

Introduction

Quelques semaines après ma prise de fonction à la tête de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), ce rapport d'activité¹ me donne l'occasion de faire un bilan de l'année 2008 et de présenter les grands enjeux des prochaines années dans les secteurs d'activité couverts par l'ARCEP.

Le déploiement des nouveaux réseaux numériques

L'année 2008 se caractérise par l'entrée dans un cycle qui sera marqué par les nouveaux réseaux numériques de très haut débit. Avec le déploiement de réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné, supportant des débits quasiment illimités, les réseaux fixes vont être l'objet d'une évolution équivalente à celle du remplacement du télégraphe par le téléphone ! Les réseaux mobiles entreprennent eux aussi une mue importante et promettent une libération des usages, dont l'émergence récente des services de données mobiles ne constitue que l'avant-goût.

L'installation de ces nouvelles infrastructures sur le territoire est un défi majeur pour notre pays. La possibilité d'accéder à des services à très haut débit fixe et mobile compétitifs est un enjeu tant pour le grand public que pour les entreprises. L'investissement dans ces nouveaux réseaux va également participer à la relance de notre économie, permettre de s'inscrire dans une logique de développement durable grâce à la dématérialisation de nombreux services dans les sphères publique et privée et, bien sûr, renforcer l'efficacité de nos services publics et la compétitivité de nos entreprises.

La "concurrence régulée", assurée par l'ARCEP, du secteur des communications électroniques devrait permettre le déploiement optimal de ces nouveaux réseaux.

Les perspectives de nouveaux usages

Il est difficile de prédire quelles utilisations domineront les réseaux à très haut débit de demain. L'expérience montre néanmoins que la consommation de débit par les utilisateurs est sans limite. Au rang des services de communications interpersonnels, s'agira-t-il de la visiophonie, qui a échoué par le passé à se développer sur le marché résidentiel et qui commence à percer dans le monde de l'entreprise, ou plus généralement du partage de vidéos ou d'autres informations

1 - L'article L.135 du code des postes et des communications électroniques, modifié par la loi n° 2005-516 relative à la régulation des activités postales du 20 mai 2005, dispose que "l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes établit chaque année, avant le 30 juin, un rapport public qui rend compte de son activité et de l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives aux communications électroniques et aux activités postales. [...]"
Ce rapport est adressé au gouvernement et au Parlement.
Il est adressé également à la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques [...].

à travers les réseaux sociaux, ou encore d'autres services qui surgiront de l'imagination des utilisateurs ? Quels seront les modèles économiques de ces nouveaux usages et quel partage de la valeur ajoutée en résultera-t-il pour les utilisateurs finals et les industries concernées ?

Le très haut débit ouvre également des perspectives en matière de loisirs et d'accès à la culture. Il devrait contribuer au développement de nouveaux modes de consommation des contenus, notamment délinéarisés, autoproduits et interactifs. Dans le mobile, de nouveaux modes d'accès aux contenus culturels pourraient apparaître, notamment en relation avec l'environnement où se trouve et se déplace l'utilisateur (musées ou monuments par exemple).

Le développement de nouvelles manières de communiquer est également une promesse de renforcement du lien social ainsi que des relations entre les services publics et les citoyens. Dans le domaine de la santé, de nombreuses innovations sont envisagées, notamment le développement de la télémédecine et du suivi de patients, contribuant à la qualité des soins mais aussi au maintien à domicile des personnes âgées ou dépendantes. Dans le domaine de l'enseignement, le très haut débit peut favoriser le partage de la connaissance, au travers de cours virtuels prolongeant la classe jusqu'au domicile, et d'outils de travail collaboratifs.

La fibre optique

L'installation d'un nouveau réseau fixe dans chaque rue, dans chaque immeuble et dans chaque logement, constitue un défi à la fois économique et opérationnel. Le cycle d'investissement qui s'ouvre aujourd'hui dans la fibre représente plusieurs milliards d'euros et s'étalera sur plusieurs années.

En France, la dynamique du marché du haut débit et l'appétence de plusieurs opérateurs de ce marché à investir dans la fibre créent un contexte favorable, unique en Europe, permettant d'envisager un développement concurrentiel du très haut débit résidentiel, avec le déploiement d'infrastructures de boucle locale fibre alternatives sur une partie significative du territoire.

