, en ce qui concerne l'amélioration des relations entre ces derniers et les consommateurs. Il ne s'agit pas d'une lubie de l'ARCEP mais de l'application de la loi qui nous fixe, parmi nos objectifs, celui de veiller à la protection du consommateur, notamment grâce à la transparence des offres qui lui sont faites. C'est encore le Parlement, vous le savez, qui a demandé à l'ARCEP de lui remettre un rapport sur l'application de la loi Chatel - ce que nous avons fait au cours de l'été dernier - et de lui faire des propositions pour améliorer la fluidité des marchés. C'est donc dans ce cadre que nous avons, début décembre, après près d'un an de travail, mis en consultation publique, des propositions visant précisément à améliorer la transparence des offres et la fluidité des marchés de communications électroniques. Après cette consultation et l'audition de tous les acteurs, nous rendrons publiques, fin janvier, nos propositions définitives que nous transmettrons bien sûr au Parlement et au Gouvernement qui y donneront les suites qu'ils souhaitent. Nous ne pensons pas que les intérêts des consommateurs et ceux des opérateurs soient opposés. Comme l'ont reconnu les opérateurs, lors d'une réunion récente, et cela illustre leur perspicacité, « des consommateurs heureux font des opérateurs heureux ».

Notre deuxième principe d'action est d'exercer une régulation équilibrée. Cela implique un niveau de concurrence suffisant pour que les utilisateurs finaux en bénéficient. C'est déjà le cas pour les services fixes où les opérateurs proposent des offres de qualité aux prix les plus bas d'Europe (et trois fois moindre qu'aux États-Unis). En revanche, le « panier moyen » des services mobiles étant plus élevé en France que chez nos voisins, une accentuation de la concurrence était nécessaire d'où l'attribution, en janvier 2010, d'une 4^{ème} licence de téléphonie mobile. Donc, un niveau suffisant de concurrence, mais, à l'inverse, pas excessif, afin que les opérateurs puissent dégager des marges pour investir, dans les réseaux notamment, et pour innover dans les services qu'ils proposent. Nous tenons à maintenir cette ligne de régulation équilibrée et pragmatique.

Notre troisième principe d'action est de traiter de façon proportionnée et raisonnable les différents opérateurs, c'est-à-dire, d'une part, l'opérateur historique, d'autre part, ses concurrents (les opérateurs dits alternatifs). Il s'agit, là aussi, de trouver et de conserver un bon équilibre entre la régulation asymétrique, dont l'objet même est de protéger les opérateurs alternatifs, et la régulation symétrique qui, par définition, est la même pour tous les opérateurs. C'est ainsi que, sur le nouveau segment du marché des futurs réseaux de fibre optique, où il n'existe, par hypothèse, aucun opérateur puissant, nous avons édicté une régulation symétrique comme nous le demandait le législateur (LME et loi PINTAT). Il est dans la nature des choses, comme aurait dit le Général de Gaulle, que l'opérateur historique souhaite que nous fassions plus de régulation symétrique et que les opérateurs alternatifs souhaitent, à l'inverse, plus de régulation asymétrique. Nous assumons nos choix.

Le quatrième et dernier principe est celui d'une « régulation prospective » c'est-à-dire qui n'a pas le nez collé sur le court terme mais qui essaye de voir loin. C'est à ce titre que nous avons mené en 2010 des travaux sur la neutralité du net, lesquels, je crois, ont été appréciés par tous les acteurs et servent de base aux travaux actuellement menés par les parlementaires sur le sujet. C'est aussi à ce titre que nous allons examiner, en 2011, comment tenir compte, dans la régulation, de la montée en puissance des nouveaux acteurs de l'internet et de l'évolution des technologies (terminaux connectés...).

Au total, quels sont les résultats obtenus ?

La France dispose désormais de quatre grands opérateurs nationaux présents, à la fois, sur les réseaux fixes et mobiles. L'année 2010 aura été, à cet égard, exceptionnelle pour les télécoms : elle a vu à la fois l'entrée de Bouygues Telecom sur le marché fixe (fibre optique), à la suite de son récent accord avec SFR (et l'ARCEP a facilité l'entrée de cet opérateur sur ce marché) et, d'autre part, l'entrée de Free sur le marché mobile. Il convient, pour être complet, de citer, sur le marché fixe, un autre grand opérateur (Numéricâble) et de ne pas oublier, sur le marché mobile, les opérateurs sans réseau (les *MVNO*). Ainsi la France est le seul des grands pays d'Europe où le chiffre d'affaires des télécoms n'a pas baissé sur les deux années cumulées 2009-2010 et où les opérateurs ont continué à dégager des marges leur permettant d'investir et d'innover.

