



N° 253

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE
loi de finances pour 2013 (n° 235),

TOME IX

ÉCONOMIE

COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

PAR Mme CORINNE ERHEL,

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LE BUDGET DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES : UN BUDGET MAÎTRISÉ	7
A.— PRESENTATION GENERALE	7
B.— LE BUDGET DE L'ARCEP	8
C.— LE BUDGET DE L'ANFR	8
II.— LA CRISE DU SECTEUR DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES	11
A.— LES OPERATEURS DE COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES CONNAISSENT AUJOURD'HUI DES DIFFICULTES	11
1. Le marché des communications électroniques est en repli	11
2. Cette situation est due pour partie à l'entrée d'un quatrième opérateur sur le marché mobile	11
3. Les conséquences sur l'emploi et l'investissement chez les opérateurs risquent d'être importantes	12
B.— AU-DELA DES SEULS OPERATEURS, C'EST L'ENSEMBLE DE LA FILIERE QUI EST TOUCHEE	13
1. Le secteur des télécommunications est loin de se limiter aux opérateurs....	13
2. Les opérateurs ont reporté une partie de leurs difficultés sur leurs sous-traitants	14
3. Les sous-traitants sont souvent en plus mauvaise posture que les opérateurs	14
4. Cette situation est en partie due à l'entrée d'un quatrième opérateur sur le marché mobile.....	15
C.— LA REGULATION DU SECTEUR DOIT ETRE REEVALUEE	15
1. Il faut comprendre les conditions exactes dans lesquelles a été décidée l'entrée d'un quatrième opérateur sur le marché mobile.....	16
2. Il faut s'assurer que les conditions de la concurrence entre les différents opérateurs sont équitables.....	16
3. Il faut s'assurer que la régulation sur les différents segments de marché permet aux opérateurs de trouver un modèle économique soutenable	17

4. Il faut s'assurer que les conséquences des décisions de régulation en termes d'emploi et d'investissement sur l'ensemble de la filière sont bien prises en compte	18
III.— RESUME	21
EXAMEN EN COMMISSION	23
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	25
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	27

MESDAMES, MESSIEURS,

Le secteur des communications électroniques traverse aujourd'hui une crise (plans de départs volontaires chez les opérateurs, plans sociaux chez les sous-traitants, investissements en berne, etc.), en partie due aux conditions d'entrée d'un quatrième opérateur sur le marché mobile qui a profondément bouleversé les modèles économiques.

Délai d'adaptation nécessaire ou début d'un mouvement de repli inexorable des revenus ? Cette crise doit en tout cas nous faire réfléchir aux principes de la régulation du secteur qui apparaît aujourd'hui excessivement centrée sur le consommateur et la baisse des prix, oubliant l'industrie, ses investissements et ses emplois.

Cet avis passe rapidement sur le budget consacré aux communications électroniques au sein de la mission « Économie », qui ne reflète pas l'importance d'un secteur qui représente près de 3 % du PIB et n'appelle pas de commentaires particuliers. Il se concentre sur le diagnostic de la crise actuelle et formule des recommandations.

I.— LE BUDGET DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES : UN BUDGET MAÎTRISÉ

A.— PRESENTATION GENERALE

Les crédits consacrés spécifiquement au secteur des communications électroniques au sein du budget de l'État sont faibles au regard du poids du secteur dans la richesse nationale. Ils sont regroupés au sein de la mission « Économie », programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi », actions n° 04 « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information » et n° 13 « Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ».

Pour 2012, ces crédits s'élèvent au total en autorisations d'engagement et crédits de paiement à 67,8 M€ contre 225,9 M€ pour 2011. Cette diminution importante s'explique en quasi-totalité par le déplacement d'une partie de la subvention accordée par l'État à La Poste pour la distribution de la presse par voie postale dans le programme « Média » de la mission « Culture » (152 M€ en 2012) et par la suppression de la compensation d'exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires de La Poste (4,6 M€ en 2012). À périmètre constant, les crédits sont en baisse de 2,6 %.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR 2013 (AE=CP)

(en euros)

Action	Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'intervention	Total
Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information PLF 2012		34 740 000	10 165 000	44 905 000
Idem PLF 2011		35 820 000	166 533 575	202 353 575
Évolution 2013/2012 (évolution 2012/2011)		- 3 % (- 1,6 %)	- 93,9 % (- 3,9 %)	- 67,8 % (- 3,5 %)
Régulation des communications électroniques et des postes PLF 2012	15 962 223	6 921 841		22 884 064
Idem PLF 2011	15 957 420	7 358 144		23 315 564
Évolution 2012/2011 (évolution 2012/2011)	+ 0,0 % (+ 2,7 %)	- 5,9 % (- 2,6 %)		- 1,9 % (+ 1 %)
TOTAL PLF 2012				67 789 064

Source : projets annuels de performance 2012 et 2013.

Ces crédits correspondent : (i) à la dotation de fonctionnement accordée à l'Agence nationale des fréquences (ANFR), pour 34,7 M€, en baisse de 3 % ; (ii) à des subventions à des organismes internationaux et associations œuvrant à la

promotion de la société de l'information, pour 10,2 M€, en augmentation, à périmètre constant, de 3 % ; (iii) au budget de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), en diminution de 1,9 %.

Ce budget apparaît globalement maîtrisé et n'appelle pas de commentaires particuliers.

B.— LE BUDGET DE L'ARCEP

Avec 22,9 M€ en AE/CP, le budget pour 2013 est en baisse de 1,9 %.

