

N° 208

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 décembre 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux entreprises (1) sur le thème : « **Comment garantir l'accès des PME à des réseaux et services numériques efficaces ?** »*,

Par Mme Élisabeth LAMURE,

Sénateur

---

(1) Cette délégation est composée de : Mme Élisabeth Lamure, *présidente* ; MM. Gilbert Bouchet, Olivier Cadic, Emmanuel Capus, Fabien Gay, Xavier Iacovelli, Joël Labbé, Mmes Patricia Morhet-Richaud, Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspart, *vice-présidents* ; Mmes Nicole Bonnefoy, Catherine Fournier, Pascale Gruny et M. Jackie Pierre, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Guillaume Arnell, Mmes Martine Berthet, Annick Billon, M. Martial Bourquin, Mme Agnès Canayer, M. Michel Canevet, Mmes Anne Chain-Larché, Laurence Cohen, M. René Danesi, Mme Jacky Deromedi, M. Jérôme Durain, Mme Dominique Estrosi Sassone, MM. Michel Forissier, Jean-Marc Gabouty, Éric Jeansannetas, Antoine Karam, Guy-Dominique Kennel, Daniel Laurent, Jacques Le Nay, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Philippe Paul, Rachid Temal, Jean-Louis Tourenne et Mme Sabine Van Heghe.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>5</b>
<b>I. LA NUMÉRISATION DES PME : UNE PRÉOCCUPATION TOUJOURS PLUS FORTE DE LA DÉLÉGATION SÉNATORIALE AUX ENTREPRISES .....</b>	<b>7</b>
A. JUILLET 2019 : LE RAPPORT DE LA DÉLÉGATION SUR L'ABSOLUE NÉCESSITÉ DE RÉGULER LE MARCHÉ DES TÉLÉCOMS .....	7
B. DEPUIS SEPTEMBRE 2019, L'ÉCOSYSTÈME DES SERVICES NUMÉRIQUES AUX ENTREPRISES EST EN PANIQUE .....	10
C. UN CYCLE D'AUDITIONS POUR COMPRENDRE LA SITUATION ET ALERTER LES POUVOIRS PUBLICS .....	11
<b>II. LES LEÇONS À TIRER DES AUDITIONS : L'URGENCE D'UNE MEILLEURE RÉGULATION ET D'UN DIALOGUE PLUS EFFICACE ENTRE PARTENAIRES PUBLICS ET PRIVÉS.....</b>	<b>13</b>
A. LE CONSTAT UNANIME D'UNE CONCURRENCE INSATISFAISANTE SUR LE MARCHÉ DES TÉLÉCOMS D'ENTREPRISE.....	13
B. LE MANQUE DE DIALOGUE ET DE CONSTANCE DES PARTENAIRES PUBLICS ET PRIVÉS.....	14
C. UN MANQUE DE COORDINATION DES AUTORITÉS DE RÉGULATION.....	15
D. WHOLESALE-ONLY : LE MODÈLE À SUIVRE POUR GARANTIR UN RÉEL DROIT À LA CONCURRENCE .....	17
E. À DÉFAUT, L'ACTIVATION DES RÉSEAUX : SEULE ALTERNATIVE POSSIBLE POUR GARANTIR UN ACCÈS EFFICIENT .....	18
<b>III. CONCLUSION : L'URGENCE D'UNE MOBILISATION DES POUVOIRS PUBLICS POUR GARANTIR LA NEUTRALITÉ DU MODÈLE AFIN DE DÉMOCRATISER L'ACCÈS DES PME À LA FIBRE.....</b>	<b>19</b>
A. LA NÉCESSITÉ POUR LES AUTORITÉS PUBLIQUES D'ASSURER LA RÉGULATION ET LES INVESTISSEMENTS PUBLICS AVEC UNE VISION DE LONG TERME ET DAVANTAGE DE CONSTANCE .....	19
B. UNE PROPOSITION DE LOI POUR QUE L'APPLICATION DU DROIT DE LA CONCURRENCE GARANTISSE LE DROIT À UNE CONCURRENCE EFFECTIVE ET LOYALE.....	19
<b>IV. COMPTES RENDUS DES AUDITIONS.....</b>	<b>21</b>
A. COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DU 8 OCTOBRE 2019 .....	21
1. <i>Audition de MM. Yann de Prince, président de Kosc, Antoine Fournier, directeur général, et de Denis Basque, directeur du contrôle financier et des affaires réglementaires.</i>	21

---

2. Audition de MM. Laurent Silvestri, président du Club des dirigeants réseaux et télécoms (CDRT) et Damien Watine, dirigeant Unyc.....	31
3. Audition de Mme Isabelle de Silva, présidente de l’Autorité de la concurrence, et de M. Étienne Chantrel, rapporteur général adjoint, chef du service des concentrations.....	37
<b>B. COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DU 16 OCTOBRE 2019.....</b>	<b>52</b>
1. Audition de M. Sébastien Soriano, président de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) accompagné de MM. François Lions, membre du collège, et Adrien Laroche, chef de l’unité marchés entreprises.....	52
<b>C. COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DU 22 OCTOBRE 2019 .....</b>	<b>64</b>
1. Audition de MM. Antoine Troesch, directeur de l’investissement de la Banque des Territoires, Laurent Depommier-Cotton, directeur du département Transition numérique, Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles, et Gael Serandour, responsable du domaine infrastructures numériques .....	64
2. Audition de MM. Michel Paulin, directeur général d’OVH, et Grégoire Kopp, conseiller spécial et chef de cabinet de M. Octave Klab, fondateur d’OVH.....	76
3. Audition de MM. Jacques Garau, directeur général de CMA France (Chambre de Métiers et de l’Artisanat), Salim Shadid, directeur du service numérique, et Samuel Deguara, directeur des relations institutionnelles .....	81
4. Audition de MM. Justin Menezes, associé au sein du cabinet d’audit Mazars, mandataire de contrôle agréé auprès de l’Autorité de la concurrence et Philippe Nataf, expert fusions-acquisitions, membre de l’équipe du mandataire.....	86
<b>D. COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DU 23 OCTOBRE 2019 .....</b>	<b>93</b>
1. Audition de M. Thomas Courbe, directeur général des entreprises (DGE) au ministère de l’économie et des finances, accompagné de M. Mathieu Weill, chef du service de l’économie numérique.....	93
<b>E. COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DU 5 NOVEMBRE 2019.....</b>	<b>104</b>
1. Audition de MM. Stanislas de Tymowski, directeur de Participations de Bpifrance, Alexandre Ossola, directeur du Fonds « Investissement Croissance » et Jean-Baptiste Marin-Lamellet, responsable des relations institutionnelles .....	104
<b>EXAMEN EN DÉLÉGATION.....</b>	<b>113</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>119</b>

## AVANT-PROPOS

Le numérique prend une place croissante dans la vie des entreprises. Au-delà des services télécoms, les services numériques et les innovations associées apportent une réelle valeur ajoutée et sous-tendent les développements à venir que le tissu entrepreneurial doit pouvoir mettre en œuvre pour demeurer compétitif. En France, les difficultés les plus fortes pour opérer une transformation digitale sont rencontrées par les TPE et les PME, ce que traduit notamment le classement européen DESI plaçant la France au 15<sup>ème</sup> rang en 2019.

**Pour accompagner les entreprises dans les prochaines années et rattraper notre retard, deux éléments sont aujourd’hui essentiels.**

**Le premier facteur est évidemment l’accès au très haut débit.** Lancé en février 2013, le Plan France Très Haut débit vise à couvrir l’intégralité du territoire en très haut débit d’ici 2022, c’est-à-dire proposer un accès à internet performant à l’ensemble des logements, des entreprises et des administrations. Dans ce cadre, trois types de zones ont été définis et les rôles répartis entre acteurs privés et collectivités territoriales :

- les « zones très denses » (ZTD), sur lesquelles les opérateurs privés, fournisseurs d’accès, doivent tous déployer leur propre réseau ;

- les « zones AMII » (Appel à Manifestation d’Intention d’Investissement), sur lesquelles un ou plusieurs opérateurs privés ont manifesté leur intérêt pour déployer ou financer ensemble un réseau en fibre optique jusqu’à l’abonné (3 600 communes) ;

- les « zones RIP » (Réseau d’Initiative Publique), dans lesquelles le réseau est déployé par des collectivités territoriales, mobilisant des financements publics, faute de manifestation d’intérêt de la part des opérateurs privés pour ces zones moins denses, souvent rurales, par défaut de rentabilité<sup>1</sup>.

**Le second facteur réside dans les services fournis par l’écosystème numérique.** D’après le CDRT (Club des dirigeants réseaux et télécoms), cet écosystème est constitué d’environ 1 500 opérateurs de proximité, répartis sur l’ensemble du territoire. Issu de la convergence des métiers des réseaux, des télécoms et de l’informatique, l’écosystème numérique apporte aux TPE et PME les services « du dernier kilomètre », c’est-à-dire l’offre de proximité basée sur du conseil adapté à chaque entreprise et une relation de confiance.

---

<sup>1</sup> Depuis le processus d’« appels à manifestation d’engagements locaux » (AMEL) effectué jusqu’en juin 2019, des opérateurs privés peuvent être amenés à déployer sur fonds propres dans cette zone, compte tenu des conditions de marché plus favorables qu’anticipées.

Ainsi, « *l'internet est vendu avec les solutions de sécurisation des réseaux et de protection des données. Les services fixes et mobiles sont enrichis d'applications de communication alliant audio, vidéo et chat pour améliorer la collaboration entre les équipes et faciliter la mobilité ou encore le télétravail* <sup>1</sup>».

**Les entreprises de l'écosystème numérique ont besoin d'un accès au réseau FttH<sup>2</sup> pour offrir leurs services aux TPE et PME.** Les opérateurs Orange et SFR bénéficient depuis 2010 d'une immense avance en matière de déploiement de réseau, en raison de leur rôle pour l'accès du grand public, créant un monopole de fait. Et jusqu'à l'arrivée récente de Kosc, opérateur neutre, sur le marché de gros FttH à destination des entreprises, ces deux opérateurs n'avaient pas proposé d'offre sur ce marché. Les entreprises de services numériques de l'écosystème n'avaient accès qu'au réseau cuivre (DSL, dont le débit est moins important que la fibre), ou au réseau FttO (fibre dédiée, inaccessible financièrement pour les TPE et les PME de taille modeste).

---

<sup>1</sup> CDRT

<sup>2</sup> Cf *Fiber to the Home* : définition ci-après

## I. LA NUMÉRISATION DES PME : UNE PRÉOCCUPATION TOUJOURS PLUS FORTE DE LA DÉLÉGATION SÉNATORIALE AUX ENTREPRISES

### A. JUILLET 2019 : LE RAPPORT DE LA DÉLÉGATION SUR L'ABSOLUE NÉCESSITÉ DE RÉGULER LE MARCHÉ DES TÉLÉCOMS

Compte tenu des enjeux décrits ci-dessus, la question de la numérisation des PME et TPE est depuis longtemps un sujet de préoccupation des membres de la Délégation sénatoriale aux entreprises. C'est la raison pour laquelle cette dernière a confié, en 2018, une mission d'information à Mme Pascale Gruny, afin d'évaluer la situation des entreprises de taille modeste dans un contexte marqué par le retard de la France face à ses voisins européens. Puisque le Gouvernement communiquait sur les investissements réalisés pour soutenir les start-ups et promouvoir la *French Tech*, qu'en était-il de la situation des PME et TPE ? Étaient-elles oubliées ou bien incluses dans le mouvement général annoncé pour que la France n'ait plus à rougir de la digitalisation de son tissu économique ?

Le 4 juillet 2019, la Délégation a adopté le rapport issu de ces travaux intitulé « *Accompagnement de la transition numérique des PME : comment la France peut-elle rattraper son retard ?* »<sup>1</sup>. Après avoir rappelé l'enjeu vital de la numérisation pour les petites et moyennes entreprises, ce rapport a mis en évidence les différentes difficultés auxquelles les entreprises sont confrontées, qu'elles soient structurelles ou conjoncturelles. Au rang de ces obstacles figurent l'insuffisante couverture du territoire et son corollaire, la fracture numérique, ainsi que les conséquences, pour un accès efficient à la fibre, des « stratégies nocives » de grands opérateurs de télécommunication.

Ainsi dans son avis du 23 octobre 2017 rendu public à la demande du Sénat, l'Arcep a mis en évidence les stratégies de duplication et de préemption de la part d'Orange et SFR, identifiées comme des risques **en matière de déploiement des réseaux FttH (*Fiber to the home*)**. **Initialement prévue pour le marché résidentiel, la FttH est vite apparue comme une réponse aux attentes des PME et TPE**. En effet, elle permet de tirer profit du déploiement des boucles locales pour les particuliers afin de mutualiser les coûts et d'offrir un niveau de prix abordable pour les entreprises de taille modeste.

---

<sup>1</sup> <https://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-635-notice.html>

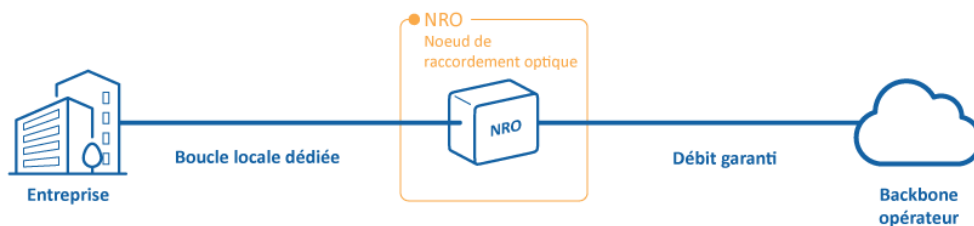
### RAPPEL DES DIFFÉRENCES ENTRE FTTH ET FTTO

(extrait du rapport « Accompagnement de la transition numérique des PME : comment la France peut-elle rattraper son retard ? »)

Deux types de réseaux en fibre optique peuvent répondre aux besoins des PME : la fibre mutualisée ou FttH (*Fiber to the Home*) ou bien la fibre dédiée ou FttO (*Fiber to the Office*).

La fibre FttO est déployée spécifiquement pour les besoins de la clientèle entreprises et offre une qualité de service renforcée (débit garanti, garantie de temps de rétablissement). De telles offres n'étaient jusqu'à récemment proposées que sur une boucle locale optique dédiée (BLOD), qui présente des coûts importants et rend difficile la fourniture d'offres plus abordables. Les prix des abonnements, généralement supérieur à plusieurs centaines d'euros par mois (et même davantage hors des grandes villes, le coût pouvant s'élever à plusieurs milliers d'euros), exclut un grand nombre d'entreprises.

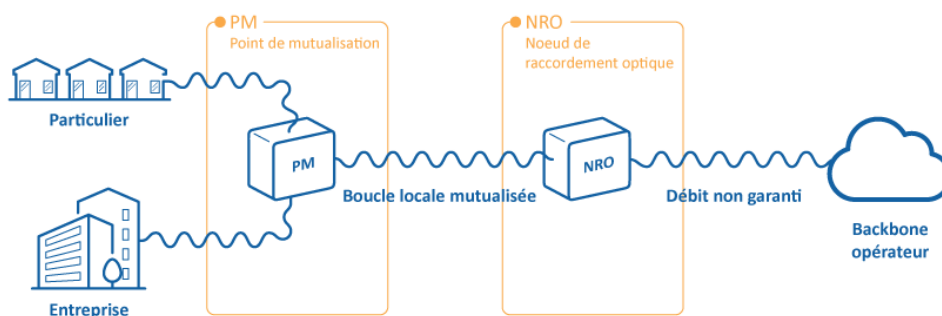
#### FTTO : la fibre dédiée



Source : <https://www.auranext.com/fibre-optique-comparatif-ftth-ftte-ftto/>

La fibre FttH quant à elle est destinée au marché résidentiel, mais elle permet de tirer profit du déploiement de la boucle locale pour mutualiser les coûts et permettre des niveaux de prix abordables pour les entreprises. C'est donc le réseau susceptible de répondre aux besoins des TPE et PME souhaitant opérer leur transformation numérique, et c'est sur ce réseau que les autorités ont décidé de miser pour améliorer la connectivité.

#### FTTH, FTTE : la fibre mutualisée



Source : <https://www.auranext.com/fibre-optique-comparatif-ftth-ftte-ftto/>



Le rapport a également montré que les PME sont les victimes de défaillances en matière de complétude : de nombreux immeubles accueillant des entreprises ou des commerces sont « oubliés » du déploiement de la fibre par les opérateurs, alors qu'ils se situent parfois dans des zones très denses où les immeubles voisins, accueillant des logements et donc des clients résidentiels, sont parfaitement raccordés au réseau FttH. Certains spécialistes auditionnés ont mentionné le chiffre de 40 000 adresses ainsi « oubliées ».

Autre exemple d'impact négatif lié à l'attitude des grands opérateurs : la dégradation du service universel. En novembre 2017, Orange a été désignée par le ministre de l'Économie, pour une durée de trois ans, comme opérateur chargé de fournir les prestations « raccordement » et « service téléphonique » du service universel. Après une instruction ouverte en juin 2018, l'Arcep a confirmé cette dégradation après avoir été alertée par de nombreuses collectivités territoriales. L'autorité de régulation a alors mis Orange en demeure de respecter en 2019 et en 2020 l'ensemble des valeurs annuelles fixées lors de sa désignation en tant qu'opérateur en charge du service universel.

**Tous ces éléments ayant récemment rythmé l'actualité du marché des télécoms montrent l'absolue nécessité de mieux le réguler. Cette régulation est apparue particulièrement bénéfique dans le segment du marché de gros à destination des entreprises, où elle a permis la naissance d'un opérateur neutre : l'entreprise Kosc.**

Cette société est née à la suite de la décision<sup>1</sup> de l'Autorité de la concurrence, en 2014, d'autoriser le rachat de SFR par le groupe ALTICE à la condition que SFR cède le réseau DSL de Completel. Ainsi encouragée par les autorités publiques décidées à œuvrer pour garantir « *une concurrence effective* », Kosc a été créée avec l'engagement de SFR de céder son réseau au 31 mars 2017, sur la base d'un pacte d'actionnaires réunissant principalement le fondateur, Yann de Prince, et ses associés (qui détiennent 30 % du capital), le groupe OVH (devenu depuis OVH Cloud), qui en contrepartie d'un apport de 2 millions d'euros mais surtout de l'engagement d'être client de Kosc, a reçu 40 % du capital, et enfin Bpifrance, 3<sup>ème</sup> actionnaire avec 15 % du capital. Une filiale appelée « Kosc infrastructures » a ensuite été créée, ayant notamment pour actionnaire la Banque des Territoires à hauteur de 24 %.

Après bien des difficultés liées au transfert du réseau Completel pendant plus d'un an, Kosc a pu enfin démarrer son activité, ce qui fut extrêmement bien perçu par les sociétés de services numériques servant d'intermédiaires avec les PME. « *Une véritable opportunité* », « *une aubaine sans précédent* » comparée à l'avancée liée à la création des réseaux d'initiative publique (RIP), voilà comment est perçue la société Kosc par ses clients, en

---

<sup>1</sup> Décision n°14-DCC-160 du 30 octobre 2014 relative à la prise de contrôle exclusif de SFR par le groupe Altice.

comparaison avec les opérateurs historiques. Les acteurs du numérique qui fournissent des services aux PME saluent sa réactivité, sa compréhension des enjeux des entreprises. Grâce à Kosc, ils peuvent bénéficier d'un accès au réseau FttH, à des tarifs raisonnables, accès qui a révolutionné les possibilités d'offres aux PME. En effet, jusqu'alors, les seules offres sur le marché de gros concernaient le cuivre et la FttO ; elles émanaient d'opérateurs historiques. L'arrivée de Kosc, opérateur *Wholesale-only*, a donc fondamentalement changé la donne et poussé les opérateurs intégrés à modifier leur stratégie à l'égard des intermédiaires fournissant les PME et TPE, en se positionnant sur le marché de gros. S'agissant d'Orange, dont le réseau FttH est utilisé par Kosc -qui bénéficie ainsi d'une capillarité nationale- et de SFR, ils sont évidemment présents depuis plusieurs années sur le marché de détail avec des offres spécifiques.

### **B. DEPUIS SEPTEMBRE 2019, L'ÉCOSYSTÈME DES SERVICES NUMÉRIQUES AUX ENTREPRISES EST EN PANIQUE**

Toutefois deux décisions récentes<sup>1</sup>, quasi-concomitantes, ont interpellé la Délégation aux entreprises au début du mois de septembre car elles ont placé Kosc dans une situation délicate. Les sénateurs y ont perçu un risque de retour en arrière pour la numérisation des PME dans les territoires. En effet, d'une part, l'Autorité de la concurrence a clôturé son auto-saisine, estimant ne disposer d'aucun élément montrant que SFR n'aurait pas respecté ses engagements. D'autre part, alors qu'un nouveau tour de table des actionnaires était prévu pour accompagner le développement de Kosc, la Banque des Territoires a choisi de ne pas renouveler son investissement. Ces décisions sont intervenues dans un contexte très particulier de contentieux opposant SFR et Kosc devant le Tribunal de commerce, dans lequel le groupe historique réclamait 20 millions d'euros à Kosc pour le transfert du réseau que le second ne cessait de demander, le jugeant inopérant pendant près de 18 mois, et refusant logiquement de payer pour un service non ou incomplètement rendu.

Ce risque pèse donc telle une épée de Damoclès offrant une grille de lecture pour le moins inquiétante aux deux décisions précitées. **Suffit-il d'une menace de contentieux non jugé initié par un opérateur historique pour que les décisionnaires publics changent de stratégie de façon soudaine ? L'enchaînement d'événements pesant sur l'avenir de Kosc n'est-il pas surtout une menace pour la numérisation des PME qui, depuis l'arrivée de cette société sur le marché de gros, pouvaient bénéficier de services adaptés et de qualité à des tarifs raisonnables ? Comment les pouvoirs publics peuvent-ils expliquer une telle situation ? Anticipent-ils**

---

<sup>1</sup> Décision du 6 septembre 2019 de l'Autorité de la concurrence et décision du 29 août 2019 du comité d'investissement de la Banque des Territoires.

suffisamment les conséquences, pour les PME, d'un arrêt éventuel de l'activité du nouvel opérateur dont ils ont pourtant encouragé la « création publiquement assistée » ?

### *C. UN CYCLE D'AUDITIONS POUR COMPRENDRE LA SITUATION ET ALERTER LES POUVOIRS PUBLICS*

C'est pour répondre à ces questions et poursuivre les travaux engagés dans le cadre du rapport sur la transition numérique des PME précité que Mme Elisabeth Lamure, Présidente, a proposé aux membres de la Délégation de se saisir du sujet. Des auditions conjointes avec le groupe Numérique du Sénat, présidé par M. Patrick Chaize, ont ainsi été organisées rapidement.

L'objectif des sénateurs était de mieux comprendre la situation et de réagir suffisamment rapidement pour que la sortie de crise ne fasse pas au détriment des PME, bien trop souvent oubliées par les acteurs des télécoms jusqu'à récemment. Puisque l'hypothèse d'une disparition de Kosc n'était pas écartée –et ne l'est toujours pas– **il était du devoir du Sénat de se préoccuper de la situation pour les PME qui bénéficient aujourd'hui, indirectement, des offres de cet opérateur neutre.**

**Au cours de ces auditions, organisées du 8 octobre au 5 novembre 2019, la Délégation a entendu,** outre les représentants de la société Kosc : la présidente de l'Autorité de la concurrence ; le président de l'Arcep, autorité de régulation du secteur des télécommunications ; des dirigeants de sociétés appartenant à l'écosystème des services numériques aux entreprises ; la Banque des Territoires ; Bpifrance ; OVH Cloud ; les mandataires de contrôle agréés auprès de l'Autorité de la concurrence et de SFR ; sans oublier le Directeur général des entreprises au ministère de l'Économie et des Finances, qui a bien voulu répondre aux questions des sénateurs, ces derniers n'ayant pas pu obtenir une audition de Mme Agnès Pannier-Runacher, Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances. La Délégation aux entreprises et le groupe Numérique regrettent évidemment de ne pas avoir pu échanger avec elle sur cet important sujet de politique publique. Mais ils forment le vœu qu'un échange pourra s'organiser dans les semaines à venir, ceci d'autant plus que la Secrétaire d'État a éludé ce sujet relayé par leur collègue Anne-Catherine Loisier, rapporteur pour avis sur le numérique au nom de la commission des Affaires économiques du Sénat, lors de l'examen du projet de loi de finances le lundi 2 décembre 2019...

Le présent cycle d'auditions a été clôturé par une **conférence de presse tenue le mercredi 11 décembre 2019**, au cours de laquelle se sont exprimés, outre les sénateurs, des représentants du CDRT (Club des dirigeants réseaux et télécoms), présidé par M. Laurent Silvestri.

**Le présent rapport contient le compte-rendu détaillé de ce cycle d'auditions, afin que chacun dispose des informations recueillies par le**

**Sénat. Ces comptes rendus permettent en effet, par une lecture « en bosse comme en creux », d'éclairer les décideurs publics et les acteurs du secteur.** Le lecteur constatera que les personnes auditionnées ont été plus ou moins loquaces, ce qui peut donner plus ou moins de relief aux contradictions manifestes entre les témoignages des différents protagonistes. La palme du « film muet » peut être décernée aux mandataires -agréés par l'ADLC et dont les prestations ont été financées par SFR-Altice-, qui ont non seulement respecté leurs obligations de confidentialité mais semblent être allés même au-delà pour ne rien révéler aux sénateurs de leurs convictions. Mme Elisabeth Lamure et M. Patrick Chaize, Présidents respectivement de la Délégation aux entreprises et du groupe Numérique du Sénat, poursuivront en 2020, si besoin était, le suivi de ce dossier majeur pour la compétitivité des entreprises françaises et la vitalité du tissu économique dans les territoires.

## II. LES LEÇONS À TIRER DES AUDITIONS : L'URGENCE D'UNE MEILLEURE RÉGULATION ET D'UN DIALOGUE PLUS EFFICACE ENTRE PARTENAIRES PUBLICS ET PRIVÉS

Les comptes rendus publiés ci-après permettront à chacun de se forger une opinion sur la façon dont ce dossier a été géré. Pour les sénateurs ayant participé à ces échanges, plusieurs éléments se dégagent de l'analyse générale des auditions organisées au Sénat.

### A. LE CONSTAT UNANIME D'UNE CONCURRENCE INSATISFAISANTE SUR LE MARCHÉ DES TÉLÉCOMS D'ENTREPRISE

S'il existe une position faisant consensus, c'est bien l'insatisfaisante situation de concurrence sur le marché des télécoms à destination des entreprises, dont les PME sont les grandes perdantes.

Pour la Présidente de l'Autorité de la concurrence : *« Un sujet est souligné comme potentiellement insatisfaisant : celui de l'accès des entreprises, notamment des PME, à la fibre. Les grandes entreprises ont à leur disposition un certain nombre de services marqués par une forme de concurrence, même si nous pourrions souhaiter que des acteurs supplémentaires fassent leur entrée sur le marché. En revanche, l'accès des TPE et PME au marché de la fibre apparaît problématique. Il nous paraît important de garantir l'accès de ces entreprises à des offres de bonne qualité technique et à un prix acceptable. Or, les TPE et PME seraient peu équipées en raison d'une offre insuffisante et d'une dynamique concurrentielle restant à améliorer. »*

Le Président de l'Arcep partage ce constat : *« Nous ne sommes pas satisfaits de l'état de la concurrence sur le marché des entreprises ». Faisant référence à la dynamique observée sur le marché des télécoms à destination des particuliers, il ajoute que « Malheureusement, cette dynamique n'est pas aussi forte sur le marché des entreprises pour un certain nombre de raisons. Cette situation est notamment liée au fait que le marché s'est structuré autour de deux acteurs privés, Orange surtout et SFR, la taille du premier étant plus importante. Bouygues Telecom s'est investie sur le marché des entreprises, notamment du téléphone fixe, il n'y a que quelques années. Cet acteur se situe dans une phase de montée en puissance. Free, du groupe Iliad, n'a pris la décision que l'an dernier d'entrer sur le marché des entreprises en réalisant une acquisition. Nous ne bénéficions pas de la même puissance concurrentielle que sur le grand public, ce qui n'est pas satisfaisant pour l'Arcep. »*

Un tel consensus semblerait constituer *a priori* le dénominateur commun d'une dynamique collective visant à faire de la concurrence sur ce marché des entreprises une priorité pour tous, notamment pour les autorités publiques. Pourtant les propos recueillis lors des différentes auditions semblent indiquer une dynamique contraire...

## **B. LE MANQUE DE DIALOGUE ET DE CONSTANCE DES PARTENAIRES PUBLICS ET PRIVÉS**

Tout d'abord, **les sénateurs ont été marqués par le manque de dialogue entre les actionnaires publics et privés de Kosc, ayant pourtant fait initialement le pari d'une meilleure concurrence au service de l'accompagnement de la numérisation des PME.** Les arguments et analyses avancés par les uns sont contestés par les autres, comme si chacun n'avait pas vécu la même histoire. Incompréhension de la réaction des positions des uns et des autres, lectures différentes de la situation... un tel dialogue de sourds ne peut être que préjudiciable à une société surtout lorsqu'il s'agit de gérer un risque, en l'occurrence le contentieux avec SFR.

Le lecteur des comptes rendus pourra par exemple s'intéresser à la question du changement de stratégie du groupe OVH, que le directeur général de ce dernier nie comme s'il s'agissait d'une incongruité : *« Je récusé fortement l'idée d'un changement de cap de la part d'OVH », « Ce modèle initial n'a pas, contrairement à ce qu'affirment certains, évolué entre-temps. Il n'a jamais changé. Nous avons toujours dit qu'OVH n'avait pas vocation à garder une position d'actionnariat forte ».* Pourtant selon le fondateur de Kosc : *« OVH y est entré comme actionnaire de long terme. Cependant, depuis le milieu de l'année 2018, son nouveau directeur général, M. Michel Paulin, entend se concentrer exclusivement sur le cloud. Les télécoms n'étant plus sa priorité, il a fait savoir qu'il ne souhaitait pas investir davantage dans les télécoms et donc dans Kosc. »* Tandis que le directeur de l'investissement de la Banque des Territoires indique que : *« Le deuxième élément est le changement de stratégie du groupe OVH. J'ai lu le compte rendu de l'audition de Yann de Prince : on ne peut être que d'accord avec ses propos sur OVH. »* Le directeur du département Transition numérique de la Banque ajoute : *« Ce que nous n'avions pas anticipé était que le groupe OVH puisse changer de stratégie en cours de route ».*

Par ailleurs, la décision de la Banque des Territoires de ne pas investir davantage est apparue comme une surprise pour d'autres actionnaires. Selon le directeur général d'OVH : *« Le choix opéré par la Banque des Territoires a surpris tout le monde, et, au premier chef, OVH en tant que client de Kosc mais aussi en tant qu'actionnaire. Ce n'est pas le scénario que nous avons compris, jusqu'à la veille de la décision. Nous avons été pris de court, ce que d'autres ont dû vous confirmer. »* Pour le fondateur de Kosc : *« Le 23 juillet 2019, avec tous les actionnaires de Kosc, nous avons prévu d'apporter des capitaux supplémentaires à l'entreprise, pour un montant de 10 millions d'euros. Sans permettre d'atteindre l'équilibre d'exploitation, ces capitaux devaient nous donner le temps de trouver des acteurs financiers pour nous accompagner. La direction générale de la Banque des Territoires s'est pour sa part ravisée. Elle nous a appris que le mécanisme imaginé avec ses services pour l'augmentation de capital ne lui convenait pas dans sa répartition. En conséquence, les autres actionnaires ont suspendu leur propre contribution. »* Tout en rappelant le rôle d'actionnaire de second rang de la Banque des Territoires, actionnaire de la filiale Kosc

Infrastructures, son directeur de l'investissement apporte sa version des faits : *« Il est dit que la Banque des Territoires a manqué à ses devoirs fin juillet en ne suivant pas une augmentation de capital. Je tiens à rappeler que ce n'est pas la décision d'un jour et d'une personne mais le résultat d'un processus itératif entre l'ensemble des actionnaires de Kosc. Or ces derniers ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur un scénario de financement. »*

**Un tel manque de dialogue ne peut que déboucher sur des dysfonctionnements préjudiciables en termes de gouvernance.** Compte tenu de l'investissement public réalisé pour soutenir une stratégie d'ouverture à la concurrence, il est regrettable que les actionnaires publics, de premier comme de second rang, n'aient pas davantage coordonné leur action avec les autres partenaires privés en amont.

### C. UN MANQUE DE COORDINATION DES AUTORITÉS DE RÉGULATION

Le deuxième élément marquant que nous avons relevé est relatif au **rôle des autorités de régulation. L'Autorité de la concurrence (ADLC) a fait le choix délibéré de ne pas avoir recours à l'Arcep dans le cadre de son autosaisine alors qu'elle en avait le pouvoir. Cette décision est apparue bien étrange compte tenu à la fois du caractère très technique du dossier et de l'enjeu pour le marché de gros à destination des entreprises.**

L'ADLC s'est limitée à une analyse exclusivement juridique de la question du respect des engagements de transfert de SFR, ne tenant pas compte de l'effectivité du transfert et de l'allumage du réseau, des conséquences économiques ni de l'impact en termes de concurrence. En effet, compte tenu des règles de fonctionnement de l'Autorité, sa Présidente, Isabelle de Silva, estime que : *« La vérification de l'état de la concurrence sur le marché ne relevait pas de nos prérogatives » ; « Même si la décision a des impacts désastreux, notre seul office consiste à déterminer s'il y a eu infraction. Juridiquement, nous ne pouvons absolument pas prendre en compte l'impact de notre décision ».*

**Cette approche peut être particulièrement déroutante pour les acteurs économiques du secteur** qui attendent beaucoup de l'Autorité de la concurrence, d'autant que –comme les sénateurs le soulignent– *« Kosc est née de procréation assistée par les régulateurs »*. Or, la Présidente de l'ADLC indique encore : *« nous avons constaté que le réseau avait bien été transféré dans les délais impartis. Kosc attendait un certain nombre d'obligations supplémentaires aux engagements, notamment en ce qui concernait l'activation du réseau. Nous avons estimé, pour des raisons juridiques, que ces obligations dont il demandait l'application, ne relevaient pas des obligations au titre de l'engagement. (...) Le débat sur le moment auquel ces activations ont été réalisées fait ressortir des points contradictoires entre les deux parties. Il est important de rappeler l'historique de la décision car il peut être surprenant aujourd'hui : on peut être enclin à penser que si le réseau doit être cédé alors il doit fonctionner. Or, encore une fois, l'engagement de SFR était le transfert d'un réseau « nu » sans les clients, et donc sans cette partie de*

*terminaison finale* ». Elle reconnaît cependant enfin, à la date du 8 octobre 2019 : « *Nous avons vu des progrès et nous n'espérons pas forcément, il y a quelques mois, être en situation de pouvoir déclarer que le réseau fonctionne : c'est un acquis qui n'était pas garanti.* » Finalement, la Présidente estime que la rédaction du texte des obligations imposées à SFR Altice aurait peut-être dû être différente puisqu'elle note ainsi : « *Je comprends que cela puisse paraître contre-intuitif si l'on constate que l'on transfère un réseau mais que celui-ci ne fonctionne pas ; cela paraît absurde. Je crois qu'il existe des raisons juridiques pour lesquelles nous ne sommes pas allés jusqu'au bout. Cela peut paraître regrettable. Peut-être à l'époque aurions-nous dû rédiger l'engagement différemment, mais nous étions ensuite tenus par la lettre de l'engagement* ».

L'autorité de régulation sectorielle a joué un rôle complémentaire, notamment en tentant de faciliter le dialogue entre SFR et Kosc. Cependant **on peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles l'ADLC n'a pas davantage sollicité l'Arcep** sur un dossier aussi technique relevant de son champ de compétences, ce qui aurait garanti un « accompagnement » complet du dossier allant au-delà des seules questions juridiques, questions qu'elle aurait d'ailleurs pu utilement éclairer si elle avait été consultée.

Dossier tellement technique d'ailleurs que M. Philippe Nataf, expert fusions-acquisitions, membre de l'équipe du mandataire agréé par l'ADLC, a indiqué aux sénateurs : « (...) *le sujet est extrêmement technique, et donc nous avons nous-mêmes fait appel à l'Arcep pour avoir des éclairages et des opinions* ». Éclairages et opinions cependant réservés à l'ADLC et à SFR, à l'exclusion des autres acteurs, y compris des parlementaires.