Nous pensons que les modalités d'action du régulateur – que je viens de rappeler – ne sont pas étrangères à ces bons résultats : le régulateur n'est pas seulement un gendarme mais aussi un catalyseur et un facilitateur.

Il me paraissait utile de vous exposer ces principes d'action afin de m'assurer qu'ils correspondent bien à la vision qu'a le Parlement de la régulation de ce secteur stratégique pour notre économie et notre société.

Lors de mon audition, avant ma nomination, plusieurs parlementaires appartenant à la majorité et à l'opposition, m'avaient alerté et demandé de savoir faire face, dans un secteur difficile. Je voulais aujourd'hui vous assurer que tel est bien le cas. Mais je voudrais aussi souligner la qualité des interlocuteurs publics et privés de l'ARCEP : ainsi, même si nous avons parfois des discussions serrées et franches, elles sont toujours constructives et nous arrivons le plus souvent, en définitive, à trouver de bonnes solutions grâce à l'écoute et au dialogue.

Passons maintenant aux deux grands dossiers du jour.

S'agissant de la fibre optique, le collège de l'ARCEP a adopté hier une deuxième décision qui achève de fixer le cadre réglementaire du développement de la fibre optique sur l'ensemble du territoire, complétant celle de janvier 2010 qui était spécifique aux zones très denses. La France est ainsi le seul pays en Europe à avoir un cadre réglementaire complet pour le développement de la fibre optique sur son territoire. Ce travail de régulation symétrique sera complété par la révision des analyses de marché de gros de France Télécom, les marchés 4 et 5 suivant le vocable communautaire, qui relèvent donc de la régulation asymétrique ; cette révision sera achevée au cours du printemps.

La France compte aujourd'hui environ 5 millions de foyers raccordés à la fibre optique, (dont 1 million environ selon la technologie dite FTTH) : c'est le chiffre le plus élevé d'Europe. En revanche, seulement 10 % de ces foyers sont abonnés. Pourquoi ? Les

campagnes d'abonnement des opérateurs commencent seulement, les résultats ne sont donc pas encore visibles, et les consommateurs attendent vraisemblablement de voir quels usages et quels services concrets ils pourront tirer du très haut débit fixe, compte tenu de la qualité du haut débit en France et des tarifs très bas dont ils bénéficient. Je pense personnellement que la fibre optique, qui a déjà bien démarré en 2010 dans les zones très denses, où les opérateurs annoncent un doublement du fibrage entre 2010 et 2011, va démarrer très vite en 2011 dans les zones moins denses, car c'est là qu'elle est la plus stratégique et la plus attendue par les collectivités locales, par les entreprises et par les particuliers : elle fera en effet la différence entre les territoires. Les zones très denses ont, elles, d'autres atouts.

Comme annoncé au GRACO fin septembre, nous disposons désormais d'une première estimation du coût du fibrage de 100 % du territoire, qui est à prendre avec précaution car elle est sortie juste hier des modèles de l'ARCEP. Cette estimation est de 24 milliards d'euros, à plus ou moins 5 milliards d'euros près.

Je ferai trois observations à ce sujet. Premièrement, le chiffrage semble peu sensible à la taille du point de mutualisation. Deuxièmement, la part mutualisée, qui atteint environ 20 milliards d'euros sur un total de vingt-quatre, est considérable, ce qui nous conduit à relativiser fortement les débats qui ont eu lieu sur ce sujet au cours des derniers mois. Un équilibre satisfaisant est en train de se définir entre concurrence par les réseaux dans les zones où elle se justifie et mutualisation dans toutes les autres zones, soit l'immense majorité du territoire. Troisième remarque, la part du génie civil et de la main-d'œuvre, de l'ordre de 70 %, est très majoritaire, ce qui est très bénéfique pour l'emploi et écarte le risque que les investissements dans les réseaux seraient synonymes d'importations massives.