Les dépenses de fonctionnement ont diminué de 15 % sur la période 2009-2012, notamment du fait de la renégociation du bail immobilier qui a permis un alignement sur les prix de marché, et de la diminution importante des coûts liés aux commandes d'études. Dans le projet de loi de finances pour 2012, les autorisations d'engagement/crédits de paiement pour les dépenses de fonctionnement s'élevaient à 7,36 M€ mais ce montant avait été diminué à 6,7 M€ après régulation. Le montant autorisé pour 2013 est donc supérieur aux sommes dont l'ARCEP a réellement pu disposer pour 2012.

Pour 2013, le plafond d'emploi de l'ARCEP est fixé à 173 équivalents temps plein, soit une diminution d'une unité par rapport à 2012. 80 % du personnel est de catégorie A ou A+. Il y a environ 40 % de fonctionnaires et 60 % de contractuels, recrutés généralement en contrats de 3 ans et qui partent en majorité au cours de leur deuxième CDD, avant titularisation en CDI.

C.— LE BUDGET DE L'ANFR

Avec 34,7 M€ en AE/CP, le budget pour 2013 est en baisse de 3 %

L'ANFR est chargée de la répartition des bandes de fréquences entre les différents affectataires et d'autres missions relatives à la gestion du spectre, notamment la préparation des négociations internationales. Elle a engagé un effort de réduction des coûts significatif, qui l'a notamment conduit à fermer un de ses sites en région parisienne. La difficulté à laquelle l'agence est confrontée est la multiplication de ses missions dans un contexte de réduction des crédits.

Une de ces nouvelles missions est l'intervention de l'ANFR dans la protection de la réception de la TNT, qui est brouillée par les fréquences 4G sur la bande 800 MHz. Une expérimentation a lieu actuellement à Lyon et une autre devrait débuter en 2013 à Saint-Étienne afin de déterminer les actions à mettre en œuvre pour éviter les brouillages. D'après les éléments disponibles aujourd'hui, les brouillages auraient deux causes : la proximité des fréquences, qui fait que les signaux génèrent du « bruit », et la pose sur les antennes, par des nombreux antennistes, d'amplificateurs de signal TNT. Les amplificateurs étaient justifiés au début du lancement de la TNT par le fait que le signal TNT était « chuchoté » pour éviter qu'il ne brouille le signal analogique. Ils ne le sont plus aujourd'hui

car l'analogique a été éteint, autorisant la diffusion de la TNT à pleine puissance. La difficulté vient du fait que ces amplificateurs ne sont pas suffisamment sélectifs et amplifient souvent aussi les fréquences 4G, ce qui produit des brouillages. Le parc d'amplificateur est mal connu, ce qui fait qu'il existe de fortes incertitudes sur le nombre de foyers qui seront concernés par le brouillage. Le coût de cette mission pour 2013 est évalué à 1,3 M€.

Enfin, la question a été soulevée de l'opportunité de rapprocher l'ANFR de l'ARCEP et du CSA, dans le cadre de la constitution d'une autorité de régulation unique de la diffusion des contenus numériques. Il faut signaler à ce propos que l'ANFR remplit des missions gouvernementales, à travers la préparation des négociations internationales ou certaines mesures de gestion des fréquences allouées à la défense. De ce fait, elle ne pourrait pas, du point de vue de votre rapporteure, être rattachée à une autorité administrative entièrement indépendante.

II.— LA CRISE DU SECTEUR DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

A.— LES OPERATEURS DE COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES CONNAISSENT AUJOURD'HUI DES DIFFICULTÉS

1. Le marché des communications électroniques est en repli

Le marché français des communications électroniques est en repli pour l'année 2011. Sur le marché fixe, l'augmentation des revenus liés aux abonnements haut et très haut débit (+ 5,6 % en 2011) ne compense pas la diminution des revenus liés aux abonnements téléphoniques classiques (- 13 %), le marché diminuant au total de 2,5 %. Sur le marché mobile, l'année 2011 a d'abord été difficile du fait de la modification de la TVA, qui n'a majoritairement pas été répercutée par les opérateurs sur leurs clients, puis du fait du développement de nouvelles offres à bas prix anticipant le lancement par le quatrième opérateur mobile de ses nouvelles offres.

Les évolutions sur le début de l'année 2012 sont inquiétantes. Le mouvement structurel de diminution des revenus fixes se poursuit, avec une baisse au second trimestre de 2,3 %. Surtout, l'inversion de tendance sur le marché mobile s'accroît avec une diminution des revenus de 5,9 %, ce qui représente un record historique. Il s'agit là d'une conséquence directe de l'entrée du quatrième opérateur sur le marché.

2. Cette situation est due pour partie à l'entrée d'un quatrième opérateur sur le marché mobile

L'entrée d'un quatrième opérateur sur le marché mobile a été décidée en 2009. Après un premier appel d'offres pour l'attribution d'une quatrième licence 3G resté infructueux en 2007 pour des raisons financières, le Gouvernement a décidé de diminuer le prix de réserve pour l'attribution de cette licence de 620 à 230 M€. L'unique postulant a finalement obtenu une quatrième licence 3G en 2009 et lancé la commercialisation de ses offres mobiles en janvier 2012.

