

Contribution de la Caisse des Dépôts à la consultation publique de l'ARCEP – La revue stratégique de l'ARCEP

4 décembre 2015

Préambule

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes a lancé en novembre 2015 sous le titre « l'ARCEP pivote » une consultation publique sur sa revue stratégique.

L'Autorité invite l'ensemble de l'écosystème à réagir sur les principales pistes de réflexion qu'elle a identifiées à ce stade dans le cadre de sa revue stratégique.

La Caisse des Dépôts salue cette initiative de l'Autorité et répond par ce document à un certain nombre des questions posées dans la consultation. En fin de document, quelques pistes supplémentaires sont également évoquées.

La Caisse des Dépôts espère que ses réponses contribueront à alimenter positivement les réflexions de l'ARCEP.

Elle est par ailleurs très disposée à continuer d'interagir avec l'Autorité, comme elle a pu le faire par le passé.

Elle souhaite que cette réponse, ainsi que les réponses aux autres consultations actuellement en cours, soient l'occasion et le début d'un partenariat renouvelé entre les deux institutions.

Question 1

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

La Caisse des Dépôts salue la démarche initiée par l'ARCEP.

L'ARCEP a joué et joue un rôle majeur dans l'orientation et la structuration des télécommunications et plus largement du secteur numérique en France.

A ce titre, qu'elle réinterroge sa stratégie et qu'elle le fasse auprès des différents acteurs de l'écosystème (privés, publics, industriels, sociétés de services, administrations) est une grande preuve d'ouverture, de maturité et une démarche d'innovation très intéressante.

Alors que nous sommes en face d'une révolution semblable à la révolution industrielle du XIXe siècle, et que la transition numérique transforme radicalement nos façons de travailler, de concevoir, de développer, de commercer, de financer, etc., il est très légitime que l'ARCEP se pose la question de ses missions.

La Caisse des Dépôts espère que ses réponses contribueront à alimenter la réflexion de l'ARCEP et que certaines de ses préoccupations trouveront des échos dans son positionnement et ses actions futures.

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.

L'action de l'ARCEP depuis sa création a certes eu un impact assez considérable et il convient de saluer les différents points mentionnés dans la consultation : une concurrence installée sur le marché fixe et la naissance du marché mobile, des offres qui se sont considérablement enrichies, le développement de l'initiative publique, etc.

Dans l'analyse de ce bilan, le rôle effectif joué par l'ARCEP sur chacun des points a pu prendre différentes formes : accompagnement du mouvement, aiguillon, fort acteur du changement, profond impact en amont...

Avec le recul, quel regard l'ARCEP porte-t-elle sur ces différents rôles et leur impact réel ?
Où l'Autorité pense-t-elle utile de « placer le curseur » ?

Dans ce bilan initial de l'action de l'ARCEP, il pourrait également être intéressant de s'interroger sur la série d'objectifs poursuivis par l'Autorité depuis sa création, série d'objectifs qui pourraient paraître, avec le recul, comme parfois difficilement conciliables :

- Mise en place de cadres et de règles
- Développement de la concurrence
- Protection du consommateur
- Diffusion universelle des services / Aménagement du territoire

Dans la redéfinition de sa stratégie, il pourra sans doute être utile que l'ARCEP tire un bilan des arbitrages qu'elle a pu rendre entre ces différents objectifs et analyse les conséquences que chacun de ces arbitrages a pu avoir.

Par exemple, le point lié à l'aménagement du territoire n'a-t-il parfois pas été un peu mis en retrait ?

Ainsi, on peut se demander quel rôle l'ARCEP aurait pu jouer, et pourra jouer demain dans la réduction des disparités d'offres numériques d'un territoire à l'autre, notamment en terme de débit et d'accès aux services, et ceci aussi bien sur le fixe que sur le mobile.

Cette question de l'aménagement du territoire est une question à laquelle la Caisse des Dépôts est particulièrement sensible. Il est probablement judicieux de réinterroger le rôle de l'ARCEP sur cette dimension dans le cadre de cet exercice stratégique, d'autant plus que la Loi du 6 Août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques donne au travers de son article 120, article L32-1, mission à l'ARCEP d'agir sur l'aménagement et l'intérêt des territoires ainsi que sur la diversité de la concurrence dans les territoires.