J'en viens au sujet principal de cette audition, l'attribution des fréquences de quatrième génération, en vous signalant au préalable que je serai auditionné cet après-midi par la commission parlementaire du dividende numérique. L'année 2010 a été consacrée à la préparation du lancement des appels à candidatures pour les bandes hautes, de 2,6 GHz, et les bandes basses, de 800 MHz. Une maquette a été mise en consultation publique en juillet dernier ; des réunions de travail ont eu lieu durant l'automne avec le Gouvernement, dont je rappelle qu'il fixe le cadre réglementaire, sur proposition de l'ARCEP. Elles ont été l'occasion de faire apparaître de larges points de convergence, que ce soit sur la procédure d'attribution, sur les objectifs généraux et les principes poursuivis ou sur beaucoup des paramètres techniques qui seront fixés.

S'agissant de la procédure tout d'abord, il est clair que des enchères devront être lancées parallèlement pour l'attribution des bandes hautes et des bandes basses.

S'agissant des objectifs et des principes, ils sont au nombre de trois. Le premier découle de la loi Pintat du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, qui fixe un « objectif prioritaire d'aménagement du territoire ». Le second, sans être prioritaire, est également d'ordre législatif : il s'agit d'atteindre un niveau de concurrence satisfaisant, ce qui implique d'organiser l'attribution de façon à permettre aux quatre opérateurs de réseaux actuels, s'ils le souhaitent et s'ils proposent des montants suffisants, d'obtenir des fréquences. Je rappelle toutefois à ce propos que l'appel à candidatures est ouvert à tous les opérateurs, y compris les opérateurs étrangers. Le troisième objectif est la bonne valorisation du domaine public des fréquences.

Enfin, s'agissant des paramètres techniques à déterminer, ils sont au nombre de quatre. Le premier est le taux de déploiement national de chacun des quatre lots de fréquence.

Compte tenu du premier principe (aménagement du territoire), ces taux, exprimés en pourcentage de population couverte et échelonnés selon un calendrier précis, doivent être comparables à ceux atteints par les réseaux plus anciens, pour lesquels aucun objectif d'aménagement du territoire n'avait été posé par la loi. Je rappelle que le taux de couverture du réseau 2G est de 99,6 % pour Orange et de 98,7 % pour Bouygues Telecom et pour SFR.

Le second paramètre technique, pris en compte pour la première fois, est le taux de déploiement pour chaque département, qui devra évidemment être cohérent avec le taux national.

Troisième paramètre, la définition d'une zone prioritaire, couverte plus vite que les autres zones. Nous estimons que celle-ci pourrait concerner 20 % de la population, soit les trois quarts du territoire français. La zone prioritaire devra faire l'objet d'une mutualisation des réseaux et des fréquences renforcée, de façon à diminuer les coûts, à accroître la taille des canalisations afin de fournir un meilleur service, et à éviter la formation de « zones grises », dont on sait qu'elles sont plus difficiles à résorber une fois constituées que lorsque l'on s'applique à les prévenir avant le déploiement du réseau.

Quatrième et dernier paramètre technique, quel mécanisme d'incitation mettre en place pour les opérateurs afin de les inciter à ouvrir leurs réseaux aux opérateurs sans réseau, dits *MVNO (Mobile Virtual Network Operators)* ?

Avant de faire une proposition au Gouvernement, trois instances doivent être consultées. Le Conseil d'État étudiera la validité juridique de l'appel à candidatures. La commission des participations et des transferts se prononcera sur le niveau du prix de réserve : celui-ci ne doit être ni trop bas, ce qui reviendrait à brader le patrimoine de l'État, ni trop élevé, car cela pourrait conduire à l'infirmité de certains lots ou risquerait d'empêcher que plusieurs propositions soient déposées et que se mette en place une compétition véritable. Enfin, la commission parlementaire du dividende numérique sera saisie de manière formelle sur la proposition de l'ARCEP avant que le Gouvernement ne lance l'appel à candidatures.

Le calendrier s'en déduit aisément. Les deux premiers avis seront rendus dans le courant du mois de janvier ; le projet de l'ARCEP sera ajusté une première fois en conséquence, puis une seconde fois, à la suite de l'avis rendu par la commission parlementaire du dividende numérique. Si le Gouvernement valide cette dernière version, il devra ensuite la publier au Journal officiel. Ainsi, les appels à candidatures devraient être lancés vers la fin du mois de février.

