



Colloque ARAF

Le point de vue d'un praticien

Pierre-Jean Benghozi, ARCEP

26 mars 2014





L'ARCEP

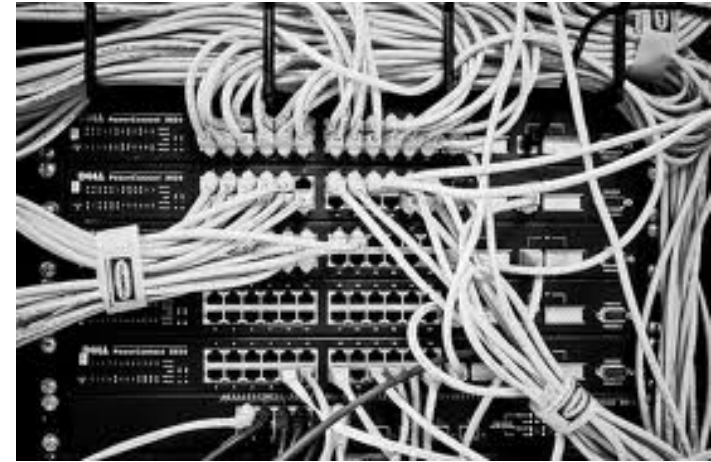
- Créée par la loi de 1996 pour accompagner l'ouverture du marché des Télécoms
 - Élargie à la régulation de la Poste en 2005
- Autorité Administrative Indépendante
 - Régulation du secteur sous l'autorité du Gouvernement et du Parlement
 - Une des premières AAI, matrice des autorités sectorielles ultérieures
 - Indépendance garantie par les textes européens
- Une organisation complexe
 - Collège de 7 membres
 - Aux compétences variées
 - Services de 170 personnes
 - Un strict cadre réglementaire – européen et national - d'intervention



Le secteur

- 1511 opérateurs déclarés
 - Environ 200 nouveaux par an
 - dont :
 - 62 % opérateurs de réseaux
 - 54% services de téléphonie
 - 52% fournisseurs d'accès internet
 - 9% fournisseurs de services mobiles

- 1500 décisions par an






Quelques rappels sur la régulation

- De forts besoin de coordination pour réguler les industries de réseaux
 - Conjonction d'investissements de long terme
 - et de « systemic market failures » (risques de collusion)
 - Evolutivité des marchés et fort degré / rythme d'innovation
 - Concurrence court-termiste, inédite et accrue dans l'économie des contenus et de la connaissance
- Objectifs
 - Organiser et réguler la concurrence
 - Répondre à plusieurs objectifs (en tension)
 - Protection du consommateur
 - Stimuler le développement des infrastructures
 - Stimuler l'innovation et les investissements
 - Soutenir la dynamique d'un secteur
 - Politique industrielle et emploi
- Des invariants
 - Fragmentation de l'action
 - Indépendance en débat
 - Contrôle politique et juridique du régulateur
 - Deux outils de régulation économique:
 - Ex ante: la régulation de la structure des marchés
 - Ex post: la régulation des comportements individuels;



Trois principaux registres d'action

- Animation du marché
 - Pouvoir réglementaire, définition des règles et du cadre d'action
 - Pouvoir de sanction
- 



Un cadre économique et juridique

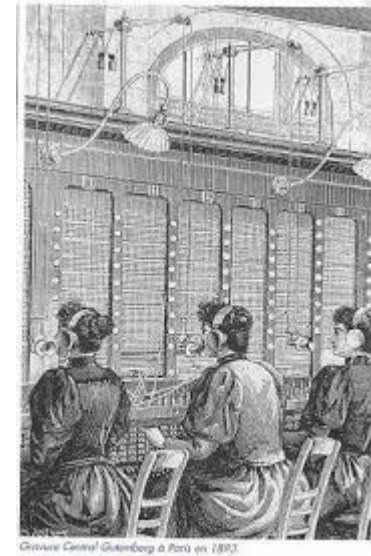
1. Définition de marchés pertinents
 - Produits et services substituables
 - Un territoire sur lequel la concurrence est homogène
 - Susceptible d’être régulé
 - obstacles au développement d’une concurrence effective
2. Analyse de la puissance économique et désignation des opérateurs puissants
 - Plusieurs critères
 - pdm, économies d’échelle, inexistance de concurrence potentielle, inexistance de contrepuvoir d’acheteur, barrières à l’entrée
3. Imposition d’obligations (motivées et justifiées concurrentiellement)
 - Sur les marchés de détail
 - non discrimination, contrôle des tarifs, comptabilité des services et activités
 - Sur les marchés de gros
 - demandes raisonnables d’accès, non discrimination, transparence, orientation des tarifs par les coûts, tarification non excessive et non évictive, comptabilité des prestations et séparation comptable
4. Test des trois critères
 - Existence de barrières à l’entrée ou d’entrave au développement de la concurrence
 - Absence d’évolution possible vers une situation de concurrence effective
 - Efficacité relative du droit de la concurrence et utilité d’une régulation ex ante

Une régulation « en contexte »



