

<p style="text-align: center;">Réponse du groupe Iliad à la consultation relative à la revue stratégique de l'ARCEP</p>
--

L'Autorité a conduit avec succès l'ouverture à la concurrence du marché fixe puis du marché mobile. Nous pensons que la réussite de l'Autorité a reposé sur trois facteurs clefs :

- Une ligne stratégique claire et explicite, visant à favoriser une concurrence par les investissements, pérenne et dynamique, au bénéfice des consommateurs ;
- L'indépendance du pouvoir politique, permettant une cohérence temporelle, une prévisibilité et une rationalité des décisions sécurisante pour les industriels ;
- Une structure frugale et efficace, concentrée sur ses cœurs de métier que sont la régulation concurrentielle des marchés de gros et les ressources rares.

La nécessité d'une régulation sectorielle est loin d'être épuisée. Les besoins de régulation ne sont plus l'ouverture à la concurrence du marché fixe, mais le basculement vers la fibre optique, la structuration d'une concurrence équitable et efficace sur le mobile et le passage d'un nouveau palier en matière de connectivité.

Les clefs de réussites passées sont toujours d'actualité. L'action du régulateur, pour rester décisive au cours des prochaines années, continuera de nécessiter une ligne stratégique lisible et stable, une réelle indépendance, ainsi qu'une focalisation des moyens sur les missions de régulation concurrentielle.

Le régulateur sectoriel des marchés de gros reste indispensable

Le régulateur sectoriel a été créé par la loi du 26 juillet 1996 afin de mettre en œuvre le cadre européen d'ouverture à la concurrence. La mission du régulateur était d'accompagner la libéralisation du marché fixe et d'accompagner le développement du mobile, en faisant partie de l'Etat mais en étant indépendant de l'actionnaire de France Télécom.

L'Autorité s'est vue attribuer des pouvoirs extraordinaires, lui permettant d'imposer des obligations individuelles aux opérateurs dominants, des obligations symétriques à l'ensemble du marché, de trancher les litiges et de sanctionner elle-même l'éventuel non-respect de ses décisions. Les moyens humains dont le régulateur a été doté sont importants comparés à ceux d'autres administrations centrales.

Vingt ans après l'ouverture du marché, la concurrence est installée sur les marchés de détail. Les prix sont attractifs sur le fixe et sur le mobile. Le marché français a été leader européen en matière d'innovation sur le fixe, et l'est désormais sur le mobile. Les niveaux d'investissements sont plus élevés que dans les autres pays. Les ménages français sont globalement bien équipés,

connectés et actifs dans la sphère numérique. Trois des quatre grands opérateurs français exportent leur savoir-faire à l'international.

L'ouverture à la concurrence a été un franc succès économique, sociétal et industriel. Plusieurs facteurs y ont contribué. L'action du régulateur a été décisive. Mais l'histoire n'est pas terminée. Les succès passés obligent pour l'avenir :

- il existe désormais quatre grands opérateurs convergents et une envie collective de ne pas revenir à un duopole ou à un monopole ; pourtant, suivant les zones, il n'y a qu'un ou deux réseaux fixes ; la régulation de l'accès au réseau fixe détenu par un opérateur au bénéfice de l'ensemble du marché sera donc indispensable, sur une très longue durée ; cette régulation doit favoriser l'investissement efficace, tout en préservant une dynamique concurrentielle qui commence à s'étioler sur la fibre ;
- entre accords d'itinérance, de RAN sharing et absence de mutualisation du passif, le marché mobile est dynamique mais désorganisé ; l'absence de règles prédéfinies donne lieu à de multiples contentieux ; l'Autorité n'a pas encore fourni sur le mobile le même effort de structuration que sur le fixe ; le besoin de régulation ex ante nous semble évident, pour rendre le marché plus équitable, plus efficace et pour préparer les évolutions technologiques futures, notamment vers les small cells.

Le régulateur sectoriel des marchés de gros reste indispensable (bis)

Puisque la mission initiale d'ouverture du marché serait supposée terminée, pourquoi ne pas simplement supprimer le régulateur et revenir au droit commun ? Les missions résiduelles de l'Arcep pourraient en théorie être ventilées vers les autres administrations que sont l'Autorité de la concurrence, la DGCCRF, l'Institut national de la Consommation, la Direction générale des Entreprises et la Mission Très Haut Débit.