Une dernière question se pose : quel temps donner aux opérateurs pour qu'ils se livrent aux expérimentations nécessaires ? En effet, ils doivent vérifier, d'une part, l'efficacité des équipements et, d'autre part, qu'il n'y ait pas de risques de brouillage, pour le lot de fréquences le plus bas, entre les émissions de télécommunications et les émissions de la bande audiovisuelle. Ces expérimentations ne pouvaient être menées avant 2010, étant donné le calendrier de libération des fréquences de la télévision analogique. Désormais, faut-il laisser davantage de temps avant le démarrage de l'appel à candidatures, sachant qu'entre cet appel et le dépôt des propositions s'écouleront quinze à vingt semaines, ce qui laissera du temps supplémentaire pour que d'autres expérimentations débutent ? Le calendrier définitif sera fixé début 2011.

Je soulignerai enfin que les opérateurs connaîtront les résultats des attributions de la bande haute (2,6 GHz) avant de remettre leur dossier de candidature pour la bande basse de 800 MHz, la plus stratégique.

M. Serge Poignant, Président. Je vous remercie, monsieur le président, pour ce rappel des principes qui guident l'action de l'ARCEP et pour les précisions que vous nous avez apportées sur les modalités d'attribution des fréquences 4G, notamment le calendrier et les enjeux d'aménagement du territoire. Je laisse la parole à Mme Laure de La Raudière pour le groupe UMP, puis à M. François Brottes, pour le groupe SRC, qui vous entendront d'ailleurs cette après-midi au sein de la commission du dividende numérique au sujet de l'attribution des fréquences 4G.

Mme Laure de La Raudière. Merci, monsieur le président. Concernant les fréquences 3G, je souhaiterais savoir quel est l'impact de la possibilité qui a été offerte aux opérateurs de réutiliser les fréquences 2G. L'autorité de la concurrence a rendu un avis défavorable sur le recours aux offres de montée en débit en dehors des zones blanches, en raison des risques que la montée en débit ferait peser sur le développement de la concurrence. Il faut pourtant avancer sur ce sujet car l'accès à internet reste médiocre dans de nombreuses zones. Sur la 4G, la plus grande partie des opérateurs semble défavorable à la mutualisation des fréquences, invoquant des raisons techniques. La mutualisation des fréquences me paraît pourtant être un moyen utile pour améliorer les débits. Votre expertise est nécessaire sur ce point. Les concurrents de France Télécom invoquent souvent l'idée que le coût de la boucle locale de cuivre est trop élevé. La révision de l'analyse des marchés de gros va-t-elle avoir un impact sur son prix ?

M. François Brottes. Je souhaite d'abord saluer votre action, monsieur le président. Je ne peux malheureusement pas être présent à l'audition de cet après-midi pour vous poser les questions que j'avais sur les modalités d'attribution des fréquences 4G. L'heure est grave. Aujourd'hui, de nombreuses personnes ont du mal à accéder à internet. Je m'interroge sur le déploiement du très haut débit : l'existence d'un cadre réglementaire est une bonne chose, mais nous avons, au niveau mondial, un vrai retard à rattraper. L'exemple de l'Australie, qui a pris la décision de fibrer tout son territoire en très peu de temps dans le cadre d'un plan public, me laisse perplexe. La France ne sera fibrée qu'en 2025 et dans l'attente, nous avons besoin de haut débit. C'est la raison pour laquelle il faut que la zone prioritaire pour la couverture en 4G soit réellement prioritaire. Nous avons déjà échoué dans le développement de la boucle locale radio, en Wimax ; il faut que la 4G soit correctement déployée et que l'ARCEP dispose des moyens nécessaires pour s'en assurer. Les fréquences sont des biens rares et elles ne doivent pas être gaspillées. Je ne suis pas un expert en matière technique mais il me semble que la manière dont l'ARCEP fait ses consultations pose problème : plus il y aura d'opérateurs 4G et moins, me semble-t-il, on pourra pénétrer loin dans le territoire en 4G. Pourriez-vous nous éclairer sur ce point. Enfin, je voudrais savoir si on observe en Europe et dans le monde la même dichotomie entre le CSA et l'ARCEP alors même que contenu et réseau convergent de manière croissante.

M. Jean Dionis du Séjour. Je m'interroge sur le coût du fibrage. Les premiers chiffres indiqués s'élevaient à 40 milliards d'euros ; il a ensuite été question de 30 milliards et l'on en est actuellement à 24 milliards, plus ou moins cinq milliards : jusqu'où vont-ils baisser ? Quelle est la cause de cette baisse ? Il est difficile de suivre les estimations. Je croyais que l'on comptait 1 000 euros la prise pour quarante millions de ménages.