**En réalité, l'ADLC aurait pu décider de saisir l'Arcep à deux reprises**, comme l'a précisé le Président Soriano.

Tout d'abord **dès la procédure de contrôle de concentration** relative au rapprochement entre Altice et SFR, l'ADLC aurait pu confier à l'Arcep une mission de surveillance de l'obligation de transfert, ce qui aurait peut-être permis de sortir d'une approche purement juridique déroutante pour le secteur. En effet, comme le rappelle M. Sébastien Soriano, Président de l'Arcep, l'ADLC avait demandé à l'autorité de régulation sectorielle de veiller à la bonne exécution d'une injonction prononcée à l'encontre d'Orange dans un précédent dossier. Il ajoute ensuite : « *Dans cette affaire, l'Arcep n'a pas eu de rôle officiel sur la mise en œuvre de l'injonction émise par l'ADLC, prévue dans la concentration. (...) Nous aurions pu imaginer au moment du contrôle de la concentration entre SFR et Numericable, qu'un tel mécanisme puisse être mis en place, auquel cas l'Arcep aurait veillé à la bonne exécution de cette injonction. Elle se serait prononcée sur cette procédure de respect des engagements qui aurait pu nous permettre de jouer un rôle dans l'exécution.* » Cela aurait été d'autant plus utile que les investisseurs publics eux-mêmes ont constaté le retard dans la livraison du réseau à Kosc. En effet, lors de son audition, la Banque des Territoires a ainsi indiqué : « *Nous avons pris la décision de devenir actionnaire de Kosc fin 2017*



*mais n'avons versé des fonds dans l'entreprise qu'en mars 2018 car tant que le réseau n'était pas livré, ce n'était pas la peine d'investir ces fonds. »*

Ensuite, **dans le cadre de son autosaisine**, l'ADLC avait le pouvoir de saisir l'Arcep pour avis, mais ne l'a pas fait. Comme l'indique Sébastien Soriano : *« Par ailleurs, nous n'avons pas été saisis pour avis dans le cadre de la procédure ouverte par l'Autorité de la concurrence qui s'est autosaisie avant de refermer cette procédure. Il n'y a pas eu de non-lieu. L'Autorité de la concurrence ne s'est pas prononcée sur le fond de la pratique. Elle n'a pas saisi l'Arcep pour avis alors qu'elle doit le faire lorsqu'elle doit se prononcer pour pratique anticoncurrentielle. Elle n'est pas obligée de le faire dans le cadre d'une autosaisine pour examiner le respect d'un engagement. »*

**La Délégation aux entreprises et le groupe Numérique du Sénat estiment qu'une meilleure articulation entre le droit de la concurrence et la régulation sectorielle est absolument nécessaire. Ils envisagent, pour le secteur des télécoms, de présenter une proposition de loi obligeant les autorités à se coordonner dès que cela est utile au traitement du dossier.**

#### **D. WHOLESALE-ONLY: LE MODÈLE À SUIVRE POUR GARANTIR UN RÉEL DROIT À LA CONCURRENCE**

**Pour les sénateurs, l'application du droit DE la concurrence devrait donner aux entreprises le droit À la concurrence !**

Il a été constaté, avec tous les témoignages entendus, et en suivant l'évolution de ce dossier, que la neutralité de l'opérateur Kosc explique largement son succès auprès de ses clients et a été l'élément fondamental permettant de proposer une nouvelle offre face aux opérateurs intégrés. **La neutralité implique de ne pas être présent à la fois sur le marché de gros et sur le marché de détail** : les opérateurs intégrés, présents sur les deux, auront toujours naturellement tendance à privilégier leurs propres intérêts sur le marché de détail et à faire des offres peu intéressantes économiquement sur le marché de gros, *in fine* au détriment des PME. Il est important de rappeler les propos des dirigeants de sociétés de services numériques auditionnés au sujet de la société Kosc : *« Parce qu'elle n'effectue pas de vente directe, mais uniquement de la vente de gros, et par sa neutralité, elle nous permet de trouver un espace économique viable »*. C'est donc l'arrivée de Kosc qui a permis de « démocratiser » l'accès au réseau pour les PME, puisque la neutralité de l'opérateur l'a conduit à proposer les premières offres, en outre économiquement accessibles.

C'est d'ailleurs pour cette raison que l'OCDE, dans un très récent rapport, a vanté les mérites du modèle *Wholesale-only*, c'est-à-dire de l'opérateur neutre, citant même Kosc dans les exemples à suivre. **La Délégation aux entreprises et le groupe Numérique souscrivent à cette analyse et recommandent vivement que le modèle *Wholesale-only* soit retenu en priorité.**

### **E. À DÉFAUT, L'ACTIVATION DES RÉSEAUX : SEULE ALTERNATIVE POSSIBLE POUR GARANTIR UN ACCÈS EFFICIENT**

La procédure de redressement judiciaire en cours, récemment décidée par le tribunal de commerce, ne permet pas de se prononcer à l'heure de la publication de ce rapport sur l'issue des difficultés auxquelles Kosc est confrontée. Rappelons que cette procédure « *est destinée à permettre la poursuite de l'activité de l'entreprise, le maintien de l'emploi et l'apurement du passif*<sup>1</sup> ».

Pourtant cette issue est essentielle, **pour deux raisons au moins**. Tout d'abord **il serait inconcevable que les 65 000 PME bénéficiaient actuellement, via l'écosystème numérique, de l'offre de Kosc, se retrouvent privées de connexion du jour au lendemain**. Tous les acteurs auditionnés nous expliquent que cela ne devrait pas arriver mais il convient de demeurer vigilants sur ce point. La seconde raison est que, en cas de reprise par un autre opérateur, **la question de la neutralité sera à nouveau soulevée**. Or, si Kosc était repris par un opérateur intégré, nous devrions imaginer de nouvelles règles permettant de garantir les acquis qu'offre depuis 2018 le modèle neutre de Kosc. Et, dans ce cas de figure, **il apparaît que la seule façon d'y parvenir sera d'imposer aux grands opérateurs l'activation de tout le réseau, comme c'est le cas avec les réseaux d'initiative publique (les RIP) ou le réseau cuivre d'Orange**. D'ailleurs, comme le souligne le rapport de Pascale Gruny, certains dirigeants bénéficiant des services de Kosc ont comparé son arrivée, sur le marché de gros, à la création des **zones RIP dans lesquelles le réseau est déployé par les collectivités territoriales et où les opérateurs ont l'obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès activé**.

**Il est essentiel que demain, toutes les TPE et PME puissent bénéficier d'un accès à la fibre sur un réseau ouvert et neutre. C'est pourquoi l'obligation d'activation du réseau apparaît comme la seule alternative à la disparition du « modèle Kosc », c'est-à-dire du modèle d'opérateur neutre pouvant réellement permettre une alternative sur un marché de gros, où les opérateurs intégrés n'auront jamais intérêt à favoriser le développement de la concurrence des entreprises de services numériques.**

---

<sup>1</sup> Article L. 631-1 du code de commerce

### III. CONCLUSION : L'URGENCE D'UNE MOBILISATION DES POUVOIRS PUBLICS POUR GARANTIR LA NEUTRALITÉ DU MODÈLE AFIN DE DÉMOCRATISER L'ACCÈS DES PME À LA FIBRE

#### A. LA NÉCESSITÉ POUR LES AUTORITÉS PUBLIQUES D'ASSURER LA RÉGULATION ET LES INVESTISSEMENTS PUBLICS AVEC UNE VISION DE LONG TERME ET DAVANTAGE DE CONSTANCE

Est-il normal que l'Autorité de la concurrence estime, au cas présent, ne pas avoir à tenir compte de l'impact économique de ses décisions, quand bien même ce seraient les pouvoirs publics qui auraient créé –ou tout du moins fortement encouragé– la situation et seraient responsables du respect des engagements souscrits auprès d'eux ?

La position de l'Arcep sur la nécessité de conserver un opérateur neutre semble également avoir évolué assez rapidement, pour revenir récemment –et l'on peut s'en réjouir– à sa position initiale. Quant aux investisseurs publics, on note que l'incertitude qui pesait cet été 2019 sur Kosc a suffi à ébranler une vision pourtant affirmée haut et fort au printemps 2018 lorsque la Banque des Territoires a décidé de devenir actionnaire de Kosc infrastructures. Pourtant, entre temps, le Tribunal de Commerce a donné raison à Kosc en refusant la saisie des comptes par SFR, même si sur le fonds le contentieux n'a pas été encore jugé. Pourtant, entre temps, c'est-à-dire depuis plusieurs mois, Kosc a réussi à diversifier sa clientèle puisque, en flux, la part d'OVH au sein de cette dernière est passée de 90 à 20 %. Ne fallait-il pas prendre le temps de laisser s'installer la croissance ?

Quel que soit le scénario qui se déroulera finalement, **nous souhaitons que les acteurs publics envisagent de façon plus pérenne les solutions qui sauront faire prévaloir l'intérêt général au bénéfice de la numérisation des PME.**

#### B. UNE PROPOSITION DE LOI POUR QUE L'APPLICATION DU DROIT DE LA CONCURRENCE GARANTISSE LE DROIT À UNE CONCURRENCE EFFECTIVE ET LOYALE

Nous envisageons de rappeler ces fondamentaux dans le cadre d'une **proposition de loi qui permettra d'interpeler le Gouvernement à ce sujet et de légiférer dans « l'intérêt général numérique ».**

Celle-ci visera en premier lieu à renforcer la concertation entre les deux Autorités en établissant un parallélisme des procédures. La saisine de l'ADLC est obligatoire pour l'Arcep, la réciproque devrait être mise en place dans certaines circonstances qui impactent l'économie du secteur.

D'autres sujets devraient également être traités afin de conforter un environnement juridique favorable à la concurrence, en reprenant les propositions sénatoriales que le Gouvernement avait écartées lors de la

discussion de la loi Elan<sup>1</sup> et notamment celle qui visait à imposer aux opérateurs de réseaux de fournir aux opérateurs de services un accès à une offre de fibre activée, dans des conditions économiques et techniques transparentes, raisonnables et non discriminatoires.

Enfin, la future proposition de loi pourrait intégrer des dispositifs en vue d'assurer la régulation des prix pour contrecarrer le risque d'effet de ciseau sur la FttH opéré par les opérateurs intégrés.

---

<sup>1</sup> *Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.*

## IV. COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

### A. COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DU 8 OCTOBRE 2019

#### 1. Audition de MM. Yann de Prince, président de Kosc, Antoine Fournier, directeur général, et de Denis Basque, directeur du contrôle financier et des affaires réglementaires

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Le 4 juillet dernier, nous avons adopté au sein de notre Délégation aux entreprises le rapport de Pascale Gruny sur l’accompagnement de la transition numérique des PME, qui mettait en évidence l’enjeu de déploiement de la fibre FttH (*fiber to the home*), initialement destinée aux particuliers. Nous avons découvert que la connexion à cette fibre, en théorie plus accessible car moins coûteuse que le réseau dédié aux entreprises, n’était pas aisée pour les petites entreprises. En effet, les PME ont été victimes soit du retard de déploiement sur le territoire, soit des « stratégies nocives » des grands opérateurs historiques (coûts élevés pour être raccordés à la fibre, immeubles d’entreprises régulièrement « oubliés », service universel dégradé...).

Dans un contexte où les grands opérateurs ne jouaient pas le jeu et étaient régulièrement rappelés à l’ordre par l’Arcep, l’arrivée d’un nouvel opérateur, Kosc, dont nous auditionnons aujourd’hui le président et le directeur général, est apparue comme un élément fondateur d’une concurrence effective et d’un nouveau rapport de force entre les entreprises et les opérateurs de télécoms. Né de l’obligation imposée en 2014 par l’Autorité de la concurrence (ADLC) à Altice, lors du rachat de SFR, de céder le réseau DSL de Complétel, Kosc a favorisé l’émergence d’une nouvelle donne pour l’écosystème des entreprises de services numériques, saluée par les dirigeants de PME.

Cependant, deux décisions quasi concomitantes de la Banque des Territoires et de l’ADLC viennent de remettre en cause ce nouvel équilibre bénéfique pour la numérisation des PME. La première a renoncé à participer à une augmentation de capital et la seconde a clôturé une saisine d’office relative à l’examen du respect des engagements souscrits en 2014 par Altice et Numericable Group.

En fragilisant la situation de Kosc, ces deux décisions intervenues il y a un mois marquent le début d’une nouvelle ère d’incertitudes que nous souhaitons évaluer avec Patrick Chaize, président du groupe Numérique.

Nous sommes heureux d’avoir pu organiser rapidement cette série d’auditions conjointes relatives à l’accès des PME au numérique. Il ne s’agit pas pour nous de commenter la récente décision de l’Autorité de la concurrence, mais bien de comprendre la situation et d’évaluer les conséquences sur le processus de numérisation des PME pour laquelle la

France est déjà en retard. En effet, je rappelle que la Commission européenne classe la France au 15<sup>ème</sup> rang de l'indice DESI relatif à l'économie et à la société numériques, ce qui a été rappelé dans le rapport de Pascale Gruny. Notre objectif est donc de comprendre ce qui doit être fait aujourd'hui pour que nos PME ne soient plus pénalisées par un secteur des télécoms insuffisamment concurrentiel.

Je vais laisser la parole à nos premiers interlocuteurs, Yann de Prince, président de Kosc, Antoine Fournier, son Directeur général, et M. Denis Basque, Directeur du contrôle financier et des affaires réglementaires.

**M. Yann de Prince, président de Kosc.** – Je vous remercie, Mme la présidente, pour ce propos introductif qui rappelle bien la manière dont la Délégation que vous présidez s'est saisie du sujet de la numérisation des entreprises dès le mois de juin de cette année, avec M. Patrick Chaize. Je vous remercie également pour la suite que vous donnez à ce rapport. Il a permis à des acteurs éloignés d'un sujet souvent traité de manière secondaire par la régulation – d'où ce retard que vous évoquez –, de prendre conscience de son importance et de se mobiliser aujourd'hui, afin de mener à bien l'ouverture du marché conçue par les pouvoirs publics et les autorités de régulation en 2014, ainsi que vous l'avez exposé.

Le 23 juillet 2019, avec tous les actionnaires de Kosc, nous avons prévu d'apporter des capitaux supplémentaires à l'entreprise, pour un montant de 10 millions d'euros. Sans permettre d'atteindre l'équilibre d'exploitation, ces capitaux devaient nous donner le temps de trouver des acteurs financiers pour nous accompagner. La direction générale de la Banque des Territoires s'est pour sa part ravisée. Elle nous a appris que le mécanisme imaginé avec ses services pour l'augmentation de capital ne lui convenait pas dans sa répartition. En conséquence, les autres actionnaires ont suspendu leur propre contribution.

Dans l'intérêt de l'entreprise et de son objet social, nous avons mené des discussions pendant tout le mois d'août avec la Banque des Territoires pour trouver un consensus. Malgré nos différentes concessions, nous nous sommes vus opposer une fin de non-recevoir. En l'absence d'augmentation de capital, l'entreprise Kosc se trouvait contrainte d'envisager sa liquidation judiciaire ou sa cession pour l'euro symbolique. Au risque de vous surprendre, peut-être cette situation n'aurait-elle pas déplu à une partie de nos actionnaires.

L'entreprise n'ayant pas encore atteint l'équilibre d'exploitation, ne pouvant donc en principe pas convaincre le tribunal de sa capacité à poursuivre son activité, la logique commandait en effet que nous procédions, non à une cessation de paiement, mais à la liquidation pure et simple. J'ai pris seul l'initiative d'un schéma différent, permettant de préserver l'intérêt social de l'entreprise en nous inscrivant dans un cadre légal.

Le processus que j'ai engagé ouvre à l'entreprise un délai fort bref, de deux mois, pour essayer de surmonter ses difficultés. J'y voyais plusieurs mérites. Outre celui d'éviter la liquidation immédiate, elle créait, sous le contrôle d'autorités compétentes, un contexte qui favorisait la reprise des échanges entre les actionnaires.

Bien que le processus que j'ai engagé soit en cours, il est vrai que les fonds manquent toujours à l'entreprise qui a vu sa situation s'aggraver par la décision de l'ADLC, puisque cette dernière a conduit à un « déchaînement » de SFR ; sur lequel je reviendrai. En définitive, la situation de Kosc est aujourd'hui simple : soit dans les prochaines semaines, les actionnaires seront suffisamment convaincus et décideront d'apporter les fonds suffisants permettant à l'entreprise de retrouver une certaine marge de manœuvre, nécessaire à la mise en place d'une solution pérenne, soit l'entreprise sera liquidée ou cédée.

Ainsi grâce à cette démarche initiée par mes soins dès le 3 septembre 2019, et en accord avec l'ensemble des actionnaires, nous avons confié un mandat à la banque d'affaires Rothschild, à l'effet de trouver des investisseurs ou tout partenaire qui pourraient contribuer à sauver ou reprendre l'entreprise. En dépit d'une situation des plus défavorables, malgré l'urgence dans laquelle il est demandé à ces possibles partenaires de se positionner, seize se sont d'ores et déjà manifestés par le biais d'un espace numérique dédié, ou *data room*. Il s'agit majoritairement de partenaires industriels. Six d'entre eux, parmi les opérateurs les plus connus à l'exception d'Orange et de SFR, ont avancé des offres de principe, dont certains en valorisant l'entreprise de manière significative. Ces offres ouvrent à des discussions plus avancées.

Je fonde l'espoir que la mission que vous conduisez contribuera à ce que nous prenions un nouvel élan. Compte tenu de la situation difficile de la société Kosc peut-être lui permettra-t-elle de se remobiliser avec ses actionnaires et, au-delà, de mobiliser son environnement réglementaire, vital pour elle. Nous avons besoin de la combativité des régulateurs, ou plutôt de son retour.

Mon expérience des télécommunications remonte à 1995. J'ai participé à l'ouverture du marché à la concurrence sur le territoire de La Réunion. Elle a demandé des années d'efforts. Il a fallu saisir à plusieurs reprises les deux autorités de régulation compétentes. Si l'entreprise que je dirigeais alors a réussi à perdurer et à se développer sur ce territoire, elle le doit à l'intervention de la régulation qui a joué son rôle d'arbitre. Nous aurions aimé qu'elle en fit autant pour Kosc.

Cette entreprise possède un capital de 23 millions d'euros. Sa création visait à ouvrir un duopole constitué d'Orange et de SFR. À l'évidence, face à de tels acteurs, la possibilité de subsister est des plus faibles sans un arbitre particulièrement motivé, rigoureux, vigilant et

constant dans ses décisions. Lors de la constitution de Kosc, je n'avais donc pas manqué de rencontrer le président de l'Autorité de la concurrence d'alors, M. Bruno Lasserre, pour m'assurer de sa détermination dans les choix qu'il portait avec cette ouverture à la concurrence.

De notre point de vue, la régulation concurrentielle n'a pas joué comme elle l'aurait dû. Si la décision rendue n'a pas à être commentée, des faits méritent néanmoins d'être relevés. Notre entreprise a par exemple connu une situation de comptes bloqués pendant cinq mois sans que cette situation ne provoque la moindre réaction. Or l'engagement d'Altice consistait notamment à ne pas entraver l'émergence d'un concurrent.

Si le régulateur des télécommunications s'est montré actif au lancement de Kosc, sa détermination et son message sur son soutien à l'ouverture du marché de la numérisation des entreprises se manifestent moins clairement depuis plusieurs mois.

L'investissement public s'avère de même nécessaire. Il s'inscrit dans la durée, ce qui ne correspond pas toujours à la vision des autres partenaires financiers. Le renoncement de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), exprimé au mois d'août dernier, tient en partie à l'incertitude de voir des investisseurs s'engager et, par conséquent, à la crainte de perdre les fonds qu'elle avancerait. Il me semble désormais difficile de continuer à soutenir ce raisonnement. Des investisseurs se sont présentés, ils ont révélé la valeur et l'intérêt de l'actif de Kosc.

Les semaines à venir offrent l'occasion d'apporter les fonds nécessaires à la continuation de notre activité. Il convient de profiter de la situation pour proposer également une solution de restructuration à même de garantir le maintien de cette activité sans nouvel écueil à court terme. Notre objectif est de poursuivre notre développement sans avoir à revivre une situation similaire, jusqu'à atteindre notre point d'équilibre, dans les deux années à venir. Dans l'immédiat et durant cette période, j'estime décisif le rôle de la Banque des Territoires.

Pour vous représenter les forces en présence, je préciserai certaines valeurs chiffrées. La Banque des Territoires a déjà apporté 20 millions d'euros en 2018 lorsque nous avons conclu un accord avec Orange pour accéder à sa fibre optique. Je suis l'auteur du deuxième plus important apport, produit de la vente de ma précédente entreprise, à hauteur de 7,5 millions d'euros. OVH a contribué pour 2 millions d'euros, mais détient 40 % du capital de l'entreprise en contrepartie de l'engagement de long terme qu'elle a pris d'en être la cliente. OVH représente ainsi aujourd'hui 90 % du chiffre d'affaires de Kosc. La Banque publique d'investissement (BPI) a apporté 4,5 millions d'euros. Viennent ensuite des actionnaires minoritaires, pour un total de 4 millions d'euros.

**M. Antoine Fournier, directeur général de Kosc.** – La situation de l'entreprise Kosc impliquait d'agir dans l'urgence. La décision de Yann de



Prince a assurément permis d'éviter que la liquidation judiciaire ne soit d'emblée prononcée dans les premiers jours du mois de septembre.

Kosc se présente comme l'unique concurrent d'Orange et SFR en capacité de fournir des accès fibre et ADSL aux opérateurs entreprises. En dépit de notre taille modeste, notre rôle s'avère important auprès des PME, comme cela a bien été expliqué dans le rapport de Mme Gruny. Celles-ci n'ont d'autre choix qu'entre une offre de type télécoms telle qu'Orange ou SFR la leur proposent, ou s'adresser à des opérateurs de proximité, en mesure de réellement couvrir leurs besoins numériques dans leur ensemble. Ces opérateurs apportent un véritable accompagnement ainsi qu'une réponse personnalisée en conseil, exploitation et maintenance. La plus-value de leur intervention conduit nombre de PME à les choisir, bien qu'ils ne puissent garantir des conditions tarifaires aussi avantageuses que celles d'Orange et SFR.

En choisissant de n'être qu'opérateur de gros, « *wholesale only* », Kosc a opté pour un nouveau modèle économique qui ne concurrence pas ces opérateurs intervenant au plus près des PME. Hasard de calendrier, l'OCDE a salué cette approche d'opérateur neutre au mois de septembre dernier. En plus de favoriser la concurrence, elle lui semble libérer l'innovation des opérateurs de proximité.

Kosc se mobilise et s'engage pour ouvrir le plus largement possible l'accès au réseau de la fibre. Notre objectif n'est autre que la réussite des opérateurs de proximité, laquelle détermine notre propre succès.

Après quatre années d'efforts, l'actif de Kosc consiste d'abord en un réseau. C'est l'un des trois seuls réseaux adaptés à la fourniture de gros auprès des entreprises. Ayant nécessité l'engagement d'environ 75 millions d'euros, il est équilibré et proportionné à son objectif particulier de marché. La disparition de Kosc ne permettrait pas l'émergence d'un nouveau réseau équivalent avant un délai prévisible de trois à cinq ans.

Kosc bénéficie ensuite d'une équipe aux compétences exceptionnelles, motivée et mobilisée par sa mission quelle que soit l'adversité. Quatre-vingt personnes, de treize nationalités différentes, la composent. Alors qu'elles le pouvaient aisément, aucune n'a souhaité démissionner depuis deux mois.

**M. Denis Basque, directeur du contrôle financier et des affaires réglementaires de Kosc.** – Kosc se trouve à cette heure dans une situation de blocage. Le 27 septembre 2019, instrumentalisant la décision de l'ADLC en plein processus de discussion avec les créanciers, SFR a en effet procédé à une saisie conservatoire des comptes et de l'ensemble des créances clients de l'entreprise. Kosc ne dispose ainsi plus d'aucune liquidité. Des huissiers se présentent régulièrement dans nos locaux. Dès la fin du mois d'octobre, elle sera confrontée au problème du paiement des salaires sauf intervention supplémentaire de nos actionnaires.

De plus, SFR présente maintenant des factures qu'elle s'était gardée d'émettre pendant les deux dernières années, en partie peut-être en raison de l'intervention de l'ADLC. Le processus en cours a normalement pour objectif d'obtenir des créanciers qu'ils accordent des délais à l'entreprise pour lui donner le temps de trouver une solution comme, par exemple une augmentation de capital, laquelle sauvegarderait leurs intérêts par le rétablissement de la situation de l'entreprise. Quoique conviée à ce processus de discussion, SFR poursuit de toute évidence un but contraire. Prête à sacrifier ses chances de recouvrer ses créances, elle entend voir disparaître l'entreprise Kosc. Devant le tribunal de commerce de Paris où nous étions en audience hier à l'effet d'obtenir les levées des saisies, l'administrateur indiquait n'avoir jamais observé de semblable attitude de toute sa carrière.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Pouvez-vous rappeler le montant de la créance de SFR ?

**M. Denis Basque.** – SFR réclame 21 millions d'euros. Kosc conteste ce montant. Plus de 15 millions d'euros sont liés au prix initial du réseau ainsi qu'à des prestations de maintenance facturées avant que le réseau ne soit livré. Les 5 millions d'euros restants semblent correspondre à des factures qui ne sont pas échues, à d'autres factures déjà réglées et, enfin, à des factures concernées par l'objet même du processus de discussion en cours avec les créanciers.

**M. Yann de Prince.** – Je complète ce propos en signalant que la quasi-totalité des sommes dont SFR demande le paiement fait l'objet d'une procédure au fond, toujours pendante devant le tribunal de commerce. SFR posait pour condition de sa participation aux négociations ouvertes par mes soins que Kosc reconnaisse devoir ces sommes et renonce donc à la procédure engagée. Nous-mêmes avons demandé une évaluation de notre préjudice. Pour l'heure, il se monte de manière provisoire – et bien que le chiffre ne soit pas terminé – à 65 millions d'euros.

La procédure en cours au fond devant le tribunal de commerce donne lieu à une expertise. Celle-ci n'aboutira vraisemblablement pas avant deux ou trois années. Il faut en saluer le caractère parfaitement contradictoire. En comparaison, je signale que l'ADLC ne nous a jamais vraiment interrogés. Il a fallu que nous nous contentions d'un simulacre d'audition. Les questions que l'ADLC nous a posées étaient sans rapport avec la décision qu'elle a en définitive rendue. Jamais nous n'avons pu prendre connaissance des arguments de SFR afin de les critiquer.

**Mme Pascale Gruny.** – Il me semble que c'est la difficulté d'apporter la preuve des problèmes de connexion qui se situe au cœur du débat.

**M. Yann de Prince.** – Pour résumer ce débat, SFR nous a remis des procès-verbaux de livraison des liaisons qui assuraient de leur bonne marche. Nous les avons signés. Quand nous sommes allés vérifier ces liaisons, elles ne fonctionnaient pas. Nous avons donc envoyé une lettre dans

laquelle nous formulions des réserves. SFR se prévaut de notre signature. Nous répondons que les nombreux incidents qui prouvent que les liaisons ne fonctionnaient pas sont documentés.

**M. Patrick Chaize, président.** – Merci pour cet exposé. Je souhaiterais vous soumettre une série de questions. Certaines s’inscrivent en réaction à ce que vous venez de nous présenter. D’autres seront d’ordre plus général.

Vous nous avez dit avoir pris des mesures d’urgence dans un cadre légal : quand la période de deux mois que vous avez évoquée s’arrêtera-t-elle ? Vous avez évoqué une proposition de valorisation de l’entreprise Kosc. Pouvez-vous préciser votre sentiment à cet égard ? Vous mentionnez également les messages de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) et de la Banque des Territoires. Celui de la première manquerait en particulier de clarté. M. Sébastien Soriano, président de l’Arcep, récemment auditionné par le Sénat, semblait pourtant affirmer sans ambages sa préférence pour le modèle que vous défendez. Comment interprétez-vous cette apparente contradiction ? Vous parlez de solutions de pérennité. Pourriez-vous en préciser la nature ? J’aimerais que vous nous apportiez aussi des précisions sur la participation d’OVH. En cas de retrait de cette société, qu’advierait-il de ses engagements ? Enfin, pouvez-vous nous donner votre perception de l’objectif que SFR poursuit ? Son attitude à votre égard paraît de même contredire un discours positif sur le modèle Kosc, vous présentant finalement comme un allié plus qu’un adversaire.

Au-delà de la situation de Kosc, pour maintenir un modèle comme le vôtre, pensez-vous que la régulation du secteur des télécoms pour le marché des entreprises doit évoluer et, dans l’affirmative, de quelle manière ? Plusieurs rapports louent la neutralité de ce modèle. Selon vous, la neutralité devrait-elle devenir une obligation et comment y parvenir ? Quelle articulation imagineriez-vous entre un opérateur de la nature de Kosc et les réseaux d’initiative publique (RIP) ? Enfin, quel message principal entendez-vous adresser aujourd’hui au législateur ?

**M. Yann de Prince.** – L’issue du processus initié au début du mois de septembre est fixée à fin octobre 2019. Il pourra être prorogé de deux mois. Sa condition principale tient au paiement des prochains salaires. Ce paiement dépend lui-même d’un nouvel engagement des actionnaires ou de la levée des saisies de SFR. Si l’un ou l’autre ne se réalise pas, nous n’éviterons probablement plus l’écueil de la liquidation.

Vous avez posé la question du montant des offres. Je la relierai à celle portant sur OVH et l’actionnariat. Ainsi que je vous l’ai indiqué, OVH occupe une place particulière dans le capital de notre entreprise. OVH y est entré comme actionnaire de long terme. Cependant, depuis le milieu de l’année 2018, son nouveau directeur général, M. Michel Paulin, entend se

concentrer exclusivement sur le *cloud*. Les télécoms n'étant plus sa priorité, il a fait savoir qu'il ne souhaitait pas investir davantage dans les télécoms et donc dans Kosc. Le signal ainsi donné par l'actionnaire principal rendait alors improbable toute levée de fonds auprès de tiers par ailleurs confrontés aux incertitudes de notre situation. À présent, deux solutions sont concevables. Si Kosc était liquidée ou plutôt reprise en urgence à l'Euro symbolique pour permettre le maintien des services, OVH se trouverait aussitôt libérée de son engagement et pourrait librement céder sa branche télécoms, ce qui lui apporterait des fonds pour le développement de son activité *cloud*. D'un autre côté, la Banque des Territoires, qui possède déjà 25 % du réseau, pourrait aisément s'imposer en tant qu'arbitre en augmentant sa participation jusqu'à 49 %, ce qu'elle fait d'ailleurs de manière habituelle pour des RIP. Les propositions qu'elle a pu constater sur la valeur de cet actif sont à même de lever ses éventuels doutes à ce sujet et sur sa capacité à trouver des investisseurs ou des repreneurs. Cette analyse s'étend à la BPI. La Banque des Territoires adopte aujourd'hui une position d'attente. La véritable question qui se pose porte sur la détermination des investisseurs publics à soutenir l'ouverture du marché à la concurrence. À l'instar des régulateurs, leur attitude ne semble pas à la hauteur des enjeux.

**M. Patrick Chaize, président.** – J'éprouve le besoin de mieux comprendre. Si nous cernons les intérêts d'OVH, Orange et d'autres acteurs, ceux de SFR restent plus insaisissables.

**M. Antoine Fournier.** – Une analyse macro-économique s'impose. Kosc génère un effet systémique. Les chiffres de l'Arcep, publiés dans son « bilan et perspectives » de juillet 2019, montrent que pour le « marché spécifique entreprises », SFR est passée en trois ou quatre ans de 20 à 30 % de parts de marché, quand Orange, dans le même laps de temps, est passée de 45 à 35 %. Nous constatons une dynamique favorable à des acteurs dont les intérêts se situent sur le marché de détail et contrôlent l'accès aux infrastructures FttH. Elle se traduit par un duopole qui pourrait perdurer en cas de disparition de Kosc ou bien prendre la forme d'un triopole en cas de rachat de Kosc par un opérateur intégré. Pour SFR, l'enjeu stratégique consiste à soutenir cette dynamique et de s'opposer à l'apparition d'un acteur de gros neutre et pérenne à l'échelle nationale, qui apporte la rupture du numérique. Notre clientèle d'opérateurs renvoie en effet l'activité de détail d'Orange et de SFR à l'histoire. SFR, surtout, a pris beaucoup de retard en matière de grands comptes et d'élargissement au numérique de son offre de détail tandis qu'Orange par l'intermédiaire d'OBS s'est graduellement adaptée à l'évolution du marché, depuis dix ans.

**M. Yann de Prince.** – À notre demande, le cabinet de conseil en économie MAPP a établi un rapport sur l'enjeu pour SFR de voir disparaître Kosc. Il le chiffre à plus de 2 milliards d'euros de valeur d'entreprise en raison des répercussions sur la clientèle d'opérateurs de détail de notre entreprise. Un tel montant est sans commune mesure avec celui des

hypothétiques amendes que l'opérateur encourt. Nous tenons cette étude à votre disposition.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Comment évaluez-vous cette somme ?

**M. Yann de Prince.** – L'étude calcule la perte de marge pour SFR du fait de l'émergence d'une vraie concurrence sur le marché de détail des entreprises. Elle lui fait perdre une valeur d'entreprise de plus de 2 milliards d'euros. La disparition de Kosc lui est donc presque vitale.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Quelle part du marché global des entreprises Kosc détient-elle à ce jour ?

**M. Yann de Prince.** – Kosc représente 2 % de ce marché. L'ADLC indiquait une valeur de 9 % qui, en réalité, correspond à ce que nous pesons hors l'autoconsommation, c'est-à-dire en écartant ce qu'Orange et SFR se vendent à elles-mêmes.

**M. Antoine Fournier.** – Précise, votre question requiert quelque technicité pour y répondre. Il faut distinguer le marché de détail et le marché de gros. Le premier concerne les opérateurs qui vendent aux entreprises, le second renvoie à l'approvisionnement de ces opérateurs. Le marché de gros, qu'il convient de qualifier de « potentiel », vaut environ 2 milliards d'euros pour la partie fixe. Ce qu'il est néanmoins vraiment possible d'adresser avoisine plutôt 400 millions d'euros ; 1,6 milliard concerne en effet l'autoconsommation. Notre résultat ne représente que 2 % du marché dit potentiel, incluant l'autoconsommation d'Orange et SFR.

**M. Patrick Chaize, président.** – Quelles seraient les conséquences d'un arrêt de l'activité de Kosc pour les entreprises ?

**M. Yann de Prince.** – Il s'avère difficile de répondre avec certitude. Les scénarios envisageables sont nombreux. Comment Kosc disparaîtrait-elle ? Le scénario qui se dessinait et que nous avons évité était la reprise à la casse de son réseau par un opérateur intégré. Il n'y aurait alors plus eu de véritable concurrence pour Orange et SFR sur le marché de gros. Vous nous interrogiez sur la manière dont les régulateurs peuvent intervenir. Il suffit d'observer la situation qui prévaut. L'ensemble du marché se plaint de l'existence d'un ciseau tarifaire entre le prix de gros d'Orange en marque blanche et son prix de détail. Autrement dit, Orange vend plus cher à un prix de gros que son prix de détail. Les régulateurs devraient investiguer et agir sans attendre. Or, si tant est qu'elle ait lieu, leur auto-saisine ne donne jamais lieu qu'à des procédures lentes et au prononcé de sanctions dérisoires au regard des gains engrangés par les pratiques anti-concurrentielles. À ce jour, Orange et SFR réunies ont fait l'objet de 35 condamnations pour infractions. Ces condamnations ne sont manifestement pas dissuasives.

J'aimerais prendre un exemple. Il porte sur l'un des engagements de SFR. Concomitant à celui qui se rapporte à Kosc, il concerne les liaisons FON

(*Fibre Optique Noire*), fibre longue distance. De nombreux opérateurs clients de SFR reconnaissent que les conditions de maintenance ne sont en aucun cas respectées. Dans ce cas de figure, il serait instructif d'interroger l'ADLC sur les actions qu'elle a engagées pour vérifier le respect d'un engagement dont elle est la garante. Eût-elle assuré sa mission, je suis certain qu'elle aurait alors rendu un avis différent dans l'affaire qui nous intéresse.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Pour conclure, que suggèreriez-vous à l'adresse des régulateurs ?

**M. Antoine Fournier.** - Dans l'urgence du moment, deux sujets dominant. L'un a trait à SFR, l'autre aux investisseurs, notamment les investisseurs publics. Sur le premier, même si l'ADLC a rendu une décision concernant SFR, des faits nouveaux apparaissent néanmoins depuis trois semaines. Graves, ils lèvent toute ambiguïté sur l'intention de nous nuire. L'ADLC ne se devrait-elle pas d'intervenir, quelque forme que prenne son intervention ? Elle pourrait agir par exemple au travers de la *soft law*, de déclarations, de contacts téléphoniques...

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - L'autorité a-t-elle connaissance de ces faits ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** - N'est-ce pas son rôle ?