Par ailleurs, quels nouveaux champs d'action l'Autorité doit-elle se fixer aujourd'hui ?

- Développement de l'écosystème numérique et des entreprises du numérique en France ?
- Conseil et rôle de tiers de confiance ?
- Prospective et anticipation ?
- Ecoute de la « multitude » / crowdsourcing ?
- ...

Ainsi, il semble nécessaire que cette revue stratégique permette à l'ARCEP de redonner une lisibilité à son action et aux objectifs poursuivis :

- Quelles sont les objectifs de l'ARCEP ?
- Peuvent-ils être contradictoires les uns avec les autres ?
- Si oui, comment sont-ils arbitrés, gérés et levés ?
- Quels sont, in fine, les objectifs prioritaires poursuivis par l'ARCEP ?

Au sujet des points mentionnés dans la présente consultation, elle est également l'occasion de s'interroger sur leur réalité :

- Concurrence sur le marché fixe : est-elle si installée que cela ? La « rente » que représente le réseau cuivre de l'opérateur historique n'est-elle pas un frein au développement de nouveaux réseaux ?
- Développement du marché mobile : comment faire en sorte que les (encore trop nombreuses) zones blanches finissent par être résorbées ?
- Développement de l'initiative publique : est-elle pérenne ? Les réseaux d'Initiative Publique évoluent-ils dans un cadre juste, permettant leur développement et leur pérennité ?

Le document évoque enfin les chantiers majeurs auxquels le régulateur veut s'attaquer dans la continuité de son action.

Le point concernant le déploiement de la fibre optique est un sujet de préoccupation que partage complètement la Caisse des Dépôts, fortement mobilisée sur ce sujet depuis une douzaine d'années maintenant.

L'exercice stratégique mené par l'ARCEP doit vraiment être l'occasion de préciser le rôle et les missions du régulateur sur ce sujet : objectifs chiffrés et datés de couverture de la France en FTTH, définition d'actions précises et coordonnées avec les différentes parties prenantes, articulation avec l'Agence du Numérique, etc...

Plusieurs questions doivent à notre sens être abordées : arrêt progressif du réseau cuivre, rôle des Réseaux d'Initiative Publique, rôle des opérateurs intégrés, action des opérateurs de proximité, commercialisation des services, financement des acteurs, etc...

Pour ce qui concerne le marché entreprise et « sa pleine ouverture à la concurrence », le chantier est assez considérable et l'ARCEP a un rôle fort à jouer dans les années à venir.

La très forte domination de l'opérateur historique sur ce marché, et ce que certains nomment une forme latente de régression concurrentielle (absorption de Completel, d'Altitude Telecom par exemple) posent un certain nombre de questions.

Quelle analyse l'ARCEP fait-elle de ce marché ? En quoi l'estime-t-elle trop fragmenté ?

Quel rôle peut-elle jouer pour garantir une réelle concurrence ?

Enfin, les nouveaux enjeux pour l'ARCEP, cités dans le document, sont également des enjeux identifiés et partagés par la Caisse des Dépôts.

En particulier, la question de l'émergence de l'Internet des Objets, de la structuration de cette filière, du développement de services et d'offres, notamment pour faire émerger les « smart cities » et plus globalement les territoires intelligents, le soutien aux champions français d'aujourd'hui et de demain sont cruciaux.



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 les transitions vers les nouveaux réseaux ?

Convergence des réseaux

Annoncé depuis de nombreuses années, on constate un réel mouvement de convergence des réseaux qui se concrétise pour le Grand Public par des offres dites Quadruple Play.

Ce mouvement semble relativement inéluctable mais l'« arbre » Quadruple Play ne cache-t-il pas la « forêt » des petits opérateurs de détail non intégrés, dans les régions où les clients sont loin de pouvoir prétendre à une offre combinée et convergée.

Et quelle place, quel rôle pour les MVNOs, les FVNOs ?