Le grand emprunt permet de financer quelques expérimentations. Que reste-t-il à financer, avec quel modèle économique ? La taxe sur les abonnements, à hauteur de 15 milliards d'euros, proposée par le sénateur Hervé Maurey me semble la meilleure option. Si l'on veut que le fibrage se fasse vite, il faut un financement qui soit rapidement opérationnel, et l'on connaît les contraintes budgétaires de l'État et des collectivités territoriales.

Monsieur le président de la commission, je souhaiterais que nous puissions prochainement procéder au contrôle d'application de la loi Pintat, qui me semble peu effective en Lot-et-Garonne.

S'agissant du taux de couverture pour la 2G, le décalage est énorme entre les chiffres (99 % pour Orange, 98 % pour SFR et BT), et le vécu des utilisateurs. Il faut absolument que l'ARCEP intègre des critères de qualité de la couverture dans ses paramètres.

Pour l'internet mobile, et le marché stratégique de la 4G, le choix du Gouvernement de recourir à un quatrième opérateur est sans doute un bon choix. Mais quelles garanties avons-nous que cela ne finira pas par un oligopole à quatre ? Je crois qu'il faudrait permettre aux *MVNO* d'atteindre une part significative du marché. Attention donc à ce que les prix ne soient pas excessifs, pour que les *MVNO* puissent vivre.

M. Jean-Ludovic Silicani, président de l'ARCEP. L'ARCEP a pris hier une décision d'application de l'article 24 de la loi Pintat, fixant la définition des réseaux accessibles et ouverts, attendue par les acteurs dans le cadre de l'éligibilité au fonds numérique.

Sur les taux de couverture, nous avons mis en demeure SFR et Orange, en décembre 2009, de rattraper le retard qu'elles avaient pris sur les obligations prévues par leur licence 3G. Un premier rendez-vous a été fixé à SFR au 1^{er} juillet dernier, avec un objectif de 84 % qui a été atteint. Un deuxième rendez-vous est prévu fin décembre : SFR devra atteindre un taux de couverture de 88 %, Orange de 91 % et Bouygues Telecom de 75 %. Fin 2011, Orange et SFR devront atteindre un taux de 98 %, et fin 2013, SFR devra atteindre un taux de couverture de 99,3 %, conformément à un engagement particulier, librement souscrit dans sa licence 3G.

Je comprends vos remarques sur les perceptions des utilisateurs : si je téléphone dans les transports parisiens, j'ai parfois l'impression que la capitale n'est pas couverte ! Nous rappelons dans tous nos rapports la définition des territoires couverts : la mesure est faite en situation statique, et en façade, à l'avant des immeubles.

Malgré les programmes consacrés aux zones blanches, il en reste encore, ainsi que quelques zones grises où certains opérateurs ne sont pas présents. Aujourd'hui, 0,2 % de la population réside dans ces zones blanches, et environ 2 % dans les zones grises. Dans certaines de ces communes, l'accès est possible en centre bourg, mais pas dans les hameaux. Il serait démagogique d'annoncer des taux de couverture de 100 % pour la téléphonie mobile. D'où l'intérêt, pour la 4G, de prévoir dès le départ des taux de couverture élevés, que les opérateurs pourront gérer. Ces contraintes supplémentaires pour les opérateurs, diminueront un peu au début les recettes de l'État, mais cela coûtera finalement moins cher à la collectivité qu'une accumulation ultérieure de plans de rattrapage.

En ce qui concerne la montée en débit, l'ARCEP a exprimé, début 2010, une position plus ouverte que celle de l'Autorité de la concurrence. Nos travaux se sont poursuivis, notamment avec France Télécom, tout au long de cette année. Ils devraient être achevés début 2011. Il existe aujourd'hui une offre de France Télécom. Notre objectif est d'éviter que cet opérateur n'occupe une position excessive du fait de la montée en débit. Cela dit, la montée en débit ne devrait pas avoir d'effet pervers en zone non dégroupée et devrait constituer une anticipation du déploiement de la fibre optique. Le message de l'ARCEP aux collectivités territoriales, auxquelles nous ne voulons ni ne pouvons rien interdire, consiste pour l'essentiel à rappeler que la montée en débit doit être réalisée de telle sorte qu'elle soit une étape dans le déploiement de la fibre optique.