Des étapes dans l'histoire de la régulation

- Jusqu'à la fin des années 80 : un Etat tout puissant
 - Tutelle
 - Organisateur du marché en monopole
 - Propriétaire de l'opérateur historique
 - Exploitant du réseau
- *Première étape* : les années 90
 - un régulateur indépendant des entreprises régulées
- *Deuxième étape* : les années 2000
 - un régulateur indépendant de l'Etat actionnaire
- *Troisième étape* : aujourd'hui
 - indépendance « de principe » à l'égard de toute entité publique ou privée





Le choix d'une concurrence par les infrastructures

- Garant de la soutenabilité de la gouvernance
 - vs. contrôle d'un monopole et difficulté du suivi des prix de gros
 - Le retrait de la régulation asymétrique comme horizon
- Source d'innovations et d'indépendance technique des concurrents
 - L'accent sur les marchés de gros
- Quel équilibre économique dans un contexte de « monopole naturel » et quel degré raisonnable de duplication des infrastructures ?
 - Découplage des réseaux dorsaux et de collecte + dégroupage de la boucle locale
 - Recours pragmatique à la mutualisation
 - cf. fibre dans les immeubles v. déploiement individuels dans les zones très denses (égouts)
 - Tenir compte de la spécificité de chaque territoire
 - Fibre : coût linéaire proportionnel + densité population
 - » Oblige de mutualiser en zones peu denses (90% des coûts de déploiement)



Les AAI : un Ovni institutionnel en France ?

- Des structures mal connues, mal comprises, mal admises
 - Par les élus car empiète sur le législatif
 - Par gouvernement et administration car empiète sur l'exécutif
 - Par les citoyens qui les confondent avec l'administration
- Les AAI
 - Au cœur du lien où se tisse pratiquement le niveau national et la dimension européenne
- Un foisonnement des AAI
 - Multiplicité des AAI et spécificité des réponses
 - Sectorielles / fonctionnelles / thématiques
 - Hadopi , Arjel (jeux en ligne), ANC (normes comptables)...
- Des modèles plus ou moins intégrés
 - FCC intégrée et centralisée
 - Ofcom convergence multifonctionnelle



Une régulation à l'épreuve d'un nouvel environnement

**Une régulation sectorielle
processuelle qui doit savoir
évoluer dans ses formes selon
l'état du secteur**



Evolution des formes de concurrence

- Nouveaux entrants
- Le passage d'acteur à des écosystèmes
- Nouveaux modèles d'affaires
- Nouveaux produits de substitution
- Formes de transactions désintermédiées (cf. crédit et finance)
- Nouvelles pratiques et formes d'usages
- Nouveaux modèles de domination et de chaîne de valeur (contenu v. réseau e.g.)
- Le poids des concurrences verticales
- ...



Evolution des objets et des acteurs

- Interopérabilité et normalisation technique
- Adresses et noms de domaine
- Registres et tiers de confiance
- Crowdsourcing
- Systèmes propriétaires et contrôle d'accès
- Haute connectivité, haut débit et Big Data
- Processus automatisés : API, mashups et IoT
- Méga-plateformes
- Risques systémiques
- Gestion dynamique du spectre
- Objets connectés
- ...



Evolution des structurations nationales et internationales

- Evolution des formes – non techniques - de gouvernance internationale
 - UE, G8, G20...
- Force des règles nationales dans des contextes de mondialisation
 - cf. DPI, pharmacie...
- Transversalité intersectorielles des dynamiques à base de TIC
 - cf. le cas de la culture
- La gestion des flux financiers et des taxations
 - TVA...
- L'adaptation des formes de régulation régionales
 - WIPO, OMC...
- L'émergence de formes d'auto-régulation :
 - Ican, IETF, W3C



Interrogeant les modèles de régulation

- Evolution des bases économiques classiques
 - Concurrence, protection du consommateur, croissance économie, infrastructure
- Poids prépondérant des externalités
- Nombre d'acteurs à réguler
- Variété et diversité des modèles d'affaires existant simultanément
- Raccourcissement des cycles de maturité
 - Leap frogging development
 - innovation rapides et de rupture v. temps de la régulation et du droit
- Des acteurs de plus en plus intégrés
 - Vertical
 - Fixe / mobile

Redéfinir les principes...

OU

concevoir et implémenter une
gestion multiniveau

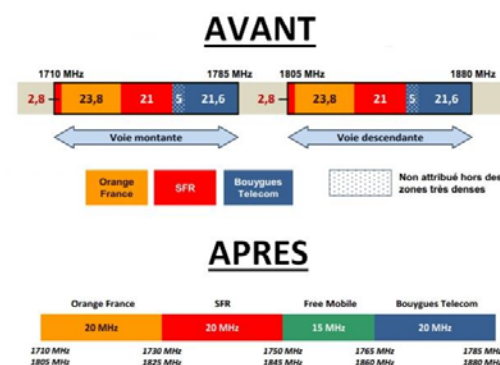


Un cadre européen omniprésent qui se superpose au niveau national

- Des orientations et un cadre d'intervention
 - Les paquets Telecoms
- Décentralisation et subsidiarité
 - Dans le cadre général des Directives
- Des actions de contrôle
 - Recommandations et cadre d'harmonisation ex ante
 - Veto ex post
 - Sanctions
- Des incohérences entre réglementations nationales
 - Liées aux spécificités nationales (géographique, historique, économique, politique)
- Une coopération institutionnalisée des régulateurs européens