La problématique de convergence des réseaux, considérée dans son ensemble, est un point sur lequel l'ARCEP a un rôle important à jouer.

Mutualisation des infrastructures et réseaux

Veiller à définir un cadre de mutualisation stable, efficace, équitable et qui permette la concurrence au bénéfice des consommateurs est un des aspects sur lesquels l'ARCEP doit bien sûr se positionner.

A ce titre, ne serait-il pas intéressant d'analyser cette question également à l'aune de la question de l'aménagement équilibré des territoires ainsi que de l'égalité et de l'universalité d'accès aux offres ?

Ainsi, et à titre d'exemple, pour les zones blanches de couverture mobile, zones d'où est absente aujourd'hui l'initiative privée et qui représente 0, x % du territoire national, n'y aurait-il pas une opportunité intéressante pour l'Autorité à favoriser la mise en place d'une réelle infrastructure mutualisée ?



Question 4

Les contributeurs sont invités à exprimer leurs remarques sur les objectifs et leviers décrits ci-dessus. **[Solidarité territoriale de connectivité]** 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.

La question de la « solidarité territoriale de connectivité » est une question vraiment très importante et la Caisse des Dépôts partage entièrement l'objectif affiché par l'ARCEP de le prendre en compte dans sa stratégie.

L'aménagement numérique des territoires, de tous les territoires, est en effet essentiel.

Les collectivités territoriales ont un rôle important à jouer.

Dès 2004, la loi les a autorisé à s'emparer du sujet et plusieurs acteurs, dont la Caisse des Dépôts, ont aidé à créer le modèle de la concession, modèle aujourd'hui reconnu à l'étranger, de l'Afrique à l'Asie en passant par la Nouvelle Zélande, que la Banque Mondiale présente comme le « French Model ».

En 2004 en effet, la loi sur la confiance dans l'économie numérique a donné une impulsion forte en permettant aux collectivités territoriales de s'impliquer dans l'aménagement numérique de leurs territoires à travers l'article L1425-1 du CGCT. De nombreuses collectivités se sont ainsi engagées dans des projets de Réseaux de communication électronique d'Initiative Publique (RIP), sur des échelles géographiques variées et en suivant des orientations diverses : développement du très haut débit dans les entreprises et les sites publics, extension du dégroupage, couverture des zones blanches ADSL, et plus récemment le développement de la fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH).

La mise en place de ces RIP génère de l'attractivité et de la compétitivité sur les territoires, mais a également permis l'émergence d'une filière d'entreprises impliquées dans le déploiement, l'exploitation et la commercialisation de ces réseaux.

En 2009 et 2013, la Caisse des Dépôts a procédé à des premières évaluations de l'impact micro-économique des RIP, complétées en 2014 et en 2015 par un observatoire de la filière des industriels des RIP en partenariat avec la Fédération des Industriels des RIP, la FIRIP.

Ces évaluations ont mis en évidence que les investissements dans les RIP, sont non seulement porteurs d'activité non délocalisable dans les territoires (travaux, génie civil, installation et maintenance d'infrastructures), mais également que les infrastructures numériques contribuent à l'amélioration du pouvoir d'achat des entreprises et des ménages. Selon l'observatoire commun établi par la CDC et la Fédération des Industriels des RIP, les RIP ont généré 60 M€ d'économies pour les entreprises desservies.

Par ailleurs les RIP sont un accélérateur pour la création d'entreprises et l'emploi : une corrélation globale a été constatée entre la présence d'un RIP et un plus faible taux de chômage sur les territoires concernés, par rapport aux territoires dépourvus de RIP. L'impact est une réduction de 0,5 point de chômage.

DIRECTION DES INVESTISSEMENTS ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL

Néanmoins, il y a beaucoup à faire pour aider les collectivités territoriales et la Caisse des Dépôts s'y emploie.

L'ARCEP a également un rôle fort à jouer, et la Caisse des Dépôts se félicite notamment (mais pas que) des GRACO, évènements devenus « de référence » pour tous les acteurs de cet écosystème.