Pour Iliad, la mission principale de l'Autorité, qui est la régulation des marchés de gros, n'est pas terminée.

En effet, dès lors qu'il y a un plus faible nombre d'infrastructures de gros que d'opérateurs de détail, il sera indispensable de maintenir sur une très longue période une régulation ex-ante, comprenant des obligations d'accès et des obligations tarifaires, pour l'ensemble des infrastructures passives ayant vocation à être mutualisées :

- la boucle locale cuivre, encore indispensable pour plusieurs années,
- les fourreaux permettant de déployer la fibre,
- la fibre, dans les immeubles et dans les zones moins denses, et sur la collecte
- les pylônes et infrastructures passives permettant de déployer le mobile

De manière transitoire, certains opérateurs utilisent à des offres activées en complément de leur réseau propre. Ces offres peuvent jouer un rôle important sur la structure du marché. Les

pouvoirs de négociation sont asymétriques. Pour encore plusieurs années, une action du régulateur sectoriel sur les offres actives nous semble nécessaire :

- l'itinérance et les accords de partage de réseau mobile,
- les offres de bitstream sur le fixe,
- les terminaisons d'appel et le roaming international,
- en tant que de besoin, les relations entre opérateurs et OTT.

Les autres structures de droit commun n'ont pas la faculté de fixer ex ante les règles. Or le secteur des télécoms a besoin de prévisibilité. Le droit de la concurrence traite les ententes et positions dominantes. Le droit sectoriel symétrique est plus ample, notamment pour l'accès à la fibre et aux pylônes. Trancher des litiges en quatre mois ou rendre des avis en moins de deux mois comme le fait l'Arcep suppose de maintenir une compétence sectorielle pointue.

Confier la gestion des ressources rares, numérotation et fréquences, à une autorité administrative indépendante de l'État, actionnaire principal du plus grand opérateur français, paraît également un principe sain.

Le coût du régulateur sectoriel est modeste, de l'ordre 0,1% du chiffre d'affaires du secteur. Les bénéfices générés par un régulateur sectoriel indépendant et de plein exercice nous semblent bien supérieurs aux coûts, tant pour les acteurs privés que pour la collectivité dans son ensemble.

Le régulateur et ses missions périphériques

La consultation publique fait une large place aux missions périphériques du régulateur, dont l'information du consommateur, la sécurité des réseaux, l'innovation et la prospective, l'intervention des collectivités, la protection de l'environnement et plus généralement l'expertise sectorielle que l'Autorité pourrait mettre à disposition de l'Etat.

Le terme périphérique ne signifie pas que ces missions ne sont pas importantes, mais qu'elles n'auraient jamais justifié, à elles seules, la création d'un régulateur sectoriel indépendant aux moyens et pouvoirs étendus. Toutes ces missions peuvent être conduites, dans le secteur des télécoms comme dans tous les autres secteurs de l'économie, par les administrations classiques et les voies du droit commun.

La gouvernance de l'Arcep n'est pas si simple. Elle est certes indépendante mais le parlement lui alloue annuellement des moyens ; l'exécutif nomme le président et homologue certaines décisions importantes. Cet environnement complexe ne peut s'articuler qu'avec des objectifs clairs et partagés sans équivoque par le parlement et le gouvernement.

L'État français n'a jamais vraiment fait confiance aux autorités administratives indépendantes. L'Autorité a une compétence exclusive sur la régulation des marchés de gros, car le cadre européen l'impose. Sur toutes les missions périphériques évoquées par l'Autorité dans sa

consultation, l'Etat a fait le choix de positionner en doublon une autre administration : DGCCRF, DGE, ANSII, DGE, Mission THD ...

Nous pensons que l'Autorité peut s'intéresser à des missions périphériques, si elle le souhaite ou est invitée à le faire. Cela générera probablement davantage de chevauchement, de doublons, voire de conflits avec les administrations classiques que cela ne générera d'économies. Une inflation déraisonnable des missions périphériques, au détriment de la régulation concurrentielle des marchés pourrait brouiller l'action du régulateur et fragiliser sa légitimité à moyen terme.

