

COMPTE-RENDU

« INNOVATION ET CROISSANCE DANS LE SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS »

Conférence du 28 février 2013 au Palais Bourbon

Débat du 28 février 2013,
Palais Bourbon

A la pointe de l'actualité du secteur des télécommunications, ITEMS International et le cabinet d'avocats Samman, ont organisé jeudi 28 février 2013, jour de la tenue du séminaire gouvernemental sur le numérique, une Conférence « *Investissements et croissance dans le secteur des télécommunications* » au Palais Bourbon à l'invitation de **Malek Boutih**, Député de l'Essonne.

Le débat a réuni pendant 2 heures, dans une ambiance très constructive même si pas toujours consensuelle, des intervenants acteurs ou experts du secteur des télécoms dont **Bernard Benhamou**, Délégué aux usages de l'internet auprès du Ministère de l'Économie numérique, **Laurent Benzoni**, Professeur à l'Université Paris II Panthéon Assas, **Jean-Pierre Chamoux**, Professeur émérite à l'Université Paris-Descartes, **Stéphane Ciriani**, Economiste au sein du département « *Etudes et modélisation* » de l'Institut d'études économiques Coe-Rexecode, **Gérard Pogorel**, Professeur émérite à l'école Telecom Paris-Tech et **Michaël Trabbia**, Directeur des affaires publiques du groupe France Télécom-Orange.

La modération des débats était assurée par l'avocate **Thaima Samman**.



(De gauche à droite): **Jean-Pierre Chamoux** – Université Paris Descartes, **Laurent Benzoni** – Université Paris II Panthéon-Assas, **Bernard Benhamou** – Ministère de l'Économie numérique, **Thaima Samman** – Cabinet d'avocats Samman, **Gérard Pogorel** – Ecole Télécom Paris-Tech, **Michaël Trabbia** – Groupe France Télécom-Orange, **Stéphane Ciriani** – Institut Coe-Rexecode.

Après un état des lieux du secteur des Télécoms en France, la discussion s'est focalisée sur le paradoxe de vouloir mener à la fois une politique concurrentielle et industrielle dans un secteur par définition régulé.

Parmi les idées fortes développées à cette occasion, les économistes ont rappelé qu'une concurrence à faible ou moyenne intensité est nécessaire pour stimuler l'innovation mais qu'une pression concurrentielle trop forte s'avérait généralement contreproductive (**Laurent Benzoni, Stéphane Ciriani et Gérard Pogorel**). Plusieurs intervenants ont également rappelé le paradoxe d'une politique de concurrence mise en œuvre par le régulateur et les limites de la régulation dans un secteur où l'innovation est clé et le risque inhérent, l'adoption des technologies par les usages étant rarement anticipée à l'avance (**Bernard Benhamou et Jean-Pierre Chamoux**).

Dans leur grande majorité, les intervenants ont considéré que le marché des télécoms se trouvait actuellement dans une situation « *d'impasse concurrentielle* » : le régulateur s'est livré à une politique concurrentielle « *à la Frankenstein* » pour la 4^{ème} licence « *en créant un corps vivant, pour animer le marché, en prenant un peu de fréquences, de l'itinérance 2G étendue à la 3G, des terminaisons d'appel favorables. Dans l'histoire originale, ça se finit mal...* » (**Laurent Benzoni**) ; « *Une espérance de rentabilité trop faible de l'investissement dans l'innovation couplée à une capacité d'investissement contractée risque d'annihiler la volonté d'investissement* » (**Stéphane Ciriani**) ; « *Quel est l'intérêt d'un opérateur à investir si un opérateur qui n'investit pas peut avoir accès à un réseau dans lequel il n'a pas investi ?* » (**Gérard Pogorel**) ; « *On est vraiment allé trop loin. On manque d'incitations à l'investissement. Pour inciter à l'investissement, il faut un cadre favorable et que les acteurs ne soient pas morts entretemps...* » (**Michaël Trabbia**).

