



La régulation des télécommunications

Jacques Champeaux, directeur exécutif en charge de la réglementation, groupe France Télécom

I. Le cadre réglementaire des télécommunications

Il existe un double cadre normatif concernant les télécommunications : le cadre sectoriel et celui de la concurrence.

Le cadre sectoriel est communautaire, comportant directives, décisions, recommandations applicables à dix-huit marchés pertinents sur lesquels il existe un consensus quant à la nécessité d'une action des régulateurs nationaux pour résoudre les litiges en présence. Les directives et autres mesures doivent être transposées dans la législation nationale, et en France cela concerne trois lois essentielles, notamment celle prévoyant le changement de notre statut de fin 2003 ; on doit appliquer celle-ci à chaque marché, ce qui a été fait en 2006. L'application d'une directive prend donc entre cinq et six ans.

Les principes communautaires directeurs sont :

- l'harmonisation des réseaux de connexion électronique dans tout le secteur ;
- l'ouverture des marchés vers un système de concurrence effective sur tout le marché électronique ;
- l'implémentation d'une surveillance nationale de ces développements ;
- l'institution d'une coordination européenne des régulateurs nationaux (l'ERG, en anglais).

Il s'agit surtout de faire tendre le plus possible le marché vers la vision d'une concurrence maximale. Cela se fait dans une continuité entre le droit de la concurrence et le droit sectoriel. La régulation doit s'opérer uniquement si elle est indispensable.

Les conditions d'entrée ont été simplifiées : les licences demeurant obligatoires, mais le processus a été simplifié grâce à la création de l'ARCEP.

Il existe une obligation d'interconnexion entre les clients de deux opérateurs différents. Par conséquent, les prix doivent être décrétés par le régulateur en cas de litige entre deux opérateurs : si l'internet s'est autorégulé, l'État a dû intervenir dans les télécommunications.

Le droit européen ne prévoit pas d'obligation spéciale sur l'ouverture des marchés. Selon l'article 1425, les collectivités locales peuvent intervenir à condition des les ouvrir à tous les opérateurs, mais cela est resté sans effet.

L'ARCEP a un pouvoir d'intervention large mais limité au droit sectoriel, contrairement au Conseil de la Concurrence : elle définit les obligations et règles générales, et développe la jurisprudence en arbitrant. Ces obligations sectorielles doivent être proportionnées à la demande, surtout sur le marché de gros : internet n'est pas régulé sur le détail. Le Président actuel de l'ARCEP a suffisamment ouvert le marché de gros, mais ne régule pas efficacement les offres de détail.

Une condition de la concurrence est l'absence, en principe, de barrières à l'entrée : si nos parts de marché diminuent, alors la régulation devient inutile. Dans chacun des dix-huit marchés le travail de l'ARCEP constitue un processus complexe. En cas de conflit entre les prescriptions de la Commission et l'État, soit celui-ci s'aligne sur les premières, soit il retire son projet d'appel d'offres.

L'ARCEP veille également au respect du cahier des charges en matière de service universel.

Elle a enfin une fonction de règlement des différends. C'est un outil puissant mais complexe, avec une gestion des différends basée sur des décisions, des règlements ou des menaces de règlements ; cela est dû à son fonctionnement complexe. Comme le montrent les litiges dans le cas de l'électricité, portés au Conseil d'État et à la Cour d'appel de Paris, deux mécanismes de règlement s'opposent.

- sur les questions de procédures juridiques, les recours sont possibles.
- sur les questions de calcul économique, le recours ne fonctionne pas.

Mais rares sont les sanctions effectivement appliquées, le but ultime étant la concurrence maximale.

II. Les enjeux des nouvelles réglementations

Les régulateurs disposent de quelques outils pour mener une politique industrielle. L'ARCEP fixe les tarifs proposés dans le commerce de gros, qui ont un impact sur celui du détail, comme le montre l'exemple des prix de terminaisons d'appels mobiles (TAM), divisés par deux en trois ans. On répartit les marges potentielles entre les opérateurs : auparavant, les abonnements fixes subventionnaient les mobiles, mais avec l'explosion du marché les prix baissent. La logique est la même si un opérateur fixe entre sur le réseau par le biais de l'opérateur historique : ici l'ARCEP régule les subventions de France Télécom envers les nouveaux entrants.

Les trois enjeux actuels concernant le téléphone sont la gestion de l'espace économique, le contrôle des prix de détail en téléphonie fixe, et l'aménagement d'espaces concurrentiels.

Sur le marché d'internet, les offres de gros sont régulées avec l'objectif de plus de dégroupage, selon la théorie du *ladder of investment*. Progressivement, la concurrence s'étend aux infrastructures ; le dégroupage coûtant cher, le marché se concentre.