Ces nouvelles offres ont certes reçu un accueil positif de la part des consommateurs. Elles présentaient deux caractéristiques marquant une rupture par rapport aux modèles commerciaux d'alors : il s'agissait d'offres dites *SIM only* sans subvention du terminal ; et elles ont été commercialisées sur internet plutôt que par l'intermédiaire de boutiques. Surtout, elles ont été proposées à des prix très inférieurs aux tarifs proposés par les opérateurs jusqu'ici, au moins deux fois pour l'offre illimitée à 20 € et encore plus pour l'offre destinée aux petits consommateurs à 2 €. Fin août 2012, ce sont près de 3,6 millions de clients qui avaient opté pour ces nouvelles offres, soit 5,4 % du marché.

Mais, dans le même temps, elles ont impacté l'ensemble de la filière. Les autres opérateurs ont dû développer de nouvelles offres « *low cost* » et diminuer le prix de celles qu'ils avaient déjà lancées. Le revenu par abonné a de ce fait diminué, impactant leur revenu. Cette tendance devrait se poursuivre, voire s'accroître, en 2013 car un très grand nombre de clients mobiles sortiront l'année prochaine de leur période d'engagement et pourront souscrire de nouvelles offres à bas prix. De nombreux acteurs estiment que l'arrivée d'un quatrième opérateur mobile a durablement modifié les préférences des consommateurs et que ceux-ci ne sont désormais pas prêts à payer plus d'une dizaine d'euros de premium pour un service de meilleure qualité.

Le secteur des communications électroniques connaît donc aujourd'hui une crise en raison de la conjugaison de trois effets négatifs. Premièrement, du fait de la réduction de leur revenu, les opérateurs doivent réduire leurs coûts. Deuxièmement, la réduction des coûts se propage aux sous-traitants, qui sont pour certains remplacés par des concurrents asiatiques moins chers, soit doivent eux-mêmes licencier et demander à leurs fournisseurs des baisses de prix. Troisièmement, les opérateurs reportent les investissements dans les nouveaux réseaux qui pourraient relancer la filière et recréer de l'emploi.

3. Les conséquences sur l'emploi et l'investissement chez les opérateurs risquent d'être importantes

Le repli du marché mobile affecte directement l'emploi chez les opérateurs. Bouygues Télécom a annoncé un plan de départs volontaires qui devrait toucher 556 personnes et commencera au début de l'année 2013. SFR en annoncera un autre en novembre, qui devrait toucher entre 500 et 1 500 personnes, les syndicats évoquant une fourchette plus élevée comprise entre 1500 et 2000 personnes. France Télécom a annoncé le recrutement de 4 000 salariés pour la période 2013-2015 mais, du fait des départs en retraite, ses effectifs totaux devraient diminuer de plus de 5 000 personnes sur la même période. Seul Free, qui a logiquement créé des emplois du fait du lancement de son activité mobile, échappe à cette tendance à la réduction de la masse salariale.

Si l'effet négatif sur l'emploi est avéré, les difficultés économiques risquent aussi de conduire à une baisse des investissements dans le déploiement du très haut débit. Or le très haut débit, 4G mobile et fibre optique, doit être déployé rapidement à la fois pour maintenir l'attractivité du territoire français et pour éviter l'apparition d'une nouvelle fracture numérique.

Concernant la 4G, les opérateurs affichent une politique volontariste. Son déploiement est d'ailleurs un moyen d'accroître les revenus par abonné que l'entrée d'un quatrième opérateur mobile a fait diminuer. Les déploiements sur la bande de fréquence 2,6 GHz ont commencé. Sur la bande de fréquences 800 MHz en revanche, le brouillage des fréquences de la TNT a conduit à un report des déploiements. Une expérimentation sera conduite en 2013 à Saint-Étienne afin de trouver des solutions pour régler ce problème. Certains opérateurs souhaiteraient

aussi pouvoir réutiliser les fréquences 1 800 MHz pour la 4G, ce qui suscite des débats car tous ne peuvent pas le faire aujourd'hui du fait de la saturation d'une partie de ces bandes de fréquences. La question de la date à laquelle pourraient être réutilisées les fréquences 1 800 MHz fait aussi l'objet de discussions car elle impactera l'intérêt de disposer des fréquences issues du dividende numérique pour lancer la commercialisation de services 4G. La possibilité de réutiliser ces fréquences pourrait être conditionnée à l'obtention d'engagements en termes d'emploi de la part des opérateurs, avec un suivi de ces engagements dans le temps.

Concernant la fibre optique, les indications quant au ralentissement des investissements privés doivent retenir notre attention, compte tenu de l'enjeu stratégique du déploiement de cette infrastructure pour notre pays. La plupart des opérateurs considèrent qu'aujourd'hui le marché n'a pas décollé, avec des taux de souscription dans les zones où la fibre est disponible inférieurs à 10 %, mais tous s'accordent à penser qu'il finira nécessairement par le faire. Certains acteurs mettent aussi en doute l'utilité de la fibre optique dans les zones les moins denses : en tant qu'élus, ces positions doivent nous interpeller. Enfin, les déploiements publics dans les zones les moins denses ont commencé mais le niveau actuel des subventions attribuées *via* le fonds stratégique pour le numérique ne permet pas d'assurer une péréquation suffisante pour couvrir les zones les plus défavorisées, et l'enveloppe globale disponible permettra de répondre qu'à une petite partie des besoins de subvention des collectivités territoriales. Le Gouvernement est en train de réexaminer ce système de subvention.