Conclusion

Nous pensons que l'Autorité doit réaffirmer, au sein de ses ambitions futures, la prééminence de la régulation concurrentielle des marchés de gros.

Cette régulation doit poursuivre deux objectifs principaux qui sont (i) de promouvoir une concurrence pérenne, dynamique, innovante, au bénéfice des consommateurs et (ii) de favoriser l'investissement efficace et le déploiement territorial des réseaux.

Si l'Autorité devait s'orienter vers d'autres missions périphériques, il nous semble indispensable que les objectifs soient clairement formulés et partagés, et que la mission confiée à l'Arcep ne fasse pas doublon avec celles d'autres administrations.

COMPLEMENTS DE REPONSE

Q2 et Q3. Les priorités de régulation

La régulation sectorielle doit (i) promouvoir une concurrence dynamique, innovante et pérenne au bénéfice des consommateurs et (ii) favoriser l'investissement efficace et le déploiement des réseaux.

Le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs est la régulation des marchés de gros entre opérateurs télécoms. La régulation la plus efficace nous semble être celle imposant ou favorisant une mutualisation du passif. La tarification doit être équitable et incitative, sans induire de rente de situation et de déséquilibre concurrentiel.

A cet égard, la tarification du cuivre est un sujet essentiel, car la transition du cuivre vers la fibre sera au cœur de la régulation des marchés fixes pour les prochaines années. La régulation du cuivre a été un succès, qui a apporté de grands bénéfices aux consommateurs tout en permettant d'établir un terrain de jeu équitable et pacifié entre les opérateurs. Cet équilibre pourrait être remis en cause par des décisions tarifaires futures. La situation sur le marché de la fibre est préoccupante, l'opérateur historique y reconstruit une position dominante, à la fois sur le déploiement de l'infrastructure et sur le marché de détail. Des évolutions non maîtrisées du prix du cuivre pourraient saper les capacités de financement et amplifier les déséquilibres.

La question de la régulation concurrentielle des réseaux mobiles a été le point aveugle des vingt premières années de régulation. Or les enjeux de connectivité mobile, de connexion des objets, seront au cœur des attentes des abonnés et des entreprises dans les prochaines années. En termes de régulation, tout reste à faire : définir la place de la mutualisation dans la structure concurrentielle du marché, résorber les zones grises, imposer une meilleure mutualisation du passif, trouver des solutions de couverture mutualisées et efficaces en indoor, inventer un cadre permettant une évolution harmonieuse vers les small cells ...

L'Autorité doit se doter d'un cadre de régulation explicite pour la mutualisation mobile. La loi « Macron » est une première étape mais ne concerne que les offres activées. Il serait souhaitable que l'Arcep dispose d'un pouvoir réglementaire explicite et délégué pour la mutualisation du passif des réseaux mobiles, de la même manière que pour la régulation symétrique des réseaux fixes en fibre. L'absence de régulation a amené les opérateurs à surtarifier l'accès à leurs pylônes, qui ne sont donc presque pas mutualisés. 80% des pylônes n'hébergent que les équipements actifs de leur propriétaire. Le passage d'un nouveau cap en matière de connectivité indoor et outdoor n'est pas envisageable à grande échelle avec un tel niveau de duplication et d'inefficacité des investissements.

Q5. La résilience des réseaux

La question de la fiabilité et de la résilience des réseaux est un sujet important. L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information a été créée pour traiter le sujet. Nous pensons que l'Autorité ne doit pas se positionner en doublon de l'ANSII sur ces sujets.

En revanche, une réflexion pourrait être menée en matière de roaming. Un « roamer in » dispose en France d'un réseau très résilient, puisqu'il faut que tous les réseaux soient en panne pour qu'il n'ait plus de service. Un abonné français a un accès moins résilient, sensible à la panne éventuelle du seul réseau de son opérateur. Un système de roaming assurantiel réciproque entre opérateur français pourrait faire sens, au moins pour la voix et les sms.