Afin de redonner confiance au secteur et de relancer les investissements, les intervenants ont plaidé pour une véritable stabilité réglementaire (**Bernard Benhamou, Laurent Benzoni, Gérard Pogorel et Michaël Trabbia**), une réduction de la fragmentation du marché européen des télécommunications ainsi qu'une meilleure répartition des obligations entre les acteurs du secteur (notamment au niveau fiscal), la plupart s'accordant sur le fait que la mutualisation des infrastructures en dehors des zones les plus denses était une piste à suivre.

Les intervenants ont finalement souligné le rôle moteur que pourraient jouer les services dans le retour de la croissance au sein du secteur (**Bernard Benhamou, Laurent Benzoni, Stéphane Ciriani, Gérard Pogorel Michaël Trabbia**), la demande des usagers ne faisant que croître.

Première discussion : « *Etat des lieux* »

Michaël Trabbia, Directeur des affaires publiques du groupe France Télécom-Orange, a entamé les débats en qualifiant l'état des lieux du secteur français des télécommunications de



« *dévasté* » : si la baisse généralisée des prix a bénéficié aux consommateurs¹, elle a également entraîné une destruction de valeur très importante qui aura un impact négatif sur l'ensemble de la filière. Selon lui, les opérateurs de télécommunications s'attendent à subir en 2013 des pertes équivalentes à celles de 2012. L'arrivée de Free sur le marché du mobile en janvier 2012 a fortement précipité des évolutions qui étaient sans doute en marche mais pouvaient être gérées en anticipation et sans brutalité, les acteurs de la filière devant à présent les gérer dans un laps de temps considérablement raccourci. **Michaël Trabbia** note également le paradoxe suivant : si les revenus et les marges opérationnelles ont diminué de façon substantielle, les usages ont, eux, connu une très forte croissance au cours de l'année 2012 ce qui est une bonne chose pour le secteur selon lui et permet de rester positif. Enfin, il a regretté que cette situation, ajoutée à la fragmentation du marché des télécommunications au niveau européen, handicape et détourne l'énergie des opérateurs des vrais enjeux structurels du secteur, notamment le défi majeur de la répartition de la valeur ajoutée entre opérateurs et les géants de l'Internet mondial, qui captent une part croissante de la valeur ajoutée de la chaîne de valeur sans investir dans les infrastructures.

Stéphane Ciriani, Economiste au sein du département « *Etudes et modélisation* » de l'Institut d'études économiques Coe-Rexecode, a rappelé l'importance de la contribution de l'économie numérique à la croissance française et a insisté sur le fait que les opérateurs jouaient un rôle structurant dans la manifestation des effets de productivité des innovations numériques au sein de l'ensemble des secteurs productifs. Or, il existe un déséquilibre croissant dans la répartition de la valeur produite au niveau de l'économie numérique : les opérateurs réalisent un effort d'investissement important dans les infrastructures alors que les fournisseurs globalisés de services d'intermédiation sur Internet (Google, Facebook, etc...), qui utilisent ces infrastructures, investissent moins pour des retours sur investissements et des marges opérationnelles à peu près comparables voir plus élevés. **Stéphane Ciriani** a ensuite partagé le constat fait sur le ralentissement des marges opérationnelles et des revenus au sein du secteur français des télécommunications, l'arrivée du quatrième opérateur sur le marché étant intervenue au moment où les besoins d'investissements pour recréer un nouvel écosystème, fondé sur les services à très haut débit, se faisaient déjà sentir.

Laurent Benzoni, Professeur à l'Université Paris II Panthéon Assas, a mis en évidence le bilan contrasté de l'année 2012 : d'un côté l'ARCEP présente un bilan très positif tant pour les mobiles (meilleure année depuis 10 ans) que pour le très haut débit (+60%), de l'autre côté, nombre d'acteurs et d'observateurs sont en revanche alarmistes. Atteste de cette dernière tendance un récent rapport² de Mesdames les Députées **Corinne Erhel** et **Laure de la Raudière**. Le document en question propose un état des lieux du secteur pessimiste : « *Un secteur sous tension* », « *Un climat malsain* », « *Des acteurs crispés* », « *Des commentateurs*

¹ Baisse de plus de 10% du revenu moyen par utilisateur pour les opérateurs en 2012 selon Michaël Trabbia.