B.— AU-DELA DES SEULS OPERATEURS, C'EST L'ENSEMBLE DE LA FILIERE QUI EST TOUCHEE

1. Le secteur des télécommunications est loin de se limiter aux opérateurs

Les opérateurs de communications électroniques font appel à de nombreux sous-traitants pour entretenir et déployer leurs réseaux. Les distributeurs se chargent de la commercialisation de leurs offres à travers des réseaux de boutiques. Les équipementiers fournissent les matériels actifs et passifs qui composent le réseau. Les sous-traitants techniques sont chargés de la maintenance. Enfin, des entreprises de BTP réalisent les travaux de génie civil qui fournissent les « tuyaux » dans lesquels sont installés les équipements de réseaux. La filière télécoms n'est donc pas réduite aux seuls opérateurs.

Il n'existe toutefois pas aujourd'hui d'estimation consensuelle de l'importance de cette filière. Chez les opérateurs, on dit souvent qu'un emploi interne implique deux emplois externes. Le rapport de l'Inspection générale des finances d'octobre 2012 sur le numérique chiffre le nombre d'entreprises intervenant dans le champ des services de télécommunications à 4 746, pour 136 400 employés et 27 Md€ de valeur ajoutée. Selon l'étude réalisée par Arthur

D Little pour la Fédération française des télécoms, le secteur représenterait au total 300 000 emplois dont 126 000 chez les opérateurs et 184 000 chez les sous-traitants.

La décomposition de la sous-traitance par type est encore moins bien documentée. Ainsi, l'emploi externalisé dans les centres d'appel représenterait pour les quatre grands opérateurs près de 27 000 unités. Il existerait environ 10 000 boutiques commercialisant des terminaux et des services de communications électroniques. Un décompte plus précis est cependant difficile car il n'existe pas d'étude exhaustive et de nombreux sous-traitants sont des PME (voire des TPE, notamment les fournisseurs d'équipements passifs) ou ont une activité qui n'est pas entièrement dédiée aux télécoms (comme les grandes surfaces pour la distribution ou les entreprises de BTP).

2. Les opérateurs ont reporté une partie de leurs difficultés sur leurs sous-traitants

Il existe un large consensus sur le fait que depuis cette année, les opérateurs demandent des efforts significatifs de réduction des coûts à leurs sous-traitants, d'au moins 10 % par an. De nouvelles pratiques ont fait leur apparition comme les enchères inversées. Des sous-traitants qui étaient en discussion depuis longtemps avec des opérateurs rapportent aussi le passage à une logique de sélection purement financière, alors qu'auparavant une importance était accordée à la qualité technique des offres proposées. En conséquence, le recours aux sous-traitants asiatiques, moins chers, s'est accru. Enfin, face aux incertitudes qui pèsent actuellement sur les commandes des donneurs d'ordre, certains sous-traitants refuseraient des contrats car ils ne voudraient pas prendre le risque d'embaucher.

3. Les sous-traitants sont souvent en plus mauvaise posture que les opérateurs

De nombreux sous-traitants ont annoncé ou vont annoncer des plans sociaux. Quelques exemples : Alcatel-Lucent a ainsi annoncé en octobre un plan de 1 500 suppressions d'emplois concernant ses sites en France, soit 15 % des effectifs. Autre exemple : Technicolor va supprimer 350 emplois sur son site d'Angers. Phone House envisage une réorganisation qui risque d'entraîner la fermeture de 79 boutiques et 246 suppressions de postes.

Un panorama plus précis peut être esquissé. Sur le segment de marché des terminaux et des box, d'abord, il n'existe plus de fournisseurs français. Des efforts significatifs de réduction des coûts, supérieurs aux 10 % demandés aux autres sous-traitants, ont été demandés aux centres d'appel, qui sont par ailleurs frappés par une décroissance structurelle des appels due à la concurrence d'autres moyens d'information ainsi qu'à l'amélioration de la qualité des terminaux (quoique, à en croire certains opérateurs, les appels « de parasitage » augmenteraient). Concernant les boutiques, une fermeture d'un quart de l'ensemble des boutiques

des opérateurs semble fournir un ordre de grandeur raisonnable, la diminution des boutiques hors opérateur risquant d'être encore plus importante. Les boutiques ne souffrent pas que du développement des offres *SIM only* mais aussi de la montée en puissance de la distribution par internet. Les sous-traitants techniques et informatiques sont soumis aux difficultés générales qui affectent le secteur.

La situation des équipementiers mérite des commentaires particuliers. Leur importance tient d'abord à la forte implantation d'Alcatel-Lucent sur le territoire national, et au plan social annoncé par l'entreprise. Celle-ci se trouve aujourd'hui dans une position difficile suite à des choix stratégiques et souffre, comme les autres équipementiers, d'une vive concurrence internationale. Mais elle souffre aussi, comme les autres fournisseurs d'équipements passifs et actifs français, de la vive concurrence chinoise. La Chine a décidé que le marché des équipements de réseaux constitue un secteur stratégique sur lequel elle doit entrer. En conséquence, Huawei, le principal équipementier chinois, a mené une politique tarifaire très agressive pour s'implanter sur les marchés étrangers, y compris le marché français où il fournit toutes sortes d'équipements à différents opérateurs. Mais Huawei a aujourd'hui remonté la chaîne de la valeur ajoutée et n'accuse plus de retard technologique sur les entreprises occidentales. Il faut cependant noter que le marché des équipements de réseaux subit une crise mondiale : le second opérateur chinois, ZTE, est ainsi en difficulté, accusant une perte de 215 M€ sur les 3 premiers trimestres 2012. Dans ce contexte, des projets de consolidations ont été évoqués.

4. Cette situation est en partie due à l'entrée d'un quatrième opérateur sur le marché mobile

Les difficultés que rencontrent les sous-traitants des opérateurs télécoms sont, comme on vient de le voir, en partie dû à des phénomènes structurels. Il faut d'ailleurs noter que, de manière générale, le marché télécom est en ralentissement du fait du déplacement de la valeur ajoutée vers les « *over the top* » (Apple, Google, etc.).