Les collectivités territoriales doivent notamment être éclairées sur les modèles économiques et les montages juridiques et financiers à mettre en place. Elles doivent également être aidées et accompagnées sur différentes questions clés :

- comment faciliter la commercialisation des réseaux (regroupement de projets départementaux voire régionaux),
- comment optimiser la part de financement public (favoriser les parts concessives des projets en incitant les acteurs privés à financer une part plus importante du déploiement des réseaux),
- comment anticiper l'évolution des technologies fixes et mobiles,
- comment mieux structurer les plans d'affaires
- ...

Plus précisément, cette ré-interrogation de sa stratégie devrait permettre à l'ARCEP de repréciser son positionnement vis-à-vis des grands défis de l'aménagement numérique des territoires :

- Rythme et horizon de déploiement de la fibre optique
- Egalité des territoires
- Modalités de financement
- Couverture mobile
- Phases de transition : question de la « dé-péréquation » des tarifs du cuivre

Avec l'organisation choisie de structuration du marché entre zones d'initiative privée et zones d'initiative publique, combinée à une recomposition capitalistique de certains grands opérateurs commerciaux nationaux, le paysage des acteurs télécoms est perturbé, et présente des risques importants pour le déploiement du Très Haut Débit dans notre pays.

L'ARCEP doit prendre en compte ces points dans son analyse.

Ainsi le respect des calendriers de déploiement, le choix technologique entre câble ou fibre optique, le respect des accords de co-investissement sont autant de questions sur lesquelles l'ARCEP doit être vigilante.

Par ailleurs, sur la question de la tarification, un juste milieu doit être trouvé entre visibilité et flexibilité pour les RIP ainsi que la Caisse des Dépôts a déjà pu le dire dans une réponse à une autre consultation de l'ARCEP.

Le 6 octobre 2015, l'ARCEP a en effet lancé une consultation publique visant à encadrer les tarifs pratiqués par les Réseaux d'Initiative Publique (RIP) FTTH, suite à la promulgation de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Les mécanismes proposés par l'ARCEP dans son document de consultation renforcent la visibilité sur l'économie des réseaux FTTH. C'est à saluer car cette visibilité aide les investisseurs et établissements financiers à s'engager dans le financement de ces réseaux.

Toutefois, ainsi que la Caisse des Dépôts a déjà eu l'occasion de le dire, cet objectif de visibilité ne doit pas se traduire par un encadrement tarifaire trop strict, tant dans les

premières années, qu'à plus long terme. La diversité géographique des situations de marché est à apprécier. Une certaine flexibilité des tarifs des RIP est donc essentielle pour que les RIP réussissent leur commercialisation et que les tarifs pratiqués sur le marché de détail soient attractifs.

Le sujet de la tarification des réseaux FTTH est vital pour les RIP et l'ARCEP a un rôle déterminant à jouer sur cette question et sur le cadre mis en place.

La Caisse des Dépôts se félicite d'ailleurs que l'ARCEP ait tenu compte des demandes exprimées par les collectivités et les professionnels des réseaux d'initiative publique, afin que l'encadrement tarifaire des RIP FTTH permette une dynamique commerciale. Les différents niveaux (offres passives et activées) et la souplesse au démarrage évoqués par l'ARCEP le 8/12/2015 permettent d'adresser les différents profils d'opérateurs, et l'économie de long terme est préservée.

Quoi qu'il en soit, le rôle de l'ARCEP sur ce sujet est fondamental en ce qu'il doit permettre de mettre en place, préserver et faire évoluer positivement le cadre d'actions des collectivités territoriales, des industriels et des investisseurs.

Enfin pour conclure ce point, il paraît également intéressant que l'ARCEP soit attentive à la bonne diffusion des usages numériques partout dans les territoires. En effet, malgré l'omniprésence des « TIC » dans le quotidien, de nombreuses fractures numériques subsistent.

Elles sont préoccupantes pour l'Etat, les collectivités territoriales, et la Caisse des Dépôts partage cette préoccupation, tant les enjeux d'accès et de maîtrise des usages numériques sont essentiels pour participer à la société d'aujourd'hui. Il est donc crucial d'accompagner un grand nombre de citoyens et d'entreprises dans l'appropriation des usages numériques au service notamment de la cohésion sociale, de l'emploi, de l'accès à la connaissance et des services publics.