² Rapport n°704 du 6 février 2013 sur « *l'impact de la régulation des télécoms sur la filière télécom* », fait pour la Commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale.



*attaqués*³ », « *Un secteur chamboulé* » et « *Une filière en souffrance* ». Le rapport d'évaluation⁴ des Sénateurs **Yves Rome** et **Pierre Hérisson** a été cité, ce dernier pointant notamment les carences de la France en matière de financement du très haut débit⁵. **Laurent Benzoni** estime que les résultats du secteur pour 2012 seront « *très mauvais* ». Ainsi, France Télécom-Orange vient d'annoncer un bénéfice annuel divisé par cinq. Le cours de son action est en chute libre. Il a également noté qu'il était désormais question de mutualisation des réseaux des opérateurs mobiles quelques mois seulement après avoir renforcé la concurrence en infrastructures par l'introduction d'un 4^{ème} opérateur mobile. Tout comme dans le FFTH où l'on découvre désormais l'existence de zones non denses à l'intérieur des zones denses. Enfin, la question de la répartition de la valeur entre opérateurs et acteurs majeurs de l'internet a été posée. Trouver un équilibre dans ce domaine sera un exercice très complexe.

Gérard Pogorel, Professeur d'économie (émérite) à l'école Telecom Paris-Tech, a mis en cause la trop grande fragmentation du secteur européen des télécommunications, l'Union européenne comptant 128 opérateurs contre 5 aux Etats Unis et 3 en Chine : selon lui, cette multiplicité des acteurs affecte leur capacité à offrir des services à l'échelle européenne, à résister aux fournisseurs de contenu globalisés, ainsi qu'à traiter à armes égales avec les fournisseurs d'équipements. Enfin, il a regretté le comportement de certains Etats membres consistant à imposer aux opérateurs des charges financières particulièrement lourdes dans l'unique but de rétablir les comptes publics, ces prélèvements se faisant au détriment de l'investissement dans le secteur.

Jean-Pierre Chamoux, Professeur émérite à l'Université Paris-Descartes, a insisté sur la rupture entre le temps de l'action politique, par essence court, et celui d'un secteur des télécommunications où la durée des investissements est particulièrement longue : les pouvoirs publics doivent donc faire preuve, dans leurs prises de décisions, d'une certaine « *humilité* », un comportement contraire risquant « *d'accélérer les phénomènes dangereux au lieu de les arrêter* ».

Seconde discussion : « *Politique concurrentielle et politique industrielle : le paradoxe du secteur* »

Laurent Benzoni a démarré son exposé en indiquant que l'Autorité de la concurrence expose sa mission de la façon suivante : « *au service du consommateur, elle a pour objectif de veiller au libre jeu de la concurrence* »⁶. Sur son site Internet, l'ARCEP rappelle que sa mission consiste à assurer, au bénéfice des utilisateurs, une « *concurrence loyale et effective* ». La

³ En référence à la récente perquisition chez Bruno Deffains, Professeur à l'Université Paris II Panthéon Assas, accusé par Free mobile de dénigrement, Laurent Benzoni ayant vivement dénoncé l'action judiciaire dont son collègue faisait l'objet.

⁴ Rapport n°364 du 19 février 2013 sur « *État, opérateurs, collectivités territoriales : le triple play gagnant du très haut débit* », fait pour la Commission pour le contrôle de l'application des lois du Sénat.

⁵ Ce dernier place à la France à la 23^{ème} place mondiale dans le très haut débit et annonce que les financements ne seront pas suffisants pour répondre aux objectifs de croissance.