Mais elles proviennent aussi de l'entrée d'un quatrième opérateur sur le marché mobile. Au printemps 2012, le président de l'ARCEP évoquait le chiffre de 10 000 suppressions d'emplois sur l'ensemble de la filière. Une étude conduite par le professeur Bruno Deffains chiffre, quant à elle, à 55 000 le nombre total de suppressions d'emplois auxquelles s'attendre en deux ans. Enfin, le secrétaire général de FO a parlé de 30 000 emplois qui pourraient être supprimés.

C.— LA REGULATION DU SECTEUR DOIT ETRE REEVALUEE

Rétrospectivement, au regard de la crise que traverse le secteur des télécoms, l'entrée d'un quatrième opérateur sur le marché mobile pourrait avoir constitué une erreur, sinon dans son principe au moins dans ses modalités. Pour en

tirer pleinement les leçons, il est essentiel que la réflexion progresse dans quatre directions.

1. Il faut comprendre les conditions exactes dans lesquelles a été décidée l'entrée d'un quatrième opérateur sur le marché mobile

De manière rétrospective, les conditions de l'entrée d'un quatrième opérateur sur le marché mobile n'apparaissent pas satisfaisantes : elles ont conduit à donner une importance excessive à l'intérêt du consommateur par rapport à l'emploi et à l'investissement. Il n'était pas facile d'anticiper les tarifs proposés par le quatrième opérateur (les chiffres circulant à l'époque étaient plutôt de l'ordre de 25 et 30 € par mois que de 20 €), pas plus que les modalités qui pourraient être retenues dans le cadre du contrat d'itinérance (auquel avait droit le quatrième entrant pour la 2G). Mais le Gouvernement de l'époque avait mentionné une étude du Trésor montrant que l'entrée d'un nouvel opérateur permettrait au marché de croître d'environ 7 %, ce qui paraît très en décalage avec la situation actuelle. Il serait utile de comprendre pourquoi. Il semble, par ailleurs, que les conséquences sur l'emploi n'aient pas été évaluées avec suffisamment de précision. Enfin, selon une étude de l'OFCOM de décembre 2011 *International Market Report*, le niveau des tarifs de la téléphonie mobile en France avant l'entrée du quatrième opérateur était déjà parmi les plus faibles des grands pays développés alors que le consensus portait alors plutôt sur l'idée inverse.

2. Il faut s'assurer que les conditions de la concurrence entre les différents opérateurs sont équitables

Une deuxième difficulté tient aux conditions concurrentielles offertes au nouvel entrant.

Le prix de la licence avait d'abord été considérablement diminué par rapport à celui payé par les trois autres opérateurs. Ensuite, en sa qualité de nouvel entrant, le 4^{ème} opérateur avait le droit à un accord d'itinérance avec un opérateur déjà en place pour la 2G. Or le contrat passé avec l'opérateur historique a aussi inclus la 3G. Par ailleurs, le nouvel entrant était dans l'obligation de couvrir 27 % de la population avec son propre réseau avant de lancer la commercialisation de ses offres mobiles, le reste du territoire pouvant être couvert grâce à l'accord d'itinérance. Des interrogations quant à la couverture effective par le réseau propre du nouvel entrant ont été émises par ses concurrents. La question sous-jacente est de savoir si le quatrième opérateur a réellement investi dans son réseau, comme l'y oblige sa licence et comme l'avaient fait avant lui les autres opérateurs.

Le quatrième opérateur a-t-il vraiment respecté les obligations figurant dans sa licence ? Le respect de ses obligations a été vérifié par l'ARCEP et par l'ANFR au début de l'année 2012 suite à la polémique suscitée par les autres opérateurs. L'ARCEP a vérifié, avant la commercialisation des offres du nouvel

opérateur, qu'il couvrait bien 27 % de la population, selon la méthode qu'elle utilise habituellement, c'est-à-dire en faisant réaliser par un prestataire externe un contrôle par échantillon des zones déclarées couvertes (consistant à tester la possibilité de passer une communication de plus d'une minute dans 95 % des cas, à l'extérieur et de manière statique) puis en vérifiant que ces zones correspondent bien à 27 % de la population (sur le fondement des bases d'adresses de La Poste). L'ANFR a complété ce contrôle en vérifiant que les sites déclarés ouverts par le quatrième opérateur étaient bien actifs, et constaté des différences significatives entre déclarations et réalités.

Pourquoi, si ces déploiements ont bien eu lieu, près de 80 % des communications des abonnés du nouvel entrant passent-elles par le réseau de l'opérateur historique ? Une explication pourrait être que même dans les zones couvertes par le quatrième opérateur, le réseau de l'opérateur historique est plus dense et « aspire » les communications de ces abonnés. Cette situation pourrait avoir un impact positif sur les investissements du nouvel entrant en l'incitant à investir dans la densification de son réseau – stratégie à laquelle il semble s'être rangé depuis quelques mois – pour éviter de payer des sommes trop importantes au titre de l'itinérance.

Suivant leur rythme actuel, les déploiements du nouvel opérateur mobile lui permettront-ils d'atteindre une couverture satisfaisante et de se passer de l'accord d'itinérance lorsqu'il expirera, en 2018 ? Le quatrième opérateur affirme qu'il aura déployé entre 1 000 et 1 500 antennes supplémentaires en 2012, sachant qu'il déclare 1 000 sites 900 MHz et 1 600 sites 2,1 GHz. Il fait valoir que l'itinérance est économiquement plus efficace pour couvrir les zones blanches ou grises et que si un parc actif subsiste en 2G, l'itinérance sera nécessaire car il ne disposera pas de fréquences 2G.