La notion de « répliquabilité » est essentielle : nos offres peuvent être bloquées si elles ne sont pas « répliquables », c'est-à-dire liées à notre monopole passé. Ces décisions sont facilement biaisées.

L'idée de séparation des fonctions de réseau, inspirée des cas du rail ou de l'électricité, est inadaptée aux télécommunications car les frontières sont mouvantes. Ce principe est motivé par l'idée de non discrimination, mais, en réalité, seul le cas de British Telecom est probant.

L'ARCEP peut enfin réguler les réseaux d'accès. Actuellement on partage les infrastructures existantes, mais la question des nouvelles structures se pose de plus en plus, comme pour la fibre optique. La Commission ayant mal traité le problème, l'ARCEP cherche une solution : en tant qu'opérateur historique, l'avantage de France Télécom résiderait dans son génie civil, c'est donc uniquement cet aspect qu'il lui faut partager. La concurrence pose parfois plus de problèmes que le monopole.

III. Les liens entre régulation, concurrence et aménagement du territoire

L'ouverture à la concurrence pose un risque pour l'aménagement du territoire : la notion de service universel concernait l'accès au téléphone, les renseignements, la publiphonie ; l'ARCEP établit des compensations payés par tous les opérateurs. C'est partout l'opérateur historique qui a été désigné pour ces missions. Les litiges portent sur les lignes non rentables, pour lesquelles les compensations diminuent au fil des ans.

Certaines situations sont paradoxales. En France, tout le monde a un téléphone fixe, en Tchéquie, tous ont des portables : le portable est alors le service universel à assurer.

Certains opérateurs sont allés au-delà des obligations des licences, mais beaucoup s'acheminement vers une mutualisation de la couverture, comme en Grande-Bretagne. Évidemment, il existera toujours des zones blanches à l'avenir.

Concernant le haut débit, notre plan « Haut débit pour tous » entre en contradiction avec l'incitation des collectivités locales à plus de concurrence. En fait, les subventions à l'entrée sont supérieures à celles permettant de couvrir ces zones blanches.

L'équilibre entre concurrence et service public est très instable, avec deux types d'inégalités potentielles : l'une en termes d'accessibilité, l'autre sur des prix faisant traditionnellement l'objet d'une péréquation par France Télécom.

Q : N'y a-t-il pas là un manque à gagner pour la collectivité ?

JC : Il existe une tension entre concurrence et aménagement. Le problème est le même pour les salons de coiffure, ou les bureaux de tabac, qui sont souvent des commerces uniques en milieu rural.

Q : La Poste est exonérée de taxe professionnelle en vertu du service universel que constitue l'aménagement du territoire. Qu'en est-il à France Télécom ?

JC : Ce n'est pas le cas à France Télécom.

Q : C'est là un outil de négociation avec les collectivités locales.

JC : Le problème demeure celui de la limite à établir entre les actions relevant de l'aménagement du territoire et celles s'appuyant sur une vision concurrentielle.

Q : Les réglementations européennes influencent-elles votre développement extra-européen ?

JC : Non, car le principe de frontière s'impose. Ce que nous ne pouvons faire ici, nous ne nous priverons pas de le faire ailleurs. C'est ce qu'on appelle le roaming.

Q : Quelle plus-value dégagez-vous réellement de la construction de réseaux séparés pour la fibre optique à Paris ?

JC : La plus-value est réelle, car les technologies diffèrent ; mais les réseaux dans les immeubles sont les mêmes.

Q : Pouvez-vous nous parler des opérateurs mobiles MVNO, susceptibles de capter 40 % du marché ?

JC : Il s'agit d'une approche commerciale basée sur un partenariat avec les réseaux de distribution tels que Virgin ou les hypermarchés, auxquels ces opérateurs vendent des parts de réseau. Dans les autres pays, ce sont les petits opérateurs qui ont ainsi pu remettre en cause la place des plus gros. En France, SFR et France Télécom ont répondu à l'appel, pas Bouygues.

Q : Pourquoi donc ?

JC : En raison de la volatilité de la clientèle.

Q : De tels opérateurs peuvent-ils vendre des parts de réseaux différents à un même client ?

JC : C'est impossible. Il faudrait avoir trois cartes SIM.

Q : Paris ne pourrait-il pas bénéficier, comme Stockholm, d'un réseau de fibre optique monopolistique et public ?

JC : Cela dépend. Si ces technologies constituent une vraie révolution, comme le rail, cela en vaut la peine, les investissements étant très élevés.