Différents objets à articuler


- THD et collectivités locales
- 4G et neutralisation des fréquences
- TDF et pilônes
- Redéfinition des marchés
- Déclinaison Outremer
- Net neutralité
- Standardisation des prises
- Fixation des niveaux de tarifs (TA, dégroupage...)
- Service universel
- Poste
- Observatoires



Responsabilité et action à penser entre plusieurs acteurs

- **Gouvernement**
 - Fixe le cadre légal et réglementaire
 - Politique publique
- **Commission européenne**
 - Cadre réglementaire
 - Supervision et contrôle
- **Autorités administratives indépendantes**
 - Généralistes
 - Une interrégulation croisée (Autorité de la concurrence)
 - Sectorielles et/ou spécialisées
 - CSA
- **Acteurs publics**
 - DGCIS, DGCCRF, AnFR
- **Législateur**
 - Parlement
- **Juge**
 - Conseil d'Etat
 - Tribunaux ordinaires et Cour de Cassation, tribunal de commerce
 - Cour de Justice





Différentes couches d'intervention et de négociation à concevoir

- Economique
 - Économie industrielle
 - Finance
- Juridique
- Technique
- Opérationnel
- Consommateurs et usages

Une efficacité liée à un spectre varié d'outils d'action

- Analyses de marchés
- Observatoires
- Auditions
- Consultations publiques
- Décisions
 - Attribution de fréquences et allocation de ressources
 - Définition du service universel
 - Fixations de tarifs et prix
- Résolutions de différends
- Contrôle et sanctions
- Organisation de la concertation
 - Groupes et comités d'échange

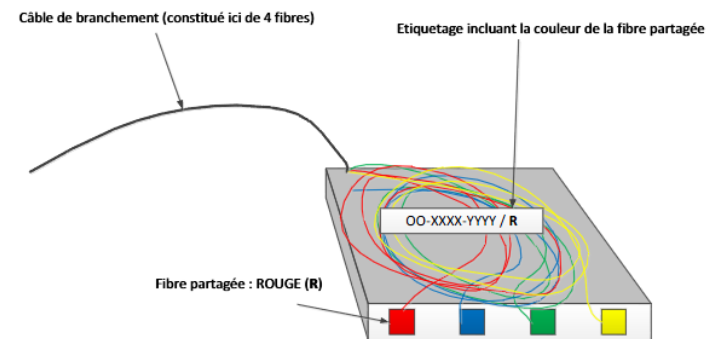


Schéma de PTO quadri-fibres et de la solution d'étiquetage proposée



L'importance des organisations, des processus et des situations de décision

- La gestion du temps :
 - des réunions bihebdomadaires
 - des instructions dans la durée
 - des points de vue qui se décantent
 - des consensus qui se construisent
- La balance entre droit et économie
 - des décisions à justifier et à défendre
 - les menaces de contentieux
 - des objectifs industriels et d'emploi
- L'organisation de la prise de décision
 - des décisions préparées par les services
 - des décisions prises par le Collège
 - un processus contrôlé et maîtrisé par le Président
- Des configurations décisionnelles variées selon les AAI
 - L'organisation des « boards »
 - CSA : des membres du Collège qui rapporte et pilotent les dossiers
 - AdC : le rôle du rapporteur général
 - ARCEP: des dossiers portés par les services et un collège qui arbitre in fine



La construction de l'indépendance

- Garantie par le droit communautaire
- Indépendance de l'Etat ou indépendance des opérateurs ?
- De l'indépendance à l'impartialité
- Indépendance dans l'interdépendance
 - Dialogue gouvernement / autorité (l'Arcep agit au nom de l'Etat)
 - La police du secteur relève d'une responsabilité conjointe
 - (cf. Conseil d'Etat 2011)
 - Avis réciproques

Conclusion : les leçons du praticien ?

- *Strategy as practice* plutôt que nouveaux principes d'action
- Rôle du suivi opérationnel des offres (régulation invisible)
 - interopérabilité, systèmes d'information, fibre ...
- Réactivité et gestion de chantier de long terme
 - Fibrage s'étalant sur 15-20 ans
 - Anticipation des vagues technologiques (10 ans dans le mobile)
- Intégration dans la régulation les modèles modernes d'entreprise
 - Entreprise étendue et écosystèmes
 - Variabilité des modèles d'affaires
 - Comptabilité, finances et KPI des entreprises industrielles
- Importance de la transparence et de la production d'informations
 - Permet l'ajustement des acteurs économiques
 - Responsabilité « citoyenne » de l'Etat
- Affermissement des compétences des régulateurs
 - Prospective, technologiques, expérimentation, gestion des entreprises

Merci de votre attention, des questions ?