L'ensemble de ces interrogations doit nous inciter à mesurer précisément les effets de l'arrivée d'un quatrième opérateur sur le secteur des télécommunications et plus largement sur l'ensemble de la filière. Afin que les acteurs du marché, les régulateurs mais également les parlementaires et le Gouvernement puissent procéder à cette évaluation, la proposition de création d'un observatoire des investissements annoncée par le Gouvernement semble pertinente.

3. Il faut s'assurer que la régulation sur les différents segments de marché permet aux opérateurs de trouver un modèle économique soutenable

Les différents enjeux de la régulation actuelle – concurrence sur la 2G et la 3G mobile, déploiement de la 4G mobile ou de la fibre optique, montée en débit sur le réseau cuivre, etc. – sont souvent appréhendés de manière distincte. La question que soulève l'impact de l'arrivée d'un quatrième opérateur mobile sur la capacité d'investissement des opérateurs historiques est de savoir si, lorsque ces

enjeux sont envisagés ensemble, la manière dont la régulation y répond offre un cadre soutenable pour les opérateurs.

Selon le président de l'ARCEP, les besoins d'investissement des opérateurs pourraient être couverts même si leur revenu baisse. Ces besoins peuvent être estimés à 6 Md€ par an, ce qui correspond aux dépenses des années précédentes, auxquelles s'étaient ajoutés près de 6 Md€ supplémentaires dépensés sur trois ans pour acheter des fréquences. Ces sommes supplémentaires ne seront pas nécessaires dans les années à venir car il n'y aura pas d'attributions de nouvelles fréquences. Il faut aussi noter que le déploiement des réseaux est presque terminé et que les coûts unitaires pour le très haut débit devraient connaître une forte baisse lorsque les déploiements s'industrialiseront.

La réticence des opérateurs à continuer d'investir sur la fibre optique doit cependant inciter à la prudence et à des études complémentaires. S'il s'avère que les annonces de déploiements en zone « AMII » faites avant l'arrivée du quatrième opérateur sont révisées à la baisse et que les cofinancements se réduisent, il faudra bien y voir le signe de la non soutenabilité du cadre de régulation actuel aux opérateurs.

4. Il faut s'assurer que les conséquences des décisions de régulation en termes d'emploi et d'investissement sur l'ensemble de la filière sont bien prises en compte

Comme rappelé précédemment, l'intérêt des consommateurs paraît avoir excessivement dominé, dans la régulation, sur d'autres objectifs comme la protection de l'emploi et de l'investissement. L'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques prévoit bien que la régulation doit veiller « au développement de l'emploi [et] de l'investissement », mais uniquement « dans le secteur des communications électroniques », ce qui n'inclut pas l'ensemble de la filière et fait que l'impact des décisions sur les sous-traitants a souvent été méconnu. En outre, au terme du même article, la régulation doit poursuivre pas moins de 21 objectifs. En pratique, une doctrine de régulation anime donc les pouvoirs publics. Celle de l'ARCEP s'articule autour de trois objectifs fondamentaux : les prix les plus bas, des réseaux déployés le plus rapidement possible, la meilleure couverture du territoire. Cette doctrine de régulation devrait évoluer pour mieux prendre en compte l'emploi et la capacité d'investissement.

Pour que cette évolution puisse avoir lieu, il faut pouvoir évaluer précisément l'impact sur ces variables des différentes décisions de régulation. Un observatoire de l'emploi et de l'investissement pourrait être mis en place à cette fin. Le plus simple serait de le confier à l'ARCEP, qui a déjà des missions d'observatoire. Celle-ci collecte en effet périodiquement des données qui lui permettent de calculer des coûts ou tarifs et l'évolution des marchés. Sur cette base, elle a mis en œuvre un outil permettant de calculer un indice des prix des communications électroniques précis, et de différencier les variations de volume

des variations de prix, ce qui n'existait pas auparavant. L'intervention d'une institution dotée d'une vraie capacité d'expertise est d'autant plus essentielle qu'il existe d'importantes divergences sur la comptabilisation des investissements. Le nouvel entrant estime ainsi qu'un réseau coûte 1 Md€ alors que d'autres opérateurs avancent un montant de 5 Md€ : le coût initial se rapproche bien de 1 Md€ mais si on ajoute le coût de la densification, de l'entretien et d'autres charges sur 15 ans, on tend vers 5 Md€. Les règles comptables ne sont par ailleurs pas forcément garantes de la lisibilité des chiffres avancés : ainsi, les personnes dédiées en permanence à l'entretien du réseau peuvent être comptabilisées en investissement alors que les montants correspondants n'en sont manifestement pas. L'élaboration d'une nomenclature normalisée est donc essentielle.

Enfin, il existe d'autres pistes pour promouvoir l'emploi et l'investissement dans la filière télécom : la signature d'une charte éthique (qui permettrait d'éviter le dumping social), la réflexion sur la sécurité des équipements de réseau (qui pourrait conduire à limiter le recours aux équipements asiatiques) et l'édiction d'obligations d'emploi en Europe (dans les licences).

III.— RESUME

1. Il faut aujourd'hui tirer les leçons de l'entrée d'un quatrième opérateur sur le marché mobile

L'année 2012 a été marquée par l'augmentation de l'intensité concurrentielle dans le secteur de la téléphonie mobile, qui a eu entre autres conséquences un bouleversement des modèles économiques des opérateurs « historiques ».

