



RAPPORT D'INFORMATION « DIX ANS APRÈS, LA RÉGULATION À L'ÈRE NUMÉRIQUE »

Commission des Affaires économiques

Rapport d'information de M. Bruno Retailleau, sénateur de Vendée

Présentation

A l'occasion du dixième anniversaire de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), la commission des affaires économiques se penche sur le bilan de ces dix années de régulation : après avoir rappelé le caractère pionnier de cette autorité administrative indépendante et les motifs de sa création, elle se demande, dans un souci prospectif, si l'ARCEP a pu remplir ses missions dont elle souligne la difficile conciliation.

La révolution numérique en cours conduit à modifier les perspectives de la régulation des communications électroniques à l'avenir et soulève plusieurs questions : faut-il abandonner la régulation sectorielle au profit d'une régulation de droit commun ? Faut-il fusionner

l'ARCEP avec le CSA ? Faut-il un régulateur européen des communications électroniques comme l'a pu évoquer Mme Viviane Reding, commissaire européen responsable de la société de l'information et des médias ?

La commission des affaires économiques prend position sur ces débats qu'elle considère essentiels et urgents, à l'heure où la France doit décider de l'affectation des fréquences qui seront prochainement libérées, par l'extinction de la diffusion analogique de la télévision hertzienne, et à la veille d'une refonte du cadre réglementaire européen des communications électroniques.



Commission des affaires économiques

<http://www.senat.fr/commission/eco/index.html>

*Secrétariat de la commission
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06*

*Téléphone : 01.42.34.23.74
Télécopie : 01.42.34.20.76
secretariat-afeco@senat.fr*

Président

M. Jean-Paul Emorine
Sénateur (UMP) de Saône-et-Loire



Rapporteur

M. Bruno Retailleau
Sénateur (NI) de Vendée



De l'ART à l'ARCEP, une autorité de régulation largement reconnue

1. L'ART, pionnière de la régulation économique sectorielle en France

• La création d'une autorité indépendante pour réguler le secteur des télécommunications est sans doute l'un des points les plus novateurs de la réforme issue de la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications. **L'ART permet :**

- **une intervention publique** pour encadrer l'ouverture à la concurrence, décidée à l'échelon communautaire, en corrigeant les défaillances du marché et en recherchant l'intérêt général ;

- **une régulation indépendante** pour résoudre le conflit d'intérêt de l'Etat actionnaire;

- **une régulation sectorielle** pour combiner durablement, par une

forme de prophylaxie, les exigences de la concurrence et de l'intérêt public.

• Dix ans après, **l'ART est devenue l'ARCEP** : elle cumule des pouvoirs de réglementation, d'enquête, de sanction, de règlement des différends, de médiation et dispose d'un « magistère d'influence ». **Le champ de sa régulation s'est élargi** à de nouveaux acteurs (y compris postaux) et à de nouveaux marchés (tel celui de la diffusion audiovisuelle). Son mode de régulation s'est imposé, au plan national avec la création de la commission de régulation de l'énergie, mais aussi au plan européen où elle a acquis une réputation solide.

2. Un bilan positif de dix années de régulation des communications électroniques

• La régulation concurrentielle a acquis une **crédibilité** certaine auprès des acteurs économiques, grâce à sa fiabilité juridique et au caractère avisé et expert de ses avis -incitant le Gouvernement à la modération lors de l'attribution des licences UMTS- ou décisions, particulièrement décisives en matière de dégroupage, pour le développement de la concurrence sur l'accès à l'Internet haut débit.

En outre, cette régulation a été **efficace** puisqu'elle a permis au régulateur de remplir convenablement ses **missions, parfois délicates à concilier :**

- **l'ouverture à la concurrence** qui a permis diversification des services et baisse des prix (la France, championne du « triple play » avec une offre à 30 euros) **au bénéfice du consommateur**, dont le surplus s'est accru de plus de 10 milliards d'euros sur la période;

- **le service universel**, qui est globalement assuré, malgré les difficultés de mise en place de l'annuaire universel ;

- **le développement d'une industrie performante des télécommunications**, qui a été encouragé même si les opérateurs français consacrent une moindre part de leur chiffre d'affaires à l'investissement, comparativement à leurs concurrents étrangers; ceci doit alerter contre un consumérisme excessif qui serait préjudiciable au consommateur de demain;

- **la couverture du territoire** en téléphonie mobile (GSM) et en haut débit, que facilite le régulateur.

• **Quelques bémols toutefois :**

- **le caractère parfois trop théorique de la régulation** : ouverture à la concurrence du marché des renseignements en 2006 suivie de son recul de 27 % ; nouvelle baisse du prix des terminaisons d'appels mobiles sans baisse avérée des prix de détail ;

- **des missions négligées** : protection des consommateurs (SAV du haut débit, coûts de sortie pour un abonné au mobile), sécurité des réseaux...

L'ARCEP face aux défis de demain

La régulation d'un secteur soumis à des évolutions technologiques si rapides que celui des communications électroniques doit s'ajuster en permanence à ces évolutions, susceptibles de bousculer l'architecture institutionnelle en place.