Q6. La connectivité mobile

Le besoin de connectivité augmente, à la fois en outdoor en zone rurale et en indoor. La méthode consistant à demander à chaque opérateur de déployer une couverture de plus en plus importante, sous la menace des mesures Arcep et de ses observatoires comparatifs de qualité nous semble atteindre ses limites. Un saut qualitatif sera nécessaire pour répondre à la demande de connectivité universelle associée aux objets connectés.

Pour répondre aux nouveaux enjeux, il faut probablement davantage favoriser la mutualisation passive, et peut être prévoir des modalités complémentaires de mutualisation actives entre opérateurs. Il faut organiser le marché pour que les MVNO et peut être demain les fabricants de terminaux avec soft SIM ne soient pas en mesure d'offrir une couverture supérieure à celle des opérateurs de réseaux.

L'accès au patrimoine fréquentiel ne doit pas être une barrière à l'innovation dans d'autres bandes que celles utilisées par le mobile. Réciproquement, la tarification doit être équitable. Les bandes mobiles sont vendues à des prix très élevés, les bandes permettant des usages en partie substituables ne peuvent être bradées.

Q8. Les objets connectés du futur

Le marché des objets connectés est de dimension supranationale. Le marché français est trop étroit pour être rentable, et le marché européen peut être également.

Il est peu probable qu'une initiative réglementaire nationale puisse influencer sur la dynamique d'innovation. En revanche, une politique nationale peut interdire localement la commercialisation de certains objets connectés : non disponibilité du spectre, contraintes sur l'utilisation des données personnelles ... Le jugement d'opportunité de ces mesures nous semble relever de choix politiques et non du régulateur indépendant.

Le régulateur sectoriel peut s'assurer de la disponibilité des ressources spectrales en France, de manière homogène au reste de l'Europe et que les conditions d'accès au spectre soient

équitable. La régulation des offres activées mobiles et la régulation de la mutualisation des infrastructures passives peuvent être des moyens d'accroître la connectivité sans impact démesuré sur les coûts et donc sur les prix (réponse à la question 6).

Q9. La neutralité d'Internet

L'Autorité a déjà fait un travail conséquent sur la neutralité du net : les recommandations de 2010 restent globalement valables, elles ont d'ailleurs été confirmées par le règlement européen qui vient d'être adopté. La collecte d'information a permis aux opérateurs de remplir de nombreux nouveaux questionnaires et à l'Autorité d'acquiescer une meilleure connaissance du marché de l'interconnexion.

Par ailleurs, le marché a évolué vers des pratiques plus saines dans ce domaine sous l'effet de l'action du régulateur et de la concurrence. Il y a cinq ans la plupart des opérateurs bloquaient la VoIP, le P2P et facturaient différents usages. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

L'échelon européen nous semble être le niveau pertinent pour les initiatives réglementaires touchant à la neutralité d'Internet, le comportement des plateformes et les relations entre opérateurs européens et OTT.

Q11. La régulation asymétrique et symétrique des marchés

Il serait certainement possible de développer une grande théorie sur les places respectives de la régulation symétrique et de la régulation asymétrique. Mais il existe un historique, des contraintes externes. Les objets de régulation sont connus et en nombre limité :

- la boucle locale cuivre, encore indispensable pour plusieurs années,
- les fourreaux permettant de déployer la fibre,
- la fibre, dans les immeubles et dans les zones moins denses, et sur la collecte,
- les pylônes et infrastructures passives permettant de déployer le mobile,
- l'itinérance et les accords de partage de réseau mobile,
- les offres de bitstream sur le fixe,
- les terminaisons d'appel et le roaming international,
- en tant que de besoin, les relations entre opérateurs et OTT.

Nous pensons dès lors qu'une approche pragmatique et finaliste doit être privilégiée. Si le cadre de régulation actuel (symétrique, asymétrique, ex ante, différends, droit souple, ...) suffit à atteindre les objectifs de la régulation, ce cadre doit être maintenu. Dans le cas inverse, il faut en changer.