L'adoption de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 et la mise en place de la régulation du génie civil de France Télécom, par une décision de l'ARCEP du 24 juillet 2008, ont posé les principes du cadre réglementaire applicable à la fibre. La Commission européenne doit par ailleurs adopter prochainement une recommandation précisant les modalités de régulation de ces nouveaux réseaux NGA (*Next Generation Access Networks*).

Sur la partie horizontale des réseaux, le génie civil représente le principal poste de coût de déploiement des réseaux de boucle locale filaire. L'accès à des infrastructures existantes peut changer l'équation économique. Or, en dehors de cas limités comme les égouts visitables à Paris, seule France Télécom dispose d'infrastructures de génie civil significatives à l'échelle nationale, héritées de la construction du réseau téléphonique. En application de la décision d'analyse de marché adoptée par l'ARCEP le 24 juillet 2008, France Télécom a publié, le 15 septembre 2008, une offre de référence permettant à tout opérateur tiers d'utiliser ses infrastructures de génie civil pour déployer de la fibre.

Sur la partie verticale des réseaux, la loi de modernisation de l'économie a instauré un régime de droits et d'obligations pour les opérateurs déployant la fibre optique dans les immeubles. Elle favorise d'abord l'installation de la fibre, à travers le

préfabrique des logements neufs et l'inscription de droit à l'ordre du jour des assemblées générales de copropriétaires de tout projet d'équipement par un opérateur. Le propriétaire peut par ailleurs désigner un opérateur comme étant le seul responsable de l'installation et de la maintenance de la fibre dans l'immeuble. La loi vise donc à limiter les interventions dans la propriété privée. Elle garantit également, pour les habitants, la possibilité de bénéficier de la concurrence dans la fourniture de services très haut débit. C'est pourquoi elle pose un principe de mutualisation, obligeant l'opérateur d'immeuble à rendre son réseau accessible aux opérateurs tiers dans des conditions non discriminatoires.

Les modalités de mise en œuvre de ce principe ont fait l'objet de premiers travaux d'expérimentation en début d'année 2009. Sur la base des retours d'expériences, qui se concentrent à ce stade sur les zones les plus denses, l'Autorité a mis en consultation publique des orientations, le 7 avril 2009. Ces orientations devraient être suivies de l'adoption par l'ARCEP, en 2009, d'un cadre juridique.

L'Autorité prolonge et amplifie ses travaux relatifs à la mutualisation pour en déterminer les conditions de mise en œuvre en dehors des zones très denses. Les collectivités territoriales sont étroitement associées à ces travaux, ainsi que la Caisse des dépôts et consignations.

Le très haut débit mobile

Le déploiement des réseaux 3G en France a permis la mise en place de nouveaux services de données à haut débit qui génèrent une demande croissante, comme l'illustre le développement rapide des premières offres d'Internet mobile illimitées, ainsi que l'introduction de terminaux adaptés à ces nouveaux usages. A la voix et aux services de messages viennent progressivement s'ajouter des services enrichis, tels que l'accès à Internet et à des contenus multimédias. D'ores et déjà, la mise sur le marché de nouveaux terminaux, à écran plus large, et de mini-PC, permettant un accès à des contenus multimédias plus riches, modifie les comportements des utilisateurs, qui demandent la disponibilité des services haut débit partout et à tout moment, dans une perspective de convergence des services fixes et mobiles.

L'étape suivante est désormais engagée en Europe et dans le monde, et le coup d'envoi est donné pour l'introduction des systèmes qui prendront progressivement la succession des réseaux mobiles de troisième génération au cours de la prochaine décennie. Les technologies mobiles permettant de fournir des services répondant aux attentes du marché sont déjà annoncées. Il s'agit notamment de la technologie dite LTE (*Long Term Evolution*). Ces technologies sont caractérisées par des performances élevées et une qualité de service accrue et devraient donner leur plein effet avec l'utilisation de bandes de fréquences (canaux) très larges, allant jusqu'à 20 MHz. Dans les prochaines années, les technologies mobiles devraient atteindre des débits d'une à plusieurs dizaines de Mb/s et se révéleront indispensables pour accompagner la consommation des services de données mobiles et permettre l'accès au très haut débit sur l'ensemble du territoire, en complément de la fibre.

Pour que les réseaux mobiles à très haut débit attendus au cours de la prochaine décennie puissent être déployés, la mise à disposition de nouvelles fréquences est indispensable. Dans cette perspective, les pouvoirs publics ont élaboré une stratégie globale en matière de fréquences pour le très haut débit mobile.