**M. Antoine Fournier.** - En tout état de cause, nous pourrions lui en adresser la synthèse.

Le second sujet interroge la détermination des autorités, en particulier celle des régulateurs. Différents types de problèmes se posent : accès au dernier kilomètre, aux logements, aux infrastructures du plan national Très Haut Débit, ciseaux tarifaires. Seule une action commune de l'Arcep et l'ADLC s'inscrivant dans la durée serait à même de rendre possible l'ouverture du marché de la numérisation des entreprises. Pourtant, seule leur action commune est à même de garantir le modèle économique de l'opérateur neutre de gros et conforter ainsi les investisseurs publics. Si la Banque des territoires recevait des messages favorables forts des régulateurs, et des autorités en général, cela participerait au retour d'un climat de confiance.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Nous vous remercions pour l'éclairage indispensable que vous nous avez apporté.

**M. Yann de Prince.** - Merci pour votre attention et votre disponibilité.

## **2. Audition de MM. Laurent Silvestri, président du Club des dirigeants réseaux et télécoms (CDRT) et Damien Watine, dirigeant Unyc**

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Nous venons d’entendre les dirigeants de la société Kosc et allons maintenant écouter deux représentants de sociétés appartenant à l’écosystème des services numériques aux entreprises.

Monsieur Damien Watine, vous dirigez la société Unyc fondée il y a 15 ans et avez été le premier à signer un contrat avec la société Kosc. Vous êtes ce qu’on appelle un agrégateur de réseaux et de solutions de communication, employant 100 collaborateurs. Acteur reconnu de la vente indirecte au service des entreprises et des collectivités territoriales, vous permettez à environ 350 partenaires de construire leurs offres à destination de leurs clients PME. Nous souhaiterions entendre votre point de vue sur l’arrivée d’un opérateur neutre sur le marché de gros, sur ce que cela a changé pour vous concrètement et, indirectement, pour vos propres clients.

Monsieur Laurent Silvestri, vous êtes président du Club des Dirigeants Réseaux et Télécoms (CDRT), qui regroupe 190 membres dirigeants, représentant les différents acteurs de l’écosystème des communications unifiées, intégrateurs, opérateurs, éditeurs, équipementiers. Vous avez récemment co-signé une tribune intitulée « *Veut-on vraiment accélérer la digitalisation des entreprises ?* » dans laquelle vous rappelez que la transformation numérique des entreprises nécessite de combiner informatique, télécoms et *cloud*, ce que proposent les intermédiaires de services numériques qui savent utilement agréger les différentes modalités en fonction des besoins des entreprises. Vous insistez également sur la neutralité des offres sur le marché de gros ayant fait le succès des RIP, les réseaux d’initiative publique, et qui a caractérisé l’arrivée de la société Kosc. Pouvez-vous nous rappeler les enjeux sur le marché des télécoms et les menaces que vous identifiez aujourd’hui ?

**M. Laurent Silvestri, président du CDRT.** – Je vous propose de commencer par une présentation de l’écosystème numérique français. Nous parlons surtout d’opérateurs majeurs, avec Orange, SFR et Bouygues, les deux premiers représentant 90 % des parts du marché des télécoms des entreprises. Mais une multitude d’autres acteurs existent également. Ils forment ce que j’appelle l’écosystème numérique.

Des intégrateurs interviennent depuis l’origine de la téléphonie d’entreprise ou des réseaux d’entreprise. Ils se spécialisent en téléphonie, en réseaux, en informatique ou en bureautique. Leur rôle a évolué avec le temps. Avant l’ouverture à la concurrence, ils installaient des équipements dans les entreprises, les reliaient au réseau de France Télécom et en assuraient la maintenance. Leur nombre était d’environ 2 700 en téléphonie et à peu près autant en informatique. Avec l’ouverture à la concurrence en

1998, puis l'émergence du *cloud* en 2012, ces intégrateurs ont diversifié leurs partenariats. Ils se sont adressés à de nouveaux équipementiers, au-delà des deux historiques, Alcatel et Matra, et à de nouveaux opérateurs réseau. France Télécom a en effet progressivement cessé de travailler avec eux et ils ont donc commencé à travailler avec des opérateurs alternatifs comme SFR, Bouygues et bien d'autres. Le *cloud* les a ensuite conduits à changer leur modèle économique, pour distribuer désormais des services informatiques à abonnement mensuel par utilisateur.

Les intégrateurs se sont alors aperçus que la concurrence leur était moins interne qu'elle n'était le fait des opérateurs, autrement dit de leurs anciens partenaires. Pour se positionner, ils ont dû concevoir des offres semblables aux leurs, c'est-à-dire des offres à abonnements, sous forme de forfaits intégrant télécoms, logiciels et matériel. Les intégrateurs portent désormais communément le nom d'opérateurs de services numériques.

Leur rôle demeure de proximité. Au quotidien, ils accompagnent le plus souvent de 100 à 1 000 clients. Au cœur de la transformation numérique, ils déploient l'internet, garantissent son fonctionnement permanent, sécurisent les données contre la cybercriminalité, installent toujours la téléphonie mais en l'intégrant à la dimension nouvelle du *cloud* et aux solutions qu'elle propose, assurent la convergence entre lignes fixes et téléphones mobiles à l'aide de logiciels spécifiques, accompagnent l'entreprise vers la dématérialisation de l'informatique vers des centres de données (*data centers*). Ils jouent donc un rôle moteur dans la transformation numérique des entreprises en permettant l'évolution de leurs modes de fonctionnement et de leurs processus commerciaux grâce aux nouveaux outils que sont, par exemple, le *big data* et les objets connectés.

Ils jouent également un rôle de formateurs. Ce rôle s'avère d'autant plus essentiel que le niveau de compétence des salariés, voire des dirigeants, en particulier dans les petites entreprises, est souvent faible sur les questions numériques. Ces intégrateurs de proximité les accompagnent dans cette transition qui peut paraître insurmontable.

Le CDRT regroupe des opérateurs de services, des intégrateurs informatiques, des éditeurs de logiciels et des équipementiers, c'est-à-dire toute la chaîne des services de télécommunication et d'informatique à l'entreprise. Il comprend 195 membres mais l'écosystème concerne, lui, environ 5 000 entreprises en France. J'en relève directement, étant par ailleurs président d'OpenIP, un opérateur de solutions internet, télécoms et *cloud* pour les entreprises, ou agrégateur de services. OpenIP fournit à l'heure actuelle 1 300 intégrateurs en France. Unyc en fournit 350.

Cet écosystème est vivant, actif, de proximité. Il répond aux attentes des entreprises au quotidien quant à la transformation numérique. Il lui est indispensable d'accéder aux infrastructures numériques du territoire dans les meilleures conditions.



**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - La transformation que vous décrivez entraîne-t-elle la disparition d'intégrateurs ? Vous indiquez le nombre de 5 000 entreprises ; pouvons-nous le comparer à la situation antérieure à 2012 ?

**M. Laurent Silvestri.** - En 2010, Microsoft chiffrait à 12 000 le nombre de ses revendeurs informatiques en France. Ce chiffre incluait des micro-entreprises et des travailleurs indépendants. Le changement de modèle économique, avec le passage d'un système de ventes immédiates à celui d'abonnements, a de toute évidence fragilisé les intervenants pendant les deux ou trois premières années de la transition. De nombreux rapprochements s'opèrent actuellement. À l'exemple de la société C'PRO, qui a effectué 95 acquisitions en moins de cinq ans et qui réalise un chiffre d'affaires de 400 millions d'euros, d'importants groupes se constituent. Je citerai encore Factoria, XEFI, Foliateam et Voip Télécom. L'approche de ces nouvelles entités demeure cependant celle de s'organiser en agences de proximité pour accompagner leurs clients au plus près de leurs attentes.

**M. Damien Watine, dirigeant d'Unyc.** - Vous nous demandez, Madame la Présidente, ce que concrètement l'arrivée d'un opérateur de gros neutre nous a apporté. Vous évoquez Kosc, mais cette entreprise n'est pas la seule. Pour ma part, le premier opérateur neutre que j'ai rencontré était Axione. Je lui dois d'être présent aujourd'hui devant vous. Il a permis à ma société d'exister.

Parmi d'autres acteurs, Unyc illustre les effets de la neutralité d'un opérateur de gros. Installée au Mans, dans la Sarthe, l'arrivée d'Axione lui a donné accès à une solution de réseau FttO, autrement dit à de la fibre optique dédiée aux entreprises. Quoique de taille modeste à cette époque, puisqu'elle ne comprenait qu'une dizaine de collaborateurs, Unyc a de plus bénéficié de prix d'achat équivalents à ceux proposés aux opérateurs majeurs.

Dès lors, nous sommes en mesure de répondre à un appel d'offres du département, l'un de nos clients, pour l'installation de la fibre dans l'ensemble des collèges de son territoire, en étant au moins aussi compétitifs que les grands opérateurs. Nous disposons non seulement d'un accès identique au réseau, mais nos coûts de fonctionnement diffèrent et nous proposons souvent des prix inférieurs. Nous offrons encore aux clients une agilité, une réactivité et des services sur mesure appréciables.

L'entreprise Kosc nous a quant à elle permis d'accéder aux flux du réseau FttH d'Orange, livrés sur nos infrastructures de cœur de réseau. Avant elle, nous n'avions pas accès aux offres bitstream sur le réseau FttH. En raison de son coût, le FttH, réseau de la fibre mutualisée, bien que moins sécurisé que le FttO, convient à beaucoup de PME. Nous constatons par ailleurs que la collaboration avec les opérateurs de gros neutres, tels Axione, Kosc ou Covage, est plus fluide et directe. Elle permet des échanges effectifs

avec leurs services supports en cas de difficultés techniques. Il n'en va pas de même quand le fournisseur est l'un des autres opérateurs nationaux, avec lequel il s'avère souvent difficile de travailler.

L'opérateur de gros nous livre en principe un produit à un prix inférieur à son prix de détail. Chez Unyc, cependant, il arrive que nous relevions des offres proposées à des entreprises à un prix plus bas que celui auquel nous achetons la bande passante. Les grands opérateurs ne semblent ainsi pas toujours respecter la hiérarchie des prix (marché de gros, distribution et détail).

**M. Laurent Silvestri.** – Ce fut par exemple le cas avec le réseau FHH d'Orange, le plus important de France. Kosc nous a concrètement permis d'y accéder. Si les grandes entreprises sont prêtes à dépenser entre 500 et 1 000 euros par mois pour accéder à la fibre FttO, il convient de mentionner qu'une PME est rarement disposée à dépenser plus de 100 euros par mois pour un accès à la fibre.

L'intégrateur-opérateur de services numériques de proximité est le contact du client. Comme nous, Kosc a suivi une démarche d'industrialisation avec un système de plateformes. Kosc nous fournit donc un outil industriel qui, par connexion informatique, communique avec le nôtre. Il permet aux intégrateurs ou aux clients d'obtenir des actions immédiates sur le réseau et d'en suivre en direct la progression.

Lorsque le cuivre, ADSL ou SDSL, était le seul matériau utilisable en France pour la fourniture d'internet, les relations avec l'opérateur Orange ne posaient pas de problème. L'espace entre le prix public et le prix de gros restait cohérent, les processus efficaces. Les difficultés sont apparues avec l'utilisation de la fibre. Si les RIP, quelque peu épars il est vrai, nous sont ouverts par des acteurs comme Axione, Covage ou Altitude, le recours aux réseaux cuivre privés d'Orange et SFR n'est dorénavant plus envisageable. Leurs prix ne nous le permettent pas. Pour prendre un exemple, l'offre C-Link de SFR propose un prix public de 350 euros lorsque notre prix d'achat chez ce même opérateur se monte à 330 euros. Le développement de notre activité suppose les coûts de deux interlocuteurs, d'infrastructures et de salariés. Dans le cas de figure que je viens d'évoquer, le prix client final de nos intégrateurs ne peut être inférieur à 450 euros.

S'agissant de la fibre mutualisée d'Orange, cet opérateur la commercialise à des prix grand public compris entre 35 et 40 euros. Nous l'achetons pour notre part à 35 euros, pour un prix qu'un opérateur de services numériques fixera entre 49 et 59 euros. Le même service est donc vendu plus cher.

Pourquoi les clients l'achètent-ils, sinon pour la qualité, la réactivité et la proximité qu'ils y trouvent ? Leur confiance en ces opérateurs est déterminante.

En résumé, nous bénéficions d'un espace économique sur le réseau cuivre. Nous en bénéficions encore pour la fibre, d'abord avec les RIP, ainsi que d'une réelle qualité de services. Dans le domaine des réseaux d'initiative privée, aucune régulation n'intervient.

Kosc modifie les données de la situation que j'ai décrite. Parce qu'elle n'effectue pas de vente directe, mais uniquement de la vente de gros, et par sa neutralité, elle nous permet de trouver un espace économique viable. Parallèlement, Kosc nous offre une qualité optimale et une industrialisation du service, ainsi qu'un accès à huit millions des onze ou douze millions de prises disponibles sur le réseau d'Orange. Enfin, elle met à notre disposition un réseau fibre qui ne comprend pas le trafic grand public. Elle provoque un incontestable effet d'accélérateur sur notre développement. Nos clients, opérateurs de services numériques, privilégient en effet de plus en plus ce type de partenariats dans leur déploiement. C'est une vraie solution à la transition numérique des entreprises à un prix qui reste acceptable.

Notre seule déception tient au retard pris par ce partenariat puisque nous n'avons pu commander nos premières lignes qu'au mois d'octobre 2018 ; les premiers déploiements ne sont ensuite intervenus qu'en janvier.

**M. Damien Watine.** - Je précise que des opérateurs intégrés nous proposent maintenant de la fibre FttH ainsi que Kosc. Toutefois, ils ne tiennent pas la comparaison quant au quotidien des livraisons des commandes. Retards et manque d'expertise de leurs sous-traitants sont en cause. Trop généralistes, ils ne comprennent pas la réalité de nos métiers et la logique de la vente de gros. Au contraire, des acteurs spécialisés dans ce domaine servent la qualité du service qu'avec nos partenaires nous apportons aux entreprises.

**M. Laurent Silvestri.** - Nous nous interrogeons sur la raison pour laquelle Orange ne propose pas d'offre *bitstream* sur le réseau FttH. Toutes les offres, à l'exception de celle-ci, figurent dans son catalogue.

À côté des RIP et des acteurs majeurs, il nous paraît important de ne pas oublier les opérateurs d'infrastructures de moindre taille qui installent la fibre dans les petites villes. Je puis évoquer ici les noms de FullSave, dans les environs de Toulouse, et d'Eurafibre, à proximité de Lille. Ces réseaux s'étendent de 500 à 1 000 kilomètres pour alimenter les entreprises. Pour des opérateurs tels qu'OpenIP ou Unyc, il s'avère coûteux d'en assurer le raccordement, en raison du faible nombre de clients potentiels. Or Kosc s'est engagé à réaliser le raccordement de l'ensemble de ces petits réseaux afin que nous y ayons accès par une seule porte de connexion.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - À quel coût ?

**M. Laurent Silvestri.** – Il faut comprendre que, ce faisant, Kosc apporte une solution, non seulement à OpenIP et à Unyc, mais encore à tous nos concurrents ainsi qu'à une centaine d'opérateurs en aval.

**M. Damien Watine.** – Ces petits réseaux se chiffrent à une cinquantaine. Kosc pourrait mutualiser la solution de raccordement à travers un point de livraison unique. Le coût de l'opération en deviendrait moins onéreux que si nous agissions séparément.

**M. Laurent Silvestri.** – Kosc peut compter sur un maillage territorial dense, quand nous et nos concurrents ne possédons le plus souvent qu'un ou deux points de collecte en France.

**M. Patrick Chaize, président.** – Vous nous avez proposé une présentation large de l'écosystème. Notre objectif est de réfléchir à la situation de Kosc et à ce qu'elle implique. J'aimerais que nous nous concentrons sur ce point.

Vous ne nous avez pas précisé le nombre d'opérateurs locaux qui comptent parmi vos clients. Pourriez-vous nous indiquer également quelle en est la répartition sur le territoire national ? Comment analysez-vous les difficultés que Kosc rencontre aujourd'hui ? À votre avis, quelles conséquences un arrêt de son activité entraînerait-il ? Au-delà, comment appréhendez-vous l'évolution de la régulation de la concurrence, notamment à l'égard des opérateurs intégrés que vous avez cités ? Enfin, quel message souhaiteriez-vous adresser au législateur ?

**M. Laurent Silvestri.** – Répartis sur l'ensemble du territoire, de tailles très diverses, 294 opérateurs forment la clientèle d'OpenIP.

**M. Damien Watine.** – Unyc compte 350 opérateurs en marque blanche. Disposant d'une licence déposée auprès de l'Arcep, ils ne sont pas à proprement parler opérateurs techniques. Ils achètent leur solution auprès d'Unyc.

Pour répondre à votre deuxième question, les effets de la disparition de Kosc, que clairement nous ne souhaitons pas, dépendraient de l'entité qui récupérerait les infrastructures de cette entreprise. Un arrêt immédiat de son activité est difficilement envisageable. Plus de 100 000 entreprises françaises, dont 60 000 pour les seuls clients d'OVH raccordés aux infrastructures de Kosc, seraient en effet touchées. Elles ne disposeraient plus d'accès à l'internet, c'est-à-dire qu'elles ne pourraient plus travailler, pendant au moins la durée d'un mois.

J'ose croire que personne ne laissera une pareille situation se produire. Quant à la réalisation du scénario d'une reprise des infrastructures par l'un ou l'autre des opérateurs nationaux, dont il est question notamment dans la presse, il constituerait pour la vente de gros un retour en arrière aux effets plus que fâcheux. *A minima*, nous préfererions une reprise par un acteur spécialisé dans la vente de gros.

L'arrivée de Kosc sur le marché a changé de façon notoire le comportement des opérateurs intégrés dans nos échanges sur les prix d'achat. L'effet de la concurrence était assurément positif. À l'évidence, les grands opérateurs n'apprécient pas Kosc. Ils entendent en récupérer l'activité ou la voir disparaître.

**M. Laurent Silvestri.** – Kosc était censée proposer ses services près de dix-huit mois plus tôt qu'elle ne l'a effectivement réalisé. Ce contretemps a certainement contribué à détériorer l'état de sa trésorerie.

Concernant nos attentes, je dirai que nous avons besoin d'un accès ouvert aux infrastructures numériques du territoire, et surtout à celles des opérateurs majeurs. Elles comportent 15 millions de fibres optiques. Qu'une entreprise ne puisse y avoir accès faute d'offre commerciale qui lui parvienne révèle une anomalie du système. Rappelons que, pour l'heure, seuls 16 % des entreprises sont équipées en fibre optique. Il ne suffit pas que la fibre soit partout ; encore faut-il que l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur en bénéficient équitablement. La question des prix et celle des conditions techniques de livraison et de maintien du service apparaissent essentielles.

**M. Patrick Chaize, président.** – Si je vous entends, imposer un réseau activé sur tout le territoire ne suffit pas.

**M. Damien Watine.** – Une hiérarchie dans la tarification s'impose. L'achat de bande passante sans aucun service ne doit pas nous être facturé au même prix, voire plus cher, que les offres qui concernent les entreprises clientes directes des opérateurs concernés. Orange respecte assez bien ce principe. Il n'en va pas de même pour les autres opérateurs intégrés. La régulation est défailante. Elle ne garantit pas suffisamment une concurrence à armes égales, qui se fonde exclusivement sur la qualité des services proposés.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Nous vous remercions pour ces témoignages, utiles à la suite de nos travaux.

**M. Laurent Silvestri.** – Merci de votre écoute.

### **3. Audition de Mme Isabelle de Silva, présidente de l'Autorité de la concurrence, et de M. Étienne Chantrel, rapporteur général adjoint, chef du service des concentrations**

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Madame la Présidente, merci d'avoir répondu à notre sollicitation dans le cadre de notre série d'auditions et merci à M. Chantrel, qui vous accompagne. Notre objectif est de mieux comprendre la situation du marché des télécoms et les enjeux de concurrence que le législateur doit avoir à l'esprit.

Ces auditions s'inscrivent dans le droit fil du rapport de notre collègue Pascale Gruny sur l'accompagnement numérique des PME. A l'occasion de ces travaux, nous avons été frappés par la répétition des « stratégies nocives » des grands opérateurs historiques (coûts élevés pour être raccordés à la fibre, immeubles d'entreprises régulièrement « oubliés », etc.) dont les premières victimes ont été les PME. Ces constats font d'autant plus réagir que les délais des procédures d'instruction des autorités de régulation laissent largement le temps aux opérateurs de poursuivre leurs pratiques sans être finalement inquiétés compte tenu du caractère peu dissuasif des sanctions.

Notre propos aujourd'hui n'est en aucun cas de commenter votre décision relative à l'opérateur Kosc, mais bien d'en comprendre le contenu, ainsi que la logique dans laquelle s'inscrit l'action de votre Autorité et de mesurer, avec vous, les possibles évolutions de la concurrence compte tenu de la situation dans laquelle se retrouve aujourd'hui cet opérateur du marché de gros.

Effectivement, nous sommes inquiets, car nous avons entendu les témoignages de nombreux dirigeants de sociétés de services numériques et avons du mal à envisager sereinement un avenir dans lequel le marché des télécoms serait animé exclusivement par de grands opérateurs, dont les intérêts sur le marché de détail interfèrent avec la stratégie sur le marché de gros.

Il nous semble donc important de ne pas se cantonner à la pure question juridique, mais de réfléchir avec vous aux outils que le législateur a mis à votre disposition et à la logique qui doit prévaloir pour une régulation plus efficace de la concurrence sur le marché des télécoms.

Notre objectif est d'éviter une nouvelle pénalisation des PME françaises, qui sont déjà en retard au sein de l'Union européenne.

Je vous laisse dès à présent la parole pour nous expliquer le contexte, en vous réaffirmant que nous ne sommes pas ici les avocats de Kosc.

**Mme Isabelle de Silva, présidente de l'Autorité de la concurrence.** – Merci beaucoup Madame la Présidente. Il s'agit de ma première audition par la Délégation aux entreprises. C'est une bonne chose d'avoir des échanges réguliers sur les sujets qui vous intéressent. Dans mon propos liminaire, je m'attacherai à dresser un bref état des lieux. Ensuite, nous répondrons à vos questions particulières.

L'Autorité de la concurrence s'intéresse au marché des télécommunications de façon globale, mais en utilisant à chaque fois des prérogatives particulières, ce qui peut participer à une forme de complexité. Nous disposons d'outils pour appréhender certains sujets tandis que d'autres phénomènes nécessitent davantage des actions de long terme, des régulations sectorielles, voire des modifications législatives. Je vais vous

donner une illustration de la manière dont nous voyons le marché aujourd'hui et exposer ce que nous pouvons faire pour agir sur les problématiques que vous avez relevées.

Le dernier document de synthèse de l'Arcep que vous avez pu consulter met en évidence quelques constantes. Premièrement, les services de télécommunications sont de plus en plus stratégiques pour les entreprises, quelle que soit leur taille. Sur certains types de prestations, plusieurs offres se révèlent intéressantes en termes de qualité et de prix. Cependant, certaines parties de la demande sont moins favorablement pourvues, et c'est le point que vous avez souligné. Par ailleurs, nous abordons des sujets stratégiques aussi bien en termes d'équilibre financier que de nécessités opérationnelles pour les entreprises. Ces éléments font de ce marché un marché très important, notamment du point de vue des développements technologiques, aussi en termes de déploiement de nouveaux services de téléphonie que d'accompagnement des nouvelles technologies.

Un sujet est souligné comme potentiellement insatisfaisant : celui de l'accès des entreprises, notamment des PME, à la fibre. Les grandes entreprises ont à leur disposition un certain nombre de services marqués par une forme de concurrence, même si nous pourrions souhaiter que des acteurs supplémentaires fassent leur entrée sur le marché. En revanche, l'accès des TPE et PME au marché de la fibre apparaît problématique. Il nous paraît important de garantir l'accès de ces entreprises à des offres de bonne qualité technique et à un prix acceptable. Or, les TPE et PME seraient peu équipées en raison d'une offre insuffisante et d'une dynamique concurrentielle restant à améliorer. Il y a donc là une nécessaire amélioration afin de permettre à ces entreprises d'accéder à une offre de qualité à un prix acceptable : c'est le constat dressé par l'Arcep dans le cadre de la consultation publique réalisée sur ce point, que nous avons fait nous-mêmes lorsque nous nous étions saisis de l'analyse de marché de l'Arcep.

Parmi les actions que nous pourrions envisager, nous identifions un premier axe important qui concerne nos échanges avec le régulateur sectoriel. L'Arcep dispose d'outils pour élaborer les régulations sectorielles et les mettre à jour. Nous sommes obligatoirement consultés sur les analyses de marché de l'Arcep. Notre dernière intervention dans ce cadre remonte à 2017. Nous aurons à nous prononcer de nouveau en 2020 au sujet de la régulation, de la situation du marché et des outils à mettre en place.

En 2017, lorsque nous avons été saisis du cinquième cycle d'analyse de marché, l'Arcep avait formulé un certain nombre de propositions sur le marché des entreprises, notamment en ce qui concernait Orange. Dans notre avis, nous avons indiqué soutenir le postulat selon lequel une régulation spécifique d'Orange était nécessaire. Toutefois, nous avons estimé que les obligations d'Orange pouvaient être renforcées par rapport à d'autres opérateurs se trouvant dans une situation similaire, notamment au titre du

déploiement du réseau dans les immeubles. Cette recommandation n'avait pas été suivie par l'Arcep. Nous pensions que dès lors qu'un opérateur était dans une position spécifique en tant qu'opérateur d'immeuble, la régulation devait s'appliquer à lui afin de favoriser l'accès d'autres prestataires.

En 2017, nous avons également relevé un problème d'animation concurrentielle, considérant que les acteurs du marché de gros à destination des entreprises n'étaient pas suffisamment nombreux. Nous étions en ligne avec l'Arcep à cet égard. Nous avons plaidé en faveur d'une régulation favorable à l'arrivée de nouveaux acteurs de manière à garantir de meilleurs services et de meilleurs prix.

Nous serons mobilisés en 2020 avec la nouvelle analyse du marché entreprises de l'Arcep qui est encore aux prémices de sa réflexion avec la consultation publique. Nous envisagerons avec elle les solutions possibles sous l'angle de la régulation. Il arrive que nos visions divergent à la marge de celles de l'Arcep, ce qui favorise une dynamique positive. Il nous paraît souhaitable que nous puissions échanger avec le régulateur sectoriel qui a une vision d'ensemble, en faisant valoir notre approche relative à la concurrence, sur la détermination du bon niveau de régulation ainsi que sur les outils. Il convient de préciser que nous avons également à connaître la situation d'Orange au titre des pratiques anticoncurrentielles. À la suite de la décision de sanction que nous avons prise à l'encontre d'Orange, au titre de ses pratiques sur le marché des entreprises, cette société a été soumise à des injonctions structurelles assez importantes. Nous sommes très vigilants quant à la bonne application de ces injonctions structurelles et échangeons régulièrement à ce sujet avec Orange et les autres opérateurs qui peuvent parfois nous faire remonter des préoccupations.

L'Autorité de la concurrence dispose enfin d'un ensemble de pouvoirs, particulièrement importants, au titre des concentrations. Ces pouvoirs peuvent s'exercer lorsqu'une opération de concentration majeure a lieu (par exemple, SFR-Numericable) ou encore lorsque nous vérifions le respect des engagements d'une opération de concentration.

Pour bien comprendre le sujet qui préoccupe Kosc aujourd'hui il faut remonter à la décision de 2014 portant sur la prise de contrôle par SFR de Numericable. Nous avons identifié - c'est la méthodologie habituelle - des risques concurrentiels liés à l'opération ; afin de parer à chacun d'entre eux nous avons émis un certain nombre d'engagements que différentes entreprises - et principalement SFR - devaient respecter. L'engagement qui concerne aujourd'hui Kosc était relatif au renforcement de SFR-Numericable en termes d'accès à l'Internet très haut débit, du fait du réseau câblé qui devait être transféré. Sans revenir sur l'ensemble des marchés qui étaient impactés, on peut rappeler qu'il y avait des marchés « entreprises » et des marchés de particuliers. Aux termes de l'autorisation que nous avons émise en 2014, SFR a été soumis à une série d'engagements dont un certain nombre n'ont pas été respectés. L'engagement qui concerne KOSK était relatif au



transfert du réseau cuivre de Completel. L'émission d'un tel engagement procédait à la fois de l'analyse de l'opération, de la position particulière de SFR et Numericable au regard de l'accès à Internet très haut débit pour les particuliers, ainsi que d'une analyse du marché. Nous souhaitons encourager le développement du nombre d'opérateurs de télécommunications sur le marché professionnel, aussi bien pour les marchés de gros que de détail.

Le risque identifié était celui d'une forte réduction de la concurrence avec le passage de trois opérateurs à deux seulement pour les réseaux cuivre et fibre optique. L'engagement destiné à résoudre ce risque était la cession du réseau cuivre de Completel afin de garantir une offre aux opérateurs du marché de détail spécifique aux entreprises, permettant d'accéder aux boucles locales de fibre optique par une offre de gros. Postérieurement à notre décision d'autorisation, nous avons délivré à Kosc un agrément en vue de la reprise du réseau DSL de Completel. Depuis lors, que s'est-il passé et des difficultés ont-elles été rencontrées dans la mise en œuvre de cet engagement ?

Nous sommes toujours très vigilants quant au respect des engagements. Si l'on effectue des comparaisons européennes et internationales, nous sommes sans doute l'Autorité la plus exigeante qui a le plus sanctionné des non-respects d'engagements. Nous le faisons pour des raisons de principe : lorsque nous soumettons une autorisation à un engagement, nous estimons que ce dernier est très important et il ne s'agit pas que les entreprises concernées puisse considérer qu'il constitue une lettre morte qu'elles pourraient ne pas respecter sans conséquence. C'est la raison pour laquelle nous avons sanctionné deux non-respects d'engagements de la part d'Altice SFR. Le premier, en 2016, était relatif à Outremer Telecom et a conduit à une sanction de 15 millions d'euros. Le second non-respect, relatif au contrat « Faber » signé par SFR et Bouygues, s'est traduit en 2018 par une sanction de 40 millions d'euros.

S'agissant du transfert du réseau cuivre à Kosc, plusieurs procédures de suivi ont été mises en œuvre et ont assez bien fonctionné. Le suivi était ainsi assuré tout d'abord par le mandataire, chargé de s'assurer du bon déroulement tout au long du processus de transfert et, ensuite, à travers des dispositifs spécifiques déployés avec le concours de l'Arcep lorsque nous avons été alertés de difficultés. En effet, il y a environ deux ans, nous avons commencé à entrevoir quelques éléments d'alerte, venant notamment de Kosc, sur la mise en œuvre de l'engagement, mais aussi de SFR au sujet du règlement du prix de cession par Kosc. Dans les mois qui ont suivi, nous nous sommes attachés à obtenir la résolution des difficultés liées au transfert du réseau ; c'était un objectif d'efficacité de l'engagement. C'est ce qui nous a conduits à favoriser un processus de dialogue énergique, qui a été déployé sous l'égide de l'Arcep pour résoudre les difficultés entre Kosc et SFR. Nous avons connaissance de l'engagement de plusieurs contentieux par les deux

parties devant les juridictions commerciales. Nous avons en outre ouvert une saisine d'office pour nous assurer du respect, par SFR, de ses engagements. C'est une procédure qui vise à mettre en œuvre tous nos moyens d'investigation afin de s'assurer que l'engagement est respecté, pouvant déboucher soit sur une sanction soit - ce fut le cas ici - sur une clôture de saisine d'office si nous estimons qu'il n'y a pas eu de faute avérée. Parallèlement à cette procédure de saisine d'office, nous nous sommes attachés à vérifier que le réseau soit effectivement transféré et fonctionne : ce point était important pour nous, indépendamment de la procédure qui pouvait mener à une sanction.

Nos investigations ont suivi un principe, essentiel, mais qui a peut-être pu conduire aux divergences d'appréciation qui ont pu être manifestées de la part du responsable de Kosc : notre cadre a consisté à vérifier que SFR avait bien respecté l'intégralité de ses engagements - aussi bien la lettre que leur esprit et leur effectivité -, mais uniquement ceux contenus dans la décision d'autorisation de l'opération de 2014. Il est clair que Kosc avait une autre interprétation des pouvoirs de l'Autorité de la concurrence et de qu'aurait dû être son office à cet égard. Cette société considérait qu'au-delà de la lettre de l'engagement, SFR aurait dû mettre en œuvre un certain nombre d'actions ou d'obligations diverses fondées sur des bases contractuelles et que nous aurions dû en tenir compte et trancher ce débat dans notre décision. Il s'agit d'un point juridique de désaccord entre la décision de l'Autorité et Kosc. Nous avons procédé à une analyse très fine pour déterminer les obligations de SFR qu'il nous revenait de contrôler. La vérification de l'état de la concurrence sur le marché ne relevait pas de nos prérogatives dans le cadre de ce contrôle, c'était une autre question. Nous pourrions avoir une situation concurrentielle qui semblerait très défavorable, que nous regretterions peut-être, mais pour autant cela ne nous autoriserait pas à sanctionner SFR ou à exprimer notre appréciation sur ce point. Encore une fois, il y a une divergence forte sur ce point entre Kosc et nous : dans la décision nous avons dressé la liste de tout ce que SFR devait respecter au titre de la décision de 2014 et nous avons clairement précisé qu'il pouvait y avoir d'autres obligations à fondement contractuel ou quasi délictuel, mais que celles-ci devraient faire l'objet d'une action contentieuse devant les juridictions compétentes. La décision opère une analyse assez fine de la portée de l'obligation de SFR avec des points assez techniques sur la notion de transfert du réseau. Nous nous sommes notamment interrogés sur le point de savoir si ce transfert, tel que défini par la décision de 2014, devait inclure l'activation du réseau. Une fois notre position arrêtée sur ce point, nous avons regardé ce qu'avait fait Altice en examinant les dates, les preuves ainsi que les arguments qui pouvaient être donnés par Kosc. Ce dernier attendait beaucoup de cette décision et nous a fait part de son insatisfaction quant aux agissements de SFR. Au cours de cette instruction, qui s'est échelonnée sur plusieurs mois, nous avons confronté les éléments matériels, les déclarations d'Altice, de Kosc, du mandataire et de l'Arcep. Nous avons

ainsi consacré un temps assez long à l'examen des procès-verbaux de réserves émis par Kosc pour déterminer les modalités et la légitimité de celles-ci. Vous nous aviez d'ailleurs alertés sur la durée de ce travail d'instruction pendant l'été. Néanmoins, ce travail n'a pas toujours été facilité par les parties, qui nous ont communiqué certains documents assez tard. Je crois au contraire que l'instruction a été très rapide au regard de la complexité des vérifications nécessaires.

Finalement, nous avons constaté que le réseau avait bien été transféré dans les délais impartis. Kosc attendait un certain nombre d'obligations supplémentaires aux engagements, notamment en ce qui concernait l'activation du réseau. Nous avons estimé, pour des raisons juridiques, que ces obligations dont il demandait l'application, ne relevaient pas des obligations au titre de l'engagement.

Enfin, nous avons considéré qu'il n'y avait pas matière à sanctionner Altice et avons donc clôturé cette saisine d'office. En d'autres termes, Altice n'avait commis aucune faute au regard de ses engagements. Nous avons également voulu montrer qu'en l'état du dossier, aucun élément ne justifiait l'ouverture d'une sanction pour non-respect des engagements. Nous avons choisi de ne pas traiter un certain nombre de points qui ne figuraient pas dans l'engagement et qui relevaient d'un contentieux contractuel en cours, indépendamment du contentieux au sujet du paiement de la facture du réseau.

Nous sommes prêts à répondre à toutes vos questions.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Merci Madame la Présidente pour ces explications. Nous comprenons bien que votre périmètre concernait essentiellement la question de savoir si SFR avait tenu ses engagements de 2014. Je vais passer la parole à Patrick Chaize et nos collègues.

**M. Patrick Chaize, président.** – Merci Madame la présidente. Vous avez évoqué avoir reçu Kosc dans le cadre de votre procédure, alors que cette société considérait ne pas avoir été reçue dans un cadre contradictoire. Ma première question concerne le mode d'instruction de votre Autorité. Je voudrais savoir si vous examinez le sujet exclusivement sous l'angle juridique ou si vous mesurez les impacts de votre éventuelle décision sur l'économie globale du secteur et notamment la concurrence.

En second lieu, pouvez-vous nous éclairer sur l'état de la législation ? Considérez-vous que les conditions sont satisfaisantes ? Au contraire, estimez-vous que le législateur devrait vous conférer un pouvoir qui ne soit pas strictement juridique, mais qui embrasse la dimension de la concurrence ?