La Caisse des Dépôts, en charge du dispositif d'animation nationale des Maisons de Services au Public (MSAP) est particulièrement concernée par ce sujet.

Il semble qu'il y ait dans cette question également un motif de réflexion pour l'ARCEP.



Question 6

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 besoins spécifiques de connectivité mobile non couverts par les opérateurs, et leur prise en compte par la régulation.

La question de la connectivité mobile est extrêmement importante en ce qu'elle cristallise l'attention du grand public et des élus des territoires.

Dans la continuité des annonces du Premier Ministre (comité interministériel à la ruralité du 13 mars 2015 à Laon), des mesures votées dans le cadre de la loi Macron, il semble que la question de la complétude de la couverture en réseaux mobiles 3G et 4G et de résorption des zones blanches et grises doit faire l'objet d'une nouvelle forme d'initiative de l'ARCEP. Plusieurs pistes peuvent être étudiées : des mesures coercitives ? la mise en place d'un cadre favorisant cette complétude ? L'encouragement de démarches industrielles nationales ? L'appel à l'aide des utilisateurs pour la remontée d'informations terrain ?

Plus particulièrement, et ainsi que déjà évoqué dans la réponse à la question #3, pour les zones blanches, une autre forme d'intervention et de régulation ne devrait-elle pas être promue et n'y aurait-il pas une opportunité intéressante pour l'Autorité à favoriser la mise en place d'une réelle infrastructure mutualisée ?



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.

Dans la perspective de cette réflexion stratégique sur son rôle, la question du marché entreprise est une question importante.

Comment l'ARCEP peut-elle aider à rendre ce marché encore plus compétitif ?

Il semble pertinent que les collectivités territoriales s'étant engagées dans un RIP soient également associées à cette réflexion.



Question 8

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 est la place de l'ARCEP dans le développement de l'internet des objets ?
- Quels sont les enjeux pour l'ARCEP liés à l'intervention des collectivités locales en matière de territoires intelligents ? Quel accompagnement pour les collectivités locales ? Avec quels objectifs ?
- Quelles autres principales innovations anticipez-vous ?
- Comment faire pour mieux accompagner l'émergence des réseaux de demain nécessaires à la transformation numérique de la France ?
- Faut-il veiller à accroître l'accessibilité du patrimoine spectral à un large écosystème ?

Pour le développement de l'Internet des Objets tout comme pour la question des territoires intelligents, il est tout à fait pertinent et intéressant que l'ARCEP s'intéresse au sujet. Néanmoins dans la phase actuelle d'émergence et de structuration, il semble pertinent d'être relativement souple et de ne pas brider l'innovation.

En revanche, il peut être intéressant d'accompagner certains acteurs comme les collectivités territoriales, par exemple en édictant des recommandations ou en partageant des bonnes pratiques.

En dehors des questions posées dans la consultation publique, la Caisse des Dépôts souhaite mentionner quelques idées supplémentaires de réflexions ou de champs d'action pour l'ARCEP :

- Parution de guides de recommandations ou de bonnes pratiques sur un certain nombre de sujets
- Mise en place d'outils de « Knowledge Management » performants permettant de mettre en valeur tout le savoir de l'autorité de régulation...
- ... ceci pouvant éventuellement être combiné à une logique de « réseau social » permettant des échanges entre l'Autorité et l'écosystème ou favorisant au travers

**DIRECTION DES INVESTISSEMENTS ET
DU DEVELOPPEMENT LOCAL**

d'une plate-forme neutre et indépendante, les échanges entre acteurs de façon dynamique et agile.

- Mise en place d'une politique d'open data généralisée, permettant la mise à disposition de toute une série de données
- Publication des questions-réponses dans la cadre des échanges avec les collectivités territoriales
- Mise à disposition d'une « application mobile ARCEP » qui pourrait permettre à tout un chacun de « crowdsourcer » différentes informations.
- Prospective sur de nouveaux sujets comme la Blockchain par exemple.