1. Faut-il supprimer l'ARCEP?

- Si la répartition des rôles entre l'ARCEP et le Conseil de la concurrence paraît harmonieuse aujourd'hui, **la régulation sectorielle paraît de moins en moins justifiée**, du fait de son glissement progressif et programmé vers une régulation de droit commun et du désengagement de l'Etat de France Télécom.

- **Pourtant, la régulation sectorielle demeure nécessaire**, même si elle perd son caractère asymétrique, pour assurer des missions non concurrentielles, mais aussi et surtout pour relever les nouveaux défis concurrentiels que sont

le déploiement des réseaux en fibre et la possibilité, pour les opérateurs, d'accéder aux contenus.

- **Appelée à perdurer, l'ARCEP doit donc être mieux contrôlée : juridiquement**, par un renforcement de l'expertise des organes d'appel (Conseil d'Etat et Cour d'appel de Paris) de ses décisions ; **politiquement**, par le renforcement de l'implication du Parlement dans le contrôle du régulateur, notamment par un traitement plus approprié du budget de l'ARCEP dans la LOLF.

2. Faut-il fusionner l'ARCEP avec le CSA?

- L'ère numérique représente un double défi. La **convergence** induit des stratégies croisées des acteurs des télécommunications, de l'audiovisuel et de l'informatique pour conquérir les clients, appelés à vivre dans un réseau ambiant leur proposant une connexion permanente pour répondre à tous leurs besoins. La **mobilité**, permettant une telle connexion en tout lieu et à tout moment, est le prolongement naturel de la convergence, or elle ne peut s'envisager que grâce aux transmissions par radiofréquences.

- **Le dividende numérique**, c'est-à-dire les fréquences que libérera la bascule en 2011 d'une diffusion analogique à une diffusion numérique de la télévision hertzienne, constitue donc une opportunité à ne pas manquer, ces fréquences étant une **ressource**

rare et particulièrement prometteuse. Les controverses autour de la taille du dividende démontrent qu'il ne résulte pas seulement d'un constat technique mais qu'il **constitue un objectif politique**. La répartition du dividende entre divers usages (nouveaux services de TNT, services de TV en haute définition, télévision mobile personnelle, mais surtout **couverture à bas coût du territoire en internet haut débit...**) doit absolument être déterminée après un **débat** très large, notamment au Parlement, qui doit se conclure par un arbitrage politique du Premier Ministre. Pour garder ce débat ouvert, il faut vite identifier une sous-bande harmonisée de fréquences en Europe, sans laquelle le dividende ne pourrait servir qu'à la diffusion audiovisuelle.

- **Améliorer parallèlement la gestion du spectre radioélectrique**, qui résulte d'une stratification historique et non d'une optimisation: **valoriser comptablement les autorisations d'usage de fréquences déjà octroyées à titre gratuit** pour inciter à en économiser l'usage (démontrer l'équivalence entre les contreparties culturelles exigées des chaînes de TV et la valeur des fréquences qu'elles utilisent, mettre en place un système financièrement neutre de loyers budgétaires pour les ministères utilisant des fréquences voire les intéresser à la restitution de leurs fréquences); **pour les fréquences issues du dividende, faire payer les licences** (octroyées sur la base d'un cahier des charges précis imposant des objectifs d'intérêt public) pour accompagner la prise de conscience de leur valeur et financer le basculement vers la diffusion numérique (dont les USA estiment le coût à 1 milliard de dollars).

- **Mettre en place une nouvelle architecture institutionnelle adaptée au numérique** au lieu de fusionner l'ARCEP et le CSA:

- l'exemple du régulateur britannique n'est pas transposable en France: ne

pas perdre huit ans à mettre en place une autorité indépendante unique, dont le poids politique heurterait la tradition régaliennne française;

- l'urgence: donner **un pilotage politique** aux services de l'Etat concernés par le numérique mais éclatés entre des ministères aux logiques concurrentes, en les réunissant sous l'autorité politique d'un Commissariat au numérique rattaché au Premier Ministre, pour exploiter le manque à gagner de 0,7% de croissance annuelle du PIB dû au retard français dans le numérique; organiser le **dialogue entre le Gouvernement et le Parlement** sur les sujets numériques; **optimiser la gestion des fréquences dans la durée en l'unifiant entre les mains de l'Agence nationale des fréquences**, qui passerait sous la tutelle du Premier Ministre et à laquelle pourraient être transférés les moyens dont disposent l'ARCEP et la Direction des technologies du CSA pour planifier les fréquences.

- **Adapter la régulation des contenus à l'ère numérique**: consolider le CSA dans son cœur de métier et choisir d'instituer un forum numérique pour une co-régulation de l'Internet.

3. Faut-il un régulateur européen des communications électroniques?

- Reconnaître, avec la Commission européenne, le **défaut patent de cohérence de la régulation dans l'Union européenne**, et ses conséquences pour les opérateurs.

- **Refuser la création d'un régulateur européen**, solution contestable aussi bien politiquement que juridiquement, au nom des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

- Plaider pour un **renforcement de la coordination au sein du groupe des régulateurs européens (GRE)**, afin de faire converger la pratique des régulateurs et de mieux appréhender les sujets transnationaux (normes...).