Ma troisième question est la suivante : selon vous, est-il normal que des offres de gros commercialisées par des opérateurs intégrés soient plus élevées que des offres de détail de ces mêmes opérateurs sur le marché des

entreprises ? Le cas échéant, comment pourrions-nous remédier à cette situation ?

Votre décision a fragilisé Kosc. Maintenant, que fait-on ? Nous avons eu la confirmation à plusieurs reprises, lors de nos auditions, que 100 000 entreprises pourraient se retrouver dans le noir si Kosc était conduite à arrêter son activité. L'OCDE a récemment remis un rapport qui vante le modèle de Kosc. Je souhaiterais que vous puissiez nous donner votre avis sur ce rapport.

En outre, je voudrais que vous nous donniez votre avis sur l'attitude de SFR aujourd'hui, qui nous paraît adopter l'attitude du « coup fatal ». SFR a fait en sorte de bloquer l'ensemble des comptes de Kosc – ce qui est assez paradoxal dans une phase de conciliation.

Enfin, considérez-vous que l'articulation entre votre autorité et l'Arcep mérite d'être clarifiée ?

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Merci. Si vous le permettez, je vous propose de recueillir également les questions de Mme Gruny.

**Mme Pascale Gruny.** – Merci Madame la présidente. Nous nous soucions de la situation des entreprises qui ont un accès au réseau et pourraient, comme l'a dit le président Chaize, se retrouver « dans le noir » demain. Même si la coupure du réseau n'est que temporaire, elle nous paraît inenvisageable, car elle représenterait une forte perte de chiffre d'affaires pour les TPE et PME et aggraverait encore les difficultés rencontrées par les PME dans leur transition numérique, comme évoqué dans le cadre de mon rapport de juillet 2019.

Vous dites que vous avez contrôlé la cession du réseau Completel à Kosc. Nous avons compris que tout allait bien. Or, je relève que la facture de 21 millions d'euros contestée par Kosc ne vise pas la livraison du réseau de SFR, mais l'accès à ce réseau, que cette société n'a pas obtenu, ou tardivement. Je n'ai pas compris ce point, que vous dites d'ailleurs ne pas avoir contrôlé dans le cadre de votre enquête.

Par ailleurs, Orange et SFR ont été sanctionnées à plusieurs reprises. Le niveau des amendes ne me semble pas suffisant par rapport à la richesse de ces deux opérateurs. Kosc risque la disparition de son activité, tandis que SFR n'aurait qu'à supporter une perte exceptionnelle en cas d'impossibilité, pour Kosc, de lui régler la somme demandée.

Je comprends bien le cadre de votre intervention, mais je suis sidérée que des entreprises de taille plus modeste soient menacées de disparition par de plus grands opérateurs. En réalité, il n'y a pas d'autorité de la concurrence !

**Mme Isabelle de Silva.** – J'aurai peut-être un point de vue différent.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Madame la Présidente, si vous le permettez, nous allons recueillir les questions de Mme Anne-Catherine Loisier.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Je reviendrai sur la mission même de l’Autorité de la concurrence et sa saisine en 2014 dans le cadre de l’opération de concentration. En 2019, la concentration est toujours effective. Kosc encourt le risque de ne plus pouvoir poursuivre son activité. Cette situation nous conduit à nous interroger sur la mission de régulation puisque nous risquons de revenir à la case départ et de mettre en difficulté un certain nombre d’entreprises, qui ont particulièrement apprécié la souplesse, la réactivité et l’opérationnalité des services qui leur étaient offerts et qui leur ont permis de se développer d’une manière exceptionnelle.

Je m’interroge sur notre modèle de régulation face à des entreprises multirécidivistes. Nous savons en effet que les entreprises qui assument ce duopole ont été condamnées une trentaine de fois.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Je me permets de compléter cette série de questions. Kosc affirme qu’il n’y a pas eu la possibilité d’un argumentaire contradictoire et qu’ils n’ont pas pu répondre aux arguments de SFR. Est-ce que cela correspond à la déontologie de votre Autorité ? Cela signifie-t-il que vous ne vouliez pas d’auditions contradictoires dans ce dossier particulier ? Enfin, je vous poserai une question technique. Vous avez vérifié les engagements de SFR, à savoir que le réseau était bien livré en l’état, mais n’avez pas vérifié l’activation du réseau. Comment savoir si le réseau fonctionne dans de bonnes conditions si l’activation n’a pas été vérifiée ?

**Mme Isabelle de Silva.** – Je répondrai d’abord à la question du Président Chaize portant sur les moyens dont nous disposons pour vérifier l’impact de notre décision sur la concurrence. Lorsque nous exerçons un pouvoir de vérification du respect d’un engagement, nous intervenons au titre d’une autorité sanctionnatrice. A l’instar du juge pénal, nous devons déterminer s’il y a eu infraction. Même si la décision a des impacts désastreux, notre seul office consiste à déterminer s’il y a eu infraction. Juridiquement, nous ne pouvons absolument pas prendre en compte l’impact de notre décision.

S’agissant des droits de la défense, nous intervenons dans le cadre d’une procédure particulière d’auto-saisine en vue de la constatation d’une infraction. Ce type de procédure donne souvent lieu à des décisions de clôture non motivées. Le contradictoire ne s’applique pas *stricto sensu*, puisque nous n’intervenons pas dans le cadre d’une procédure commerciale. Cette procédure, verticale, s’adresse à SFR et vise à vérifier si l’opérateur a respecté ses obligations. Évidemment, nous avons entendu les deux parties. Dès lors que l’obligation était bilatérale entre Altice et Kosc, il nous fallait entendre les deux opérateurs. Les services d’instruction ont ainsi entendu

Kosc à plusieurs reprises et de façon approfondie, aussi bien par écrit que lors des entretiens dans nos bureaux. Peut-être aurait-il souhaité être entendu davantage, mais je m'inscris en faux contre le discours selon lequel Kosc n'aurait pas été entendu.

Depuis le début, certains dirigeants de Kosc ont fait de cette procédure quelque chose qui n'a pas lieu d'être. Il y a eu une forme d'instrumentalisation, puisqu'ils ont présenté *urbi et orbi* notre procédure comme celle qui allait sauver Kosc. Or, cette procédure n'a pas été créée à cette fin. Je refuse l'idée selon laquelle nous serions responsables de l'échec du *business plan* de Kosc. Je refuse l'idée selon laquelle l'Autorité aurait tué Kosc. Les dirigeants de Kosc ont joué un jeu déplaisant, se permettant des courriels tout à fait déplacés aux membres des services d'instruction – qui confinaient à l'injure et à la diffamation.

Pour revenir au fond du dossier, l'on ne pouvait pas dire que cette procédure était celle qui pouvait sauver Kosc, ni même le marché de gros des entreprises, dès lors qu'il s'agit d'une procédure quasi pénale. Nous sommes absolument limités par le champ des engagements. Peut-être aurait-il fallu rédiger ces engagements différemment en 2014.

**M. Patrick Chaize, président.** – Madame la Présidente, ma question est la suivante : la situation actuelle est-elle satisfaisante ?

**Mme Isabelle de Silva.** – L'exercice qui consiste à définir des engagements, lorsque l'on autorise une opération de concentration, est toujours complexe. Nous essayons de permettre l'entrée sur le marché d'un nouvel acteur, mais parfois, cela ne fonctionne pas, et ce, pour plusieurs raisons exogènes. Le repreneur peut ne pas être au niveau sur le plan capitalistique ou des moyens ; il peut faire de mauvais choix stratégiques. Il ne faut pas considérer qu'il s'agit d'un échec de l'Autorité de la concurrence ni même de l'analyse effectuée en 2014. J'ajouterai qu'en 2014, le transfert a porté sur un réseau cuivre. Or, le contexte technologique a évolué. Kosc a voulu faire de ce réseau autre chose.

Faudrait-il modifier la législation pour mieux prendre en compte la concurrence ? Je ne le crois pas au regard de cette affaire. Nous pouvons faire confiance au marché pour trouver un repreneur si nécessaire, et que l'activité se poursuive. J'estime que le contrôle du respect des engagements fonctionne bien. L'échec d'une reprise est toujours regrettable, mais il existe toujours un aléa. Les pouvoirs de l'Autorité ont selon moi été suffisamment renforcés par la loi Macron de 2015 qui nous a conféré un nouvel outil : le pouvoir de substituer des injonctions à un engagement initial qui a été méconnu. Nous en avons fait usage dans la décision « Faber », par laquelle nous avons non seulement sanctionné Altice à hauteur de 40 millions d'euros, mais lui avons aussi imposé de nouvelles injonctions pour que l'engagement de départ qui n'avait pas été correctement réalisé puisse être

mené à bien. Nous continuons à suivre cet engagement de façon extrêmement rigoureuse

Vous m'avez posé une question plus générale sur le différentiel de prix entre les offres de gros et les offres de détail du marché des entreprises. Cet écart peut sembler licite dès lors que le marché n'est pas régulé. Je partage l'analyse de l'OCDE quant à l'intérêt d'avoir sur le marché un opérateur non intégré. Ce modèle présente de nombreux avantages en termes d'équité, mais sa pérennité n'est pas garantie par le marché et la reprise par un opérateur intégré viendrait en effet y mettre fin. Dans le cadre de nos analyses de marché, nous sommes favorables à ce type de modèle non intégré qui peuvent permettre plus de facilités d'entrée et que nous recommandons quand nous le pouvons, que cela soit au titre des concentrations ou des recommandations de marché.

S'agissant de l'articulation des pouvoirs entre l'Autorité et l'Arcep, je pense que le système français fonctionne bien en dépit de cette péripétie fâcheuse qui pourrait laisser croire que tout le système dysfonctionne. En France, la concurrence sur le « marché entreprises » est moins forte que sur le marché de détail. En revanche, il est peut-être nécessaire d'inventer de nouveaux modes de régulation. Tel est l'objet de nos discussions avec l'Arcep car il n'est pas simple de trouver le bon niveau de régulation. Avec Sébastien Soriano, Président de l'Arcep, nous partageons l'objectif d'un renforcement de la concurrence sur le « marché entreprises », accentué par l'arrivée de nouveaux acteurs sur ce marché. Nous savons bien que le modèle d'un duopole avec un acteur très puissant n'est pas celui qui favorise le plus les prix bas et la qualité. La future loi sur l'audiovisuel marquera sans doute un changement institutionnel important puisqu'elle viendra recomposer les régulateurs audiovisuels. Toutefois, il ne me semble pas nécessaire, à ce stade, de modifier nos pouvoirs respectifs. Je suis fière du processus d'accompagnement qui a été mis en œuvre sous l'égide de l'Arcep, et avec notre soutien constant, pour s'assurer que ce réseau soit transféré et fonctionne, ce qui n'était pas garanti il y a deux ans. Il a fallu l'accompagner par toute une série d'incitations et je pense que la menace de sanction qui pesait sur Altice a pu jouer un rôle positif pour qu'Altice soit vraiment conscient de ses obligations. Nos actions sont complémentaires.

Ce marché a de l'avenir. Il n'y a donc aucune raison que Kosciuszko ne trouve pas de repreneur, indépendamment de l'issue du contentieux commercial que vous avez rappelé. Il m'est difficile de me prononcer à l'avance sur le bon scénario de reprise. Tous les acteurs qui s'intéressent à ce marché, en particulier l'Arcep, chercheront à faciliter une solution qui ne pénalise pas les PME. Cela serait le scénario du pire, mais il n'a pas de raison aujourd'hui que cette activité disparaisse car elle répond à une demande. Peut-être que le plan d'affaire et le dimensionnement des moyens n'ont pas été optimaux, mais il m'est difficile de porter une appréciation interne à ce

sujet et, de mon point de vue d'observateur, je ne pense pas qu'il y ait d'obstacle à ce que cette activité soit reprise et puisse prospérer.

Quant à la question de savoir si les décisions de l'Autorité sont suffisamment dissuasives, je crois que le cumul des sanctions et de l'outil de régulation de l'Arcep nous permet de réaliser un contrôle extrêmement vigilant du marché des télécommunications. La France est, de très loin, le pays de l'Union européenne qui assure la meilleure concurrence sur ce marché. Nous nous intéressons ici au segment de gros - entreprises mais il faut bien noter que des résultats exceptionnels ont été obtenus sur le marché de détail. La sanction de 350 millions d'euros infligée à Orange (plus grande sanction jamais prononcée contre une entreprise à l'époque) a eu un effet extrêmement puissant, d'autant qu'elle a été assortie d'injonctions visant la neutralité totale de l'accès à la fibre par les autres opérateurs. Si un opérateur nous signalait une difficulté ou s'il s'avérait qu'Orange ait pu se favoriser pour l'accès à la fibre, nous réagirions immédiatement. Des modifications structurelles très coûteuses ont ainsi été réalisées par Orange pour mettre en place des mécanismes de « *chinese walls* » dans son système informatique.

Pour ce qui concerne SFR, certains peuvent dire que le montant de 20 millions d'euros représentait une peccadille, encourageant SFR à fauter de façon récidiviste. Tout d'abord les cas de récidive peuvent nous conduire à une aggravation de la sanction. Nous avons déjà prononcé deux sanctions à l'encontre d'Altice. Nous lui avons également infligé une sanction de 80 millions d'euros pour *gun jumping*, ce qui était la première sanction aussi dissuasive au niveau mondial, avec pour résultat des changements vraiment profonds des pratiques des entreprises. Les sanctions conduisent donc réellement les entreprises à modifier leurs comportements, mais ne suffisent pas à garantir le bon fonctionnement du marché.

Puisque vous m'invitez à revenir sur la décision de 2014 pour apprécier si le but recherché a été atteint, franchement je pense que la décision était bonne. Il y avait certes beaucoup de marchés affectés et cela a beaucoup moins bien marché sur ce marché je vous l'accorde tout à fait. Kosc a rencontré des difficultés ; ce n'était peut-être pas le repreneur qui avait les reins les plus solides mais nous n'avons pas toujours le choix entre plusieurs repreneurs. En l'occurrence il s'agissait d'une entreprise qui se créait quasiment ex-nihilo ; la suite aurait été plus facile avec un opérateur ayant déjà les reins solides et les moyens de se développer beaucoup plus vite.

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de remettre en cause le contrôle des concentrations. En revanche, il faut être extrêmement dur - j'allais dire impitoyable - avec tous les non-respects d'engagements. Vous évoquiez l'idée que finalement pour SFR il était facile de « tuer le concurrent » en ne respectant pas ses obligations. Mais je peux vous assurer que nous avons examiné ce dossier sans aucun *a priori* et de manière factuelle. Sans nous laisser influencer par les précédentes sanctions, nous avons recherché les preuves d'un non-respect à l'image de ce que nous avons fait dans l'affaire



« Faber » ainsi que l'éventuelle volonté d'empêcher un concurrent d'arriver. Je crois que l'arrivée d'une nouvelle équipe à la tête de SFR a montré une volonté de traiter correctement la situation. En tout cas, pour ce qui relevait de notre office qui était le transfert effectif du réseau cuivré, nous avons vu les choses mises en œuvre avec beaucoup de sérieux.

Je passerai la parole à Étienne Chantrel pour remettre en perspective la question de l'activation du réseau. Je comprends que cela puisse paraître contre-intuitif si l'on constate que l'on transfère un réseau mais que celui-ci ne fonctionne pas ; cela paraît absurde. Je crois qu'il existe des raisons juridiques pour lesquelles nous ne sommes pas allés jusqu'au bout. Cela peut paraître regrettable. Peut-être à l'époque aurions-nous dû rédiger l'engagement différemment, mais nous étions ensuite tenus par la lettre de l'engagement. En outre, au sujet de l'activation, plusieurs éléments relevaient de la responsabilité d'autres entreprises. Pour résumer il y avait premièrement l'analyse de ce qui pesait sur SFR au titre de l'engagement, et deuxièmement des éléments dépendant d'autres entreprises.

**M. Étienne Chantrel, rapporteur général adjoint et chef du service des concentrations.** – L'engagement proposé à l'époque par SFR et accepté par l'Autorité portait premièrement sur la cession d'un réseau non activé, sans le portefeuille de clients, et deuxièmement sur un réseau de cuivre. La décision de 2014 comprenait une analyse du marché de la fibre par ailleurs. Il y avait donc d'autres engagements qui concernaient la partie « fibre ». Cependant la partie qui justifiait l'engagement de cession de Completel était la partie « marché du cuivre aux entreprises ». Concrètement, le transfert était celui d'un réseau avec un *backbone* en fibres peu dimensionnées et des terminaux en cuivre. Kosc a décidé en toute connaissance de cause, lors du rachat, de transformer ce réseau pour commercialiser de la fibre. Cette transformation n'était pas à la charge de SFR, qui n'avait jamais pris d'engagement en ce sens. Les deux opérateurs ont engagé des discussions contractuelles et signé un contrat de cession en 2015 par lequel ils se sont mis d'accord sur la cession et les transformations à mener au fur et à mesure. En particulier, ils ont convenu que la cession porterait sur un réseau non activé, mais avec un calendrier de cession visant à s'assurer, au fur et à mesure, du bon fonctionnement de chaque boucle lorsqu'elle était cédée. Il faut comprendre ce qui pouvait être imposé à Altice et ce qui ne le pouvait pas l'être. Or, vous le savez peut-être, il y a dans ces réseaux pour entreprises une petite partie de la boucle qui se situe entre le RNO et le RGO – je suis désolé pour l'utilisation de sigles constamment présents dans ce dossier – sur lesquels Orange conserve la pleine responsabilité. Nous ne pouvions donc exiger d'Altice de demander à la place de Kosc le petit bout de câble entre les deux serveurs que sont le RNO et le RGO.

**Mme Isabelle de Silva.** – Ce point est important d'un point de vue juridique : Altice ne pouvait pas obtenir d'Orange qu'il procède au dernier raccordement. C'est un élément important dans l'économie de la décision. Le

réseau cédé a changé de nature du fait de la stratégie de Kosc de proposer un réseau fibre. Ce changement ne pouvait être intégré dans l'engagement datant de 2014. Je pense que beaucoup des désaccords entre Altice et Kosc ont trait à cette fin de terminaison. Par ailleurs, le réseau fonctionne aujourd'hui, ce que l'Arcep s'est attachée à vérifier, dans l'exercice que nous avons décrit, que le réseau, *in fine*, a bien été allumé. Le débat sur le moment auquel ces activations ont été réalisées fait ressortir des points contradictoires entre les deux parties. Il est important de rappeler l'historique de la décision car il peut être surprenant aujourd'hui : on peut être enclin à penser que si le réseau doit être cédé alors il doit fonctionner. Or, encore une fois, l'engagement de SFR était le transfert d'un réseau « nu » sans les clients, et donc sans cette partie de terminaison finale que mentionnait Etienne Chantrel à l'instant.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Nous entendons bien ces aspects techniques, et pour prendre votre formule nous comprenons qu'on ne peut pas décemment demander à Altice de réaliser le dernier raccordement. Cependant, de la même manière, peut-on décemment demander à Kosc de payer la somme attendue alors que l'outil cédé n'est pas opérationnel ? Avez-vous appliqué le même raisonnement en termes de faisabilité ?

**Mme Isabelle de Silva.** – Nous n'avons pas été saisis de ce contentieux. Depuis le début nous avons été informés par les parties du contentieux qui porte sur le règlement de vingt millions d'euros et plus largement du contentieux contractuel. Ce n'est pas pour me défausser de ce sujet mais il y a quelque chose qui échappe à l'office de l'Autorité : c'est le jeu de relations entre Kosc et Altice sur la rémunération liée au transfert du réseau et sur ce qui était attendu de chacun. Clairement, nous n'avons pas les éléments dans notre dossier pour dire si cette facture est légitime et s'il faut la payer ou non. Je crois qu'une juridiction est saisie et honnêtement nous n'avons pas d'élément à vous donner pour déterminer quelle partie a raison sur ce point très particulier. Nous avons bien pris soin dans notre décision de ne pas aller préempter ce débat dans un sens ou dans un autre car cela n'est pas notre office, c'est un contentieux contractuel. C'est peut-être un élément de complexité du dossier qui peut se retrouver dans d'autres dossiers : celui-ci n'a rien d'exceptionnel de ce point de vue. Ce qui est exceptionnel c'est d'être arrivé aussi loin dans les désaccords, ce qui explique que les relations sont devenues aussi conflictuelles, alors que parfois les entreprises parviennent à se mettre d'accord et à résoudre leurs différends.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Depuis que vous avez rendu votre décision, la situation s'est tendue entre SFR et Kosc. Les poursuites en vue d'une saisie sur le compte de Kosc affaiblissent ce petit concurrent de SFR. Ne s'agit-il pas d'une pratique anticoncurrentielle à dénoncer également ?

**Mme Isabelle de Silva.** – Depuis à peu près deux ans que nous suivons ce dossier, nous avons constaté beaucoup de périodes de tensions

assez vives. Nous avons toujours veillé à nous placer au-dessus des batailles verbales ou judiciaires pour privilégier l'intérêt du marché et sortir par le haut de cette situation. Il nous paraissait important que tout le processus d'activation et de finalisation de la cession du réseau soit mené à bien. Il n'a pas été facile de mettre tout le monde autour d'une table à l'Arcep car lorsque nous avons commencé à regarder ce dossier, les relations étaient plus que belliqueuses. Nous avons essayé, au-delà de l'exercice que je mentionnais, d'effectuer toujours une mission de bons offices, afin que les conflits entre entreprises ne se fassent pas au détriment de la concurrence sur le marché. Je ne sais si la situation est pire qu'il y a deux ans. Il me semble tout de même que la situation s'est améliorée pendant le processus de transfert, qui a été accompagné par le mandataire et l'Arcep. Nous avons vu des progrès et nous n'espérons pas forcément, il y a quelques mois, être en situation de pouvoir déclarer que le réseau fonctionne : c'est un acquis qui n'était pas garanti.

Chaque entreprise mène sa stratégie comme elle le souhaite. Existe-t-il une pratique anti-concurrentielle de la part de SFR ? Nous restons bien sûr très vigilants et si nous constatons de la part de SFR une volonté de nuire à son concurrent, une telle pratique pourrait relever du Code de commerce. Pour le moment, il ne nous est rien remonté qui nous paraisse susceptible de relever de cette qualification. Mais nous restons encore une fois très vigilants car notre office consiste à vérifier que l'engagement a été mené à bien et, au-delà, nous souhaitons une concurrence effective sur le marché des télécoms. Nous suivons donc ce dossier avec beaucoup d'engagement. Au-delà de la description juridique et de la procédure de la saisine d'office nous avons fait tout notre possible - allant au-delà de ce qui était juridiquement nécessaire - pour faciliter les relations entre les deux entreprises. Ces dernières attendaient beaucoup de nous, parfois quasiment jusqu'à nous demander de présenter leur *business plan* aux investisseurs ou autre, ce qui n'était pas non plus notre rôle. Certains, comme Kosc, sont peut-être insatisfaits mais j'ai la conscience tranquille, nous avons vraiment été au maximum de ce que nous pouvions faire. Nous regrettons comme vous la situation actuelle sans être totalement désespérés pour l'avenir. Nous pensons qu'une reprise pourra peut-être avoir lieu ; il serait vraiment dommage que ces actifs soient jetés à la poubelle. Nous pouvons encore sortir par le haut si l'on trouve un repreneur permettant à cette entreprise de repartir de l'avant. Même si cela sort du rôle de l'Autorité *stricto sensu*, si nous pouvons à cet égard faciliter les choses, bien sûr nous pourrions y contribuer..

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Merci Madame la Présidente. Comme vous, nous souhaitons que la concurrence s'exerce, et ce non pas pour Kosc mais pour le bénéfice des 100 000 entreprises qui pourraient se retrouver demain sans accès à Internet, peut-être pendant plusieurs semaines. C'est pour nous une vraie préoccupation. Nous serons satisfaits si Kosc fait l'objet d'une reprise. Encore faudrait-il que le réseau ne soit pas confié à un grand opérateur, sinon nous nous retrouverions à la case départ

et la concurrence ne s'exercerait pas mieux. Nous vous remercions de votre éclairage sur ce dossier complexe.

## **B. COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DU 16 OCTOBRE 2019**

### **1. Audition de M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) accompagné de MM. François Lions, membre du collège, et Adrien Laroche, chef de l'unité marchés entreprises**

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Monsieur le Président, Mes chers collègues, Messieurs, nous poursuivons notre série d'auditions consacrées à la question : « *Comment garantir l'accès des PME à des réseaux et services numériques efficaces ?* » Ces auditions s'inscrivent dans la continuité du rapport de notre collègue Pascale Gruny sur l'accompagnement de la transition numérique des PME. À l'occasion de ces travaux, nous avons été frappés par la répétition des « stratégies nocives » des grands opérateurs historiques dont les premières victimes sont les PME (coûts élevés pour être raccordés à la fibre, immeubles d'entreprises régulièrement « oubliés », service universel dégradé...). Le rapport soulignait également le rôle très positif joué par Kosc, nouvel opérateur neutre sur le marché de gros pour les entreprises.

Aussi, les récentes décisions quasi concomitantes de l'Autorité de la concurrence et de la Banque des territoires nous ont interpellés, car elles placent Kosc dans une situation très délicate et nous avons entendu à cet égard les vives inquiétudes des agrégateurs de réseaux et de services de télécommunication. La disparition de Kosc ou son rachat par un grand opérateur également présent sur le marché de détail serait en quelque sorte un retour en arrière et le signal qu'une meilleure concurrence sur le marché des télécommunications semble quasiment impossible.

Pour alimenter notre réflexion, nous avons déjà entendu la semaine dernière les représentants de Kosc, des entreprises de services numériques et la présidente de l'Autorité de la concurrence. Même si nous comprenons les contraintes juridiques s'imposant à l'ADLC, les propos de sa présidente ne nous ont pas vraiment rassurés, car ils donnent le sentiment que l'Autorité ne prend pas en compte l'impact économique de ses décisions et qu'elle n'a pas à se préoccuper des conséquences qui affaibliraient la concurrence. Si nous ajoutons à cela des procédures d'instruction longues et des sanctions peu dissuasives, nous pouvons avoir l'impression que nous laissons finalement les grands opérateurs devenir des « entreprises multirécidivistes ».

C'est pourquoi nous sommes heureux de pouvoir vous entendre aujourd'hui. Pouvez-vous peut-être nous rappeler brièvement comment l'action de l'Arcep, que vous présidez, s'articule avec celle de l'Autorité de la concurrence, avant de nous livrer votre analyse de la situation actuelle du marché « entreprises » des télécoms ? Patrick Chaize, président du groupe d'études sur le numérique, puis d'autres sénateurs présents vous poseront ensuite leurs questions.

**M. Sébastien Soriano, président de l'Arcep.** - Merci Madame la Présidente. Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, je suis accompagné de M. François Lions, membre du collège, qui suit particulièrement le marché des entreprises, et de M. Adrien Laroche, chef de l'unité marchés entreprises de l'Arcep.

Les questions que vous posez sont tout à fait légitimes et rejoignent très fortement la préoccupation de l'Arcep. En effet, nous ne sommes pas satisfaits de l'état de la concurrence sur le marché des entreprises. L'Arcep a été créée en 1997, à l'époque sous le nom d'Autorité de régulation des télécommunications, pour créer pro-activement une concurrence sur le marché. L'Autorité de la concurrence a un pouvoir transverse qui s'applique à l'ensemble des secteurs de l'économie. C'est un pouvoir qui intervient non en continu sur les secteurs, mais au coup par coup, soit pour réprimer des pratiques anti-concurrentielles, en cas d'abus de position dominante ou d'entente, soit pour accepter ou conditionner des concentrations. En revanche, le régulateur sectoriel entretient une relation continue avec son marché et prend des décisions en continu. C'est une première différence.

La seconde différence est liée au fait que l'Autorité de la concurrence ne peut intervenir vis-à-vis d'un monopole ou d'une entreprise dominante que lorsqu'il commet un abus. Cette position ne permet pas pro-activement de créer de la concurrence où il n'y en a pas. Un régulateur sectoriel est indispensable pour créer la condition de l'accès de nouveaux entrants aux ressources principales, c'est-à-dire les infrastructures essentielles qui conditionnent l'accès au marché.

Dans le cadre des télécommunications, il s'agit de l'accès au réseau du cuivre qui a permis le dégroupage au niveau local ou l'accès à des ressources telles que les fréquences ou les numéros. Il faut aussi permettre l'interconnexion entre les différents opérateurs pour que la diversité ne se traduise pas par des « silos » qui seraient une perte de valeur pour les utilisateurs. C'est un métier de régulateur sectoriel qui a justifié la création de l'Arcep, mais cette démarche ne se substitue pas à l'action de l'Autorité de la concurrence qui reste compétente pour sanctionner des pratiques anticoncurrentielles et autoriser les concentrations.

Depuis vingt ans, le secteur des télécommunications a connu une belle ouverture du secteur de la concurrence en France. En effet, le pays compte quatre opérateurs nationaux puissants, et qui investissent fortement.

Le marché grand public bénéficie d'une concurrence vive. La France est considérée comme l'un des marchés les plus concurrentiels d'Europe et du monde. Pour faire face aux défis de la fibre, de la 4G et demain de la 5G, le secteur a accru ses investissements de 40 % au cours des quatre dernières années. Le niveau d'investissement dans les télécommunications est extrêmement élevé en France. L'Arcep est donc relativement satisfaite de la dynamique du marché des télécommunications.

Malheureusement, cette dynamique n'est pas aussi forte sur le marché des entreprises pour un certain nombre de raisons. Cette situation est notamment liée au fait que le marché s'est structuré autour de deux acteurs privés, Orange surtout et SFR, la taille du premier étant plus importante. Bouygues Telecom s'est investie sur le marché des entreprises, notamment du téléphone fixe, il n'y a que quelques années. Cet acteur se situe dans une phase de montée en puissance. Free, du groupe Iliad, n'a pris la décision que l'an dernier d'entrer sur le marché des entreprises en réalisant une acquisition.

Nous ne bénéficions pas de la même puissance concurrentielle que sur le grand public, ce qui n'est pas satisfaisant pour l'Arcep. Nous avons reçu des signaux favorables venant des sociétés Bouygues et Free qui nous amènent à penser que les quatre grands acteurs dont la concurrence est très bénéfique sur le marché du grand public sont très engagés sur le marché des entreprises. Nous sommes raisonnablement confiants. Les signaux positifs encourageant la concurrence.

Concernant ce marché des entreprises, nous avons néanmoins souhaité mettre l'accent sur la concurrence et la technologie. Le rapport sur la transition numérique des PME de votre Délégation aux entreprises souligne, à juste titre, que la France est mal classée quant à l'utilisation des ressources numériques par les PME. Ces ressources sont parfois dépendantes d'utilisation de services de *customer relationship management* (gestion de la relation client) ou du *cloud*. Pour cette raison, nous avons voulu développer la concurrence et encourager l'accès des PME et TPE à la fibre. À l'heure actuelle, trois quarts des lignes des entreprises sont supportés par le cuivre, à haut débit, ce qui limite potentiellement la capacité des PME à s'engager dans la transition numérique.

Pour cette raison, nous avons mis un accent particulier sur la fibre. L'Arcep utilise un processus, les « analyses de marché », mené tous les trois ans, sous le contrôle de la Commission européenne, après avoir reçu l'avis de l'Autorité de la concurrence et plusieurs consultations publiques. Ce processus complexe dure environ un an entre le lancement et la prise de décision. Il nous amène à prendre des décisions juridiquement contraignantes qui visent uniquement les opérateurs puissants. Cette régulation est « asymétrique ». Des obligations horizontales s'appliquent à tous les opérateurs de la même manière, par exemple la portabilité des numéros ou le respect d'un certain nombre de principes de protection des

consommateurs. Certaines obligations ne sont imposées qu'aux opérateurs puissants, c'est-à-dire Orange dans le domaine du fixe. C'est de cette manière que sont créées pro-activement les conditions permettant l'émergence de la concurrence.

Afin de permettre la numérisation des PME et l'accès massif à la fibre, nous avons adopté à la fin de l'année 2017 une batterie de mesures ambitieuses pour créer pro-activement ce marché concurrentiel. Le marché de la fibre est porté historiquement par des déploiements dédiés. La boucle locale optique dédiée (BLOD) est liée au fait que l'opérateur déploie pour raccorder le site d'une entreprise une fibre exprès pour celle-ci, ce qui présente un coût important en mobilisant le génie civil ou des techniciens. En outre, la redondance impose parfois de déployer en parallèle deux réseaux.

Le plan France Très haut débit prévoit l'arrivée du FttH (*Fiber to the Home*, ce qui signifie « Fibre optique jusqu'au domicile »), la fibre jusqu'à l'abonné dans tous les immeubles. Nous avons voulu utiliser ce déploiement pour favoriser la concurrence sur la fibre mutualisée. Nous y voyons deux avantages. Tout d'abord, la fibre étant mutualisée, les coûts sont partagés entre le grand public et les professionnels. Une partie du réseau est partagée entre les deux marchés, et le marché professionnel peut bénéficier de synergies extrêmement importantes, ce qui offre potentiellement l'accès à la fibre à moindre coût. Le second avantage est qu'il existe un écosystème d'acteurs autour du FttH, qui peut adresser ce marché des entreprises.

Nous avons décidé de créer pro-activement un espace économique, c'est-à-dire des opportunités entrepreneuriales, pour des acteurs s'immiscant entre deux niveaux de la chaîne de valeur. Ces acteurs sont en mesure de louer des infrastructures ou de co-investir dans des infrastructures avec les opérateurs qui déploient la fibre, principalement Orange et SFR, mais notamment des réseaux d'initiative publique, et de revendre cet accès sous la forme d'un accès activé non aux entreprises, mais à des opérateurs existant sur ce marché, notamment par la fibre dédiée, en vendant des accès au cuivre, et qui pourraient vendre de l'accès à la fibre en bénéficiant des synergies de coût. L'objectif de cette démarche est de diviser par cinq le prix d'une fibre pour une PME. Le FttH en cours de développement sur le marché des entreprises est cinq fois moins coûteux que ne l'était la fibre dédiée, laquelle s'aligne peu à peu sur les tarifs de la fibre mutualisée.

Cette stratégie est neutre, c'est-à-dire que l'Arcep ne choisit pas les acteurs, contrairement au téléphone mobile pour lequel une fréquence est attribuée contre une contrepartie. Dans le domaine de l'analyse des marchés, tous les opérateurs peuvent bénéficier de l'ouverture de l'espace économique. Un acteur, Kosciuszko, s'est particulièrement engagé dans cet espace en étant uniquement un acteur de gros. Cette société a proposé des offres activées aux petites entreprises, en s'interdisant de vendre lui-même sur le marché des entreprises. Ce modèle *wholesale only* permet d'éviter les

discriminations : lorsqu'il intervient à la fois sur le marché de gros et le détail, un acteur peut se servir à son propre avantage, ce qui peut biaiser le jeu concurrentiel. Kosc a privilégié cette approche *wholesale only*.

Cette stratégie n'était pas un prérequis pour l'Arcep qui souhaitait avant tout créer un espace économique pour les acteurs présents sur ce marché de gros, qu'ils soient ou non présents sur le marché de détail. Kosc n'est pas le seul acteur à avoir saisi l'opportunité ouverte par l'Arcep. Bouygues Telecom accède aux mêmes offres que Kosc sur les offres activées.

Telle était la stratégie de l'Arcep lors de la mise en place de ces instruments en 2017. Par rapport à notre ambition de 2017, l'Arcep constate une évolution très encourageante. Kosc a déployé un réseau de fibre avec une éligibilité de 85 %.

**M. Adrien Laroche, chef de l'unité marchés entreprises.** - L'éligibilité totale d'au moins une offre de gros activée a évolué de 11 % à la fin du premier semestre 2017 à 85 % à la fin de l'année 2019. Les éléments à disposition de l'Arcep laissent penser que ce taux devrait encore augmenter au fil du temps.

**M. Sébastien Soriano.** - Cette évolution signifie que notre stratégie d'ouverture d'un marché de gros activé fonctionne raisonnablement bien. L'éligibilité s'est énormément étendue. Nous avons eu la bonne surprise de voir Bouygues s'engager également sur ce marché et quatre acteurs d'infrastructures sont maintenant présents sur le marché des entreprises, Orange et SFR qui possèdent leur infrastructure de fibre, Kosc qui loue cette infrastructure et la vend, et désormais Bouygues Telecom. L'objectif était d'avoir au moins trois acteurs, étant donné que nous pensons que la concurrence commence à trois acteurs dans le secteur des télécommunications. Le duopole est une situation relativement insatisfaisante. En conclusion, nous sommes plutôt satisfaits de l'évolution des opérations en tenant compte de ces éléments macroscopiques.