Le passage de la télévision analogique à la télévision numérique ainsi que la libération de fréquences par le ministère de la défense constituent une opportunité historique. Le Premier ministre a en effet décidé d'attribuer des fréquences du "dividende numérique" aux services à très haut débit mobile. En complément de la bande de fréquences basses (sous-bande 790-862 MHz), adaptée à la réalisation d'une couverture étendue du territoire ainsi qu'à l'intérieur des bâtiments, sera attribuée la bande de fréquences hautes allant de 2 500 à 2 690 MHz (dite "bande 2,6 GHz"), en vue de la mise en œuvre des capacités nécessaires à l'acheminement du trafic en zones denses. La préparation des modalités d'attribution de ces deux bandes de fréquences fait l'objet d'une consultation publique, qui a été lancée début mars 2009. Par ailleurs, les travaux menés sur la quatrième licence, relancés par la "loi Chatel" du 3 janvier 2008, permettent d'envisager rapidement l'attribution des 15 MHz restants de la bande 2,1 GHz.

Les enjeux du secteur postal

Donner à La Poste les moyens de s'adapter

Dans les années à venir, les recettes de l'opérateur postal seront affectées par un double mouvement : à la baisse tendancielle des volumes s'ajoute une évolution de la structure du chiffre d'affaires vers des produits moins urgents et plus industriels. Mais, grâce aux efforts de modernisation menés depuis 2003, l'entreprise devrait réaliser des gains d'efficacité et de qualité indispensables à son adaptation aux évolutions du marché.

Par ailleurs, l'observation des marchés postaux des autres pays européens (Suède, Royaume-Uni, Allemagne) montre que les opérateurs concurrents de l'opérateur historique ne pénètrent qu'une fraction du marché et se développent relativement lentement.

Le plafond tarifaire (*price cap*) fixé par l'ARCEP pour les années 2009-2011 repose sur le constat que, malgré des charges qui évoluent moins vite que l'inflation (1 % en valeur), la productivité de l'entreprise est affectée par la baisse des volumes. C'est pourquoi le *price cap* retenu vise à donner à l'opérateur les moyens de poursuivre sa modernisation.

Veiller au financement d'un service universel de qualité

Afin de garantir l'offre d'un service universel de qualité dans un contexte de concurrence, le droit européen et national ouvre la possibilité de mettre en place un fonds de compensation financé par tous les opérateurs. Aux termes du droit national, l'initiative en revient à l'opérateur lorsqu'il établit qu'il supporte une charge inéquitable.

Le secteur postal pourra donc être amené à contribuer à cette charge selon un système semblable à celui existant dans le secteur des communications électroniques. Il reviendra alors à l'Autorité de calculer le coût des obligations de service universel et les contributions des opérateurs : elle développe dès à présent l'expertise nécessaire.

Un axe essentiel des missions de l'Autorité est de veiller à l'offre par La Poste d'un service universel de qualité : au cours des années passées, l'Autorité s'est notamment attachée à une plus grande transparence, de la part de La Poste, sur ses résultats en matière de qualité de service. Elle poursuivra cette action.

Faire émerger un nouvel équilibre concurrentiel

L'équilibre qui s'établit sur les marchés matures d'Europe du Nord se caractérise par la coexistence d'un opérateur historique polyvalent avec des opérateurs spécialisés, notamment dans les envois de courrier industriel non urgent. Ce sont de grosses PME, souvent filiales de postes en charge du service universel dans leur pays d'origine, qui traitent quelques centaines de millions d'envois pour des chiffres d'affaires limités.

Cette concurrence conduit l'opérateur historique à devenir plus productif et à adapter son service aux besoins des entreprises (PME et grands émetteurs). La loi lui permet d'adapter ses tarifs pour faire face à cette concurrence.

La régulation tendra principalement à ce que la tarification de l'opérateur historique permette le financement du service universel et ne comporte pas de pratiques prédatrices. Au-delà du cadrage défini dans le *price cap* 2009-2011, l'Autorité devra veiller à ce que La Poste, dans sa politique tarifaire, concilie le financement du service universel, le respect des règles de concurrence et des réponses adaptées à la demande.

L'ARCEP veillera également à ce que les concurrents respectent leurs obligations et ne rencontrent pas d'obstacles indus à l'entrée sur le marché. L'Autorité devra, dans ce contexte, poursuivre son action pour réduire les obstacles non tarifaires, à l'exemple de ce qui a été fait pour l'accès aux boîtes aux lettres.