Concernant le prix de l'accès à la boucle locale, le risque est que France Télécom abuse de sa situation monopolistique, d'où la régulation du marché de gros. Chaque année, l'ARCEP intervient sur un certain nombre de marchés, pour vérifier le cas échéant que les prix sont bien orientés vers les coûts. Le travail de l'ARCEP est un travail très fin, qui ne se limite pas à la lecture des documents transmis par France Télécom. La révision de l'analyse des marchés 4 et 5 sera l'occasion de faire toute la lumière sur les coûts.

M. François Brottes a posé une question sur les modèles de déploiement de la fibre optique en dehors des zones denses. Il faut distinguer deux modèles, très différents en théorie mais assez peu en pratique. Le premier modèle est celui du monopole, national ou local, le modèle national permettant d'assurer une péréquation. C'est la solution qu'envisage l'Australie. Dans certains pays, le monopole s'est reconstitué à la suite du déploiement des réseaux de fibre : ainsi au Japon, l'opérateur historique a récupéré 70 % des parts de marché.

M. François Brottes. L'Australie et le Japon ne sont pourtant pas des pays communistes.

M. Jean-Ludovic Silicani, président de l'ARCEP. Je n'ai pas dit que la solution du monopole était absurde. Cependant, ce n'est pas le choix qu'ont fait le Gouvernement et le régulateur français, ou encore le Parlement qui n'a pas voulu réduire leur marge de manœuvre. Le choix qui a été fait est celui d'un réseau fortement mutualisé ; j'ai évoqué tout à l'heure le chiffre de 20 milliards d'euros de dépenses mutualisées pour des dépenses totales de 24 milliards d'euros. Quelle est la différence entre un monopole et un réseau très fortement mutualisé ? L'expérience montre que le monopole peut donner les résultats les pires comme les meilleurs, en fonction de la qualité de celui qui le gère. Ainsi, pour le réseau de téléphone français, le monopole a conduit à une situation très médiocre jusqu'aux années 1970, puis à une excellente situation au cours des années quatre-vingt-90. Il faut donc être pragmatique.

M. François Brottes. Le monopole n'est d'ailleurs pas incompatible avec le droit européen.

M. Jean-Ludovic Silicani, président de l'ARCEP. L'institution de services d'intérêt économique général, compatibles avec le droit communautaire, permet de mettre en place des réseaux publics, mais ceux-ci ne peuvent pas être en situation juridique de monopole. En vérité, le fort degré de mutualisation que nous anticipons fournit la réponse à la question qui a été soulevée : celle de la diminution du coût de la couverture du territoire en fibre optique. Les estimations plus élevées données antérieurement se fondaient sur des hypothèses de mutualisation moins importantes.

Concernant la 4G mobile, je crois que le fait que les petits opérateurs comme Bouygues Telecom et Free demandent une mutualisation de l'ordre de 20 % fournit la preuve qu'elle est techniquement possible. Elle a d'ailleurs déjà lieu avec le *ran-sharing 3G*. Sur la 4G, elle pourra porter à la fois sur le réseau et sur les fréquences. Elle ne sera pas obligatoire, mais reposera seulement sur l'obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès, et en cas de litige sur la possibilité de saisir l'ARCEP dans le cadre d'un règlement de différend.

Sur la fusion CSA/ARCEP, je crois que, si elle devait intervenir, cela ne pourrait être qu'après un choix politique, qui relève du Parlement : celui du maintien ou pas de l'attribution gratuite de fréquences aux opérateurs audiovisuels, en contrepartie de l'imposition d'obligations de contenus, c'est-à-dire d'un nouveau choix de régulation *ex ante* et *ex post*.

M. Serge Poignant, Président. J'ai retenu votre proposition de transmettre des informations à la Commission sur la question de la définition de la couverture du territoire par les réseaux mobiles. Je passe la parole aux députés pour les questions.

M. Alain Suguenot. Je reviens sur le déploiement de la fibre optique. Il est tout à fait nécessaire de définir une zone dont la couverture sera prioritaire. Quels seront les critères retenus pour la délimiter ?