Néanmoins nous avons des éléments de vigilance. Le premier élément est la situation de Kosc, acteur relativement récent, donc fragile. Nous sommes vigilants que Kosc ait accès aux offres de gros, notamment dans sa relation avec Orange, pour être présent sur le marché. Je tiens à souligner que l'Arcep a agi en bon office dans la relation entre Kosc et SFR. Suite à la décision de l'Autorité de la concurrence dans le cadre de la concentration entre Numericable et SFR, ce dernier a eu l'obligation de céder le réseau de Completel à Kosc. Cette cession n'a pas été effective, techniquement, durant de nombreux mois. L'Arcep a mis en place des réunions trilatérales avec SFR et Kosc pour exécuter la cession, ce qui a permis à ce processus de se mettre en place dans un délai de quelques semaines.

Nous sommes bien entendu attentifs à la situation de la société Kosc. Pour autant, l'Arcep n'a pas à lier sa stratégie de marché à un acteur en



particulier. L'espace économique ouvert pour l'activité telle celle de Kosc reste ouvert. Si, par le concours des circonstances, l'activité de Kosc devait être transférée à un autre acteur du marché, il n'y aurait pas de raison de traiter la situation différemment. Nous sommes très vigilants. Compte tenu de la marque d'intérêt de nombreux acteurs du marché des entreprises, l'Arcep est raisonnablement confiante que l'aventure ouverte par Kosc continue par cet acteur ou un autre. Les éléments de contexte font que l'aventure pourrait continuer quoi qu'il arrive à la société Kosc.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Merci beaucoup. Patrick Chaize vous prie de l'excuser quelques minutes, car il a dû défendre des amendements en séance. Tout d'abord, nous souhaitons poser une question technique. Lors du transfert du réseau de SFR à Kosc, celui-ci n'était pas activé. Est-ce normal de céder un réseau, ou tout autre outil, sans savoir s'il est en ordre de marche ? Cette situation nous a interpellés.

**M. Sébastien Soriano.** - Je ne peux répondre à votre question pour des raisons factuelles. Il faudrait que le collège de l'Arcep délibère sur des faits qui lui seraient soumis, ce qui amènerait l'Arcep à pouvoir prendre une position officielle. Aujourd'hui, aucun élément objectif ne me permet de me prononcer sur cette situation.

Je ferai un commentaire général sur l'articulation entre le droit à la concurrence et la régulation sectorielle. Dans cette affaire, l'Arcep n'a pas eu de rôle officiel sur la mise en œuvre de l'injonction émise par l'ADLC, prévue dans la concentration. L'Arcep et l'Autorité de la concurrence ont fait évoluer leurs pratiques par la condamnation très importante d'Orange dans ce secteur du marché des entreprises, amenant l'Autorité de la concurrence à imposer à Orange l'ouverture d'un certain service. Un échange de courrier avec la présidente de l'Autorité de la concurrence a amené celle-ci à demander à l'Arcep de veiller à la bonne exécution de cette injonction.

Nous aurions pu imaginer au moment du contrôle de la concentration entre SFR et Numericable, qu'un tel mécanisme puisse être mis en place, auquel cas l'Arcep aurait veillé à la bonne exécution de cette injonction. Elle se serait prononcée sur cette procédure de respect des engagements qui aurait pu nous permettre de jouer un rôle dans l'exécution. Orange avait déposé une question prioritaire de constitutionnalité sur le sujet. La pratique n'était pas établie entre l'Autorité de la concurrence et l'Arcep pour permettre à cette dernière de jouer ce rôle.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Apporterez-vous un correctif à l'avenir ?

**M. Sébastien Soriano, président de l'Arcep.** - Oui. Les institutions en ont désormais la faculté, puisque nous l'avons fait dans un cas particulier. Vous pourriez envisager dans un cadre législatif qui vous paraîtrait pertinent de vous demander si le mécanisme peut être formalisé dans la loi,

mais je ne suis pas en train de le solliciter, mais ce serait une possibilité. Dans le cas précis, nous n'avons pas pu jouer ce rôle.

Par ailleurs, nous n'avons pas été saisis pour avis dans le cadre de la procédure ouverte par l'Autorité de la concurrence qui s'est autosaisie avant de refermer cette procédure. Il n'y a pas eu de non-lieu. L'Autorité de la concurrence ne s'est pas prononcée sur le fond de la pratique. Elle n'a pas saisi l'Arcep pour avis alors qu'elle doit le faire lorsqu'elle doit se prononcer pour pratique anticoncurrentielle. Elle n'est pas obligée de le faire dans le cadre d'une autosaisine pour examiner le respect d'un engagement.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Elle peut le faire.

**M. Sébastien Soriano.** - Certes, mais elle ne l'a pas fait en l'occurrence. Cette faculté n'a pas été utilisée par l'Autorité de la concurrence. Nous aurions pu avoir connaissance du dossier et nous exprimer. Je suis obligé d'émettre une réserve de fond étant donné que le collègue de l'Arcep n'a pas été officiellement saisi du fond du dossier. Pour cette raison, je ne peux me prononcer sur la question que vous posez.

**Mme Pascale Gruny.** - J'entends votre propos, mais pouvez-vous nous aider ? L'Autorité de la concurrence soutient qu'elle a simplement vérifié la vente de Completel de SFR à Kosc. En revanche, elle n'a pas vérifié si les accès au réseau étaient opérationnels. Elle n'a pas saisi l'Arcep pour vérifier ce point.

Comme toute autre entreprise rencontrant des difficultés, Kosc a saisi le Tribunal de commerce. Qui pourra confirmer que SFR avait donné l'accès au réseau à Kosc ? SFR soutient que Kosc avait la possibilité d'accéder au réseau, raison pour laquelle cette société a émis des factures de 21 millions d'euros. Alors que Kosc refuse de payer cette somme en l'absence d'accès. Qui pourra vérifier si l'accès existait ou non ? Le litige est très coûteux pour une entreprise récente, ce qui porte préjudice à cette entreprise, étant donné que les actionnaires de Kosc ont refusé de réinvestir dans cette entreprise. Qui pouvons-nous interroger sur ce sujet ? L'Autorité de la concurrence soutient que SFR a cédé un réseau à Kosc pour favoriser la concurrence et considère qu'il était ouvert.

**M. Sébastien Soriano.** - Il est possible que le Tribunal de commerce prenne une décision. L'Arcep peut être saisie le cas échéant *amicus curiae* par le juge. Nous pourrions, si c'était le cas, apporter une expertise en la matière.

**Mme Pascale Gruny.** - Pourriez-vous valider que l'accès au réseau a été ouvert ou non ? Vous pourriez vous prononcer sur ce sujet ?

**M. Sébastien Soriano.** - Il est difficile de se prononcer *in abstracto*.

**Mme Pascale Gruny.** - Êtes-vous les seuls experts à pouvoir être saisis par le Tribunal ?

**M. Sébastien Soriano.** - Le mandataire a vraisemblablement établi un certain nombre de faits. Ce rapport serait peut-être susceptible de permettre au Tribunal de commerce de se prononcer. J'ai travaillé longuement à l'Autorité de la concurrence. Vous soulignez que son analyse en droit ne tiendrait pas compte du contexte économique. Isabelle de Silva a dû vous expliquer ce sujet. Il y a deux temps dans une enquête. Le premier est celui de l'appréciation de la concentration, pour savoir si elle est possible et identifier les contreparties nécessaires. Ce temps conduit à une appréciation globale du contexte économique. L'étape suivante concerne le contrôle.

Dans celui-ci, l'Autorité de la concurrence considère qu'il n'y a pas de matière. L'Autorité a une appréciation limitée de ce contrôle. Elle ne peut rouvrir la question initiale qui l'a amenée à prononcer l'injonction. Elle est tenue par le texte lui-même. Si le texte est insuffisamment précis ou qu'il laisse une marge de manœuvre à l'opérateur, c'est trop tard. Il n'est pas possible de revenir sur ce sujet étant donné que l'autorisation a été donnée. Le cas d'espèce est peut-être issu d'une frustration, mais je ne veux pas me prononcer sur ce sujet.

**Mme Pascale Gruny.** - Au cas où Kosc disparaîtrait, d'autres entreprises peuvent-elles reprendre ce marché et leurs clients ? Vous parlez de Bouygues, Orange et SFR. Il ne faudrait pas qu'il y ait un acteur unique sur ce marché. Kosc s'adressait à de plus petites entreprises. Mon rapport sur la transition numérique pour les TPE et PME avait souligné des besoins importants et une question de coût, qui reste essentielle pour ces entreprises.

**M. Sébastien Soriano.** - La société SFR est présente sur le marché de gros. La société Orange le sera peut-être un jour. Cette hypothèse ne doit pas être exclue. Nous ne sommes pas particulièrement demandeurs qu'Orange soit présente sur le marché de gros qui est en train de s'ouvrir. La priorité est le développement d'offres alternatives à celles d'Orange, mais rien n'interdit à cet opérateur d'être présent sur ce marché. Ce n'est pas notre priorité. L'objectif est qu'il y ait un marché de gros concurrentiel. Les opérateurs d'entreprises qui achètent des offres activées doivent avoir non seulement une offre activée, mais aussi le choix, étant donné que le choix et la concurrence constituent les meilleures garanties pour un accès pérenne. Si l'activité de Kosc s'arrêtait, il resterait SFR et Bouygues. Il est aussi probable que l'activité de Kosc se poursuive dans d'autres mains si l'avenir de cette société n'était pas assuré.

**Mme Pascale Gruny.** - Il serait choquant que l'activité de Kosc soit reprise par SFR alors que cette dernière avait dû céder son réseau à la première.

**M. Sébastien Soriano.** - Si Kosc était acquis par un autre opérateur, cette procédure entraînerait une nouvelle concentration qui pourrait être de nouveau contrôlée par l'Autorité de la concurrence si la nouvelle affaire

franchissait le seuil de concentration. Pour cette raison, je ne suis pas certain que SFR pourrait racheter Kosc.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Notre souci concerne toutes les PME qui ne seraient plus servies par Kosc. Nous avons auditionné des entreprises sur le sujet. Que se passera-t-il pour elles si l'activité de Kosc s'arrête brutalement ? Ces PME sont extrêmement nombreuses.

**M. Sébastien Soriano.** - Il n'existe pas de précédent dans le secteur. Un grand nombre d'entreprises ont connu des difficultés depuis vingt ans. Il y a eu énormément de rachats et de fusions-acquisitions dans le secteur. Les sociétés Club Internet, Cegetel, 9 Telecom, Télé2, etc., nous rappellent des souvenirs. Ces opérateurs ont quitté le marché sans soulever de problème de continuité, étant donné que ce n'est pas dans l'intérêt du cédant de couper l'accès au service de ses utilisateurs. Pour cette raison, je ne vois pas pour quelle raison nous aurions une rupture du service. Je suis plutôt confiant.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Nous parlons d'accès à internet. Une entreprise privée d'internet un jour connaîtrait une situation catastrophique. Être privé d'internet plusieurs jours serait pire. Ce n'est pas la même situation que pour l'accès au téléphone fixe autrefois.

**M. Sébastien Soriano.** - Ce n'est pas le sujet selon moi. Il se pose en cas de la liquidation d'une entreprise, mais la plupart du temps, lors d'une cession, une entreprise est vendue avec ses clients, et c'est dans l'intérêt du repreneur de conserver la clientèle. Notre rôle serait de garantir un accès aux infrastructures sous-jacentes. En cas de difficulté pour le réseau d'Orange ou de SFR, des procédures permettent que l'Arcep garantisse l'accès aux infrastructures, y compris dans un cadre d'urgence.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - En ce qui concerne l'actualité de Kosc, avez-vous un avis sur le refus de prêt par la Banque des territoires ? Échangez-vous régulièrement avec cette banque ?

**M. Sébastien Soriano.** - Nous avons des relations régulières avec la Banque des territoires, avec la Caisse des Dépôts, qui est un investisseur important des réseaux d'initiative publique. Cet acteur fait partie de notre écosystème. En revanche, nous n'avons pas à intervenir sur les questions actionnariales. Nous n'avons pas à émettre d'avis sur les décisions d'investissement de la Banque des territoires.

**M. Patrick Chaize, président.** - Merci Madame la Présidente. Tout d'abord, je vous présente mes excuses de m'être absenté pour des besoins de séance. Je vous prie de m'excuser en cas de redite avec les questions posées par Madame Élisabeth Lamure. J'interviendrai sur quelques points. Vous avez évoqué, Monsieur le Président, être insatisfait des conditions de marché. Je partage ce point de vue. Quelles pistes pensez-vous ouvrir ou rouvrir pour apporter les réponses à ce contexte ?

Vous avez été à l'initiative de la mise en place du modèle Kosc qui est issu d'une contribution des deux autorités, l'Autorité de la concurrence et l'Autorité de régulation. La situation dans laquelle nous sommes peut être perçue comme un échec. Partagez-vous ce point de vue, et sinon, pour quelle raison n'est-ce pas un échec ?

Vous avez exprimé lors d'une audition récente devant le Sénat le fait d'être favorable au modèle conçu par la société Kosc, considéré comme le « bon modèle ». Confirmez-vous ce choix devant cette commission ? Que prévoyez-vous pour l'avenir ?

Enfin, la société Kosc risque de disparaître de façon assez brutale. Quelle mesure transitoire pouvez-vous mettre en place le cas échéant pour maintenir le service auprès des entreprises ? Si le service était arrêté, un grand nombre d'entreprises de nos territoires seraient placées dans une situation assez catastrophique.

**M. Sébastien Soriano.** - En réponse à la dernière question à laquelle je venais de répondre, je rappelais qu'il y a eu quantité d'entreprises en difficulté et de fusions-acquisitions en vingt ans, et qu'il n'y a jamais eu d'interruption de service. En effet, ce n'est pas dans l'intérêt de l'entreprise cédante et de celle qui acquière que ce type de situation se produise. Le cas échéant, nous aurions des leviers pour garantir l'accès aux infrastructures d'Orange et de SFR, mais non sur la fourniture du service en aval. Quoiqu'il en soit, cette situation ne s'est jamais produite. Je ne vois pas matière à s'alarmer particulièrement.

En ce qui concerne les pistes pour améliorer les conditions de marché, des développements sont en cours pour compléter la panoplie des offres par lesquelles les opérateurs concurrents d'Orange sont susceptibles de servir le marché, pour améliorer en permanence les offres de gros. Nous sommes passés de 11 % à 85 % de prise FttH sur lesquelles une offre de gros est disponible. La tendance est plutôt favorable.

En revanche, nous ne sommes pas convaincus que toutes les garanties sont appliquées concernant la question de non-discrimination, notamment de la part d'Orange. Ce marché des entreprises est très complexe, avec une dimension de service sur mesure, et un besoin de contact territorial très fin. La surveillance d'Orange est particulièrement difficile sur ce marché. L'Arcep emploie 170 personnes. Nous ne pouvons pas envoyer des salariés de l'Arcep dans chaque zone d'activité pour vérifier quels sont les tarifs d'Orange, si cette société accorde des remises, si elle utilise une information sur le gestionnaire d'infrastructure pour son activité commerciale. Nous avons ouvert ce sujet dans le cadre du prochain cycle d'analyse de marché. Nous devons nous prononcer l'an prochain sur l'éventuelle nécessité de renforcer les garanties de non-discrimination sur le marché des entreprises.

L'Arcep n'a pas pour ambition de mettre en place une séparation fonctionnelle dans l'entreprise, c'est-à-dire de séparer de manière fonctionnelle ses activités entre gros et détail. Nous ne souhaitons pas l'imposer à Orange étant donné que la concurrence sur le marché du grand public nous paraît globalement satisfaisante. En revanche, sur le marché des entreprises, nous pourrions prendre cette mesure de non-discrimination l'an prochain. La question est ouverte. Le sujet est devant nous.

Le modèle de Kosc est-il un échec ? Non. Nous avons deux acteurs d'infrastructure, alors que nous en avons quatre aujourd'hui. Quand bien même la société Kosc n'irait pas au bout, nous avons créé une dynamique. Les acteurs évoluent. Nous avons un engagement de Bouygues et d'Iliad d'entrer sur le marché. Les quatre opérateurs majeurs sont fortement engagés sur le marché des entreprises. La dynamique de marché reste positive et forte à moyen terme.

Le modèle de Kosc est-il bon ? Le modèle *wholesale only* est toujours préférable, car il donne la garantie qu'il sera présent sur le marché de gros qui constitue sa seule activité, mais nous n'en avons jamais fait un prérequis. Il est extrêmement bénéfique dans les zones où il est appliqué. Néanmoins, ce n'est pas la seule manière de faire fonctionner un marché de gros.

Nous avons noté d'autres expériences sur lesquelles le marché de gros fonctionne sans s'appuyer sur le *wholesale only*. Dans le domaine du mobile, les MVNO (*Mobile Virtual Network Operator*, opérateur de réseau mobile virtuel) comme La Poste Mobile, Energy Mobile ou CIC Mobile, sont des acteurs assez importants, qui louent les infrastructures des quatre grands opérateurs sans être pour autant *wholesale only*. Ce sont des opérateurs verticalement intégrés, présents à la fois sur le marché de gros et de détail, et qui génèrent un chiffre d'affaires important par le truchement de la concurrence. La Poste Mobile représente 1 million de clients. C'est un *business* important. La Poste Mobile sait faire jouer la concurrence entre les opérateurs pour obtenir de meilleures conditions. Les opérateurs de gros peuvent avoir une incitation à bien traiter leurs clients. Cette dynamique du marché de gros peut fonctionner de manière satisfaisante sans avoir d'acteur *wholesale only*. En conclusion, le *wholesale only* est préférable, mais nous n'en faisons pas un prérequis absolu.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Merci beaucoup. Souhaitez-vous ajouter un propos ?

**M. François Lions, membre du collège.** - En ce qui concerne l'analyse des marchés, nous sommes en train d'engager un nouveau cycle sur le marché de gros. Nous vous informerons lorsque la situation se dégagera. C'est une conviction personnelle. Kosc connaît un certain succès. La prestation de cette société est appréciée de la clientèle. Des repreneurs qui ne seront pas forcément l'un des quatre acteurs majeurs des

télécommunications en France peuvent reprendre l'activité. Il est possible d'être optimiste, toutes choses égales par ailleurs.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Ce qui est contradictoire, et contrariant, dans vos propos c'est que la société Kosc aurait un avenir, alors que la Banque des territoires lui refuse son aide. Cette situation est contradictoire. Le proverbe prétendait à l'époque qu'on ne prêtait qu'aux riches, c'est-à-dire à ceux qui ont de bonnes garanties. Ce semble être le cas. Nous éprouvons des difficultés à suivre ce dossier.

**M. Michel Canevet.** - Je souhaite élargir le débat. Dans le cadre du déploiement de la fibre optique, les mutualisations sont les plus efficaces. Est-on allé au bout des mutualisations possibles pour éviter le surinvestissement ?

L'Arcep étudie-t-elle la question de la sécurité des équipements ? Un certain nombre de fournisseurs de matériels issus de pays étrangers constituent un danger pour l'avenir dans le domaine sensible des télécommunications électroniques quant à la capacité à mettre en œuvre des dispositifs en cas de situation de blocus de l'approvisionnement. L'Arcep s'intéresse-t-elle à ces questions ?

**M. Sébastien Soriano.** - En ce qui concerne la mutualisation, nous estimons que nous avons trouvé un compromis raisonnable entre la volonté d'avoir des grands opérateurs qui maîtrisent la technologie et le fait qu'il n'est pas pertinent de dupliquer les investissements dans les infrastructures. Dans les centres urbains, pour 15 % de la population, la mutualisation a lieu dans les immeubles et les opérateurs déploient chacun leur réseau dans les rues. Pour 85 % du reste de la population, la mutualisation se déroule à l'échelle du quartier, dans le cadre d'une ville moyenne, ou d'un village, dans les zones moins importantes. À ce jour, il y a très peu de redondances en matière de mutualisation de la fibre. Nous pensons avoir atteint le bon niveau d'efficacité tout en laissant les opérateurs commerciaux développer leur modèle.

En ce qui concerne la sécurité des équipements, l'Arcep rend des avis au gouvernement, à la fois sur les textes législatifs ou réglementaires qui encadrent l'installation des équipements, et nous pouvons être amenés à être consultés par les autorités en charge du sujet, le Secrétariat général à la défense nationale et l'Autorité nationale de sécurité des systèmes d'information. Nous ne sommes pas décisionnaires en la matière, contrairement à d'autres modèles européens. Le schéma institutionnel français sépare les questions régaliennes des questions économiques pour garantir une indépendance forte sur le volet économique et une séparation entre l'État actionnaire et l'État régulateur. Nous ne sommes pas au centre des décisions sur ces questions de sécurité.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Merci beaucoup de vous être prêtés à l'exercice.

### C. COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DU 22 OCTOBRE 2019

#### 1. Audition de MM. Antoine Troesch, directeur de l'investissement de la Banque des Territoires, Laurent Depommier-Cotton, directeur du département Transition numérique, Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles, et Gael Serandour, responsable du domaine infrastructures numériques

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Monsieur le Président, Mes chers collègues, Messieurs, Nous poursuivons notre série d'auditions consacrées à la question : « Comment garantir un accès efficient des PME à des réseaux et services numériques ? ». Ces auditions s'inscrivent dans la continuité du rapport de notre collègue Pascale Gruny sur l'accompagnement de la transition numérique des PME. À l'occasion de ces travaux, nous avons été frappés par la répétition des « stratégies nocives » des grands opérateurs historiques dont les premières victimes sont les PME (coûts élevés pour être raccordés à la fibre, immeubles d'entreprises régulièrement « oubliés », service universel dégradé...). Le rapport soulignait également le rôle très positif joué par Kosc, nouvel opérateur neutre sur le marché de gros pour les entreprises. Aussi les récentes décisions quasi-concomitantes de l'Autorité de la concurrence et de la Banque des Territoires nous ont interpellés car elles placent Kosc dans une situation très délicate et nous avons entendu à cet égard les vives inquiétudes des agrégateurs de réseaux et de services de télécommunication. La disparition de Kosc ou son rachat par un grand opérateur également présent sur le marché de détail serait en quelque sorte un retour en arrière et le signal qu'une meilleure concurrence sur le marché des télécoms semble quasi-impossible.

Pour alimenter notre réflexion, nous avons déjà entendu, au cours des deux dernières semaines, les représentants de Kosc, des entreprises de services numériques, la Présidente de l'Autorité de la concurrence (ADLC) et le Président de l'Arcep. Même si nous comprenons les contraintes juridiques s'imposant à l'ADLC, les propos de sa Présidente ne nous ont pas rassurés car ils donnent le sentiment que l'Autorité ne prend pas en compte l'impact économique de ses décisions et qu'elle n'a pas à se préoccuper des conséquences qui affaibliraient la concurrence. Si l'on ajoute à cela des procédures d'instruction longues et des sanctions peu dissuasives, on peut avoir l'impression que l'on laisse finalement les grands opérateurs devenir des « entreprises multirécidivistes ».

Pour le Président de l'Arcep, la situation concurrentielle sur le marché télécoms des entreprises n'est pas satisfaisante et si le modèle



*wholesale only* n'est pas le seul, il permet d'éviter les discriminations. Ce fait est confirmé par l'OCDE. Dans ce contexte, et soucieux que les acteurs publics défendent l'intérêt général dans ce domaine, nous sommes heureux de pouvoir vous entendre aujourd'hui, Messieurs. La Banque des Territoires a pour mission de cofinancer des projets d'initiative publique ou privée dans le domaine des services numériques, porteurs de solutions innovantes pour les territoires et le développement de la "Société numérique".

Peut-être pouvez-vous commencer par nous indiquer votre stratégie dans le domaine des télécoms d'entreprises, et nous présenter vos actions passées, présentes et à venir dans ce domaine. Patrick Chaize puis d'autres sénateurs présents vous poseront ensuite leurs questions.

**M. Antoine Troesch, directeur de l'investissement de la Banque des Territoires.** - Je vous remercie et propose, pour démarrer cette audition, d'évoquer notre stratégie d'accompagnement à la transition numérique des PME au sein des territoires. Cette problématique se pose de manière particulièrement aiguë depuis les difficultés rencontrées par l'entreprise Kosc. Nous ne nous défausserons en aucun cas et répondrons à toutes les questions et interrogations que vous pourrez formuler.

La Banque des Territoires, créée en mai 2018, a récupéré une partie des activités anciennement dévolues à la Caisse des dépôts qui accompagne la transition numérique des territoires depuis une quinzaine d'années. Elle a elle-même accompagné le Plan France Très Haut Débit (PFTHD). La Banque des Territoires a, à cet effet, joué un rôle majeur dans le développement des Réseaux d'Initiative Publique (RIP) en finançant une dizaine de millions de prises sur les 16 millions que compte la « zone RIP » : 6 millions ont été financés à travers nos participations en fonds propres dans un peu plus d'une cinquantaine de RIP et le reste en prêts au dispositif. Notre première attention s'est portée sur la bonne exécution de ce Plan France Très Haut Débit. Nous avons tenté de nous comporter en investisseur avisé. Notre contribution a, à cet égard, excédé la simple valorisation de nos investissements. Nous nous sommes ainsi attachés à ce que l'ensemble des opérateurs et entreprises concernés puissent se développer de manière efficiente et que les réseaux remplissent leurs objectifs en termes de nombre de prises déployées mais aussi de délais et de qualité de service. Nous sommes, au final, globalement satisfaits du cours pris par les événements, même si le déploiement numérique s'avère un combat de tous les instants.

Nous accompagnons également les territoires en aidant les collectivités territoriales à réfléchir à leur stratégie numérique. Nous consacrons des sommes substantielles à la question de l'ingénierie, c'est-à-dire au financement d'études en amont. Ces études visent à aider les collectivités à penser leur transition numérique. Nos réflexions ont également porté sur le développement du wifi territorial, de la 5G ainsi que sur des questions d'infrastructures. Notre démarche vise ainsi à répondre, avec agilité et cohérence, aux besoins des territoires en matière d'offre

numérique, notamment via un soutien au plus près aux entreprises. Nous agissons, entre autres, par le biais d'investissements dans des *Corporate Ventures*.

Notre soutien à Kosc s'inscrit dans le cadre de ce soutien au déploiement numérique des entreprises. Je rappelle qu'entre l'investissement de Bpifrance et celui de la Banque des Territoires, ce sont au total plus de 60 % des fonds levés par Kosc qui ont été investis par le groupe Caisse des Dépôts.

La société Kosc est tout d'abord composée d'une société-mère, Kosc Services, au sein de laquelle la Banque des Territoires n'est pas actionnaire : c'est un point essentiel pour le dossier. L'actionnariat y est réparti entre le groupe OVH, des actionnaires individuels dont le dirigeant Yann de Prince, et Bpifrance. La société est par ailleurs constituée d'une filiale créée à l'occasion de l'investissement de la Banque des Territoires, Kosc Infrastructures, dans laquelle nous sommes présents à hauteur de 24 %. J'insiste donc sur le fait que la Banque des Territoires n'est présente qu'au niveau de l'actionnariat de la filiale d'infrastructures.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – C'est avec cette participation et celle de Bpifrance que vous atteignez 60 % des fonds ?

**M. Antoine Troesch.** – Le fléchage des 60% s'analyse de la façon suivante : Bpifrance a investi en actionnariat mais également en prêts à la maison mère, Kosc Services ; pour ce qui nous concerne, c'est dans le cadre de notre investissement décidé en 2017, que nous avons effectivement injecté 20 millions d'euros sous forme de fonds propres pour contribuer au financement de l'infrastructure de Kosc.

Je vous ai, dans mon introduction, promis de faire preuve de la plus grande transparence. Or permettez-moi simplement de rappeler, comme vous le savez déjà, que la société Kosc se trouve actuellement en procédure de conciliation. Une certaine confidentialité entoure cette procédure.

De façon générale, notre stratégie a toujours consisté à soutenir le développement d'une offre numérique haut débit à destination des PME. En dépit des difficultés récentes rencontrées par Kosc, nous sommes toujours porteurs de cette vision. Elle explique les sommes substantielles investies par la Banque des Territoires dans l'infrastructure de Kosc.

Au cours de l'année 2019, un certain nombre d'éléments nous ont toutefois incités à une certaine prudence et convaincus de la nécessité d'un nouveau projet pour Kosc. Le premier élément est que Kosc Services n'a pas réussi sa levée de fonds. Sans entrer dans le détail de ce point, il faut rappeler la situation de contentieux avec la société SFR, faisant peser un risque important sur la société. Le deuxième élément est le changement de stratégie du groupe OVH. J'ai lu le compte rendu de l'audition de Yann de Prince : on ne peut être que d'accord avec ses propos sur OVH. Comme il vous l'a dit 90 % du chiffre d'affaires de la société Kosc est issu d'OVH. Je ne

veux pas parler au nom de ce groupe mais il y a très clairement un changement d'orientation qui fait obstacle à l'alignement actionnarial qui aurait été nécessaire pour la continuité de Kosc sans heurts.

Il est dit que la Banque des Territoires a manqué à ses devoirs fin juillet en ne suivant pas une augmentation de capital. Je tiens à rappeler que ce n'est pas la décision d'un jour et d'une personne mais le résultat d'un processus itératif entre l'ensemble des actionnaires de Kosc. Or ces derniers ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur un scénario de financement. C'est la raison pour laquelle son PDG a décidé de lancer cette procédure de conciliation. Cette procédure ne fait, en réalité, qu'accélérer un scénario bénéficiaire pour l'intérêt général et pour la concurrence sur ce marché. Nous pensons que Kosc a besoin, pour réussir, de s'adosser à un acteur industriel plus important qu'elle. C'est un enjeu majeur et votre Délégation le sait bien. L'adossement de Kosc à un investisseur de poids, pour des investissements pouvant s'élever à des dizaines de millions d'euros, est la condition essentielle pour la poursuite de son développement, au sein de ce marché fortement concurrentiel.

Notre conviction est donc que la situation de crise rencontrée par Kosc n'a fait qu'accélérer l'adossement de cette entreprise à un projet industriel de grande envergure. Nous sommes optimistes sur le fait qu'une offre, au minimum, permettra à Kosc de s'inscrire dans un nouveau scénario industriel, à la fois positif et porteur. Il s'agit de notre vision à date.

Vous pouvez, légitimement, vous interroger sur le bien-fondé d'une stratégie du « compte-gouttes » visant à instiller, au fur et à mesure des besoins, des sommes modestes dans cette entreprise et non à investir de façon plus massive compte tenu de notre vision. L'explication d'une telle stratégie s'explique par la menace actuelle posée pour Kosc par SFR, notamment la saisie conservatoire des comptes. Si la Banque des Territoires décidait de s'engager sur des investissements plus lourds, elle pourrait se heurter à un risque juridique et pourrait, de ce fait, perdre ces sommes, à moins que ces dernières n'aboutissent, au final, dans les comptes du groupe SFR.

Les jours qui viennent seront donc décisifs pour l'avenir de Kosc. Ce dossier se gère au jour le jour, pour ne pas dire heure par heure. La Banque des Territoires est certes un investisseur public, mais elle est également un investisseur avisé qui doit gérer sérieusement les fonds qui lui sont confiés. Elle continuera à jouer son rôle de soutien en essayant de trouver une sortie par le haut à ce dossier complexe.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Je vous remercie pour ces éclairages.

**M. Patrick Chaize, président.** - Je vous remercie également pour votre exposé. En dépit du grand nombre de précisions apportées, je souhaiterais obtenir des informations complémentaires. Vous avez

notamment déclaré que la Banque des Territoires n'était qu'un simple actionnaire parmi d'autres de Kosc. Je me permets de regretter cet état de fait. Il me semble que son ambition doit aller au-delà. Si vous m'autorisez cette métaphore dans l'air du temps, la naissance de Kosc s'est apparentée à une véritable « procréation assistée ». Au même titre que d'autres acteurs, la Banque des Territoires a été invitée à cette conception. Elle aurait dû, à cet égard, jouer un rôle prépondérant dans ce dossier.

Je m'interroge, plus globalement, sur votre vision du modèle Kosc. Ce modèle vous paraît-il viable à long terme ? Si c'est le cas, comment expliquez-vous qu'on ait pu aboutir à une telle situation de crise ? La Banque des Territoires n'aurait-elle pas dû, selon vous, davantage anticiper cette situation ?

De même, avez-vous suivi au fur et à mesure de ses différents développements les difficultés rencontrées par Kosc dans ses relations avec SFR pour le transfert de Completel ? Il ne s'agit pas de dire qui porte la responsabilité de ces difficultés – à titre personnel j'estime qu'elles sont partagées – mais de savoir si vous avez été en mesure d'alerter de la situation ?

Vous avez, par ailleurs, évoqué l'aspect bénéfique, à terme, de la procédure en cours pour l'entreprise. J'y vois, au contraire, une situation potentielle de risques. Ce risque est que le modèle Kosc d'opérateur indépendant et alternatif disparaisse avec une éventuelle reprise par une entreprise intégrée. Parmi les offres de reprises que vous avez précédemment évoquées, quelles sont celles qui vous paraissent les plus pertinentes ? Au final, quel modèle serait préférable ?

Je souhaiterais également vous adresser des questions annexes au dossier Kosc. Quelle est votre vision sur l'articulation idéale entre les deux « géniteurs » ayant présidé à la naissance de Kosc, à savoir l'Arcep et l'Autorité de la concurrence ? Pensez-vous que ces deux acteurs fonctionnent harmonieusement ? Dans le cas contraire, que faudrait-il faire pour améliorer, le cas échéant, cette collaboration et, ainsi, favoriser la vision partagée d'un fonctionnement plus rationnel ?

Vous avez enfin évoqué le cas du groupe OVH que nous allons auditionner. Pensez-vous qu'il n'aurait pas dû être du ressort de la Banque des Territoires d'alerter Kosc sur le risque encouru par un changement drastique de stratégie de la part de l'un de ses actionnaires principaux qui détenait l'avenir de la société ?

**M. Antoine Troesch.** – Nous sommes, tout comme vous, attachés à dégager un modèle viable qui soit sous-tendu par une égalité d'accès au numérique dans les différents territoires. Nous nous sommes, de fait, engagés au-delà de notre seul rôle d'actionnaire. Il reste toutefois difficile d'affirmer, à ce stade, qu'il existe un modèle soutenable pour une entreprise telle que Kosc.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Si je vous suis bien, vous n'avez pas encore de réponse, à ce stade, concernant la viabilité d'un modèle alternatif ?

**M. Antoine Troesch.** – Tout à fait. Nous en sommes encore au stade de la réflexion. Notre conviction est la nécessité aujourd'hui pour Kosc de s'adosser à un projet industriel plus solide. Nous avons dû choisir entre deux risques. Le premier était de dépenser de l'argent à perte dans des investissements hasardeux. Le second était d'adosser Kosc à un acteur industriel puissant avec le danger, afférent, d'un accroissement du processus de concentration dans le secteur des télécommunications. Sur ce point je voudrais citer le président de l'Arcep qui indique qu'un opérateur tel que Kosc apparaît souhaitable mais non indispensable au sein de ce marché.

**M. Patrick Chaize, président.** – Ce n'est pas ce qu'il a dit lors de son audition devant nous, ni devant la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire quelques semaines auparavant. Il a précisé au contraire, que Kosc était un modèle idéal.

**M. Antoine Troesch.** – En tant qu'investisseurs nous n'avons pas été convaincus, à date, de la soutenabilité du business plan. Il existe un certain nombre d'alternatives tout à fait viables au scénario de « l'ingestion » de Kosc par un grand opérateur. Un certain nombre de sociétés, aux profils des plus divers, ont fait part de leur intérêt pour le projet de reprise. Cette diversité d'offres explique notre optimisme actuel. Mais nous demeurons toujours, à ce stade, sans aucune certitude quant à l'issue de procédure de conciliation. Vous nous avez interrogés sur la nature de l'offre de reprise qui serait, à nos yeux, la plus pertinente. Cette offre ne serait pas, selon nous, celle qui permettrait d'optimiser et valoriser les titres de Kosc Services, mais, au contraire, celle qui reposerait sur un projet solide et qui permettrait une compatibilité entre l'actuel management et celui du repreneur. Nous nous intéressons, à cet égard, à la qualité de la reprise des anciens personnels, au paiement des créanciers et des fournisseurs, mais surtout à l'élaboration du futur business plan. L'objectif, en effet, est que les actionnaires continuent, dans le nouveau contexte, à investir dans Kosc. Nous sommes d'ailleurs, à titre personnel, tout à fait enclins à rester et à continuer de soutenir cette entreprise si les offres répondent aux critères que je viens de vous énoncer.

