

La revue stratégique de l'ARCEP

Réponse à la consultation.

I. Etat des lieux

Question 1

Les contributeurs sont invités à exprimer leur opinion sur la démarche de la revue stratégique.

Bouygues Telecom se félicite de la démarche de l'Autorité visant à entreprendre une revue stratégique de son action. Il est en effet essentiel qu'un temps soit accordé à la réflexion afin de mieux définir les objectifs de la régulation sur une longue échéance, ces objectifs devant agir comme repères dans l'action au quotidien du régulateur.

Les dernières années ont été marquées par un extraordinaire essor des usages numériques portés par le développement de réseaux offrant des débits de plus en plus importants. La 4G a ainsi été adoptée massivement et de manière quasi immédiate par une grande partie des consommateurs français et l'accès fibre FTTH est aujourd'hui en train de s'installer auprès d'une part de plus en plus importante de ces consommateurs.

Paradoxalement, les opérateurs de réseaux qui sont un maillon essentiel du développement de l'économie numérique sont dans une situation incertaine : l'adaptation de leurs modèles économiques consécutive à la baisse massive de leurs revenus, la visibilité encore trop insuffisante sur le cadre futur (accords de partage de réseaux, feuille de route de long terme des bandes de fréquences disponibles, etc.), le déséquilibre qu'ils continuent de subir en termes d'obligations et de fiscalité vis-à-vis des fournisseurs d'applications et de services, contribuent à rendre fragile l'équilibre concurrentiel entre ses acteurs sur le long terme.

L'investissement efficace et une concurrence pérenne doivent donc effectivement être mis au centre de l'action du régulateur afin de réaffirmer la primauté d'un modèle de concurrence basé sur les infrastructures.

Question 2

Les contributeurs sont invités à exprimer leurs remarques sur ce bilan initial de l'action de l'ARCEP, ainsi que sur les défis futurs identifiés.

Bouygues Telecom partage le bilan fait par l'Autorité hormis pour le marché entreprises qui reste un marché peu fluide, où continuent de se dresser de nombreux obstacles pour le développement de nouveaux acteurs, marqué par la présence de deux opérateurs principaux se partageant plus de 80 % de la valeur et détenteurs d'une part encore plus grande des infrastructures dédiées à ce marché.

S'agissant des défis futurs, l'enjeu principal pour le régulateur est de contribuer à la relance d'un cercle vertueux entre investissement dans les infrastructures de réseaux et développement de l'économie numérique.

Les principaux leviers pour répondre à cet enjeu sont :

- assurer une visibilité de long terme sur le cadre réglementaire applicable de manière à renforcer la prévisibilité dont ont besoin les investisseurs ;
- assurer une cohérence dans la durée de ce cadre réglementaire afin de garantir la continuité des modèles de concurrence dans lesquels s'inscrivent les acteurs du développement des infrastructures et éviter les ruptures brutales des modèles économiques ;
- contribuer à la cohérence d'ensemble des politiques publiques notamment en veillant à ce que les mesures favorables aux consommateurs ne fassent pas obstacle à l'investissement des opérateurs ;
- contribuer aux politiques publiques d'aménagement numérique du territoire en créant les conditions à un accès efficace aux réseaux d'initiative publique (normalisation des interfaces techniques) et en garantissant des conditions financières équitables entre opérateurs commerciaux pour l'accès à ces réseaux.

II. Priorités de régulation

Promouvoir l'investissement efficace et une concurrence pérenne

Levier 1 : Encourager la convergence des réseaux

Levier 2 : Préciser le cadre de mutualisation des infrastructures et réseaux

Levier 3 : Accompagner la structuration des marchés dans les territoires ultramarins

Levier 4 : Gérer les phases de transition entre anciens et nouveaux réseaux

Question 3

Les contributeurs sont invités à exprimer leurs remarques sur les objectifs et leviers décrits ci-dessus. Les contributeurs sont en particulier invités à exprimer dans leur réponse leur opinion sur les problématiques suivantes :

- Quelles sont les principales opportunités de convergence des réseaux ? Existe-t-il des freins à leur mise en œuvre ?
- Quelle devrait être la place de la mutualisation des investissements dans le déploiement des nouveaux réseaux ?
- Comment l'ARCEP devrait-elle accompagner le déploiement du très haut débit sur les marchés ultramarins ?
- Comment l'ARCEP devrait-elle accompagner les transitions vers les nouveaux réseaux ?

L'investissement et le maintien d'un modèle de concurrence basé sur les infrastructures constituent pour Bouygues Telecom l'objectif prioritaire de l'Autorité.