Mme Corinne Erhel. Concernant la neutralité, sujet sur lequel nous sommes plusieurs à travailler, l'ARCEP a rendu publiques un certain nombre d'orientations. Certaines suscitent des réactions divergentes parmi les acteurs du secteur, notamment concernant la gestion de trafic et les services gérés. Comment définissez-vous la qualité de service et quel est l'état d'avancement des travaux de l'ARCEP sur sa mesure ? De manière plus générale, quel est votre sentiment sur le partage qui doit être fait entre internet public et services gérés ? Ma seconde question porte sur le très haut débit. Il y a aujourd'hui des problèmes de coordination, et les schémas directeurs territoriaux n'ont pas résolu le problème. Il faut un « pilote dans l'avion ». Il me semble que les régions représentent l'échelon pertinent. Quelle est l'analyse de l'ARCEP sur cette question ?

M. Francis Saint-Léger. Je tiens, pour commencer, à faire remarquer que quelle que soit la méthode d'estimation de la couverture retenue, il existe un décalage entre les chiffres avancés et ce que vivent nos concitoyens. En ce qui concerne la 4G, vous aviez avancé en septembre des objectifs de couverture minimale de 90 % par département ainsi qu'un objectif intermédiaire à 5 ans. Vous n'avez pas mentionné ces éléments dans votre propos liminaire.

Mme Frédérique Massat. Bruxelles a fait part de son inquiétude sur les conditions de mutualisation retenues dans votre projet de décision sur le déploiement de la fibre en zones peu denses, qui risqueraient de favoriser les plus gros opérateurs. Concernant votre estimation du coût du fibrage à 24 milliards d'euros, j'aimerais que vous nous fournissiez des précisions. Quelles sont, par ailleurs, les conditions d'éligibilité aux fonds numériques d'aménagement des territoires ? Enfin, sur la 4G, je souhaite vous rappeler qu'il y a des départements, comme l'Ariège, où son déploiement fait vraiment rêver, puisque la 2G y est tout simplement inaccessible en de nombreux endroits.

M. Lionnel Tardy. Beaucoup de questions ont déjà été posées. La commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances pour 2011 se réunira cet après-midi : en tant qu'observateur privilégié, que pensez-vous de la taxe dite « Google » introduite à l'initiative du rapporteur général des finances, et que le Gouvernement entendrait supprimer, si l'on en croit les informations qui circulent sur internet ?

M. Jacqueline Maquet. L'étude du CREDOC sur l'usage des TIC met en évidence un fort mécontentement sur les débits d'accès à internet : plus de 40 % des Français pour le fixe et 51 % pour le mobile. Je suis préoccupé par les criantes inégalités territoriales en cette matière.

M. Jean-Pierre Nicolas. Sur les modalités d'attribution des fréquences 4G, je me réjouis de l'institution d'une zone prioritaire et de minima départementaux. Sur la couverture mobile, existe-t-il, comme pour l'électricité, des mesures de qualité de couverture ?

M. Jean-Ludovic Silicani, président de l'ARCEP. Le déploiement de la fibre optique, les 24 milliards d'euros nécessaires pour couvrir le territoire seront répartis entre financements publics et financement privés. Au GRACO de septembre dernier, j'ai avancé l'idée, en extrapolant à partir des investissements actuels des opérateurs, que le partage pourrait se faire à parts égales entre public et privé. Dans ce cas, les collectivités publiques devraient investir 12 milliards d'euros sur 15 ans. Je rappelle qu'aujourd'hui les collectivités publiques dépensent environ 5 milliards d'euros chaque année pour la construction et la maintenance des routes. L'ordre de grandeur est donc raisonnable et il n'existe pas de « mur d'investissement » insurmontable, contrairement à ce que j'ai entendu dire. Les financements publics pourront provenir de plusieurs sources : d'abord des financements communautaires, comme le FEDER, qui pourraient représenter 2 à 3 milliards d'euros ; pour les 8 à 9 milliards restant, des financements de l'État et des collectivités territoriales. Tous ces chiffres s'entendent sur 15 ans. S'agissant de l'État, puisque vous me posez la question, je redis qu'il me paraît préférable de financer son éventuel appui au déploiement de la fibre optique, au-delà du Grand emprunt, par les grands impôts existants (à hauteur de 200 à 300 millions d'euros par an), plutôt que par la création d'une taxe nouvelle.

Concernant la neutralité de l'internet, il est nécessaire de mieux connaître le marché amont de l'acheminement du trafic et les modalités de fixation des prix. C'est seulement à l'issue de cette phase d'observation que nous pourrions juger correctement si la situation actuelle est satisfaisante. Sur le fondement de la transposition du paquet télécoms, l'ARCEP pourra par ailleurs être saisie de règlements de différends et réguler le marché par ce moyen. Sur le marché aval, nous travaillons sur les moyens permettant d'assurer une qualité de service minimale. L'ARCEP a aujourd'hui terminé la première phase de son travail, consistant à définir des principes garantissant que l'accès à l'internet public ne sera pas dégradé du fait du développement des services gérés et encadrant la gestion de trafic sur l'internet public. La deuxième étape va être de déterminer comment mettre en œuvre ces principes.

