

REINVENTER LA REGULATION DES TELECOMS ?

David Flacher, Maître de Conférences à l'Université Paris 13

Jean-Hervé Lorenzi, Professeur à l'Université Paris Dauphine

La Tribune, 18/04/2006

Le monde des télécommunications est une fois de plus au cœur des tensions économiques et financières mondiales.

Rappelez-vous, il y a trois ans, le contexte était celui de l'euphorie liée à la nouvelle économie. L'attribution des licences UMTS avait conduit à des montants record sur les opérateurs (de l'ordre de 130 milliards d'euros en Europe, en 2000, soit 15% de la capitalisation boursière des opérateurs européens) malgré une grande incertitude technologique. La débâcle financière qui a suivi trouve là une explication. Une certaine mise en péril des activités de technologie en Europe aussi.

Nous sommes désormais sortis de cette période pour entrer dans une nouvelle phase tout aussi troublée que le régulateur doit savoir accompagner.

Quelle est cette nouvelle phase d'incertitude ? Le premier élément, c'est évidemment cette accélération inouïe du progrès technique qui rend possible de nouveaux services (la téléphonie ou la télévision par Internet ou le haut débit mobile, par exemple) : le débit supporté par nos vieilles paires de cuivre a été multiplié par 50 en 10 ans et cette hausse est encore plus surprenante dans les technologies mobiles (UMTS, Wifi, Wimax).

Cette accélération engendre le risque de se tromper dans les investissements puisque les techniques qui apparaîtront dans un ou deux ans peuvent s'avérer bien moins coûteuses et bien plus performantes alors même que les investissements précédents ne sont pas amortis. Par exemple, les opérateurs peuvent-ils prendre le risque de poser de la fibre optique jusque chez l'utilisateur final alors que de nouvelles techniques (sans fil ou xDSL) peuvent se révéler très concurrentielles (d'autant qu'une incertitude plane aussi sur la demande des consommateurs) ?

Une deuxième difficulté résulte de la convergence des techniques, des activités et des usages. Le « tout IP » rend en effet caduque la distinction entre les réseaux transportant la voix et ceux transportant les données. Cette convergence a évidemment incité à un rapprochement bénéfique d'activités autrefois séparées (télécommunications, informatique et contenus) et à la création d'acteurs radicalement nouveaux comme l'opérateur virtuel sur Internet Skype. Elle a en même temps réduit considérablement les ressources des opérateurs sur la voix, qui permettaient la prise de risque et donc l'investissement. D'où la crainte de voir les opérateurs adopter un comportement attentiste. La question n'est évidemment pas d'incriminer le progrès technique mais de souligner la nécessité d'une transition intelligente.

La régulation joue alors un rôle essentiel. Jusqu'à aujourd'hui, elle a, pour développer la concurrence, encouragé la multiplication des acteurs et la baisse des prix grâce à des décisions favorables aux nouveaux entrants. Mais plusieurs remarques s'imposent. D'abord, tous les acteurs ne sont pas soumis à régulation, notamment pas de nouveaux acteurs comme Skype ou les activités de contenus. Ensuite il faut, au-delà du bénéfice du consommateur à court terme, envisager le fait que l'accroissement des risques pesant sur le secteur peut influencer notablement sur les politiques d'investissement rendant, au final, le bilan plus mitigé pour le consommateur. En France, les chiffres sont inquiétants, au-delà même de l'éclatement de la bulle Internet. Prenons en deux : entre 2001 et 2004, selon l'Arcep, l'investissement des opérateurs de communications électroniques a baissé de plus de 48% et l'emploi (en termes d'effectif) de plus de 10%, malgré un marché en croissance.

Les autorités de régulation, en France l'Arcep, doivent d'autant plus en tenir compte que le secteur des télécommunications joue un rôle macroéconomique majeur. Or, pour permettre l'investissement, il faut se garder d'accroître l'incertitude pour les opérateurs de réseaux qui se décideraient à réaliser des investissements lourds et risqués, mais potentiellement essentiels au développement du secteur.

Si certains gouvernements, comme en Corée, ont entrepris, avec de l'avance et avec succès, des politiques industrielles visant à développer massivement la fibre optique, d'autres se sont contentés, également avec un certain succès, d'encourager le développement de la fibre optique en réduisant les risques qui pèsent sur les opérateurs qui investissent. Ainsi, aux Etats-Unis, la FCC s'est engagée à ne pas faire planer sur ces opérateurs l'épée de Damoclès que constitue l'obligation de dégroupage (c'est-à-dire l'obligation, pour le détenteur de l'infrastructure arrivant dans les foyers, de louer des lignes à ses concurrents). Ces décisions n'ont pas été sans résultat. Un tel exemple devrait inspirer l'Europe et la France afin de ne pas risquer une paralysie dans ce domaine, paralysie qui pourrait pénaliser à terme l'économie dans son ensemble.

Si le régulateur ne peut pas tout en matière d'investissement, il nous semble qu'il pourrait offrir des signaux forts en direction de l'ensemble des opérateurs pour relancer une vague d'investissement. Ces signaux pourraient être l'engagement de ne pas dégroupier la fibre optique pendant un nombre d'années d'autant plus grand que le réseau sera étendu sur le territoire, afin de tenir compte à la fois des coûts, des risques et de l'aménagement du territoire. Il s'agit là d'un enjeu crucial, y compris pour la régulation qui pourrait ainsi dépasser une vision trop statique du bien-être du consommateur pour adopter une vision plus dynamique du secteur, tenant compte des effets positifs à moyen et long terme de l'investissement, pour le consommateur évidemment, et pour l'ensemble de l'économie.