S'agissant de la convergence des réseaux, celle-ci est portée par les capacités technologiques des équipements et les gains d'échelle et d'envergure comme souligné plus haut. Si les choix de régulation de l'ARCEP ne doivent pas faire obstacle à ce mouvement, il est important aussi que ces choix n'introduisent pas non plus une rupture économique entre les acteurs en accordant une tarification pour l'accès aux infrastructures fixes régulées - de manière à faciliter cette convergence - non répliquable à court et moyen terme par les acteurs plus anciens, lesquels ont été amenés à construire par leurs seuls moyens les mêmes tronçons de réseau par le passé.

S'agissant de la transition vers les nouveaux réseaux, il est important à nouveau de veiller à l'équité des mesures prises. En particulier, l'accompagnement de cette transition par des politiques tarifaires différenciées doit constituer une option murement pesée : le renchérissement du prix d'accès à une technologie plus ancienne a avant tout pour effet de constituer un coût supplémentaire pour l'opérateur qui pénalise sa capacité d'investissement et de développement sur une nouvelle technologie.

Accompagner l'émergence d'une nouvelle solidarité territoriale de connectivité

Levier 1 : Accompagner le déploiement des réseaux d'initiative publique dans les zones moins denses

Levier 2 : Veiller à la couverture mobile des zones rurales

Question 4

Les contributeurs sont invités à exprimer leurs remarques sur les objectifs et leviers décrits ci-dessus. Les contributeurs sont en particulier invités à exprimer dans leur réponse leur opinion sur les modalités d'intervention des collectivités territoriales dans les réseaux numériques et sur le rôle du régulateur.

Bouygues Telecom partage l'analyse de l'Autorité sur l'apport structurant des réseaux d'initiative publique.

Bouygues Telecom attire cependant l'attention de l'Autorité sur la difficulté pour un opérateur commercial présent sur tout le territoire de mettre en œuvre une interface informatique, technique et contractuelle avec un grand nombre de réseaux. La multiplicité des interfaces constitue un frein pour l'accès aux RIP. L'action du régulateur est nécessaire de manière à normaliser les interfaces (via la spécification des processus) et permettre un développement mutualisé afin de garantir un fonctionnement homogène. A cet égard Bouygues Telecom regrette que la recommandation récente sur les processus FTTH ne soit pas allée plus loin afin de spécifier de manière plus précise les processus et rendre la mise en œuvre obligatoire.

Au-delà, Bouygues Telecom estime nécessaire que l'ARCEP et le Plan France Très Haut Débit soutiennent la démarche visant à ce que l'ensemble des parties prenantes mettent sur pied une structure commune ayant pour mission le développement de cette interface unique.

S'agissant de la couverture mobile des zones rurales, Bouygues Telecom soutient depuis 2004 le programme de déploiement en zone blanche et a construit un tiers des sites mis en œuvre. Bouygues Telecom continuera bien sûr d'apporter toute sa part à l'avenir dans le cadre de l'extension de ce programme décidée en 2015.

Garantir la fiabilité des réseaux

Levier : Penser la résilience des réseaux

Question 5

Les contributeurs sont invités à exprimer leurs remarques sur les objectifs et leviers décrits ci-dessus. Les contributeurs sont en particulier invités à exprimer dans leur réponse leur opinion sur les problématiques suivantes :

- Comment garantir la fiabilité des réseaux de communications électroniques ?
- Quel rôle doit jouer l'ARCEP sur ce sujet le cas échéant ?

Une accélération très forte des politiques publiques a été mise en œuvre depuis quelques années. En particulier la Loi de Programmation Militaire de 2014 conduit à un renforcement important des mesures mises en œuvre et l'Agence nationale de sécurité de systèmes d'information (ANSSI) a accru considérablement sa présence auprès des opérateurs. Bouygues Telecom estime que l'Autorité, par sa connaissance des réseaux et des infrastructures de communication, doit être en mesure d'apporter, lorsque nécessaire, son expertise aux services de l'Etat en charge de l'élaboration des plans de mesures.

Assurer l'ouverture effective à la concurrence du marché entreprise

Levier 1 : Faire émerger des offres adaptées aux entreprises sur les réseaux FttH

Levier 2 : Mieux identifier les besoins de connectivité des entreprises

Question 7

Les contributeurs sont invités à exprimer leurs remarques sur les objectifs et leviers décrits ci-dessus. Au-delà des chantiers identifiés, les contributeurs sont en particulier invités à exprimer dans leur réponse leur opinion sur la manière dont l'ARCEP pourrait améliorer la concurrence au bénéfice de l'ensemble des acteurs économiques : entreprises, entités publiques ou associatives.

Bouygues Telecom partage pleinement cet objectif et soutient l'analyse faite par l'Autorité et les travaux déjà lancés.