⁶ D'après site internet de l'Autorité de concurrence.

concurrence n'est plus ici le résultat des initiatives des acteurs mais résulte en réalité de l'action du régulateur, c'est-à-dire d'une entité « *hors marché* ». Ainsi, le régulateur « *construit* » la concurrence généralement de façon asymétrique, c'est-à-dire en accordant plus d'avantages à certains opérateurs qu'à d'autres, afin que la concurrence soit « *effective* » et non « *théorique* » : cette asymétrie entre opérateurs construite par le régulateur doit respecter le principe d'une concurrence loyale. Mais l'action en faveur de la concurrence doit être compatible avec les autres missions du régulateur à savoir : « *le développement de l'emploi, de l'innovation, et de la compétitivité dans le secteur des télécommunications* » et aussi « *l'intérêt des territoires* ». Le législateur a aussi confié à l'ARCEP des objectifs de politique industrielle pour le secteur des télécommunications et d'aménagement du territoire. L'ARCEP s'est-elle bien acquittée de ses missions ? N'est-elle pas allée trop loin dans la construction de la concurrence en infrastructures (duplication des réseaux) ? Selon **Laurent Benzoni**, s'agissant de la 4^{ème} licence mobile, le régulateur a forcé la création d'un concurrent qui ne voulait pas naître spontanément « *en créant de toutes pièces un corps vivant, pour animer le marché, en prenant un peu de fréquences, en divisant par trois le coût de la licence, en poussant à de l'itinérance étendue à la 3G, en instaurant des terminaisons d'appel fortement asymétriques (un peu trop même au goût de la Commission européenne), etc.* ». C'est un peu l'histoire du Comte de Frankenstein qui a produit une créature vivante par assemblage de différents composants récupérés ici où là : « *dans l'histoire originale, ça se finit mal ; la créature échappe à son créateur...* ». Dans la fibre (FTTH), la construction de la concurrence a emprunté d'autres chemins, mais ici aussi la « *création réglementaire* » ne produit pas plus que dans les mobiles les résultats attendus. Obnubilé par un objectif de concurrence effective, assure-t-on l'objectif de concurrence « *loyale* » ? C'est une vraie question. Mais qu'en est-il des autres missions dévolues au régulateur : emploi, innovation, etc., dans le secteur des télécommunications ? **Laurent Benzoni** a alors rappelé, en citant de nombreux travaux d'économistes, qu'en cas d'intensité concurrentielle faible ou moyenne, l'innovation augmente par un phénomène de « *fuite devant l'innovation* » et, qu'en revanche, une pression concurrentielle trop forte annihile l'incitation à innover car la rente potentielle de l'innovateur est insuffisante pour réaliser des investissements d'avenir. La régulation favorise l'innovation et l'emploi si elle construit un cadre concurrentiel adéquat et équilibré : la construction *ad hoc* d'une concurrence en infrastructures comme seule ligne d'horizon ne suffit peut-être pas à instaurer ce cadre correspondant aux missions de l'ARCEP.

Stéphane Ciriani a rappelé que la concurrence par les infrastructures ou les services était une puissante incitation à l'innovation et à l'investissement⁷ à condition de ne pas dépasser un « *degré optimal de concurrence* », point au-delà duquel les incitations des opérateurs à prendre des risques sont amoindries. Dans le cas du secteur français des télécommunications, il a considéré que ce dernier risquait d'entrer dans une situation « *d'impasse concurrentielle* » car « *une espérance de rentabilité trop faible de l'investissement dans l'innovation couplée à une capacité d'investissement contractée risque d'annihiler la volonté d'investissement* ». Par ailleurs, il a rappelé que la régulation n'est pas seule responsable de la baisse des prix dans le

⁷ Stéphane Ciriani a fait référence aux expériences américaines, coréennes et japonaises

secteur des télécommunications, où l'incorporation des innovations technologiques y contribue sensiblement.