**M. Laurent Depommier-Cotton, directeur du département Transition numérique.** – Je souhaiterais, pour ma part, revenir sur la définition du modèle économique. Au moment de « l'accouchement provoqué », la conviction de l'ensemble des acteurs sur ce dossier était que le modèle de départ était un modèle extrêmement difficile et incertain. Je vous rappelle que Kosc est un opérateur qui utilise notamment les infrastructures FttH d'Orange pour délivrer à ses utilisateurs une offre sur-mesure négociée avec l'appui du régulateur. Or, sur la durée, cet opérateur ne pourra se passer du soutien du régulateur, en particulier quand cette offre devra être renégociée. Il s'agit donc d'un soutien dans la durée du régulateur sectoriel,

on parle ici de plusieurs mandats de présidents de l'Arcep. J'ajoute qu'au-delà de Yann de Prince, d'OVH et de la BPI, lorsqu'il a fallu trouver d'autres investisseurs, notamment pour financer le réseau, nous étions les seuls, personne à part nous ne voulait financer le projet. Aujourd'hui cela reste un modèle sous tension dont l'efficacité repose sur la constance du soutien du régulateur. Kosc est par ailleurs pris en étau entre l'offre d'Orange et celle qu'il propose à ses clients et a demandé au régulateur d'intervenir à ce sujet. Ce que nous pouvons espérer, à ce stade, est que la reprise de l'entreprise par un nouvel industriel permette de créer des synergies avec le repreneur et que ces synergies permettent à terme, de bonifier le modèle de Kosc. Compte tenu des acteurs qui s'intéressent aujourd'hui au dossier, ces synergies sont manifestes.

L'avenir de cette entreprise me semble donc conditionné à une double contrainte : la création de synergies avec le futur repreneur et un pari sur le soutien continu du régulateur sectoriel. Vous comprendrez, par ailleurs, qu'il nous est difficile, au nom de la Banque des Territoires, de porter un jugement sur l'articulation entre les différentes autorités impliquées dans ce dossier. Il s'agit, en effet, d'un dossier extrêmement technique, par exemple quant à la question des liens inter-bâtiments dans les centres d'Orange qui n'étaient peut-être pas explicitement visés dans l'obligation définie par l'Autorité en 2014, et qui a pu permettre à SFR de plaider la bonne foi. Ces sujets nécessitent une excellente articulation entre l'Autorité de la concurrence et l'opérateur sectoriel qui est normalement plus à même d'apprécier ces questions techniques qui peuvent permettre à l'opérateur soumis à des engagements d'échapper à ces engagements puisque souvent, comme le dit l'expression, « le diable est dans les détails ». Si nous ne sommes pas du tout en mesure d'évaluer la qualité de cette collaboration, elle nous semble, en revanche, indispensable, en particulier à la lumière de la récente décision de l'Autorité.

**M. Antoine Troesch.** - J'ajoute que nous avons pleinement joué notre rôle d'alerte. Quand nous faisons un accompagnement actionnarial, nous essayons, par le biais de nos équipes et de leur expertise, d'être très proches de la société concernée. Il nous était, en revanche, difficile d'anticiper la réaction de l'Autorité de la concurrence. L'affaire n'est d'ailleurs par complètement terminée, entre ce que réclame SFR à Kosc et ce que Kosc réclame à SFR. On parle de 20 million d'euros d'un côté et de 60 millions de l'autre : vous imaginez bien l'incertitude que cela fait peser sur la société. Je souhaite que le projet de reprise permette de sortir, par le haut, de cette impasse du contentieux avec SFR.

**M. Laurent Depommier-Cotton.** - Pour revenir sur notre rôle d'alerte dans ce dossier, notre position dans la filiale Infrastructures de Kosc nous a permis de voir très nettement que le réseau n'était pas livré. Nous avons pris la décision de devenir actionnaire de Kosc fin 2017 mais n'avons versé des fonds dans l'entreprise qu'en mars 2018 car tant que le réseau

n'était pas livré, ce n'était pas la peine d'investir ces fonds. Nous avons donc suivi cette phase au plus près et nous étions complètement alignés avec les actionnaires d'en haut. Je reconnais, en revanche, que nous avons réalisé un peu tard la mesure du désalignement actionnarial dans la société. Ce désalignement entre les actionnaires est une des causes de l'échec de la levée de fonds du premier semestre. Nous n'y étions pas associés car nous ne sommes pas actionnaires de la société-mère, mais bien de la société-fille, la société « du bas ». Face à ce constat d'une impasse financière pour la société « du haut », il nous est alors apparu que la meilleure porte de sortie pour l'ensemble du groupe était d'accélérer son processus de transition actionnariale, de faire rentrer rapidement un nouvel actionnaire industriel plus puissant et capable d'apporter des synergies. Cela plutôt que de le financer à perte dans l'espoir de gagner du temps pour que les actionnaires « d'en haut » puissent continuer à s'expliquer entre eux sur l'orientation à donner à Kosc Services, explications qui duraient depuis plusieurs mois déjà.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Il est indéniable qu'au départ, aucun acteur n'avait souhaité participer au financement de Kosc. Vous avez estimé qu'il aurait fallu, dès le départ, adosser Kosc à un projet industriel. Pour quelle raison cet adossement n'a-t-il pas conditionné le lancement du projet ?

**M. Laurent Depommier-Cotton.** - L'idée de départ était d'utiliser les réseaux FttH d'Orange pour créer des services activés à destination des entreprises, idée amenée et défendue par Yann de Prince. J'ajoute que l'actionnaire industriel de référence, à l'origine, était la société OVH.

**M. Antoine Troesch.** - La stratégie de départ était ainsi fondée sur la rencontre entre un entrepreneur créatif, Yann de Prince, et un investisseur, en l'occurrence OVH, le premier devant diriger l'entreprise pendant quelques années avant de revendre ses parts à OVH. Le pacte d'actionnaires tourne autour de cette relation car OVH avait à l'époque comme stratégie de combiner des services *cloud* et télécoms, essentiellement en France. Quelques mois après, OVH a complètement changé de stratégie et est devenu un acteur de *cloud* mondial qui s'est désintéressé des télécoms en France. Dès lors, la nécessité d'adosser Kosc à un nouvel actionnaire industriel solide s'est imposée comme une urgence.

**M. Laurent Depommier-Cotton.** - Il s'agit effectivement du point majeur de ce dossier. Un actionnaire industriel qui change de stratégie, cela arrive, je concède que nous en avons peut-être pris acte un peu tardivement, mais il existe également des jeux, comme des clauses de pactes d'actionnaires, qui font que tout n'est pas lisible immédiatement. À partir du moment où nous avons eu cette conviction, la nécessité d'un nouvel actionnaire industriel s'est imposée. Mais il n'est pas toujours possible d'anticiper ces revirements dès le départ d'un projet, surtout lorsqu'on dirige un portefeuille de plus de mille lignes. Notre rôle n'a, en l'espèce, pas varié. Il a consisté à nous montrer à la fois agiles et positifs et à continuer, en dépit

des aléas, à porter nos convictions. C'est la raison pour laquelle les jours qui viennent sont décisifs pour savoir si nous pourrions accompagner un nouveau projet. Nous ne sommes toutefois pas assurés, à ce stade, de ce scénario et du devenir de cette entreprise compte tenu de certains éléments nouveaux comme la saisie conservatoire et la décision juridique en suspens, il n'est pas du tout certain que l'entreprise n'aille pas « au tapis » dans les heures et les jours à venir. Nous sommes mobilisés et nous avons bon espoir de sortir de ce dossier par le haut.

**M. Laurent Depommier-Cotton.** - Nous avons constaté, au cours de l'été 2019, une baisse d'investissement du groupe OVH dans ce projet. Et quand je parle de « baisse d'investissement », c'est peut-être un peu trop loin dans l'euphémisme. Leur vision, pour Kosc, est celle d'une reprise de l'entreprise par un grand opérateur. Celle de Yann de Prince, à rebours, visait à trouver un partenaire financier avec lequel il ne serait pas contraint de partager le pouvoir industriel. Au niveau de la Banque des Territoires nous ne voulions ni du premier, ni du second scénario, pour différentes raisons.

**M. Antoine Troesch.** - Il est difficile, comme vous le savez, de lutter contre les forces du marché et décréter qu'un investisseur privé se présentera. Si j'avais été dans un fond privé, compte tenu des risques inhérents au business model, de la qualité d'exécution qui n'a hélas, pas été parfaite, du risque de contentieux vis-à-vis de SFR, et surtout, début juillet, les prémices de la décision adverse de l'ADLC et la position de OVH, je me serais posé des questions ; c'est cette accumulation qui a causé ce renversement brutal. Nous espérons que de manière toute aussi rapide, l'entreprise pourra sortir positivement de la situation dans laquelle elle se trouve aujourd'hui.

**M. Raymond Vall.** - Je m'interroge, pour ma part, sur la façon de recourir à vos services ainsi que les outils qui sont à votre disposition pour désenclaver certains territoires, pour l'heure exclus de l'offre numérique. Il m'apparaît en effet nécessaire de poursuivre ce mouvement de désenclavement, en raison de l'injustice numérique qui frappe certains territoires comme le Gers. Comme d'autres départements, le Gers poursuit son désenclavement numérique grâce à la fibre avec l'opérateur historique, mais avec une vraie injustice issue de l'existence de zones rentables qui ne contribuent pas et de zones non rentables qui sont littéralement « étrillées ». 90 million d'euros de travaux, 50% de subventions de l'État et le reste financé par les départements et les EPCI. L'EPCI auquel j'appartiens financera ce déploiement à hauteur de 160 000 euros et cela pendant 15 ans, c'est le prix à payer pour obtenir un minimum de débit. Il se trouve qu'entre Toulouse Aérospatiale et Langon, un itinéraire à grand gabarit a été mis en place pour transporter des pièces de l'A380, cet itinéraire va être désarmé mais dans son sous-sol demeureront des fourreaux vides où il serait possible de faire passer la fibre. Nous avons un opérateur, une PME, qui se propose



de faire passer cette fibre sur 220 km pour pouvoir amener du très haut débit à un territoire qui n'a aucun espoir de se désenclaver ni sur le plan ferroviaire, ni sur le plan routier. Il est tout à fait possible pour environ un million d'euros de déployer cette fibre sur cet axe et ainsi lui faire jouer ce rôle de désenclavement, pour lutter contre la désertification médicale, mettre en place le télétravail, et profiter aux services dans leur ensemble. La Banque des Territoires serait-elle susceptible de soutenir ce type de projet, qui par ailleurs a le soutien du Premier ministre, et bien entendu des autorités locales, puisque l'autorisation de faire passer la fibre a été demandée et sera accordée ?

**M. Laurent Depommier-Cotton.** - Nous sommes tout à fait décidés à soutenir ce type de projets et je vous prie dès lors de nous mettre en contact avec les interlocuteurs référents pour que nous l'examinions. Votre demande m'évoque nos actions passées, au moment du lancement des réseaux de première génération, car nous avons investis dans 30 réseaux d'initiative publique de première génération qui permettent de raccorder plusieurs dizaines de milliers d'entreprises et qui sont aussi des réseaux longue distance, qui devaient être raccordés à un nœud de réseau majeur, comme Toulouse dans votre cas. Nous sommes effectivement en mesure d'agir dans la mesure où existent des fourreaux permettant, à bas coût, de faire passer la fibre et de desservir certaines zones d'activité proche de cet itinéraire et donc des entreprises encore enclavées. Ce type d'actions me semble, en revanche, plus complexe à mettre en place à destination des particuliers. Il nous est même permis d'envisager la mise en place de points hauts de téléphonie et d'autres types d'infrastructures *ad hoc* pour les entreprises, comme celles qui existent le long de l'A75 avec la mise en place d'une infrastructure d'initiative publique montée par un syndicat mixte de plusieurs départements traversés par l'A75 entre Clermont-Ferrand et Montpellier. Il y a donc une fibre optique dans l'A75 avec des sorties dans les zones d'activité à proximité.

**M. Raymond Vall.** - Ce projet est porté dans le cadre de la démarche « Territoires d'industrie » et lorsque cet itinéraire croise des voies ferrées cela ne pose pas de problème grâce à l'accord des régions Occitanie et Aquitaine, mais lorsque ce n'est pas le cas, la situation se complique. Ce volet d'accompagnement de l'infrastructure pourrait-il s'établir dans le cadre d'un partenariat qui inclurait un soutien en termes d'ingénierie ?

**M. Laurent Depommier-Cotton.** - Oui, tout à fait. Ces soutiens sont même notre raison d'être, nous ne sommes pas uniquement investisseur mais également apporteur de solutions là où il n'en existe pas.

**M. Antoine Troesch.** - Je me permets de rappeler que nous sommes actuellement l'opérateur de référence sur le programme « Territoires d'industrie ». Nous avons fléché 500 million d'euros de fonds propres à investir sur le programme dans les 140 Territoires d'industries. Nous ferons le maximum pour instruire les projets comme celui-là par la positive et nous

mettrons tout en œuvre pour tenter de lever les obstacles qui se présentent à vous. Notre mission est, en effet, d'intervenir en cas de carence des acteurs privés, c'est d'ailleurs ce que nous avons fait pour Kosc. Notre doctrine est, par essence, diligente mais encadrée d'une certaine rigueur car nous investissons les fonds propres de la Caisse des dépôts. Nous intervenons à des moments critiques où le couple risque/rentabilité ne fonctionne plus pour l'investisseur privé. Nous avons bien sûr des exigences de rentabilité, mais nous nous targuons d'être des fournisseurs de solutions à un moment où les projets sont loin d'être « dérisqués », comme dans votre cas. Nous avons ainsi récemment voté pour la création d'une enveloppe de 26 millions d'euros à destination de l'ingénierie du programme territoires d'industrie. Il nous est donc tout à fait possible de dégager les fonds nécessaires à la réalisation d'études indispensables à ce type de projets de désenclavement, puis de lui trouver un modèle économique qui peut comporter une part de subvention, sans pour autant, mettre financièrement à genoux les collectivités.

**M. Raymond Vall.** - Je vous remercie pour cette réponse.

**M. Patrick Chaize, président.** - Je souhaiterais, à présent, vous interroger sur un certain nombre de questions d'actualité. Il existe un risque non négligeable que l'entreprise Kosc cesse ses activités dans les heures qui viennent. Dans ce cas, que faire ? Comment une telle transition se gère-t-elle ? Les PME utilisatrices pourraient se voir, de fait, pénalisées par une telle cessation d'activité. Quels remèdes et solutions la Banque des Territoires pourrait-elle fournir pour assurer le maintien du service pour les entreprises partenaires ? Le président de l'Arcep nous a assuré que ce type de cessation brutale de services n'était jamais arrivé, mais la question demeure et je pense qu'il faut l'anticiper. Plus généralement, si le modèle Kosc ne s'avère, au final, pas viable, quel modèle doit-on mettre en œuvre pour garantir aux PME l'accès au réseau fibre ?

**M. Antoine Troesch.** - OVH s'est déclaré soucieux d'assurer une continuité de services car il s'agit de leurs clients. Nous sommes, pour notre part et pour les semaines à venir, disposés à permettre la continuité de l'entreprise en accord, naturellement, avec les autres actionnaires de l'entreprise. C'est tout l'enjeu des discussions qui auront lieu ce soir avec les autres actionnaires. Demeure la difficulté des actions juridiques menées par le groupe SFR et, quand bien même nous déciderions de soutenir cette continuité de services dans l'attente d'une reprise par un opérateur industriel, il n'est pas certain que nous puissions le faire techniquement, compte tenu des actions en cours et de la saisie des comptes par le groupe Altice.

**M. Laurent Depommier-Cotton.** - En dépit de ces obstacles, nous sommes pleinement confiants dans une reprise de Kosc. Il est difficile d'imaginer que le réseau soit coupé. Jamais les clients d'un opérateur n'ont été coupés à cause de ses difficultés financières. Il ne devrait donc pas, à mon

sens, se produire de rupture de services pour les clients et entreprises-partenaires de Kosc. Je n'ai aucun doute sur le fait que le groupe OVH fera tout son possible pour éviter une rupture de réseaux pour ses clients. Nous croyons, plus généralement, à la pérennité du modèle Kosc, avec le soutien du régulateur sur le long terme et dans la mesure où, comme je l'ai dit, l'entreprise s'adosse à un repreneur industriel puissant afin qu'elle puisse, avec lui, créer un certain nombre de synergies efficaces.

**M. Patrick Chaize, président.** - Vous n'envisagez donc pas, en l'espèce, de modèle alternatif ?

**M. Laurent Depommier-Cotton.** - Ce modèle économique est tributaire des conditions de marché ainsi que de l'accès aux infrastructures d'Orange et des synergies qui pourraient être trouvées sur le réseau *backbone*.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Orange pourrait-il profiter de cette situation de crise pour faire monter les enchères ?

**M. Laurent Depommier-Cotton.** - Dans l'histoire des télécoms, soit les prix baissent, soit le niveau de services augmente à isocoût. Si l'opérateur Kosc voit les prix du marché baisser, prix auquel il doit vendre, et qu'il n'est pas en mesure d'obtenir l'appui du régulateur pour que Orange adapte lui-même les prix auxquels il lui met son réseau à disposition, Kosc se retrouvera alors dans une impasse. L'entreprise a tout de même bénéficié jusqu'ici d'environ 70 millions d'investissements ce qui est à la fois beaucoup et peu puisque l'idée était largement de réutiliser ce réseau d'Orange.

**M. Antoine Troesch.** - Nous croyons à la reprise de l'entreprise par un opérateur industriel car aujourd'hui entre le niveau facturé et le coût d'accès, il existe une marge tout à fait suffisante pour que le modèle de Kosc, s'il est bien exécuté, bien financé, bien opéré, soit viable au moins pour un horizon à court - moyen terme. Plus tard, si les prix baissent drastiquement, ce qui serait dans l'intérêt du consommateur, la question de cette viabilité se poserait à nouveau. Sur le papier ce modèle est tout à fait viable mais dans la réalité pas encore tout à fait, mais nous souhaitons nous engager pour assurer la viabilité de ce modèle dans lequel nous croyons.

**M. Laurent Depommier-Cotton.** - Nous croyons d'autant plus à ce modèle que nous voyons votre préoccupation quant à ce dossier, nous vous voyons interpellé les différentes autorités et en faisant cela, vous travaillez à la pérennité de ce modèle.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Nous travaillons surtout à ce que les entreprises puissent profiter de services numériques compétitifs. J'ajoute que les dirigeants de Kosc n'ont pas eu de propos indélicats à l'égard d'Orange. Ils nous ont même assuré qu'il s'agissait d'un partenariat qui fonctionnait bien. Je vous remercie pour la qualité de cet échange.

**2. Audition de MM. Michel Paulin, directeur général d'OVH, et Grégoire Kopp, conseiller spécial et chef de cabinet de M. Octave Klaba, fondateur d'OVH**

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Monsieur le Président, Mes chers collègues, Messieurs, nous poursuivons notre série d'auditions consacrées à la question : « *Comment garantir un accès efficient des PME à des réseaux et services numériques ?* ». Ces auditions s'inscrivent dans la continuité du rapport de notre collègue Pascale Gruny sur l'accompagnement de la transition numérique des PME. A l'occasion de ces travaux, nous avons été frappés par la répétition des « stratégies nocives » des grands opérateurs historiques dont les premières victimes sont les PME (coûts élevés pour être raccordés à la fibre, immeubles d'entreprises régulièrement « oubliés », service universel dégradé...). Le rapport soulignait également le rôle très positif joué par Kosc, nouvel opérateur neutre sur le marché de gros pour les entreprises. Aussi les récentes décisions quasi-concomitantes de l'Autorité de la concurrence et de la Banque des Territoires nous ont interpellés car elles placent Kosc dans une situation très délicate. La disparition de Kosc ou son rachat par un grand opérateur également présent sur le marché de détail serait en quelque sorte un retour en arrière et le signal qu'une meilleure concurrence sur le marché des télécoms semble quasi-impossible.

Pour alimenter notre réflexion, nous avons déjà entendu au cours des deux dernières semaines les représentants de Kosc, des entreprises de services numériques, la Présidente de l'Autorité de la concurrence, le Président de l'Arcep et à l'instant la Banque des Territoires. Pour le Président de l'Arcep, la situation concurrentielle sur le marché télécoms des entreprises n'est pas satisfaisante et si le modèle *wholesale only* n'est pas le seul, il permet d'éviter les discriminations. Ce fait est confirmé par l'OCDE.

Dans ce contexte, et soucieux de l'intérêt général dans ce domaine, nous sommes heureux de pouvoir vous entendre aujourd'hui, Messieurs. OVH est un acteur privé majeur dans le domaine du numérique. Peut-être pouvez-vous commencer par nous indiquer votre stratégie dans le domaine des télécoms d'entreprises, et nous présenter vos actions passées, présentes et à venir dans ce domaine, ainsi que leur impact sur l'écosystème. Patrick Chaize, président du groupe d'étude sur le numérique, puis d'autres sénateurs présents vous poseront ensuite leurs questions.

**M. Michel Paulin, directeur général d'OVH.** – Je souhaiterais, pour commencer, vous remercier de nous accueillir dans le cadre de ces auditions. J'ajoute, de manière liminaire, que le groupe OVH s'appelle désormais OVH Cloud. 75 % de notre chiffre d'affaires est, en effet, corrélé au *cloud*. Le *cloud*, comme vous le savez peut-être, ce sont de grands *data centers* qui permettent la gestion ainsi que le stockage de données pour le compte d'acteurs significatifs tels que des éditeurs de logiciels, des intégrateurs de systèmes – nous avons ainsi des partenariats avec CAP, Sopra ou Accenture, ou

directement avec de grandes entreprises mais surtout avec des PME. Ces dernières représentent le cœur de cible historique du groupe. Nos services s'adressent à environ 1,5 million de clients dans le monde, notamment via notre activité d'hébergement de sites internet. Nous sommes d'ailleurs responsables de l'hébergement d'un tiers des sites en France, qui sont pour l'essentiel ceux de PME. Nous sommes très attachés à garantir l'accès des PME à des services numériques de qualité. Nous pensons qu'OVH a modestement contribué à cet objectif grâce aux différentes composantes de notre offre : l'accès à des tarifs extrêmement compétitifs, et à des services à la fois très innovants et très modernes. Nous visons toujours le meilleur rapport entre la performance, l'innovation et les prix.

Au-delà de l'activité d'hébergement, nous sommes également présents dans le *cloud*. Dans le cadre de cette activité, nous nous situons dans le « top 10 » mondial. J'ajoute qu'au sein de ce classement, nous sommes, malheureusement, la seule entreprise européenne. Il s'agit, selon nous, d'un véritable sujet de souveraineté nationale. Nous avons la ferme intention de tenir notre rang d'acteur européen majeur et influent dans un secteur aujourd'hui phagocyté par les Américains et les Chinois. Notre objectif est de fournir aux PME et TPE les solutions les plus innovantes dans le domaine du numérique, et plutôt dans le *cloud*. Je précise que nous ne sommes plus un opérateur de télécommunications.

**Mme Elisabeth Lamure, présidente.** - Est-ce récent ?

**M. Michel Paulin.** - Cela date d'avant mon arrivée, il y a 4 ou 5 ans. OVH a alors décidé de confier ses clients et son réseau à Kosc, qui est aujourd'hui notre fournisseur de prestations de réseau. Ce n'est donc pas le cœur de notre activité. Puisque ce dernier était une alternative crédible d'infrastructure pour les opérateurs télécoms, il nous paraissait important de pouvoir mutualiser nos compétences et de contribuer, de fait, à l'émergence d'une concurrence dans ce secteur. C'est en ce sens que nous avons aidé Kosc ; je ne connais pas tous les détails de l'accord de l'époque. Nous sommes actionnaires car nous avons apporté un certain nombre d'actifs, mais Kosc est surtout un fournisseur pour nos clients qui ont un besoin de connectivité. Cette connectivité figure parmi les différentes options de nos services de *cloud*. Elle est toutefois d'un niveau modeste dans la mesure où elle ne s'adresse qu'à quelques dizaines de milliers de personnes sur nos 1,5 million de clients au total. Je précise qu'un *cloud* sans connectivité est inopérant. Il nous semble donc qu'une concurrence saine est essentielle pour tous les acteurs, pour pouvoir offrir une connectivité accessible sur tout le territoire dans des conditions économiques satisfaisantes. Kosc répondait à cet objectif en offrant une alternative à des acteurs beaucoup plus importants, au premier rang desquels Orange, l'acteur dominant du marché, et SFR - les autres acteurs étant beaucoup plus marginaux. C'est donc dans ce cadre qu'OVH continue à fournir des services de télécommunication sans

être un acteur d'infrastructure. Elle le propose en option à ses clients sans que cela ne constitue son cœur de métier.

Je rappelle que les activités de connectivité représentent, in fine, moins de 10 % de notre chiffre d'affaires total. En outre OVH établit une ligne franche entre d'une part l'activité d'infrastructure et de connectivité, qui requiert une importante capacité d'investissement – il est sain qu'un autre acteur y contribue car nous investissons déjà 1,5 milliard d'euros en cinq ans essentiellement en France – et d'autre part les autres services (ni fibre ni DSL) que nous fournissons sur la base de notre propre infrastructure – c'est le cas par exemple de la voix sur IP, service non offert par Kosc. Nous nous focalisons donc sur les services de *cloud* et les options de télécommunications, mais ne sommes pas et ne souhaitons pas être un acteur d'infrastructure dès lors que nous pouvons nous appuyer sur des acteurs spécialisés dans ce domaine.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Je vous remercie pour ces précisions. Pouvez-vous, à présent, nous éclairer sur la structure du capital du groupe OVH ?

**M. Michel Paulin.** – OVH est détenu à hauteur de 80 % par la famille d'Octave Klaba, le fondateur, les 20 % restants étant répartis équitablement entre deux fonds d'investissement, KKR et Towerbrook.

**M. Patrick Chaize, président.** – Je vous remercie pour cette présentation. Je souhaiterais, pour ma part, revenir sur le contexte ayant présidé, à l'origine, à votre actionnariat dans société Kosc. Pour quelle raison avez-vous opté, au départ, pour un tel partenariat ? D'après les différents témoignages que nous avons pu recueillir à l'occasion de ces auditions, il semble que le groupe OVH ait changé de stratégie depuis le début de cette collaboration. Corroborez-vous ce changement de cap ? Votre modèle initial ne correspondait-il plus à votre projet initial d'entreprise ?

Comme vous le savez, la situation présente de la société Kosc est pour le moins complexe. Les difficultés qu'elle rencontre actuellement risquent, en effet, d'aboutir à une dégradation de sa situation, susceptible d'aller jusqu'à la liquidation de l'entreprise. Notre inquiétude porte principalement sur les conséquences d'une éventuelle liquidation pour vos clients, utilisateurs des réseaux Kosc. Quelles solutions avez-vous imaginées, à cet égard, pour assurer une continuité de service aux clients ? Par ailleurs, quelles sont vos attentes relatives aux discussions en cours sur l'avenir de Kosc ? Avez-vous compris la position tenue, dans ce dossier, par la Banque des Territoires, qui a été sollicitée cet été pour pouvoir apporter un financement complémentaire ? Partagez-vous leurs options ? Enfin, de manière plus générale, le *business model* de Kosc vous paraît-il être un modèle viable et susceptible de répondre aux besoins des clients ?

**M. Michel Paulin.** – Je vais tenter de répondre, de manière organisée, à ces nombreuses questions. Pour commencer, je souhaiterais

revenir sur le changement de stratégie qui nous est imputé. Je récusé fortement l'idée d'un changement de cap de la part d'OVH. Je rappelle que lorsque notre groupe a décidé de s'associer à Kosc, c'était parce qu'il avait fait le diagnostic que l'activité de connectivité n'était pas son cœur de métier et que l'existence d'un acteur spécialisé dans les infrastructures était nécessaire. Notre stratégie a, dès lors, consisté à apporter nos clients et nos actifs pour permettre à Kosc de progresser en étant focalisé sur cette activité. Tout en restant l'acteur de référence, nous avons d'ailleurs œuvré pour que d'autres acteurs interviennent auprès de Kosc, en disant que notre finalité n'était pas d'investir de façon permanente puisqu'au contraire nous favorisons la mutualisation. Il était hors de question, dans notre plan initial, qu'OVH soit celui qui représente plus de 95% du chiffre d'affaires de Kosc comme c'est le cas aujourd'hui : notre stratégie consistait à l'aider à se développer en mutualisant, à trouver d'autres clients.

Ce modèle initial n'a pas, contrairement à ce qu'affirment certains, évolué entre-temps. Il n'a jamais changé. Nous avons toujours dit qu'OVH n'avait pas vocation à garder une position d'actionnariat forte ; nous souhaitons avoir un fournisseur fiable qui garantisse un accès à la connectivité compétitif à l'ensemble du territoire. Kosc nous semblait - et nous semble toujours d'ailleurs - capable de garantir cet objectif. Nous avons toujours indiqué notre position d'« aidant » et nous sommes aujourd'hui très inquiets pour nos clients. Ils risquent, en effet, d'être ceux qui seront les plus pénalisés par cette situation de crise. J'ajoute que nous n'avons pas, pour l'heure, de rôle actif de management - nous n'en avons jamais voulu, et sommes uniquement positionné dans un contrat clients/fournisseurs. Notre objectif, depuis le départ, est d'être de moins en moins un actionnaire et de plus en plus un fournisseur. Le schéma initial ne s'est malheureusement pas déroulé comme prévu ; nous pourrions revenir sur les causes. Nous essayons toujours de garantir la pérennité du service à nos clients avec Kosc.

Le choix opéré par la Banque des Territoires a surpris tout le monde, et, au premier chef, OVH en tant que client de Kosc mais aussi en tant qu'actionnaire. Ce n'est pas le scénario que nous avons compris, jusqu'à la veille de la décision. Nous avons été pris de court, ce que d'autres ont dû vous confirmer. Aujourd'hui notre position est très claire : nous souhaitons trouver des solutions de long terme pour nos clients. C'est notre unique préoccupation. Il nous paraît important, dans cette optique, qu'il existe des solutions alternatives aux deux acteurs dominants sur le marché des télécoms. Kosc aurait pu être cette alternative, mais son système n'a pas fonctionné - il faudrait une analyse complète pour comprendre les raisons de cet échec. Notre vocation, je le répète, est d'être des « aidants » dans la recherche de solutions pérennes pour nos clients.

**M. Patrick Chaize, président.** - Sans faire une analyse exhaustive, comment expliquez-vous ce dysfonctionnement ?

**M. Michel Paulin.** -J'avais participé, avec d'autres, à l'aventure de LDCOM et à la création d'une alternative à Orange, qui possédait un monopole sur le marché. Cette expérience a montré que la clé pour réussir passe par la mutualisation avec de nombreux clients. C'est ce qui a motivé le choix d'OVH de se diriger vers un acteur spécialisé, car il est évident que le groupe OVH seul est bien incapable de constituer un opérateur alternatif aux acteurs dominants sur le marché. OVH sera toujours trop « petit » pour devenir un acteur alternatif de télécommunications. Ce n'est, d'ailleurs, aucunement son ambition. Une masse critique de clients est, à cet égard, nécessaire, pour survivre et garantir une qualité de services sur le long terme.

On pourrait discuter des raisons pour lesquelles Kosc n'a pas réussi la mutualisation nécessaire pour pouvoir rapidement créer une infrastructure alternative, ayant un effet de taille suffisant pour être pérenne à long terme. Je ne saurais dire si son échec se justifie par un manque de temps ou des distorsions de la concurrence. Le marché des télécoms est particulièrement exigeant et difficile ; encore une fois, c'est la raison pour laquelle il faut réussir à mutualiser un maximum de clients, ce que OVH est incapable de fournir, car ce n'est pas le cœur de métier de notre entreprise. OVH, par exemple, ne lance pas de campagne marketing pour son volet télécoms. Il s'agit simplement d'une option supplémentaire que nous offrons à nos clients. Sur 1,5 million de clients - qui ne sont pas tous en France - seul un petit pourcentage est aujourd'hui raccordé à la fibre.

Nous sommes convaincus que tout projet d'infrastructure pérenne nécessite la mutualisation de nombreux acteurs, comme c'est d'ailleurs le cas dans une délégation de service public. Seul ce modèle mutualisé permettra de survivre financièrement et de continuer à mener une politique d'investissements. Kosc n'a pas réussi ce pari. En revanche nous mettrons tout en œuvre pour l'aider à trouver une solution à la fois pérenne et surtout rapide, car nous n'avons pas d'autre alternative pour nos clients. Enfin j'explique la décision de la Banque des Territoires par le caractère soudain et imprévu des événements récents. Ils n'ont fait qu'accélérer le refinancement de Kosc qui était déjà envisagé.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Quelle est aujourd'hui la nature de vos échanges actuels avec les dirigeants de Kosc ?

**M. Michel Paulin.** - Nous étions avant tout, avant cette procédure, de simples clients de Kosc. Tous nos clients bénéficient, en effet, des infrastructures Kosc, même lorsqu'ils passent par les portes nationales d'Orange ou de SFR. Notre choix, au départ, était d'être des actionnaires de référence certes, mais passifs. Nous étions favorables à une recapitalisation de l'entreprise par la Banque des Territoires, car nous ne souhaitions pas investir davantage dans le projet. Nous avons aujourd'hui deux préoccupations majeures, qui sont la recherche d'une situation optimale pour nos clients et les incertitudes liées à notre position d'actionnaire.



**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Il s'agit d'une explication pragmatique.

**M. Patrick Chaize, président.** - Je vous remercie pour ces explications très éclairantes sur la situation actuelle. Le but de ces auditions est, en effet, de recueillir les informations à la source.

**M. Michel Paulin.** - Il nous apparaît, plus que jamais, nécessaire d'offrir au public un maximum d'alternatives dans ce secteur. La concurrence a prouvé son utilité dans nombre de domaines, bien au-delà de celui des télécommunications. Ce postulat motive notre action d'« aidant » et il est évident que nous continuerons à agir selon cet état d'esprit constructif. En fonction du cours pris par les discussions - nous n'avons pas d'informations très claires sur les différents types de scénario, nous arrêterons notre décision et prendrons nos responsabilités. Mais, je le répète, notre objectif premier est de garantir la pérennité de service à nos clients.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - L'idée d'un rachat de Kosc par OVH était-elle totalement exclue ?

**M. Michel Paulin.** - Totalement. Pourquoi notre groupe confierait-il une partie de ses actifs pour les racheter par la suite ? Nous sommes actionnaires de Kosc Services, pas de Kosc Infrastructures. Un tel rachat ne répondrait donc à aucune logique puisque nous ne sommes pas opérateur d'infrastructures télécoms, ce n'est pas notre objet social. En revanche, un certain nombre de mécanismes au sein des pactes d'actionnaires autorisent certaines préemptions ainsi que la protection des actionnaires existants au moment de la vente de certains actifs. Mais cela n'implique aucun engagement, encore moins dans la filiale d'infrastructure dont nous ne sommes pas actionnaires.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Merci encore d'avoir clarifié ces éléments.

**3. Audition de MM. Jacques Garau, directeur général de CMA France (Chambre de Métiers et de l'Artisanat), Salim Shadid, directeur du service numérique, et Samuel Deguara, directeur des relations institutionnelles**

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Monsieur le Directeur général, Messieurs,

Vous avez souhaité être auditionné par notre Délégation et le groupe Numérique, présidé par Patrick Chaize, en indiquant que les entreprises artisanales étaient concernées par l'accès des PME à la fibre, et c'est dans ce cadre que nous avons le plaisir de vous écouter aujourd'hui. Je vous laisse immédiatement la parole afin de connaître vos préoccupations.