L'ARCEP au cœur de trois politiques publiques essentielles

Dans la limite des missions qui lui sont confiées par la loi, l'ARCEP participe à la mise en œuvre des politiques publiques définies par le Parlement et le gouvernement. Trois politiques publiques sont particulièrement concernées : le développement économique ; la défense des intérêts des consommateurs ; l'aménagement solidaire et équilibré du territoire.

Sur ces trois volets, nous nous trouvons à un moment clé. Les actions menées lors de l'année écoulée témoignent du dynamisme du secteur et du professionnalisme de l'institution. Elles fournissent des bases solides pour mener de front les différents chantiers complexes de l'année 2009.

En premier lieu, en matière de développement économique, le déploiement des nouveaux réseaux numériques, fixes et mobiles, décrit précédemment, constitue en effet un enjeu crucial, tant en matière de compétitivité pour nos entreprises que de développement de nouveaux services pour nos concitoyens et de création d'emplois. Il est donc essentiel de mettre en œuvre une stratégie globale et volontariste, afin de donner un maximum de visibilité aux acteurs.

En deuxième lieu, en ce qui concerne la défense des intérêts des consommateurs, l'Autorité continuera à veiller au développement d'une concurrence fondée sur l'innovation et l'investissement qui, en promouvant la baisse des prix et le développement de nouveaux services tout en garantissant la qualité et la permanence de ces services, est favorable à l'ensemble des utilisateurs. L'Autorité est particulièrement attentive à ce que le consommateur puisse faire des choix éclairés, en veillant à la transparence des offres et à la bonne information de l'utilisateur, notamment à travers la publication d'indicateurs de qualité de service. Par ailleurs, l'ARCEP participe pleinement à la concertation initiée par le

gouvernement dans le cadre du “Grenelle des ondes” et mettra en œuvre, pour ce qui la concerne, les décisions qui pourraient être prises à son terme. L'ARCEP cherche ainsi en permanence à garantir l'équilibre entre une concurrence efficace au bénéfice du consommateur et le développement d'opérateurs compétitifs et innovants.

Enfin, s'agissant de l'aménagement solidaire et équilibré du territoire, le développement des nouveaux réseaux ne doit pas occulter l'impérieuse nécessité de poursuivre la couverture et la montée en débit des territoires. L'Autorité doit notamment s'assurer que les engagements pris par les opérateurs de téléphonie mobile sont honorés, en particulier ceux relatifs à la troisième génération. L'année 2009 sera à ce titre cruciale, avec des rendez-vous des opérateurs vis-à-vis de l'Autorité, et de l'Autorité vis-à-vis du Parlement. L'Autorité doit également poursuivre son action pour permettre à tous les foyers de bénéficier du haut débit puis du très haut débit. Cette action doit également viser les entreprises, notamment les PME, afin de garantir l'attractivité de l'ensemble du territoire. S'agissant des postes, l'ARCEP doit notamment garantir le respect du service universel et l'accessibilité du service postal.

L'ARCEP acteur d'une gouvernance moderne

Tous ces chantiers dessinent donc une année riche pour l'Autorité. Pour mener à bien ses missions, l'ARCEP s'appuiera sur un mode de gouvernance fondé sur la collégialité, qui permet de bénéficier des expertises et des compétences de chacun des membres du Collège de l'Autorité. L'organisation d'une intense concertation, en amont, avec l'ensemble des acteurs, ainsi que des modes de décisions efficaces, accompagnés de l'explication approfondie des choix effectués, constituent le fonctionnement indispensable d'une autorité administrative indépendante moderne comme l'ARCEP.

Les autorités administratives indépendantes font partie intégrante de l'Etat. Indépendantes par rapport au gouvernement, elles sont placées sous le contrôle du Parlement et du juge. Mais l'indépendance n'empêche ni l'écoute, ni le dialogue. L'Autorité continuera donc à entretenir d'étroites relations avec l'ensemble des institutions publiques et participera ainsi activement à l'accroissement de l'efficacité de l'Etat.

Dans un contexte économique complexe, l'Autorité contribuera par ailleurs à la relance de notre économie tout en veillant à l'exercice d'une concurrence effective et loyale au bénéfice des utilisateurs. A un moment crucial et stratégique pour l'avenir de l'économie numérique et du service postal, il s'agit ainsi pour l'ARCEP de jouer pleinement son rôle.



Jean-Ludovic Silicani
Président de l'ARCEP