La démarche pourrait s'appuyer sur les propositions suivantes :

- faire émerger des offres d'accès aux infrastructures dédiées (BLOD) sous forme passive afin de permettre aux opérateurs achetant l'accès une plus grande latitude dans l'élaboration de l'offre de service vers l'entreprise ;
- poursuivre les travaux permettant le changement d'opérateur par reprise de la ligne existante, en complément de l'approche habituelle de reconstruction de la ligne ;
- favoriser l'émergence de solutions techniques facilitant la migration des services de l'entreprise d'un opérateur à l'autre, notamment des services data ;
- appréhender, notamment lors des « ateliers entreprises », les pratiques contractuelles les plus couramment appliquées sur ce marché et identifier les freins à la fluidité pouvant y apparaître.

Préserver l'ouverture et la neutralité de l'internet dans un monde numérique

Levier 1 : Construire une régulation de la neutralité de l'internet effective

Levier 2 : Propager les principes d'ouverture et de neutralité

Question 9

Les contributeurs sont invités à exprimer leurs remarques sur les objectifs et leviers décrits ci-dessus. Les contributeurs sont en particulier invités à exprimer dans leur réponse leur opinion sur les problématiques suivantes :

- Quelle expertise l'ARCEP peut-elle apporter (ou développer) pour contribuer à l'analyse des marchés numériques ?
- Comment construire une expertise technique sur les sujets numériques (ex : gestion de trafic, QoS etc.) ?
- Comment recueillir, analyser et comparer l'information sur ces sujets ? Des dispositifs de notation sont-ils pertinents ? Si oui, comment doivent-ils faire intervenir les pouvoirs publics ?
- Quel pourraient être les principaux impacts des nouveaux modèles d'affaires sur la régulation (économie du partage, plateformes etc.) ? Quels sont les facteurs de désintermédiation du secteur des télécoms ?

Bouygues Telecom souscrit à l'objectif de l'Autorité visant à préserver un internet ouvert et neutre sur l'ensemble de la chaîne de valeur.

Toutefois, il nous apparaît utile de préciser :

- la première garantie de la neutralité du net est apportée par la concurrence que se livre les opérateurs ; cette concurrence incite ces derniers à apporter la meilleure qualité à leurs clients ;
- les acteurs publics en France comme au niveau européen se sont mobilisés depuis plusieurs années ; le règlement européen définit un cadre pertinent qui reprend en grande partie les lignes directrices édictées par l'ARCEP dès 2010 ; ce cadre étant posé rien ne laisse entrevoir à court et moyen terme un besoin de poursuivre des travaux importants visant à le faire évoluer ;
- cette mobilisation a pu parfois se faire au détriment d'autres travaux qui pouvaient apparaître, aux yeux de Bouygues Telecom en tout cas, plus prioritaires ;
- alors que ces efforts étaient déployés pour élaborer les règles s'appliquant aux opérateurs de réseaux, mettre en place le processus de mesure de la QoS et effectuer un reporting sur la gestion de trafic et les liens d'interconnexion internet, les autres maillons de la chaîne et en particulier les OTT sont restés exempts de toute obligation ou contrainte alors qu'ils sont acteurs de cette neutralité (paramétrage des protocoles, techniques de CDN, impact des techniques de développement des sites etc.).

En synthèse, Bouygues Telecom souhaite rappeler le nécessaire équilibre à trouver avec les moyens consacrés. Les actions lancées semblent suffisantes et il appartient avant tout de s'assurer que les règles actuelles sont appliquées.

III. Nouveaux modes d'intervention

Quelle place pour l'autorégulation ?

Question 13

Les contributeurs sont invités à exprimer leurs remarques sur le constat développé ci-dessus. Les contributeurs sont en particulier invités à exprimer dans leur réponse leur opinion sur les questions suivantes :

- Quelle devrait être la place de l'autorégulation ?
- Quels sujets pourraient faire l'objet d'une autorégulation ?
- Comment l'ARCEP pourrait-elle accompagner de manière efficace les acteurs dans la mise en œuvre de l'autorégulation ?

L'Autorégulation doit bien évidemment avoir sa place et l'efficacité des structures de gestion de la portabilité démontre le bienfondé de ce type d'organisation.

Un écueil doit cependant être évité : la capacité d'organisation des acteurs ne doit pas constituer une opportunité pour le législateur ou même l'ARCEP pour alourdir de manière disproportionnée les contraintes et obligations en tablant sur la capacité des structures d'autorégulation à les absorber.

A l'opposé, l'ARCEP pourrait jouer un rôle de facilitateur lorsque le secteur peine à s'organiser de manière efficace. Au-delà, elle peut de facto contraindre le même secteur à s'organiser : soit par des décisions spécifiant rigoureusement les processus entre opérateurs, soit en imposant des contraintes ne laissant pas d'autre voie que le recours à un système d'information commun. Bouygues Telecom regrette que l'ARCEP n'ait pas utilisé ce pouvoir dans le cadre des processus FTTH.