**M. Jacques Garau, directeur général de CMA France.** – Je vous remercie de nous auditionner. Je souhaiterais, pour commencer, réaffirmer l'importance de ce dossier pour les entreprises artisanales. Lors de notre séminaire de travail du 8 octobre 2019, la stratégie pour l'artisanat que souhaite développer le Gouvernement et ses ramifications numériques ont été évoquées, or, celles-ci ne sauraient voir le jour si les artisans n'ont pas accès au haut débit ou au très haut débit. Il s'agit d'une préoccupation majeure soulevée à l'occasion du déploiement du Plan Fibre de 2013 et du retard que nous constatons au niveau national. Les entreprises artisanales expriment certes une grande diversité de besoins en matière de connectivité. La montée en puissance des plateformes a, en outre, montré l'émergence de nouvelles formes de commercialisation qui concerne également les entreprises artisanales. Une connexion internet viable demeure, pour nous, le préalable à l'accès à ces plateformes. L'usage du numérique est, de même, de plus en plus présent dans le fonctionnement quotidien de l'entreprise artisanale : les opérations de gestion logistique, comme l'acheminement des produits destinés à la transformation, mais également la gestion d'entreprise, la relation avec les différentes administrations ou encore la commercialisation des produits via les plateformes. Aujourd'hui, un grand nombre d'entreprises artisanales passent par des abonnements numériques destinés aux particuliers. Pendant longtemps, cela était suffisant. La situation se présente différemment désormais compte tenu des nouveaux besoins que je viens d'évoquer mais aussi dans la mesure où ces artisans développent leur activité à l'export. Nous représentons, à cet égard, une part non négligeable des exportations de notre pays. Nous devons ainsi améliorer notre capacité à communiquer avec nos clients. En bref, les besoins des entreprises artisanales évoluent. Les 15 000 entreprises industrielles que nous représentons, pour la plupart situées dans votre département Mme la présidente, sont par ailleurs les sous-traitantes de grands groupes, de multinationales comme Airbus. Pas un avion d'Airbus ne vole sans que soit intervenue une entreprise artisanale ! Cela paraît incroyable mais elles interviennent sur des activités souvent très pointues comme les traitements de surfaces métalliques ou la découpe « jet d'eau ». Dans ce contexte, il est difficilement concevable qu'elles ne puissent avoir accès au très haut débit, particulièrement à l'heure du développement de la 5G et des objets intelligents. Cet accès s'avère crucial si nous souhaitons que la filière artisanale, créée par la loi Pacte, puisse innover et se développer efficacement. J'ai dans ce contexte, récemment visité un *fablab* situé dans la CMA de l'Ariège qui agit comme véritable site ressource pour les entreprises qui peuvent y faire de la conception, utiliser des imprimantes 3D et être accompagnées. C'est la condition *sine qua non* si nous désirons rester dans la course. Nous nous trouvons malheureusement bien loin aujourd'hui de cet objectif.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Nous entendons naturellement votre souhait que les entreprises artisanales françaises, dont

les 15 000 entreprises artisanales industrielles puissent, au plus vite, avoir accès au haut débit et être desservies par la fibre, ce qui est pour elles une nécessité de développement. Cet accès est aujourd'hui possible par le biais des deux grands opérateurs présents sur ce secteur. Toutefois, l'arrivée d'un opérateur de gros, Kosc, sur ce secteur, a permis d'offrir aux entreprises la possibilité d'un raccordement à la fibre entreprise, accès qui profite à plusieurs dizaines de milliers d'entreprises en France. La menace qui pèse aujourd'hui sur Kosc, et son risque de disparition, est la raison d'être de ces auditions. Nous souhaitons, en effet, sortir par le haut de ces difficultés face à la nécessité absolue qui existe pour les PME de conserver cet accès à prix compétitif à la fibre. Avez-vous eu écho de la part des entreprises artisanales de leur éventuel recours à des sociétés alternatives et, plus généralement, de leurs inquiétudes relatives à la situation présente ?

**M. Jacques Garau.** - Je rappellerai quelques données de base concernant les entreprises artisanales. Elles sont implantées à 38 % dans les grandes agglomérations, dans des zones denses dans lesquelles Orange, par exemple, déploie la fibre, à 25 % dans des agglomérations de 10 000 à 200 000 habitants et, enfin, à 37 % dans des communes de moins de 10 000 habitants, dont 23 % de communes rurales. Le poids de ces communes rurales varie selon les régions. Nous souhaitons que le calendrier de déploiement de la fibre soit tenu et que l'échéance prévue de 2022 respectée. Ce raccordement préoccupe particulièrement les créateurs d'entreprises. Il s'agit, pour ces derniers d'un sujet essentiel quant à leur implantation. Ceux déjà implantés souffrent, de leur côté, des retards dans le calendrier de ce déploiement. Certaines zones, telles que les périphéries d'agglomérations, sont confrontées à des situations ubuesques, où les grands opérateurs prennent du retard dans leur déploiement en zones très denses et sont rattrapés par le RIP, face à cela les communes suburbaines situées entre la zone très dense et la zone RIP se retrouvent défavorisées, alors même qu'il s'agit de zones où l'artisanat est extrêmement présent (car le foncier y est moins cher). Elles ne peuvent, compte tenu de leurs besoins, souscrire à des abonnements de particuliers alors qu'ils ne prévoient pas l'engagement de services que l'on retrouve dans les abonnements professionnels. Nous sommes particulièrement attentifs à la qualité, à la continuité, tout comme au coût de ces services. Si Kosc devait disparaître, nombre d'entreprises artisanales risqueraient d'être confrontées à une rupture de services. Cet impact serait plus significatif pour elles que pour des entreprises de plus grande taille.

**M. Patrick Chaize, président.** - Quelle est, plus généralement, votre vision du déploiement de l'accès au numérique sur le territoire? Certains secteurs sont-ils, en la matière, plus concernés que d'autres ? Dans quelle mesure l'aspect territorial joue-t-il dans ce domaine ? Quelle est, enfin, votre appréciation sur le statut (public ou privé) du porteur de projet ?

**M. Jacques Garau.** - Le déploiement se déroule, pour l'heure, de manière hétérogène, ce qui crée des distorsions économiques entre les

entreprises. Ce déploiement non uniforme pose question, même si nous sommes naturellement conscients des contraintes techniques et économiques en la matière. Les Réseaux d'Initiative Publique (RIP) assurent une qualité de dialogue entre les utilisateurs des différents territoires ; les collectivités sont étroitement associées à ces discussions via les différents conseils départementaux et régionaux. J'ajoute que les RIP possèdent une connaissance très fine de ces différentes zones d'activité dans la mesure où elles en assurent la gestion. La logique de déploiement en zone très dense est différente. On peut légitimement s'interroger sur certains choix faits en la matière, motivés, entre autres, par les contraintes techniques inhérentes à la fibre. Il s'agit, en effet, avant tout d'un sujet d'ingénierie corrélé aux questions de bâtiments et d'infrastructures. Le coût de la fibre est, en effet, tributaire des infrastructures existantes ou à construire, et de l'obtention des autorisations ; cela représentent plus de 50 % du coût.

Le sujet s'avère donc complexe. Il est, certes, toujours possible de regretter que les engagements pris au départ n'aient pas été tenus quant à la vitesse de déploiement. Cette complexité est parfois incompréhensible pour le client : que penser quand la rue voisine bénéficie de la fibre mais pas celle où se trouve son entreprise? Les RIP ont, à cet égard, fait un effort de pédagogie louable à destination des entreprises.

**M. Patrick Chaize, président.** - Vous considérez donc que les RIP sont plus efficaces et prennent bien en compte les besoins des secteurs économiques ?

**M. Jacques Garau.** - J'ai, personnellement, vécu de manière très concrète la question de ce déploiement en tant que secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR), d'abord en Alsace puis dans le Grand Est. J'ai pu, à cette occasion, mesurer la complexité du sujet et l'insatisfaction des élus quant au manque de visibilité sur les déploiements de la fibre par Orange. *A contrario*, les RIP émanant des collectivités locales ont permis que ses dernières s'emparent du sujet. Elles ont mené des concertations très larges avec, notamment, les chambres d'artisans qui ont pu faire valoir leurs spécificités et mettre en avant les zones d'activités où les entreprises artisanales sont implantées. Grâce à leur action, beaucoup d'élus seront désormais attentifs à ce que les zones d'activités soient rapidement connectées. Cet enjeu est d'autant plus important pour eux que la question des emplois est étroitement corrélée à cet accès. Il était difficile de s'attendre aux mêmes logiques de déploiement pour les opérateurs privés car on sait qu'Orange déploie la fibre sur ses fonds propres. La logique qui prévaut est différente dans le cas des communes moyennes ou rurales. Les choix opérés par les collectivités dans le cadre des RIP semble, pour l'heure, donner satisfaction, tant en vitesse de déploiement qu'en qualité de concertation. Notre rôle aujourd'hui est d'assurer la continuité des réseaux mobiles pour les entreprises artisanales, dans le contexte d'un développement de la 5G. Nous avons fait le choix de développer la fibre partout quand il aurait peut-

être fallu, à mon sens, développer dans un premier temps la fibre d'une part, et la 4G d'autre part, dans les zones plus difficiles d'accès.

**M. Patrick Chaize, président.** - L'accès à la fibre est en réalité un préalable à la 4G et 5G. Il s'agit de réseaux complémentaires qui ne peuvent être concurrents. Les questions du mobile ou du fixe doivent être dissociées au risque de dégrader la qualité des deux types de réseaux.

**M. Jacques Garau.** - Elles sont selon moi complémentaires. Un accès dégradé au numérique est ainsi parfois plus souhaitable que pas d'accès du tout.

**M. Patrick Chaize, président.** - Mais aujourd'hui dans certains territoires, c'est plutôt tout ou rien, car sans la fibre pas de réseau 4G, les deux étant imbriqués.

**M. Jacques Garau.** - Je précise que cette question de la complémentarité entre fixe et mobile n'a pas été posée comme principe de départ.

**M. Patrick Chaize, président.** - Elle a été posée. Les dysfonctionnements et retards s'expliquent par les réalités techniques sur le terrain.

**M. Salim Shadid, directeur du service numérique.** - La fibre est nécessaire pour raccorder les équipements entre eux. En l'absence de connexion et d'opérateurs en capacité de relier à la fibre le fameux « dernier kilomètre », il est toujours possible de s'appuyer sur des réseaux mobiles.

**M. Patrick Chaize, président.** - Aujourd'hui ces opérateurs existent, et il y a de tels projets de raccordement dans tous les départements français. Il faut en garantir les financements. Il reste aujourd'hui 25 départements, soit le quart du territoire national, où le raccordement ne s'effectue pas à 100 %. Ce chiffre n'est pas négligeable.

**M. Jacques Garau.** - Dans le cadre de notre contractualisation avec l'État, nous avons tenté d'accélérer la digitalisation dans les entreprises. Mais l'accès, pour elles, au très haut débit constitue un préalable en vue de stimuler cet accompagnement. Notre sujet, je le rappelle, est d'assurer la meilleure mise en œuvre possible du numérique au sein des entreprises artisanales. Or dans certaines zones rurales, la création d'un écosystème numérique est indispensable. En l'absence d'accès au haut débit, l'implantation d'entreprises est inenvisageable, autant pour les entreprises artisanales que pour les services et les conseils dont elles ont besoin. Le premier objectif des chambres artisanales sera donc d'effectuer un premier audit de ces écosystèmes avant de nous tourner vers les entreprises spécialisées dans les services numériques aux entreprises, mais celles-ci ne sont pas présentes sur l'ensemble du territoire. Je ne vous cache pas qu'il existe, aujourd'hui en France, une véritable fracture numérique.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Je vous remercie pour ce témoignage.

**4. Audition de MM. Justin Menezes, associé au sein du cabinet d'audit Mazars, mandataire de contrôle agréé auprès de l'Autorité de la concurrence et Philippe Nataf, expert fusions-acquisitions, membre de l'équipe du mandataire**

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Je vous remercie d'avoir répondu à notre demande d'audition relative, au « dossier Kosc » dont nous avons été saisis dans le cadre de nos travaux sur la numérisation des PME. Vous êtes mandataires agréés par l'Autorité de la concurrence, que nous avons d'ailleurs déjà auditionnée, dans le cadre de l'auto saisine visant à contrôler le respect des obligations de SFR, s'agissant du transfert du réseau Completel. Nous souhaiterions vous entendre à ce sujet, en commençant par nous préciser les actions que vous avez conduites dans le cadre du mandat qui vous a été confié, puis par nous indiquer la nature de ce mandat ainsi que les étapes de votre calendrier. Puis vous nous donnerez vos éventuelles conclusions ou votre analyse de la situation telle qu'elle se présente aujourd'hui, sachant que nous avons déjà entendu la présidente de l'Autorité de la concurrence, l'Arcep, Kosc, OVH et la Banque des Territoires. Nous sommes impatients de vous écouter aujourd'hui.

**M. Justin Menezes, associé au sein du cabinet d'audit Mazars.** – Madame la Présidente, Mazars est un cabinet international d'audit et de conseil de premier plan d'origine française. En août 2015, Mazars Londres a acquis CompetitionRx, un des cabinets leaders dans le domaine du droit de la concurrence, de la mesure de datas et du contrôle des engagements. Auparavant, c'est-à-dire à la fin de 2014, CompetitionRx, aujourd'hui Mazars Royaume-Uni, a été choisi par Numéricable-Altice et SFR, et agréé par l'Autorité de la concurrence, pour mener la mission de mandataire de contrôle sur la fusion entre Numéricable et SFR. Les engagements pris par SFR-Numéricable sont de deux types : des engagements dits comportementaux d'une part, mais aussi des engagements structurels, c'est-à-dire des cessions d'actifs. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes adjoint les services de Philippe Nataf, ici présent, qui est spécialiste des fusions-acquisitions. De l'e-mail que vous nous avez adressé, je comprends que vous vous intéressez ce soir à la décision de l'Autorité du 6 septembre 2019 clôturant la saisine d'office de l'Autorité de la concurrence concernant la cession du réseau DSL de Completel. Nous vous remercions de votre invitation et nous efforcerons de répondre aux questions.

Je tiens cependant à préciser que nous sommes tenus par le secret des affaires. Nous ne pourrions pas partager d'éléments sur les documents que nous avons produits à l'intention du service de concentration de l'Autorité et de SFR-Numéricable. L'Autorité de la concurrence pourra

éventuellement partager ces éléments avec vous. En revanche, M. Nataf et moi-même serons heureux d'évoquer notre rôle en tant que mandataire de contrôle et sur la manière dont nous l'avons exercé, notamment dans le cadre de la cession du réseau DSL de Completel. M. Nataf, qui a été plus proche du dossier, répondra à vos questions sous mon contrôle ; il était le membre d'équipe responsable du contrôle du respect des engagements.

**M. Patrick Chaize, président.** – Je vous remercie pour ces précisions liminaires. Ma première question pourra vous paraître quelque peu brutale, mais je souhaiterais connaître votre regard sur la décision de l'Autorité de la concurrence prise en septembre 2019 sur le dossier Kosc, sachant que votre mission était engagée et avait mis en évidence un certain nombre d'éléments sur le sujet.

**M. Philippe Nataf, expert fusions-acquisitions, membre de l'équipe mandataire.** – Il serait difficile pour nous de donner un regard sur une décision de l'Autorité. Je peux peut-être vous préciser quel a été notre rôle, comme madame la Présidente l'a demandé initialement. Notre rôle intervient, en effet, très en amont de cette décision. Je peux peut-être vous préciser le rôle du mandataire en général, qui s'est appliqué sur ce cas particulier. Comme l'a dit M. Menezes, il existait un certain nombre d'engagements, dont l'un était la cession du réseau DSL de Completel. Je rappelle que le rôle du mandataire est de suivre la mise en place des engagements pris par la partie notifiante quand il y a une fusion entre deux sociétés, en l'occurrence Numéricable et SFR. Notre mandat est calé sur la durée des engagements, qui sont des engagements de cinq ans dans ce cas précis. Sur le sujet particulier de Kosc, le rôle du mandataire a été de suivre cette cession et de rassembler des éléments pour informer de l'évolution le service des concentrations. Cette opération n'a pas été facile, car, comme les personnes que vous avez auditionnées ont pu vous le dire, il s'agit d'une opération inédite de grande ampleur, d'autant plus que l'acquéreur ne possédait pas initialement de réseau. Kosc était une start-up avec des actionnaires très puissants, mais demeurait tout de même une start-up.

Il ne s'agissait pas simplement de transférer un réseau (essentiellement ce que l'on appelle les nœuds de raccordement), il a fallu aussi développer un projet, créer un *backbone*. L'opération était complexe et le rôle du mandataire a été aussi d'aplanir la relation entre l'acquéreur et le cédant. Parce que, et vous en avez été informés, il y a par ailleurs une procédure au tribunal de commerce. Donc la relation s'est tendue à un moment donné et nous avons eu pour rôle d'accompagner les parties dans l'« allumage » du réseau, puisque nous recevons les commentaires des tiers, et le commentaire du tiers le plus concerné, qui était l'acquéreur, était « *je n'arrive pas à démarrer mon réseau* ». Donc notre rôle a été d'abord de mettre en place ce que l'on a appelé une *task force* pour que les parties se parlent et pour que les problèmes soient résolus aussi rapidement que possible. Nous avons demandé à la partie notifiante de mobiliser des personnes au sein de

sa structure, jusqu'au directeur exécutif en charge des opérations, de façon à avoir, quand il y avait rupture d'un signal ou non continuité, une action immédiate du vendeur. Notre rôle était également un rôle d'alerte, puisqu'il y a eu auto saisine. Nous avons signalé un doute et une interrogation. Nous ne pouvons pas donner plus de détails, étant tenus par le secret des affaires. Nous avons ainsi informé le service des concentrations de la situation, après avoir essayé d'aplanir les différends et l'Autorité, plus particulièrement son service des concentrations, a décidé de s'auto saisir. C'est là que notre rôle s'est arrêté. L'autorité mène son enquête, qui va des auditions des parties jusqu'à des questionnaires, des échanges auxquels nous n'avons pas participé. Les services instruisent et présentent leur rendu au Collège de l'Autorité qui prend une décision. Nous avons eu quelques auto-saisines sur ce dossier et le Collège peut sanctionner ou clôturer sans sanction. Notre rôle se situe très en amont. C'est un rôle d'information, de suivi. Nous essayons d'arrondir les angles et, en cas de doutes, nous en informons l'Autorité, qui décide ou pas de s'auto saisir. C'est la décision des services d'instruction.

**M. Patrick Chaize, président.** - Je prends acte de votre réponse. Mais excusez-moi d'insister, si vous avez orienté l'Autorité à se saisir de ce dossier, c'est que vous avez, dans vos travaux préliminaires, eu un certain nombre d'éléments qui vous permettaient de le faire. Aujourd'hui, pouvez-vous dire que ces éléments n'étaient pas suffisants ou n'ont-ils pas été suffisamment creusés ? Vous avez le droit d'avoir un avis, malgré le secret des affaires, vous êtes ici devant une commission parlementaire, avec tout le sérieux et la réserve dont on dispose. Nous avons conscience de notre devoir de réserve en la matière. Ce que l'on a pu entendre dans ces auditions, c'est que l'un des acteurs, qui est Kosc, a souvent évoqué vos travaux comme étant une source rassurante le concernant. Ces propos n'engagent qu'eux. Mais, ce qui m'intéresse est que vous puissiez venir challenger ces propos, pour peut-être les assouplir, les atténuer ou au contraire les confirmer. C'est pourquoi j'insiste sur ma question : est-ce que finalement cette décision de l'ADLC, même si j'entends que vous n'avez pas à la commenter, est en cohérence avec vos travaux ?

**M. Philippe Nataf.** - Nous sommes tenus par un contrat, par un mandat qui ne nous permet pas de divulguer le contenu des rapports, y compris dans ce dossier.

**M. Patrick Chaize, président.** - Vous pouvez tout de même donner une appréciation personnelle, un avis dans cette affaire.

**M. Philippe Nataf.** - Cela ne relève pas d'un avis personnel ou d'une opinion. Il y a un travail, mené par les services d'instruction, auquel nous n'avons pas eu accès. Nous ne pouvons donc pas avoir un avis car je n'ai pas les éléments pour juger.



**M. Patrick Chaize, président.** – Quels sont les éléments qui vous ont permis de pousser l’Autorité de la concurrence à s’auto saisir de cette affaire ?

**M. Philippe Nataf.** – Je ne peux pas donner les éléments dans les détails. Je peux en revanche parler des questions de calendrier. La cession a été organisée en plusieurs parties. La date échéance était le 31 mars 2017. Nous avons eu, un peu avant cette date, de la part de Kosc, des signaux négatifs ; ils n’arrivaient pas à allumer et évoquaient des ruptures de liaisons optiques. Notre rôle était de vérifier que les engagements étaient bien respectés à la lettre mais, au-delà de tout ça, le but était qu’un concurrent émerge sur le marché et donc que le réseau soit fonctionnel. Nous avons convenu de dialoguer avec les deux parties prenantes deux fois par semaine à partir de là, à travers des conférences téléphoniques et des réunions, pour essayer de résoudre la situation. C’est un effort qui a été mené avec l’accord de tous jusqu’au 22 décembre 2017. À l’issue de cette phase, Kosc nous a annoncé toujours constater des pertes de signal. Nous ne pouvons pas vous donner le détail de nos rapports, mais globalement, Kosc était toujours demandeur d’efforts supplémentaires en expliquant que son réseau n’était toujours pas fonctionnel.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Il n’empêche que vous êtes témoin du fait que, tout au long de la mise en œuvre, le réseau n’était pas opérant à 100 %. Est-ce correct ?

**M. Philippe Nataf.** – Ce n’est pas parce qu’il n’est pas opérant que la responsabilité incombe à l’une ou à l’autre des parties, il faut aller plus loin. C’est l’objet de l’enquête qui a démarré au moment de l’auto saisine. Nous avons constaté une situation. Notre rôle est un rôle d’alerte. C’est à l’Autorité de tirer une conclusion, après instruction et après présentation au Collège. Nous nous situons vraiment très en amont.

**M. Patrick Chaize, président.** – J’espère que vous allez pouvoir répondre à cette question. À propos du rôle partagé de l’ADLC et de l’Arcep, selon vous, est-ce que l’Arcep aurait pu ou du jouer un rôle dans le déroulement de ce dossier ? Formulé autrement, l’Autorité de la concurrence aurait-elle du saisir l’Arcep sur une question de régulation qui est hors de son domaine de compétence ?

**M. Philippe Nataf.** – Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question. J’en serais bien incapable, car je n’ai pas la formation pour y répondre, cette question étant davantage d’ordre juridique ou institutionnel. En revanche, ce que je peux vous dire, c’est que le sujet est extrêmement technique, et donc nous avons nous-mêmes fait appel à l’Arcep pour avoir des éclairages et des opinions. Tout au long du suivi des engagements, l’Arcep nous a toujours répondu avec beaucoup de pédagogie, beaucoup de patience, nous aidant dans notre compréhension.

**M. Patrick Chaize, président.** - Cela signifie que sur ce dossier, il y avait un certain nombre d'aspects qui étaient plus techniques que juridiques et liés à la concurrence.

**M. Philippe Nataf.** - J'ai lu les minutes de votre entretien avec Etienne Chantrel qui parlait des RNO/RVO. Au-delà de l'aspect concurrentiel, il faut savoir de quoi on parle et, pour nous, il fallait que quelqu'un nous explique. C'est l'Arcep qui traduit en langage courant toutes ces abréviations et qui nous permet de comprendre. Ensuite, se pose la question de savoir qui a mené telle mesure, est-ce que celui-ci a tort ou non. Il faut d'abord comprendre le sujet technique pour ensuite émettre une alerte, comme nous l'avons fait, puisqu'il y a eu auto saisine.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Sur un point technique, l'Autorité de la concurrence nous a dit que pour que le réseau fonctionne, il fallait qu'Orange livre les liens intra-bâtiments. Kosc nous dit qu'il aurait fallu des mandats de SFR pour pouvoir les obtenir. Il s'agit d'un véritable triangle décisionnel, particulièrement complexe. Pouvez-vous nous préciser les prérogatives de chaque partie ?

**M. Philippe Nataf.** - Le mandat de lien inter-bâtiment doit être demandé par le propriétaire du matériel qui est dans le RNA. C'est effectivement à Kosc de le demander, en ayant obtenu des informations de SFR.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - SFR n'aurait donc pas donné ces informations ?

**M. Philippe Nataf.** - Je ne peux pas rentrer dans ce détail.

**M. Patrick Chaize, président.** - Il nous est difficile d'appréhender ce dossier, en l'absence de réponses précises de votre part. Quelle est, de manière plus générale, votre vision de la concurrence sur le marché de gros des télécommunications ?

**M. Philippe Nataf.** - J'ai compris, des vœux du président de l'Arcep en janvier 2019, qu'il était heureux qu'un nouvel acteur arrive sur le marché. C'était aussi l'objectif de la décision. Personnellement, je ne peux que constater le souhait formulé par les institutions de l'émergence d'un nouvel acteur. Je ne peux qu'approuver, étant moins spécialiste qu'eux.

**M. Patrick Chaize, président.** - Pour poursuivre, en cas de liquidation de l'entreprise Kosc, à votre sens, quelles pourraient être les conséquences sur le marché entreprises ?

**M. Philippe Nataf.** - Plusieurs étapes précèdent une éventuelle liquidation, qu'entendez-vous par ce terme ?

**M. Patrick Chaize, président.** - Je parle de l'étape définitive, l'étape ultime. D'après les informations dont nous disposons à ce jour, l'option de la liquidation n'est pas à écarter. Évidemment, il faudra d'abord passer des

étapes, mais certaines ont déjà été passées. On s'y dirige, à mon sens, en considérant les démarches parallèles de SFR sur Kosc, mesures évoquées par le président de Kosc devant nous. Depuis septembre. Il essaye tant bien que mal de trouver des solutions pour pouvoir passer la période, mais cela ne durera pas très longtemps.

**M. Philippe Nataf.** - Je ne sais pas du tout à quel stade Kosc se trouve. Toute société peut entrer en règlement judiciaire. La liquidation est vraiment l'étape ultime. Lorsqu'il y a un actif comme celui en question, il est rare d'arriver jusqu'à cette extrémité. J'ai lu qu'une banque d'affaires a été mandatée, je crois que Yann de Prince vous l'a dit. Il faudrait plutôt interroger cette dernière.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Vous ne voyez donc pas du tout la liquidation sèche, mais vous pensez que, compte tenu des actifs, il y aura automatiquement une reprise pour qu'il y ait continuité. C'est votre sentiment ?

**M. Philippe Nataf.** - Quand il y a un actif, c'est souvent le cas, on ne va pas forcément à la liquidation. Mais je ne connais pas la situation précise, donc j'ai du mal à me projeter. Je suis peut-être trop optimiste. Ce n'est pas du tout dans mon périmètre.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Sur un point concret, dans les documents que vous avez remis à l'Autorité de la concurrence, est-ce que certains pourraient-nous être communiqués par l'Autorité ?

**M. Philippe Nataf.** - Il faut leur demander. Tout au long des 5 ans, on émet des notes et des rapports à l'Autorité de la concurrence. Nous sommes rémunérés par la partie notifiante. Nous sommes indépendants, comme vous avez pu le comprendre, en ayant un rôle proche de celui du commissaire aux comptes, rémunéré par la société pour vérifier ses comptes. Nous transmettons des informations à l'Autorité et des versions expurgées - dans ce cas précis il y a des informations sur Kosc - adressées à la partie notifiante - ici SFR - Numéricable. Ces informations sur Kosc sont évidemment couvertes par le secret des affaires. C'est à l'Autorité de vous répondre.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Est-ce que vous avez d'autres points pour nourrir notre réflexion, après avoir déjà entendu beaucoup d'acteurs ?

**M. Justin Menezes.** - Je suis mandataire, la plupart de mes affaires étant auprès de la Commission européenne, mais également des Autorités de la concurrence en Chine, aux États-Unis ou en Amérique du Sud. Ce mandat, comme d'autres mandats, est un mélange entre engagements comportementaux et structurels. Nous devons rédiger des rapports trimestriels. Parfois, il faut également rédiger des rapports *ad hoc*. La plupart des Autorités de la concurrence fonctionnent comme ici, en France. Ils lisent les rapports et éventuelles questions. En ce qui concerne les processus qui

sont menés en cas d'infraction des engagements, le mandataire ne partage pas les délibérations des Autorités. Parfois elles demandent encore plus de preuves pour soutenir les conclusions de l'enquête, mais le mandataire n'est jamais concerté pour la décision.

**M. Philippe Nataf.** - Je n'ai qu'une expérience avec la commission européenne. Comme expliqué au début de l'audition, notre rôle s'arrête à l'auto saisine. Nous pouvons avoir des demandes pour éviter de refaire le même travail de production de documents, d'explications ou d'informations. En revanche, nous ne participons pas du tout à l'enquête. C'est totalement distinct. Les services d'instruction de l'Autorité mènent l'enquête et nous ne sommes pas invités aux délibérations du Collège. Nous n'assistons même pas à la présentation des conclusions. Nous découvrons la décision, comme vous, le jour où elle est publiée.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Compte tenu de l'expérience que vous avez sur ce dossier, dans le domaine de la concurrence dans les télécoms, pensez-vous qu'il pourrait y avoir des dispositions législatives dans l'intérêt général du bon fonctionnement des télécoms avec une concurrence adaptée et suffisamment large ? Est-ce que cela vous inspirerait des propositions ?

**M. Philippe Nataf.** - Il faudrait, pour cela, établir des comparaisons avec d'autres pays. Je ne suis pas en mesure de le faire. Je n'ai pas vraiment d'opinion. Je ne peux pas vous donner de propositions, je n'en ai pas la capacité.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Plus concrètement, sur ce dossier, que vous connaissez bien depuis le début, est ce que la décision rendue par l'Autorité de la concurrence vous a surpris ?

**M. Philippe Nataf.** - Je vous ai déjà répondu, je ne peux pas commenter une décision de l'Autorité. D'autant plus que je n'ai pas eu accès aux éléments de l'enquête.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Mais, avec votre connaissance du dossier que vous suivez depuis le début des engagements, est ce que les événements vont dans le sens que vous auriez pu imaginer ou au contraire ils vous surprennent ?

**M. Philippe Nataf.** - Quelle que soit la décision, on la découvre. Notre rôle s'arrête au moment de l'auto saisine. On ne sait pas ce qu'il se passe. L'Autorité peut vous demander des choses, en revanche, nous ne demandons pas à l'Autorité des informations sur le déroulement de l'enquête.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Quel est votre ressenti par rapport à l'avis qu'elle a rendu ? Cela ne vous a pas interpellé ou surpris ?

**M. Philippe Nataf.** - C'est une auto saisine sur le respect des engagements par SFR. On ne peut que se réjouir qu'une partie notifiante

respecte ses engagements. Ensuite, le jugement de l'Autorité ne se discute pas publiquement. Peut-être que l'on peut le faire en privé mais je discute rarement avec mes amis d'une décision de l'Autorité de la concurrence.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - En ayant travaillé 5 ans sur le dossier, on peut dire que vous êtes devenus des spécialistes du sujet.

**M. Philippe Nataf.** - Je ne suis pas spécialisé dans quoi que ce soit. On a essayé de comprendre de quoi il s'agissait. On ne peut pas, contrairement à monsieur le Président, se prétendre spécialistes des télécoms.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Je vous remercie pour ces échanges.

#### **D. COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DU 23 OCTOBRE 2019**

##### **1. Audition de M. Thomas Courbe, directeur général des entreprises (DGE) au ministère de l'économie et des finances, accompagné de M. Mathieu Weill, chef du service de l'économie numérique**

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Cette audition fait suite au rapport de Pascale Gruny, relatif à l'accompagnement des PME dans la transition numérique. Dans ce cadre nous avons été conduits à entendre les inquiétudes de l'entreprise Kosc et, qui sont à nouveau d'actualité compte tenu des décisions prises simultanément par l'Autorité de la concurrence et la Banque des Territoires. En effet, ces décisions fragilisent cette société. En conséquence, nous avons déjà entendu l'Autorité de la concurrence, l'Arcep, Kosc, la Banque des Territoires, des entreprises clientes et OVH. Nous avons également rencontré le médiateur hier, qui ne nous a pas apporté beaucoup d'informations. Pour essayer de comprendre et trouver des solutions, nous souhaitons vous entendre ; nous pourrions ainsi mieux saisir le rôle de la DGE dans ce domaine. Enfin, nous serons en mesure de connaître votre ressenti sur cette situation.

**M. Thomas Courbe, directeur général des entreprises (DGE) du ministère de l'économie et des finances.** - Merci de m'auditionner. Mon introduction sera brève puisque vous êtes en fin du processus et connaissez donc déjà le sujet. N'hésitez évidemment pas à me poser des questions si vous souhaitez approfondir certains points.

Pour repartir d'un constat général, le marché français est dual. Il dispose d'un très bon niveau de concurrence sur le *BtoC*<sup>1</sup>. Dans le cadrage des enchères 5G, nous avons d'ailleurs affiché que le maintien des quatre

---

<sup>1</sup> *Business to consumer*

opérateurs était important pour conserver la place de leader compétitif de la France parmi les pays européens les moins chers sur le marché *BtoC*. Cela est un réel atout pour le consommateur du marché *BtoC*. Le marché *BtoB*<sup>1</sup> est en revanche peu compétitif. Il affiche, certes, une amélioration légère en termes de concurrence, mais qui se révèle insuffisante ces dernières années. L'Etat a décidé de déléguer l'essentiel des leviers pour accroître la concurrence à des autorités indépendantes telles que l'Arcep et l'Autorité de la concurrence.

Le marché est aujourd'hui encore dominé à 80 % par un duopole, mais nous avons assisté à deux développements positifs, notamment suite aux interventions de l'Arcep. D'une part, le positionnement de Kosc sur le marché de gros représente un impact positif, même si son chiffre d'affaires reste relativement faible en 2018 par rapport à la taille du marché. D'autre part, l'entrée de Bouygues Telecom et d'Iliad qui ont racheté des acteurs existants est également un élément positif, bien qu'on n'en voie pas encore les effets car ils n'ont pas encore eu le temps de développer leurs positions sur ce marché. Ces deux points nous semblent intéressants pour accroître la concurrence sur le marché.

Les chiffres pour 2018 seront publiés à la fin de l'année 2019, mais nous pouvons observer une réelle stagnation des parts de marché sur les quatre dernières années. Nous pensons, et nous avons un dialogue avec l'Arcep à ce sujet, qu'il serait utile que l'Arcep puisse mettre en place un observatoire des prix, tel que l'a instauré le régulateur belge. Nous avons en effet, l'Arcep monitore les parts de marché mais nous n'avons, à l'heure actuelle, que peu d'expertise sur l'évolution des prix en *BtoB*. Il serait nécessaire d'établir une indication sur les prix ou les taux de raccordement des entreprises. Nous pourrions ainsi suivre ce type d'évolution et bénéficier, au-delà des parts de marché, d'une analyse plus fine de l'intensité concurrentielle. Nous devons trouver un accord avec l'Arcep et ne sommes pas encore en mesure de fixer un calendrier. Cette évolution nous semble néanmoins avoir de la valeur, sans pour autant devoir y investir des moyens considérables. Le problème, comme évoqué précédemment, est le manque d'outillage en *BtoB* par rapport au *BtoC*.

Dans la continuité du rapport publié en juillet, nous observons une frontière de plus en plus fine entre les télécoms et les services numériques. Sur l'accès au numérique des PME, nous poursuivons deux grandes initiatives. La première porte sur l'accompagnement dans une première étape de numérisation de 10 000 PME industrielles françaises, lancée par le Premier ministre en octobre dernier. Il s'agit d'un programme en cours de déploiement et dont nous avons confié le pilotage aux régions. Nous avons signé une convention avec ces régions, sauf avec l'Île-de-France qui ne saurait tarder, permettant de mettre en place ce programme et d'ainsi effectuer des diagnostics et des accompagnements pour la numérisation des

---

<sup>1</sup> *Business to business*

PME industrielles en s'appuyant sur des financements du programme d'investissements d'avenir (PIA).

La seconde initiative porte sur les PME-TPE, hors PME industrielles. Elle se décline à travers France Num, et compte un certain nombre de réussites. En un an d'existence, 1 700 activateurs ont été référencés sur le territoire. Ces activateurs sont les consultants que les TPE et PME peuvent solliciter pour obtenir des conseils dans les étapes de numérisation. La marque FranceNum commence ainsi à être connue. Certains partenaires, comme l'AFNIC, organisent également des ateliers de sensibilisation dans les territoires pour atteindre le plus directement possible les TPE et PME et les convaincre d'amorcer cette démarche de numérisation. De leur côté, la BNP et la Banque de France ont respectivement formé 90 et 100 conseillers pour encourager le plus grand nombre à se lancer dans la transition numérique.

Nous souhaitons pouvoir accélérer le déploiement de l'initiative France Num et nous préparons une deuxième étape de ce projet afin d'aller plus loin dans la pénétration du territoire et aller au contact des TPE et PME.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Cependant, tout comme nous, vous avez peut-être constaté que le démarrage de France Num a été très lent. Nous avons peu de retours sur le terrain et l'initiative semblait peu connue.

**M. Mathieu Weill, chef du service de l'économie numérique à la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie et des finances.** - Les moyens de départ dédiés à cette initiative sont très faibles. L'idée de base était de mettre en relation les activateurs apporteurs d'offres et de conseils avec les entreprises via une plate-forme, mais la population visée doit être cherchée. Nous avons commencé à organiser des ateliers et mises en relation par le biais de nos partenaires. Toutefois, si la plateforme peut permettre la mise en relations, les contacts suivant pouvant être pris en dehors de la plate-forme, il est compliqué d'établir un suivi.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Des conventions ont-elles été établies ?

**M. Mathieu Weill.** - Des conventions de partenariats sont établies avec des chambres de commerce, des chambres des métiers et des acteurs privés comme la BNP. Elles ne sont pas du même ordre que les conventions de numérisation des industries bénéficiant de crédits du PIA, beaucoup plus incitatifs. Nous souhaitons désormais donner plus d'ampleur au programme et cette phase deux fait notamment écho aux conclusions du rapport de la Délégation sur le sujet et avec lesquelles nous étions assez à l'aise.