Concernant les schémas directeurs d'aménagement numérique, les élus que vous êtes sont plus compétents que moi pour déterminer si c'est l'échelon régional ou départemental qui est pertinent. Mais il est clair que le manque de précision de la loi « Pintat » sur l'échelon territorial responsable du pilotage de ces schémas est préjudiciable et il serait bon que la législation clarifie ce point.

Sur les critères d'éligibilité au fonds d'aménagement numérique, l'ARCEP a fait son travail en définissant les conditions d'accessibilité et d'ouverture des réseaux pour bénéficier des subventions. Reste la question des types d'opération qui pourront être financés et, comme je l'ai rappelé tout à l'heure, l'ARCEP est favorable à ce que, outre des projets de déploiement du très haut débit, certains projets de montée en débit puissent l'être.

L'accès aux services fixes et mobiles continue, c'est exact, de poser des difficultés. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'ARCEP a avancé 30 propositions pour améliorer les relations entre consommateurs et opérateurs.

Concernant les modalités d'attributions des fréquences 4G, la zone prioritaire ne sera pas définie arbitrairement : ce sera la zone regroupant les 20 % de la population occupant les territoires les moins densément peuplés. Sur le taux minimal de couverture départemental, l'objectif sera bien de 90 %, comme je vous l'avais annoncé en septembre.

Enfin, vous savez que la Commission européenne est très sensible aux questions de concurrence et se focalise sur la régulation asymétrique. En ce qui concerne notre projet de décision encadrant le déploiement de la fibre optique en zones peu denses, nous avons expliqué à la Commission, et nous continuons ce travail pédagogique, qu'il n'est pas possible de prévoir des mesures de régulation asymétrique pour un réseau qui n'existe pas encore. La loi (qu'il s'agisse de la loi de modernisation de l'économie ou de la loi Pintat) ne nous a d'ailleurs pas donné pas mandat d'édicter des obligations symétriques. Il sera toujours possible, dans le cadre des analyses de marché et si cela s'avérait nécessaire, d'édicter ultérieurement des mesures de régulation asymétriques.



Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mercredi 15 décembre 2010 à 10 h 45

Présents. - M. Thierry Benoit, M. François Brottes, M. Louis Cosyns, Mme Catherine Coutelle, M. Jean-Pierre Decool, M. Jean Dionis du Séjour, Mme Corinne Erhel, M. Daniel Fasquelle, M. Jean Gaubert, M. Bernard Gérard, M. Daniel Goldberg, M. Jean-Pierre Grand, M. Jean Grellier, M. Antoine Herth, Mme Laure de La Raudière, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, M. Jean-Yves Le Déaut, M. Michel Lefait, M. Jean-Marc Lefranc, M. Jacques Le Guen, M. Michel Lejeune, Mme Annick Le Loch, M. Jean-Claude Lenoir, M. Jean-Louis Léonard, M. Serge Letchimy, Mme Jacqueline Maquet, Mme Marie-Lou Marcel, M. Jean-René Marsac, Mme Frédérique Massat, M. Jean-Marie Morisset, M. Jean-Pierre Nicolas, M. Germinal Peiro, M. Michel Piron, M. Serge Poignant, M. Jean Proriol, M. François Pupponi, M. Michel Raison, M. Bernard Reynès, M. Franck Reynier, Mme Chantal Robin-Rodrigo, M. Francis Saint-Léger, M. Alain Suguenot, M. Lionel Tardy, M. Alfred Trassy-Paillogues, M. René-Paul Victoria, M. François-Xavier Villain

Excusés. - M. Jean-Pierre Abelin, M. Gabriel Biancheri, M. Jean-Michel Couve, M. William Dumas, Mme Geneviève Fioraso, Mme Pascale Got, M. Louis Guédon, M. Gérard Hamel, M. François Loos, M. Kléber Mesquida, M. Daniel Paul, Mme Josette Pons, Mme Anny Poursinoff, M. Jean-Charles Taugourdeau, Mme Catherine Vautrin

Assistait également à la réunion. - M. Christian Blanc