Gérard Pogorel a, quant à lui, parlé du « *paradoxe de la concurrence inhibitrice* » : la concurrence est censée favoriser l'innovation mais on observe actuellement un attentisme des acteurs du secteur au moment où des investissements massifs dans le mobile et le très haut débit sont nécessaires. Selon lui, la concurrence devient inhibitrice dans le secteur des télécommunications car « *quel est l'intérêt d'un opérateur à investir si un opérateur qui n'investit pas peut avoir accès à un réseau dans lequel il n'a pas investi ?* ». Un traitement différent doit être réservé aux opérateurs infrastructures et aux autres. Le Professeur insiste vivement sur le fait que « *la baisse des prix est favorable à l'économie et génère des gains d'emplois intersectoriels* ». Entraver la concurrence n'est pas une solution favorable au consommateur, à l'innovation et à l'emploi aussi faut-il concilier politique concurrentielle et politique industrielle. Enfin, **Gérard Pogorel** a de nouveau critiqué la trop grande fragmentation du secteur des télécommunications en Europe – il y a trop d'opérateurs –, cette dernière étant, quand elle est conjuguée à un contexte économique difficile, à une situation de concurrence inhibitrice et à une multiplicité des réglementations, défavorable à l'investissement.

Jean-Pierre Chamoux a dénoncé la tentation des pouvoirs publics de vouloir imposer aux agents économiques leur vision « *de ce qui est bon pour les consommateurs et le pays* ». Selon lui, la plupart des cas d'intervention de la puissance publique sur des mécanismes de marché ont été des échecs (ex : plan machine-outil, plan calcul, etc...) car « *les comportements des hommes et des industriels, les flux d'argent et les mécanismes d'investissement sont transfrontières alors que la politique reste enfermée dans les frontières* ». On ne peut donc anticiper à l'avance les innovations de demain. Le Professeur encourage donc les pouvoirs publics à faire preuve « *d'humilité* » et à adopter une attitude « *empiriste* ».

Michaël Trabbia s'est joint au consensus général en rappelant que, dans un secteur où il faut investir et innover, il ne fallait pas céder à « *l'arnaque de la concurrence pure et parfaite* » comme l'ont fait les pouvoirs publics européens et nationaux. Selon lui, « *on a poussé l'esthétisme de la concurrence tellement loin qu'on a mis en concurrence les autorités de régulation d'où des contradictions. Ce cadre n'est pas adapté aujourd'hui à la problématique qu'on a de pouvoir investir dans un nouveau réseau. Nous manquons d'incitations à l'investissement. Il faut un cadre favorable et que les acteurs ne soient pas morts entretemps...* ». **Michaël Trabbia** a également noté un revirement dans le positionnement des pouvoirs publics sur le sujet en France et en Europe : « *Il y a une prise de conscience tardive à ce sujet en France et en Europe car le secteur a beaucoup souffert : on nous dit maintenant que la méthode choisie (pousser à un prix de l'accès toujours plus bas) n'était peut-être pas la meilleure. C'est vrai que si l'on vous dit que, quoi que vous fassiez, vous n'allez pas gagner d'argent sur vos réseaux et que vos concurrents auront accès dans les mêmes conditions, ce n'est pas motivant pour investir, et cela se traduit aussi dans la perception du*

secteur qu'ont les marchés financiers. Il faut faire quelque chose ». D'après lui, pour sortir le secteur de la morosité ambiante, il faudra réduire les coûts y compris au moyen de la mutualisation en dehors des zones denses, mais aussi recréer de la valeur grâce à l'investissement et l'innovation, et permettre la consolidation du secteur des télécommunications au plan européen. La réglementation a un rôle clé à jouer sur chacun de ces enjeux.