En effet, le nouvel entrant a commercialisé des offres à des prix très agressifs, uniquement via internet, et sans subvention de terminal. Contraints de revoir leur politique tarifaire, les opérateurs voient leurs marges baisser, ce qui les incite notamment à réduire leurs coûts.

Deux opérateurs, SFR et Bouygues Telecom, ont annoncé des plans de départ volontaires, mais l'ensemble de la filière semble souffrir de ce ralentissement : plusieurs sous-traitants ou fournisseurs sont touchés. Le secteur de la relation-client est fortement concerné par les délocalisations. Alcatel-Lucent a récemment présenté un plan de suppression d'emplois particulièrement conséquent s'agissant de ses sites en France.

Le chiffre de 10 000 suppressions d'emplois résultant de l'attribution d'une quatrième licence mobile a ainsi été évoqué en mars 2012.

L'attribution d'une 4^{ème} licence de téléphonie mobile ayant été effectuée sans étude d'impact préalable, il semble donc important d'évaluer les conséquences sur l'emploi de la restructuration du marché de la téléphonie mobile.

Par ailleurs, des questions subsistent quant au taux d'utilisation réel du réseau propre du 4^{ème} opérateur qui bénéficie d'un contrat d'itinérance avec FT/Orange.

La création d'un observatoire des investissements, comme l'a annoncé le Gouvernement, répond à ce besoin essentiel de suivi des évolutions de ce marché. Ces informations sont en effet primordiales si l'on souhaite réorienter la régulation afin notamment que soit mieux pris en compte le critère de l'emploi dans les futures procédures d'attribution ou de réattribution de licences d'exploitation des fréquences.

2. La régulation du secteur doit davantage être rééquilibrée au profit de l'emploi et de l'investissement

La régulation doit aussi veiller à maintenir l'équilibre économique de la filière, de manière à préserver les capacités des investissements des acteurs, dans les réseaux à THD fixes et mobiles notamment. Elle doit également avoir pour objectif le maintien des emplois dans l'ensemble de la filière. Enfin, elle doit

concourir au maintien de l'attractivité du territoire et éviter l'approfondissement voire l'apparition d'une nouvelle fracture numérique.

La situation actuelle illustre bien les limites d'une politique consumériste, qui a des conséquences négatives non seulement sur l'emploi mais aussi sur l'investissement.

Les signes d'un ralentissement des investissements dans la fibre optique existent et inquiètent notamment dans les zones du territoire déjà touchées par la fracture numérique.

Or, dans un secteur où les évolutions techniques et d'usage sont rapides et parfois imprévisibles, l'investissement dans ces nouveaux réseaux par les opérateurs est essentiel pour parvenir au déploiement de la fibre optique de manière homogène sur tout le territoire. Prendre du retard dans le déploiement, c'est risquer de pénaliser l'innovation et la conversion numérique de la société. C'est le tissu économique et social dans nos territoires qui risque d'être impacté négativement.

Les opérateurs peuvent également être incités à effectuer leurs investissements en équipements auprès d'entreprises pratiquant, elles aussi, des tarifs « *low cost* », favorisant ainsi un dumping social et environnemental qui pénalise fortement l'industrie française et européenne des télécoms.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur le rapport de M. Jean Grellier (Industrie), Mme Anne Grommerch (Entreprises), M. Éric Straumann (Tourisme), M. Joël Giraud (Commerce extérieur), M. Damien Abad (Consommation), Mme Corinne Erhel (Communications électroniques) et Mme Michèle Bonneton (Postes), les crédits de la mission « **Économie** » (*voir le compte rendu officiel de la commission élargie du 31 octobre 2012, sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale*).

*

À l'issue de la commission élargie, la commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « **Économie** ».

M. le président François Brottes. Mes chers collègues, avant que nous ne donnions un avis sur la mission « **Économie** », nous devons examiner trois amendements qui ont tous le même objet, abonder les crédits du FISAC, même si je constate que Mme Grommerch a été plus raisonnable que ses collègues dans sa demande.

Mme Jeanine Dubié. Sans vouloir rallonger les débats, je tiens seulement à signaler que les collectivités territoriales comptent sur les subventions du FISAC non seulement en tant que telles mais également parce que ces subventions conditionnent d'autres versements, notamment ceux effectués par le biais du FEDER.

M. le président François Brottes. Je souhaiterais pour ma part que ces trois amendements soient retirés car, chacun le sait ici, ils ne seront de toute façon pas adoptés en séance publique. Ces amendements posent de vraies difficultés car le choix de prélever une partie des crédits affectés au programme n° 305 risque de mettre à mal les remboursements par l'État de prestations effectuées par la Banque de France. Quant au prélèvement effectué sur le programme n° 220, il pose de vraies difficultés pour l'INSEE et l'information statistique dans notre pays. La situation budgétaire est telle qu'elle n'offre malheureusement aucune souplesse qui permette d'une manière ou d'une autre d'abonder le FISAC ; je souhaite que la majorité m'entende.