Nous pensons que les marchés de la mutualisation passive et active sur le mobile ne sont pas assez régulés. Les investissements passifs sont doublonnés et inefficaces. En l'absence de

régulation ex ante, le marché est très contentieux : règlement de différend, plaintes à l'Autorité de la concurrence, multiples recours au Conseil d'État ...

Nous pensons que l'Autorité doit opérer un pivot et décider de mettre en place une régulation concurrentielle ex ante des marchés de gros de la mutualisation mobile, afin de rétablir un jeu concurrentiel équitable, recréer sérénité et visibilité, favoriser les investissements efficaces. Pour ce faire, la régulation symétrique semble naturelle.

Q12. La lisibilité de l'action de l'Autorité

La lisibilité de l'action suppose avant tout une stabilité des objectifs et de la stratégie.

Les banques centrales sont des structures peu bavardes, mais dont l'action est lisible. Il n'est pas exclu qu'une communication trop dense, ou trop proche des agendas économiques ou politiques de court terme, puisse perturber la lisibilité de l'action de long terme.

Le site Internet de l'Autorité pourrait être mieux organisé et le travail éditorial approfondi pour la présentation des historiques des dossiers, afin de mieux mettre en avant le sens de la régulation.

Les consultations publiques permettent à chacun de s'exprimer, sans pour autant être des référendums. Nous pensons que cet équilibre entre prise en compte des propositions des acteurs et stabilité temporelle de l'action doit être préservé. Il est toutefois essentiel de donner le temps nécessaire pour un traitement approfondi du sujet et de fournir aux acteurs les données permettant une évaluation sérieuse des propositions. L'Autorité devrait limiter le recours au secret des affaires.

Q13. Le leurre de l'autorégulation

L'autorégulation est à la fois une fiction et une démission du régulateur.

Contrairement à ce qu'indique le texte, la portabilité n'est pas le fruit de l'autorégulation mais d'une obligation législative et d'une décision réglementaire très précise.

Seuls des organismes de normalisation agréés au sens de la loi 16 juin 2009 nous semblent pouvoir établir des normes s'imposant aux acteurs du secteur. Les autres entités comme le groupe Interop' ou les associations SVA devraient être supprimés ou réintégrés au sein de groupes de travail pilotés par l'Arcep. Au mieux leur action brouille l'action du régulateur, au pire elle l'entrave.

La co-régulation, c'est-à-dire l'association étroite des acteurs aux décisions ou lignes directrices in fine tamponnées par l'Autorité est en revanche utile et fructueuse. Cette manière de travailler est déjà mise en œuvre pour le dégroupage et les processus fibre.

Q15. Le rôle de l'Autorité dans l'innovation

L'Autorité ne doit surtout rien faire en matière de transitions technologiques, si ce n'est les rendre possibles et veiller à l'établissement de règles protectrices de la concurrence. L'Autorité doit laisser le secteur privé décider du rythme et de la forme des innovations. Une nouvelle technologie s'impose parce qu'elle est meilleure que la précédente et confère un avantage compétitif. Lorsque l'administration décide des orientations technologiques, hors quelques cas particuliers, cela tourne souvent à la catastrophe.

Q16. Les observatoires de qualité de service

La publication d'observatoires de la qualité de service ne devrait pas être assurée directement par l'administration. Le marché a d'ores et déjà développé de nombreux outils, comme 4Gmark, permettant aux consommateurs d'appréhender et de comparer la qualité offerte par chaque opérateur.

L'administration n'homologue désormais plus les téléphones, comme elle le faisait il y a encore 20 ans. De la même manière, l'Autorité devrait évoluer sur les cartes et enquêtes de qualité de service. L'Autorité ne devrait plus réaliser elle-même les enquêtes, mais se positionner un cran au-dessus, en s'assurant de la sincérité des informations publiées par le secteur privé et par la presse spécialisée.

Le crowdsourcing est une option intéressante, car la mesure est plus proche de l'expérience effective de l'utilisateur que ne pourrait l'être une modélisation cartographique. Néanmoins certains éditeurs vendent en parallèle des prestations à des opérateurs. L'Autorité devrait s'assurer que ces relations n'affectent pas la sincérité des mesures publiées.