L'outil de l'autorégulation est efficace, en particulier pour la mise en œuvre de décisions symétriques impliquant des processus techniques inter opérateurs, il convient de l'utiliser à bon escient

Accompagner les transitions sur les marchés

Question 15

Les contributeurs sont invités à exprimer leurs remarques sur le constat développé ci-dessus. Les contributeurs sont en particulier invités à exprimer dans leur réponse leur opinion sur les questions suivantes :

- Quels sujets nécessiteraient une adaptation ou une levée de la régulation ?
- Quelle devrait être l'approche de l'ARCEP sur ces sujets ?

Un domaine en particulier nécessite une vision de long terme, c'est celui des fréquences.

Il est en effet capital de disposer d'une feuille de route marquant les étapes et les principales échéances pour l'accès ou le renouvellement des blocs de fréquences. La mise sur le marché des fréquences 700 trois ans après l'attribution des fréquences 800 illustre le manque de visibilité dont pâtiennent les opérateurs lesquels se trouvent dans l'incapacité de planifier leurs investissements.

En second lieu, une plus grande visibilité doit pouvoir être offerte sur les conditions tarifaires de l'accès aux boucles locales fixes, à nouveau pour des raisons économiques évidentes. Bouygues Telecom se félicite du récent projet de décision sur les tarifs du dégroupage qui permet une visibilité jusqu'à fin 2017.

Ainsi, Bouygues Telecom soutient pleinement la démarche de l'Autorité visant à publier pour ces sujets structurants une feuille de route de long terme qui détermine les objectifs, les étapes et les principaux éléments structurants de décision dans les évolutions attendues.

Développer une politique de la donnée en association avec la multitude

Renforcer l'information du public

Accentuer l'implication de l'Autorité dans la politique d'ouverture des données publiques (Open data)

S'associer à la multitude pour mieux identifier les problèmes

Réguler par la transparence

Question 16

Les contributeurs sont invités à exprimer leurs remarques sur le constat développé ci-dessus. Les contributeurs sont en particulier invités à exprimer leur opinion sur les questions suivantes :

- Comment améliorer encore l'information du public ? Certaines publications doivent-elles être transformées ? L'ARCEP devrait-elle publier de nouvelles informations ?
- L'ARCEP devrait-elle s'approprier les techniques d'association de la multitude apportées par le numérique comme le crowdsourcing ou l'open data ? Selon quelles modalités ?
- Au-delà de l'information au public, la transparence offerte par l'ouverture des données vous semble-t-elle de nature à constituer un outil de régulation ?

Les opérateurs sont des entreprises commerciales dont l'intérêt est d'apporter une information claire, exhaustive, loyale et transparente aux consommateurs. L'Autorité ne peut remplir cette fonction qui revient aux opérateurs. Si les informations publiées ne sont pas correctes ou bien insuffisantes, les voies normales du droit à la consommation peuvent bien évidemment trouver à s'appliquer.

Parallèlement, des sites indépendants ont développé des applications de crowd sourcing et jouent un rôle de plus en plus important dans l'information des consommateurs. Pour autant, cette méthode n'est pas exempte de biais, depuis la constitution du panel de volontaires jusqu'à l'interprétation des résultats. Des précautions méthodologiques et d'interprétation sont donc nécessaires lors du recours à cette solution.

Bouygues Telecom, dont la performance des réseaux est largement reconnue, estime que l'observatoire de la couverture et de la qualité de service mis en place par l'Autorité est aujourd'hui satisfaisant.

En particulier les propositions de l'Autorité visant à mettre en place un comparateur des cartes de couverture et à ouvrir un grand nombre de données des opérateurs semblent s'inscrire en dehors des missions du régulateur ou être disproportionnées.

Question 19

Les contributeurs sont invités à exprimer leurs remarques sur le constat développé ci-dessus. Les contributeurs sont en particulier invités à exprimer dans leur réponse leur opinion sur l'intégration entre les travaux de l'ARCEP et les travaux européens et internationaux sur la régulation.

Bouygues Telecom partage amplement l'analyse de l'ARCEP quant au besoin de renforcer la coordination entre les régulateurs européens de manière à favoriser la cohérence des politiques de régulation dans l'UE et, de manière plus générale, sur la nécessité pour l'ARCEP de participer, au travers des autres services de l'Etat concernés, aux différentes instances impliquées dans l'élaboration du cadre européen :

- l'ARCEP est un régulateur : l'expertise technique et économique qu'elle détient est capitale pour orienter le cadre européen et sa mise en œuvre ; seule une implication forte peut permettre une influence suffisante ;
- le BEREC a pris un rôle important, à juste titre, pour conseiller la Commission, définir les modalités de mise en œuvre et harmoniser les politiques de régulation des États Membres ; il importe que l'ARCEP joue un rôle capital au sein de cette instance.