Mme Anne Grommerch. Comme vous l'avez dit monsieur le président, je suis effectivement plus raisonnable puisque mon amendement propose seulement de rétablir la dotation du FISAC au niveau qui était le sien l'année dernière, soit 40,9 millions d'euros. Je suis très surprise d'entendre Mme Sylvia Pinel nous dire, comme elle l'a fait tout à l'heure pour justifier la baisse des dotations du FISAC, que celui-ci allait voir ses missions recentrées. C'est exactement le même argument qui, pour la même raison d'ailleurs, nous avait été opposé l'année dernière par M. Frédéric Lefebvre : je crains qu'à force de recentrage, il ne reste plus grand-chose ! Je retire néanmoins mon amendement n° CE 9 et je voterai en faveur d'un des deux autres amendements en discussion qui propose de doter le FISAC de 10 millions d'euros supplémentaires.

M. Joël Giraud. Les arguments avancés pour s'opposer à nos amendements sont fallacieux. Il n'est donc évidemment pas question de retirer notre amendement n° CE 8 !

M. Patrice Prat. J'ai entendu votre argumentation technique Monsieur le Président et nous retirons donc pour notre part l'amendement n° CE 7.

M. le président François Brottes. Monsieur Giraud, que faites-vous ? Votre amendement est intenable. Je souhaiterais tout de même que les mesures et souhaits de la ministre, qui fait partie de la majorité, soient soutenus. On ne peut pas faire payer à l'INSEE et à l'Outre-Mer ce déficit de gestion.

M. Damien Abad. Votons-le et considérons-le comme un amendement d'appel !

M. le président François Brottes. Mon cher collègue, j'ai également usé, quand j'étais à votre place, de ce subterfuge mais on ne peut vraiment pas l'accepter ici. Je mets donc aux voix l'amendement n° CE 7.

La Commission rejette l'amendement n° CE 7.

Conformément à l'avis de **M. Jean Grellier**, rapporteur pour avis sur les crédits de l'*Industrie*, **M. Joël Giraud**, rapporteur pour avis sur les crédits du *Commerce extérieur*, **Mme Corinne Erhel**, rapporteure pour avis sur les crédits des *Communications électroniques*, **Mme Michèle Bonneton**, rapporteure pour avis sur les crédits des *Postes* et contrairement à l'avis défavorable de **Mme Anne Grommerch**, rapporteure pour avis sur les crédits *Entreprises*, de **M. Damien Abad**, rapporteur pour avis sur les crédits de la *Consommation*, et de **M. Éric Straumann**, rapporteur pour avis sur les crédits du *Tourisme*, la commission a donné un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « *Économie* » pour 2013.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CE 7 présenté par Mme et MM. Patrice Prat, David Habib, Clotilde Valter et Fabrice Verdier :

Article 46

État B

Mission Économie

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programme	+	-
Développement des entreprises et du tourisme	10 000 000	
Statistiques et études économiques		5 000 000
Stratégie économique et fiscale		5 000 000
Total	10 000 000	10 000 000

Amendement CE 8 présenté par M. Joël Giraud et Mme Jeanine Dubié :

Article 46

État B

Mission Économie

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Pr. 134 « Développement des entreprises et du tourisme, action n° 2 « commerce, artisanat, services »	10 000 000	
Pr. 220 « Statistiques et études économiques », action n° 3 « Information démographique et sociale »		5 000 000
Pr. 305 « stratégie économique et fiscale », action n° 1 « définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national et européen »		5 000 000
Total	10 000 000	10 000 000
Solde		0

Amendement CE 9 présenté par Mme Anne Grommerch :

Article 46

État B

Mission Économie

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programme	+	-
134 – Développement des entreprises et du tourisme	8 000 000	
220 – Statistiques et études économiques		4 000 000
305 – Stratégie économique et fiscale		4 000 000
Total	8 000 000	8 000 000

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Agence nationale des fréquences (ANFR)

– M. Gilles Brégant, directeur

Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)

– M. Jean-Ludovic Silicani, président

Bouygues Telecom

– M. Didier Casas, secrétaire général

Commissariat général à l'investissement

– M. Benoit Loutrel, directeur programme « économie numérique »

– M. Laurent Rojey, directeur adjoint programme « développement économie numérique »

– Mme Sana de Courcelles, conseillère parlementaire

France Télécom

– M. Michael Trabbia, directeur des affaires publiques

– Mme Florence Chinaud, directrice des affaires institutionnelles de la direction des affaires publiques

Free

– M. Olivier de Baillenx, directeur relations institutionnelles

Nokia Siemens Networks Europe

– Monsieur Alain Ferrasse-Palé, président

Numericable

– M. Jérôme Yomtov, secrétaire général

SFR

– M. Vincent Talvas, directeur des affaires publiques

– M. Thomas Puijalon, responsable de relations institutionnelles

Table ronde avec les organisations syndicales sur la situation économique et salariale des sous-traitants des opérateurs télécoms

CFDT Alcatel Lucent

– M. Christian Le Bouhart, secrétaire sortant du CCE Alcatel Lucent France et ayant contribué aux travaux dans la filière STIC

CFDT F3C - Fédération Communication, Conseil, Culture

– M. Ivan Béraud, secrétaire général

CFE CGC

– M. Sébastien Crozier, président du syndicat France Télécom Orange

– M. Jean-Pierre Forbé, délégué auprès de la branche des télécommunications

CGT FAPT (Fédération nationale des salariés du secteur des activités postales et de télécommunications)

– Mme Ghislaine Coinaud, administratrice salariée élue au conseil d'administration de France Télécom

– M. Pascal Guihéneuf, coordinateur CFDT pour le groupe ALU en France

CGT métallurgie

– M. Stéphane Dubled, représentant de la fédération

Force ouvrière

– M. Bernard Allain, secrétaire fédéral de la branche Télécom,

– M. Frédéric Jusko, responsable entreprises de la branche Télécom.