Troisième discussion : « *Recommandations : Quel avenir ? Où va le secteur ?* »

Laurent Benzoni a plaidé pour que le régulateur redonne une véritable visibilité aux acteurs et au marché : « *On ne peut pas passer d'une autorité de régulation qui dit « concurrence dans les infrastructures » à une autorité de concurrence qui conclurait 12 mois plus tard « mutualisons les infrastructures ». C'est cacophonique !* ». Il en est de même dans le très haut débit où les règles du jeu produisent une telle incertitude que l'argent public doit être mobilisé alors même que cela n'est pas nécessaire dans un cadre réglementaire construit différemment.

Stéphane Ciriani a recommandé de faire évoluer la fiscalité actuelle, celle-ci pénalisant les opérateurs et entretenant l'asymétrie avec les intermédiaires de l'Internet. Selon lui, pour optimiser le modèle économique des infrastructures de nouvelles générations, il faudrait également encourager la mutualisation des infrastructures en dehors des zones les plus denses, en permettant des déploiements flexibles, au rythme que les capacités d'investissements des opérateurs permettraient de suivre. Enfin, la politique concurrentielle actuellement mise en œuvre par les pouvoirs publics pourrait être amendée par une véritable vision industrielle afin d'offrir une incitation à l'investissement.

Michaël Trabbia a plaidé pour la fin du « *dogme de la concurrence pure et parfaite dans les télécoms* » et souhaite que le secteur soit de nouveau incité à investir. Enfin, il a proposé, comme la plupart des autres intervenants, de remettre en cause l'asymétrie entre opérateurs et géants de l'Internet d'un point de vue fiscal.

Gérard Pogorel s'est montré très optimiste en ce qui concerne l'avenir des services de télécommunications. Cependant, il a recommandé de mettre fin au « *système de paiement upfront* » des licences de téléphonie mobile pour les remplacer par un système de redevance annuelle, éventuellement aux enchères, mais en adéquation avec les recettes des opérateurs. Les produits des mécanismes de prélèvement fiscaux mis en œuvre doivent, de préférence, être réinvestis dans le secteur et non pas servir à équilibrer les comptes publics. Enfin, la fragmentation du secteur européen des télécommunications doit être combattue, d'une part en élevant le niveau de la réglementation pour favoriser les offres de services paneuropéennes, d'autre part, en suscitant des initiatives industrielles.

Bernard Benhamou, Délégué aux usages de l'internet auprès du ministère de l'Économie numérique, a mis l'accent sur la source de croissance potentielle que représentent les services autour des nouveaux objets connectés pour le secteur des télécommunications. Selon lui, le



marché est en pleine expansion⁸ et certains secteurs, tels que l'énergie, la santé ou encore l'automobile connectée, vont susciter une explosion de la demande en bande passante dans les prochaines années. Certains usages commencent juste à être ébauchés aussi ne faut-il pas se focaliser seulement sur « *ceux que nous connaissons déjà en prolongeant les courbes car ce serait un danger pour l'écosystème* ». Il a également rappelé que les innovations venaient de là où on ne les attendait pas (et en particulier des PME) mais également qu'elles sont largement conditionnées par l'expérience des usagers. Le sujet de la concurrence des opérateurs européens avec les fournisseurs de contenu a été abordé : « *nous ne devons pas rentrer dans une économie de la « bunkerisation » où il y aurait un « nous » (les infras) et un « eux » (les services). Nous devons créer les services de demain sur les infrastructures que nous aiderons à créer* ». Enfin, il a estimé qu'il fallait lever les obstacles au marché européen des services et a plaidé pour une stabilité réglementaire dans le temps afin d'inciter les opérateurs à investir. Créer une synergie entre les acteurs des usages et ceux des infrastructures sera aussi déterminant pour l'avenir des secteurs technologiques.

⁸ D'après Médiamétrie, 46% des français sont équipés de Smartphones au 3^{ème} semestre 2012 et la consommation de services internet sur mobile est en constante progression. On estime même que la bande passante mobile va être multipliée par 13 dans les 4 prochaines années. D'après le GSMA, on comptera 25 milliards d'appareils connectés en 2020 dont 6 en Europe : les appareils et services liés représenteront un marché mondial de 3400 milliards d'euros.