**M. Thomas Courbe.** - L'objectif est de toucher des centaines de milliers d'entreprises et il faut désormais une organisation très capillaire sur le terrain, c'est en réalité une démarche presque industrielle, au sens figuré, qu'il nous faut mener, pour aller au contact. Un sujet connexe également relevé dans le rapport de juillet est que l'offre de services numériques dédiés aux PME est relativement faible, indépendamment de l'offre gratuite de

Google qui se développe rapidement mais qui présente potentiellement un risque de capture économique. Nous essayons d'encourager le développement d'une offre de services numériques adaptée aux besoins des PME. La frontière étant de plus en plus fine entre les services télécom et numérique chez les opérateurs, ces derniers pourraient développer leurs offres aux plus petites entreprises, et plus seulement aux grands comptes.

**M. Mathieu Weill.** - Kosc était un des acteurs privés avec qui nous étions en discussion depuis le lancement de l'initiative sur la manière de mobiliser leur réseau de revendeurs autour des besoins des PME. Nous n'avons pas été jusqu'au bout mais cela faisait partie des axes et des acteurs avec qui nous envisagions de nouer des partenariats depuis six ou huit mois.

**M. Thomas Courbe.** - Vous avez déjà entendu beaucoup de choses sur Kosc. L'entrée de cet acteur sur le marché est selon nous très positive, et nous devons la soutenir. Les discussions avec les actionnaires et repreneurs potentiels sont en cours pour lui permettre de poursuivre son développement. Il y a bien sûr le contentieux avec SFR qui est suivi de très près par les autorités. Notre souhait, durant cette phase intermédiaire, est de trouver une solution lui permettant de continuer à se développer. Aujourd'hui, les actionnaires ont des positions un peu différentes sur l'entreprise et la nature de l'investissement et du risque, ce qu'ils ont dû vous dire lorsque vous les avez rencontrés.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Vous avez dit que Kosc était assez faible par rapport au marché.

**M. Thomas Courbe.** - Oui, son chiffre d'affaires rapporté à la taille du marché est relativement modeste, ce qui n'est pas surprenant au regard de son ancienneté, c'est tout de même un nouvel entrant. Selon nous, le développement de Kosc présente un intérêt pour le marché en général, notamment en termes d'animation de la concurrence.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Lorsque Kosc a souhaité se développer en ouvrant son capital, des moyens lui ont été refusés.

**M. Mathieu Weill.** - Cette évolution résulte d'une conséquence de la répartition de l'investissement. La structure originale de Kosc, avec une maison mère et une filiale intrastructure, lui a permis de bénéficier d'un apport et d'un investissement de la Banque des Territoires. Pour autant, l'aventure pourra se poursuivre, même si les rapports entre les montants investis et les droits dans la gouvernance globale du dispositif ont en effet entraîné des difficultés. En aucune façon, l'objectif serait d'arrêter le déploiement de Kosc, mais il est normal que ces questions remontent à l'occasion de la croissance de l'entreprise. L'intérêt des différents actionnaires, y compris de la Banque des Territoires, ne sont pas parfaitement alignés dans ce montage un peu original. Nous devons espérer que des solutions seront trouvées rapidement à ces difficultés.



**M. Patrick Chaize, président.** – J’ai beaucoup de questions à vous poser sur le contexte et les éléments qui nous ont été rapportés. Premièrement, quel est votre regard sur le business model de Kosc ? Est-il viable ou l’aventure vous paraît-elle hasardeuse ? Quel est votre regard sur ce montage ? Je rappelle que ce sont les autorités qui ont mis en œuvre cette procréation assistée, en mesurant, je pense, les conséquences éventuelles.

**M. Mathieu Weill.** – C’est une initiative soutenue par le régulateur et comprenant des financements publics avec la Banque des Territoires. Kosc n’est pas une initiative du gouvernement, bien que celui-ci ait apporté son soutien à un certain nombre de manifestations en faveur de cette entreprise. Il nous paraît pertinent de disposer d’un réseau de revendeurs et de pouvoir nous adresser à des TPE et PME difficiles à atteindre par des canaux de distribution intégrés classiques. Dans le business model, le réseau de distribution est important, tout comme l’infrastructure, ce qui est classique pour les opérateurs télécoms. Celle-ci repose sur des actifs cédés par SFR en contrepartie d’autorisations de l’Autorité de la concurrence. La relation avec SFR reste un élément indispensable au bon fonctionnement opérationnel de Kosc, et est appelé à le rester compte tenu des interfaces opérationnelles qui font que les équipes de SFR doivent livrer des choses à Kosc en permanence. Le conflit entre les deux est une source de risque mais aussi de coûts considérables.

**M. Patrick Chaize, président.** – Est-il possible de se dédouaner de cette prise de parti ? C’est bien l’Autorité de la concurrence qui a imposé ses conditions.

**M. Mathieu Weill.** – Cette autorité n’a pas de moyen de fixer les prix, ce qui est essentiel pour comprendre le modèle économique et industriel de Kosc. Avez-vous entendu SFR dans le cadre de ces auditions ?

**M. Patrick Chaize, président.** – Non, et volontairement car nous ne sommes pas juges. Nous ne cherchons pas à établir une commission d’enquête sur la situation de Kosc, mais simplement à dire que le modèle Kosc nous semble intéressant pour la numérisation des entreprises et pour que celles-ci accèdent à des services. Nous souhaitons donc préserver l’avenir sur ce sujet, tout en comprenant le passé et ce qui a échappé à notre vigilance. Je comprends que l’Autorité de la concurrence ne soit forcément pas en mesure de s’immiscer dans le modèle économique de Kosc mais j’ignore pourquoi l’Autorité de la concurrence ne s’est pas rapprochée de l’Arcep pour donner un regard plus technique à cet environnement. Je suis surpris de ce manque de cohérence à ce sujet, alors qu’elles sont toutes deux à l’origine de ce modèle. Au regard des auditions passées, il me semble qu’un dysfonctionnement s’est produit ; notre responsabilité est d’empêcher qu’il se produise à nouveau. Par quel biais la situation pourrait-elle être améliorée ? L’articulation entre les deux autorités sur le sujet des télécoms doit-elle être améliorée ?

**M. Thomas Courbe.** - La question sous-jacente serait donc de déterminer si l'Arcep doit vérifier dans les relations contractuelles que l'équilibre économique est bon, par exemple ?

**M. Mathieu Weill.** - Entre l'Arcep et l'Autorité de la concurrence, l'élément qui marche très bien maintenant concerne les marchés pertinents, au sujet desquels les instances s'échangent des avis de manière fluide. Le cas présent est un peu différent et relève d'une problématique qu'on a de plus en plus dans le numérique avec une décision d'une autorité de la concurrence qui crée une situation mais laisse beaucoup de détails de mise en œuvre, et le diable est dans ces détails. Dans le cas de *Googleshopping* par exemple, on a vu que la Commission européenne a des difficultés considérables à mettre définitivement en œuvre la décision qu'elle a prise. Elle n'en a pas forcément les compétences techniques et cela rentre rapidement dans le champ de la régulation sectorielle où on joue sur les curseurs ce que sait très mal faire le droit de la concurrence classique sur les concentrations. La question se pose de savoir s'il ne serait pas intéressant que le suivi des mesures soit délégué à des autorités plus sectorielles dans leur mise en œuvre ? Ce processus n'existe pas pour le moment.

**M. Patrick Chaize, président.** - Justement, n'est-ce pas là un « trou dans la raquette » ? Tout comme sur l'analyse des marchés, l'Arcep réalise des analyses de marché et l'Autorité de la concurrence mène sa vie de son côté.

**M. Mathieu Weill.** - Ce fonctionnement est ici prévu par les textes et adapté puisqu'elles échangent des avis.

**M. Thomas Courbe.** - Il est plus compliqué d'évaluer l'impact sur un cas individuel. Mais il est vrai que nous sommes dans un cas particulier où le nouvel entrant dépend fortement de l'acteur en place. Dès lors, les relations contractuelles sont quotidiennes. Les vérifications d'un régulateur sectoriel pourraient se justifier en conséquence

**M. Mathieu Weill.** - Dans les télécoms, nous avons mis en place une régulation asymétrique pour ce sujet.

**M. Thomas Courbe.** - Sans pouvoir dire que cela aurait obligatoirement permis d'éviter cette situation, il s'agit en tout cas d'un bon cas d'école.

**M. Patrick Chaize, président.** - En revanche, cela aurait sûrement permis d'anticiper un certain nombre de choses et d'éviter une situation in extremis.

**M. Thomas Courbe.** - Une partie des difficultés étant de nature contractuelles, il est vrai qu'un acteur tiers qui vérifie la mise en œuvre des contrats aurait pu participer à les éviter.

**M. Mathieu Weill.** - Les torts sont sans doute partagés.

**M. Patrick Chaize, président.** – Je suis tout à fait d'accord avec ce constat et je ne suis avocat ni de Kosc, ni de SFR, d'ailleurs étranger à nos travaux dont le sujet était le « modèle » de Kosc. Nous avons suffisamment de pressions d'autres acteurs souhaitant absolument être auditionnés. J'ai été frappé d'entendre OVH dire que Kosc n'a pas joué son rôle en ne développant pas suffisamment sa clientèle et j'aimerais connaître votre avis sur ce point. OVH se décrit comme le client unique de Kosc, à 80%. Cependant, 60 % des nouvelles commandes de Kosc sont hors OVH depuis quelques mois. Finalement, alors que la situation de Kosc est peut-être en train de se stabiliser, cette société se voit privée de moyen. Que vous inspire ce sujet ? Kosc a certes tardé à se mettre en route et a dû capter beaucoup de capitaux sûrement au départ fléchés pour son développement. Cependant, aujourd'hui, hormis l'aspect contentieux qui est un point important, l'afflux de commandes assez impressionnant, laissant penser que peu de nouveaux financements seraient nécessaires pour relancer la machine et faire en sorte qu'elle réussisse. C'est en tout cas mon appréciation. Kosc proposait, en recapitalisant, de relancer son développement avec un apport d'énergie nouvelle. Avez-vous un avis sur ce sujet ainsi que sur l'attitude de la Banque des Territoires dans ce contexte ?

**M. Mathieu Weill.** – Tout d'abord, au sujet des commandes, Kosc s'appuie sur un modèle par lequel il reprend 100 % du portefeuille d'affaires d'OVH, avant de le diminuer. Nous n'avons pas accès aux chiffres internes, mais ce taux semble baisser. OVH ne souhaite de toute façon pas confier beaucoup plus d'affaires à Kosc, pour des raisons de diversification. L'offre est néanmoins arrivée plus tard que prévu, du fait de difficultés industrielles qui sont une fragilité majeure pour un projet de ce type. Les cycles de vente sur le segment TPE PME étant moins rapides que le marché de la téléphonie mobile, il est par ailleurs normal que ce processus prenne du temps. Les cycles de vente sont plus longs car de tels investissements ont des conséquences opérationnelles parfois lourdes pour les entreprises, avec par exemple la nécessité de changer les téléphones à l'échelle de l'entreprise, etc. Pour parler de l'alignement des enjeux pour les actionnaires, OVH a des besoins pouvant être en décalage par rapport à d'autres.

Ensuite, la Banque des Territoires est actionnaire uniquement de l'infrastructure, ce qui pourrait expliquer son attitude.

**M. Patrick Chaize, président.** – La Banque des Territoires nous a affirmé hier avoir agi pour que Kosc puisse mieux s'adosser et trouver un partenaire industriel plus puissant avec lequel se reconstruire. Je comprends ce processus mais il présente des risques.

**M. Mathieu Weill.** – Toute stratégie engage des risques.

**M. Patrick Chaize, président.** – Certes mais cependant, qu'elle est votre vision de l'avenir, pour succéder à Kosc ? Quel serait le modèle idéal pour remplacer, succéder ou poursuivre Kosc ?

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Sur le marché de gros des PME.

**M. Thomas Courbe.** - Deux modèles différents peuvent fonctionner. Le premier pourrait être un adossement de Kosc, qui présente une perspective sérieuse sur le business model que vous évoquiez et intéresse un certain nombre d'acteurs. Le second sous-tend qu'un opérateur puisse également être une solution. Il semble difficile d'identifier aujourd'hui une option meilleure que l'autre puisqu'il conviendra surtout de voir, au cas par cas, ce que le repreneur peut apporter à Kosc qui lui aurait manqué jusque-là.

**M. Patrick Chaize, président.** - J'en déduis que vous n'avez pas d'avis.

**M. Thomas Courbe.** - Il me semble qu'il n'y a pas d'avis préalable.

**M. Patrick Chaize, président.** - Je ne parle pas d'avis préalable, mais du meilleur scénario du point de vue de la DGE.

**M. Thomas Courbe.** - Parlez-vous d'un scénario relatif à la nature du partenaire ?

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Je pense particulièrement à la meilleure réussite.

**M. Mathieu Weill.** - Historiquement en France, les modèles dans les télécoms sont exclusivement verticaux et intégrés gros-détail. À ce stade, ce modèle n'a pas encore fonctionné ; il serait donc utile de donner sa chance à un acteur disposant d'un volet de gros. Kosc estime qu'il conviendrait d'être uniquement sur le *wholesale*, mais nous n'en sommes pas nécessairement certains.

**M. Patrick Chaize, président.** - Il me semble pourtant qu'un rapport de l'OCDE a vanté ce modèle, et que tous les pays européens essaient de le reproduire.

**M. Mathieu Weill.** - Tous les pays ne le suivent pas, mais quelques initiatives existent.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Le modèle est-il viable ?

**M. Thomas Courbe.** - Cela ne dépend pas que du modèle. Sa réussite dépend davantage de ce qu'apportera le partenaire, que de son positionnement.

**M. Mathieu Weill.** - Un modèle bâti uniquement avec des acteurs en vertical affirmant qu'ils pourront toucher 3,8 millions d'entreprises en France uniquement grâce à leur réseau de commerciaux et d'agences ne fonctionnerait pas ; nous y croyons très peu.

**M. Patrick Chaize, président.** - Cela dit, si on part dans cette direction, il est primordial selon moi d'avoir la garantie d'un service neutre

activé sur l'ensemble des réseaux et qui permettrait à l'ensemble des opérateurs alternatifs d'y accéder.

**M. Mathieu Weill.** - C'est ce que prévoit la loi.

**M. Patrick Chaize, président.** - Mais la DGE n'a pas souhaité, dans la loi Elan, l'élargissement aux réseaux d'initiative publique.

**M. Mathieu Weill.** - En effet nous avons considéré que cela était déjà prévu dans la loi.

Par ailleurs, s'est posée la question à plusieurs reprises pour le régulateur de la mise en place d'une obligation de ce type à l'égard d'Orange, sachant que c'est dans ses compétences ?

**M. Patrick Chaize, président.** - Pour l'instant, ce n'est pas son intention.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Il est toujours en interrogation ?

**M. Patrick Chaize, président.** - Il dit non pour l'instant : parce qu'il y avait Kosc !

**M. Mathieu Weill.** - Il disait non face à l'existence d'une concurrence émergente.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - On tourne en rond !

**M. Patrick Chaize, président.** - Le modèle Kosc est un opérateur de gros non intégré. Son éventuel adossement à un industriel opérateur intégré, ne pourrait s'accepter qu'à condition d'une ouverture de tous les réseaux de façon neutre et activée. Nous risquons dans le cas contraire, de scléroser ce marché !

**M. Mathieu Weill.** - Si le modèle de Kosc évolue beaucoup et face à un changement substantiel de l'environnement, il semblerait normal que l'Arcep se repose des questions, compte tenu du schéma mis en place. Un tel changement ne devra pas être négligé.

**M. Patrick Chaize, président.** - Revenons au concept des réseaux de service public ; ce schisme ne s'observe que dans les télécoms. Tous les autres réseaux de services publics sont à l'initiative et propriété des collectivités.

**M. Mathieu Weill.** - Dans les télécoms, la part de financements privés par rapport au budget public est un peu plus forte.

**M. Patrick Chaize, président.** - On pourrait pourtant dire à peu près la même chose des réseaux d'électricité.

**M. Mathieu Weill.** - L'utilisateur ne les paie pas entièrement.

**M. Patrick Chaize, président.** - Non mais en grande partie. Le financement passe, certes, par le budget de l'Etat, mais c'est le consommateur d'énergie électrique qui abonde ; le réseau est fermé.

**M. Mathieu Weill.** - Les difficultés à se projeter sur l'avenir dans un certain nombre de dimensions de ce réseau sont cependant connues. Les télécoms ont subi des vagues d'innovation différentes de celles des réseaux d'énergie.

**M. Patrick Chaize, président.** - Ce n'est pas le débat.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Nous sommes tout de même dans le sujet.

**M. Thomas Courbe.** - Allez-vous faire des recommandations, ou simplement un état des lieux ?

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Aucune décision n'a encore été prise à ce sujet.

**M. Patrick Chaize, président.** - Si nous n'émettons pas de recommandations, nous ferons en tout cas des points d'alerte, des vœux.

**M. Thomas Courbe.** - Ils seront issus des enseignements que vous tirez.

**M. Patrick Chaize, président.** - Ils s'appuieront sur les constats dressés.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Ces constats seront nombreux.

**M. Patrick Chaize, président.** - Nous avons notamment constaté qu'il manque un élément dans l'articulation d'Arcep, qui est à déterminer. Nous n'aurions pas forcément échappé au problème, mais il est troublant, vu de l'extérieur, de ne pas avoir vérifié que le process était complet.

**M. Thomas Courbe.** - Nous allons travailler sur le sujet. Ce cas aurait pu justifier un monitoring par l'Arcep, au regard des liens contractuels existants entre deux acteurs concurrents.

**M. Patrick Chaize, président.** - Il est surprenant que la dimension économique ait été complètement occultée, et que le point de vue juridique ait vraiment été privilégié. L'Autorité s'est concentrée sur le non-respect du contrat du point de vue purement juridique sans mesure des conséquences économiques. À mon sens, l'Autorité de la concurrence n'est pas un tribunal ; j'aurais aimé que la dimension économique soit plus présente, ce qui n'aurait d'ailleurs pas forcément modifié sa position.

**M. Mathieu Weill.** - L'Autorité de la concurrence n'a pas la même posture qu'un régulateur sectoriel bénéficiant d'une relation de long terme avec tous les acteurs et pouvant négocier un certain nombre de dossiers.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - L'étanchéité sur des questions tellement techniques est surprenante. L'Autorité dispose-t-elle de tous les éléments nécessaires ?

**M. Patrick Chaize, président.** - Je n'excuse pas Kosc, néanmoins ces auditions ne font que conforter l'image selon laquelle l'entreprise aurait été privée de ses moyens au moment où elle se déployait.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Nous avons pu constater le silence des mandataires hier. Pensez-vous que quelqu'un pourrait avoir accès aux rapports trimestriels qu'ils adressent à l'Autorité de la concurrence ?

**M. Thomas Courbe.** - Nous allons vérifier, mais ils risquent d'être secrets.

**M. Mathieu Weill.** - Ce sujet est couvert par le secret des affaires.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - La nécessité de cette discrétion nous a été affirmée.

**M. Patrick Chaize, président.** - Les rapports ne pourront être divulgués que dans le cadre d'une commission d'enquête.

**M. Thomas Courbe.** - Le secret ne concerne pas le fonctionnement de l'autorité, mais le contenu du dossier.

**M. Patrick Chaize, président.** - Nous entendons beaucoup de choses à ce sujet.

**M. Mathieu Weill.** - Même en ayant accès à ces documents, je serais probablement incapable de les comprendre. L'Autorité de la concurrence, qui n'est pas moins armée que nous, dresse le même constat.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - sujets pointus nécessitent des spécialistes.

**M. Patrick Chaize, président.** - Se pose aussi la question de l'interprétation qu'on peut en faire. Des constats par échantillonnage ont été faits, qui ont démontré que SFR avait également quelques torts dans l'affaire, qu'il convient d'évaluer.

**M. Thomas Courbe.** - SFR paie les mandataires, il est donc le seul à recevoir les rapports expurgés des informations concernant Kosc. L'instructeur de l'ADLC et SFR y ont accès, à l'inverse des parlementaires ou du gouvernement.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Notre sujet est donc de garder un acteur du marché de gros pour les entreprises.

**M. Patrick Chaize, président.** - L'objectif est également de garantir la possibilité, pour le plus grand nombre, de faire des offres aux entreprises.

**M. Thomas Courbe.** – Nous sommes d'accord avec cet objectif que nous partageons.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Très bien, je vous remercie.

#### **E. COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DU 5 NOVEMBRE 2019**

##### **1. Audition de MM. Stanislas de Tymowski, directeur de Participations de Bpifrance, Alexandre Ossola, directeur du Fonds « Investissement Croissance » et Jean-Baptiste Marin-Lamellet, responsable des relations institutionnelles**

**Mme Pascale Gruny, secrétaire.** – Nous terminons aujourd'hui notre série d'auditions consacrées à la question : « Comment garantir un accès efficient des PME à des réseaux et services numériques ? » Ces auditions s'inscrivent dans la continuité du rapport que j'ai présenté sur l'accompagnement de la transition numérique des PME, au nom de la Délégation aux entreprises du Sénat. À l'occasion de ces travaux, nous avons été frappés par la répétition des « stratégies nocives » des grands opérateurs historiques, dont les premières victimes sont les PME. Nous avons également découvert le rôle très positif joué par Kosc, nouvel opérateur neutre sur le marché de gros pour les entreprises, particulièrement apprécié par tous les acteurs de services numériques pour les PME.

Aussi les récentes décisions quasi concomitantes de l'Autorité de la concurrence et de la Banque des territoires nous ont interpellés : elles ont placé Kosc dans une situation très délicate. Nous avons entendu à cet égard les vives inquiétudes des agrégateurs de réseaux et de services de télécommunication. La disparition de Kosc ou son rachat par un grand opérateur également présent sur le marché de détail seraient comme un retour en arrière. Ce serait le signal qu'une meilleure concurrence sur le marché des télécoms semble quasi impossible ; il faudrait renoncer aux vertus du modèle *wholesale only* pourtant vanté par l'OCDE.

Pour alimenter notre réflexion, nous avons entendu beaucoup d'acteurs ayant joué un rôle dans ce dossier, depuis les représentants de Kosc et des entreprises de services numériques jusqu'à la présidente de l'Autorité de la concurrence et au président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (Arcep), en passant par la Banque des Territoires et OVH.

Nous sommes heureux de vous recevoir pour entendre votre analyse en tant qu'actionnaires, comprendre comment nous sommes arrivés à cette situation et appréhender l'issue de la procédure actuelle concernant Kosc. Les récents développements dans ce dossier devraient permettre d'aborder plus précisément vos intentions et votre vision le proche avenir, tout en



analysant de façon globale la question de la concurrence sur le marché des télécoms à destination des entreprises. Je rappelle que notre préoccupation est celle de l'accompagnement des PME dans leur transition numérique.

**M. Stanislas de Tymowski, directeur de Participations chez Bpifrance.** – J'assure le suivi de Kosc depuis presque quatre ans ; j'ai fait partie de l'équipe qui a réalisé cet investissement. Depuis mars 2018, je représente Bpifrance au comité de surveillance de Kosc.

Concernant la genèse de notre investissement dans Kosc, ce projet a été considéré comme un investissement potentiel à la fin de 2015. Yann de Prince et OVH y travaillaient depuis plusieurs mois ; ils avaient eu accès à une *data room* ouverte par SFR, avec lequel un contrat de cession avait été négocié pour le rachat du réseau DSL de Completel. Le consortium de repreneurs qui l'avait conclu est devenu Kosc.

Nous sommes entrés en contact avec OVH et Yann de Prince sur ce dossier fin 2015 ; l'investissement a été réalisé en mars 2016. Nous sommes devenus le troisième actionnaire, après OVH, qui détient 40 % du capital, et le holding regroupant M. de Prince et son associé, qui en détient 30 %. Bpifrance détient 15 % du capital.

**Mme Pascale Gruny, secrétaire.** – Que s'est-il passé ensuite ? Quelle est la réalité des difficultés de l'entreprise et du contentieux avec SFR ? Les sommes en jeu sont importantes. Quel est votre regard sur cette situation en tant qu'actionnaire ?

**M. Stanislas de Tymowski.** – Bpifrance dispose d'un siège au comité de surveillance de Kosc sur un total de six, ce qui correspond environ à notre part de détention du capital. C'est dans le cadre de ce comité, qui se réunit environ quatre fois par an, que nous avons suivi les retards pris dans le transfert du réseau Completel et les impacts financiers.

En tant qu'actionnaires minoritaires, nous avons réfléchi, avec les autres actionnaires et le management, aux solutions possibles face à ces problèmes de financement. Le comité de surveillance a vite envisagé l'entrée d'un nouvel investisseur, au travers de la création d'une filiale infrastructure ; c'est ce qui a conduit, en 2018, à l'entrée au capital de Kosc Infrastructure de la Banque des Territoires, filiale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), à hauteur de 24 %.

Cet investissement a permis de financer une partie des investissements nécessaires, notamment pour le développement de la fibre, et ainsi démarcher de nouveaux clients. C'est un élément important : vous nous interrogez sur la viabilité du modèle économique de Kosc ; les premiers développements commerciaux confirment l'existence d'un espace économique pour Kosc, identifié en 2015.

**Mme Pascale Gruny, secrétaire.** – Qu'en est-il du conflit juridique lié à la créance due à SFR ? Le litige est là : l'accès au réseau en dépend.

**M. Stanislas de Tymowski.** – Je ne veux pas anticiper les décisions de justice. L’Autorité de la concurrence, qui s’était auto-saisie, a finalement décidé de ne pas condamner SFR. Une procédure est aujourd’hui en cours devant le tribunal de commerce, mais elle durera vraisemblablement longtemps : des mois, voire des années peut-être.

**Mme Pascale Gruny, secrétaire.** – C’est long pour une entreprise !

**M. Patrick Chaize, président.** – D’autres tentatives judiciaires à l’encontre de Kosc ont été menées par SFR, n’est-ce pas ?

**M. Stanislas de Tymowski.** – Oui mais sans succès fort heureusement !

**M. Patrick Chaize, président.** – C’est quand même un bon signal ! Les tribunaux de commerce ne donnent pas un blanc-seing à SFR.

**M. Stanislas de Tymowski.** – C’est effectivement une très bonne nouvelle pour la solvabilité de Kosc. En cas de décision défavorable pour Kosc, la société se serait trouvée dans une situation délicate.

**Mme Pascale Gruny, secrétaire.** – L’entreprise aurait-elle dû fermer ?

**M. Alexandre Ossola, directeur du Fonds « Investissement Croissance ».** – C’est une éventualité.

**M. Patrick Chaize, président.** – Quel rôle vous voyez-vous jouer à présent ?

**M. Stanislas de Tymowski.** – L’enjeu pour Kosc et ses actionnaires est aujourd’hui de trouver une solution pour financer son plan de développement à long terme. Nous y travaillons. Une tentative a échoué l’été dernier, mais le cadre est aujourd’hui différent.

**M. Alexandre Ossola.** – Sans les nommer, on peut donner la nature des acteurs susceptibles d’être intéressés par Kosc : ce sont des acteurs qui ne sont pas présents aujourd’hui sur le marché destiné aux entreprises ; il ne s’agirait pas de faire disparaître un opérateur, mais de renforcer des opérateurs alternatifs.

**M. Stanislas de Tymowski.** – Il pourrait s’agir d’opérateurs intégrés ou d’autres plus indépendants. L’avenir de Kosc serait différent selon le scénario envisagé.

**M. Patrick Chaize, président.** – Avez-vous une préférence ?

**M. Stanislas de Tymowski.** – Le premier choix, pour les actionnaires, c’est une solution qui fonctionne. Nous aurons une approche pragmatique.

**Mme Pascale Gruny, secrétaire.** – Qu’en est-il des clients ?

**M. Stanislas de Tymowski.** – Selon les informations du Management, les relations avec les clients sont relativement bonnes malgré le contexte ; les clients passent même de nouvelles commandes.

**M. Patrick Chaize, président.** – On nous a dit qu’un des actionnaires avait presque été à l’initiative de cette situation, considérant qu’il fallait faire tomber Kosc pour l’adosser à un industriel doté de plus de moyens. Cette stratégie a-t-elle été partagée entre actionnaires ? Qu’en pensez-vous ?

**M. Stanislas de Tymowski.** – Dans le cadre d’un processus de cession potentiel, notre seul enjeu serait de connaître l’un des acteurs susceptibles d’être intéressés par Kosc. Nous ne serions évidemment pas favorables à toute tentative visant à biaiser ce processus.

**M. Alexandre Ossola.** – D’un point de vue financier, beaucoup d’éléments inattendus ont perturbé le plan d’origine sur lequel se fondaient notre investissement et les prêts octroyés par diverses banques. On constate cependant que Il est compliqué de maintenir un actif de la taille de Kosc – environ 20 millions d’euros de chiffre d’affaires – sans l’adosser à un acteur plus solide financièrement.

**M. Patrick Chaize, président.** – Il y a un problème de temporalité. Combien de temps peut-on attendre ? Mais un acteur important, la Banque des territoires, est arrivé en 2018. La situation de l’entreprise était déjà largement connue alors. Cette entrée au capital n’a-t-elle pas répondu à l’attente des autres investisseurs ? Un mouvement positif s’est tout de même enclenché, il n’y a pas si longtemps. Pourquoi ne pas attendre ses effets ?

**M. Stanislas de Tymowski.** – Lors de la création de Kosc, les actionnaires ont investi. Les besoins de financement dont on parle aujourd’hui sont significatifs au regard de cet investissement initial. Dès lors, on comprend à quel point il est compliqué de financer Kosc comme initialement prévu en 2015. L’entrée au capital de la Banque des Territoires a certes permis de financer des investissements, mais elle n’a pas réglé tous les problèmes. Quand une société est dans une situation financière délicate, sa capacité à lever des financements auprès des banques diminue. Le contentieux avec SFR crée une incertitude qui affecte la capacité de Kosc à se financer.

**M. Patrick Chaize, président.** – S’il n’y avait pas cette incertitude, tout irait-il mieux ?

**M. Stanislas de Tymowski.** – Le financement de Kosc serait sans doute beaucoup plus facile.

**Mme Pascale Gruny, secrétaire.** – En dehors de ce contentieux, avez-vous des doutes sur la fiabilité et l’avenir de Kosc, sur sa capacité à rembourser les emprunts ?

**M. Alexandre Ossola.** – Le contentieux n’est pas quantifiable ; c’est une épée de Damoclès au-dessus de la société. Quant aux opérations, la

capacité de Kosc à maîtriser les coûts et à déployer les réseaux est déjà assez développée. Dans ce contexte, tout le temps passé par le management à s'occuper du contentieux est autant de temps qui n'est pas consacré à la gestion opérationnelle de la société.

Notre espoir réside dans l'intérêt potentiel d'opérateurs extérieurs en tant que repreneurs. Les repreneurs l'investissement Kosc doit rester un opérateur privé ayant la capacité de se développer par lui-même. Dans ce contexte l'adossement de la société est une option envisagée par les actionnaires de Kosc. Si les clients devaient subir une coupure du réseau parce que Kosc, resté seul, aurait soudain manqué de liquidités, les effets seraient terribles.

**M. Patrick Chaize, président.** – Est-ce une option ?

**M. Alexandre Ossola.** – Notre devoir collectif d'actionnaire est de tout faire pour l'éviter et nous sommes prêts à en prendre notre part.

**Mme Viviane Artigalas.** – OVH nous a confirmé qu'elle constituait 95 % de la clientèle de Kosc. Pour survivre, Kosc devrait s'appuyer sur un opérateur plus important. Si cela ne se fait pas, que se passera-t-il ? Nous redoutons des ruptures d'abonnement.

**M. Alexandre Ossola.** – Nous sommes confiants dans la continuité du service.

**M. Stanislas de Tymowski.** – C'est le scénario central, car personne n'a intérêt à ce que Kosc disparaisse. Tous les actionnaires travaillent donc à un scénario de sortie par le haut.

**Mme Viviane Artigalas.** – C'est aussi une question de coût.

**M. Alexandre Ossola.** – Toutes les décisions structurantes relatives à Kosc doivent être validées par notre comité d'investissement. Notre priorité est que Kosc perdure. Cela dit, avec 15 % du capital, nous ne sommes que le troisième actionnaire. Mais les autres sont responsables.

**Mme Pascale Gruny, présidente.** – Peut-être n'ont-ils pas le même point de vue que Bpifrance.

**M. Alexandre Ossola.** Il est raisonnable de penser qu'aucun des actionnaires n'a intérêt à la chute de Kosc.

**Mme Pascale Gruny, présidente.** – Est-il exact que Kosc développe sa clientèle en dehors d'OVH ? Dans quelle mesure ?

**M. Stanislas de Tymowski.** – Cela fait effectivement partie de sa stratégie. Le transfert du réseau Completel a pris du temps, mais les premiers retours des clients valident nos conclusions de 2015 : il y a bien un espace économique pour Kosc.

**M. Patrick Chaize, président.** – Vous savez l'importance du numérique pour les entreprises. Comment estimez-vous les besoins, et que pensez-vous de l'offre disponible en France ?

**M. Alexandre Ossola.** – Nous sommes un acteur micro-économique : nous intervenons entreprise par entreprise. Difficile de vous donner une réponse générale. Certaines entreprises évoquent avec nous leurs problèmes de haut débit, ou de stabilité de l'alimentation électrique. Lorsque nous investissons, nous apportons aux entreprises un dispositif de diagnostic et d'accompagnement. Nous cofinçons parfois les études nécessaires. La digitalisation est une préoccupation pour nous. Et il ne s'agit pas seulement du haut débit : il faut intégrer la *supply chain*, interconnecter les machines... Cela dit, nous sommes toujours actionnaires minoritaires.

**Mme Pascale Gruny, secrétaire.** – Avez-vous des actions ciblées pour les petites entreprises ?

**M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, responsable des relations institutionnelles.** – La transformation digitale des entreprises est importante pour Bpifrance. Nous l'accompagnons et la finançons, notamment chez les plus petites. Une enquête menée par Bpifrance Le Lab a montré le retard français dans la prise de conscience de la nécessité de se digitaliser : pour 87 % des dirigeants, la digitalisation n'est pas une préoccupation stratégique. Bpifrance peut notamment soutenir la digitalisation des entreprises par son offre générique, notamment via la garantie des prêts bancaires des TPE et des PME. Nous allons aussi disposer d'outils spécifiques, comme les prêts France Num, le fonds de garantie de trente millions d'euros financé par le Programme d'investissements d'avenir (PIA) et une mécanique de garantie de l'Europe permettra aux TPE et PME de bénéficier de prêts garantis qui seront distribués par les réseaux des banques, et viseront en priorité des projets de moins de 25 000 euros. La structuration de ces prêts pour la digitalisation fait encore l'objet de discussions, mais le démarrage du dispositif devrait se faire début 2020. Le fonds de garantie sera opéré par Bpifrance.

**Mme Pascale Gruny, secrétaire.** – France Num ? Ce dispositif est totalement inconnu sur le terrain...

**M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet.** – Il faut du temps pour qu'un dispositif nouveau se diffuse.

**Mme Pascale Gruny, secrétaire.** – Pas chez nos voisins !

**Mme Viviane Artigalas.** – En milieu rural, les entreprises s'unissent parfois en associations pour trouver les ressources nécessaires à leur numérisation. Les Pôles d'équilibres territoriaux et ruraux mettent en place des lieux où les entreprises trouvent des ressources numériques. Comment les aider ?

**M. Raymond Vall.** - Élu d'un département rural, je sais que le développement numérique peut être très coûteux : 100 millions d'euros dans le Gers, par exemple, dont l'État ne finance que 45 %. L'opérateur historique ne va que là où c'est rentable. Le reste est financé par les collectivités territoriales, qui sont étrillées. Ainsi, de ma commune de 20 000 habitants, qui a payé 165 000 euros pendant 25 ans - sans pouvoir régler tous les problèmes. Vous avez cité le PIA.

**M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet.** - Nous en sommes l'un des opérateurs, mais seulement pour son volet « entreprises », Bpifrance ne finançant que des entreprises.

**M. Raymond Vall.** - Le PIA donne des financements à des métropoles.

**M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet.** - S'agissant du financement des collectivités territoriales, c'est notre maison mère, la Caisse des dépôts via la Banque des Territoires, qui est compétente.

**M. Raymond Vall.** - Ne peut-on avoir la Banque des Territoires et la BPI sur le même projet ?

**M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet.** - Nous pouvons intervenir dans une seconde phase des projets, dans la mesure où des entreprises qui en sont partie intégrante ont des besoins de financement

**Mme Viviane Artigalas.** - Pouvez-vous aider les associations de petites entreprises ?

**M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet.** - Nous travaillons plutôt entreprise par entreprise.

**M. Raymond Vall.** - Pour une PME, il est difficile d'évaluer ses besoins en numérique, le coût et le bénéfice attendu. Pouvez-vous l'aider à réaliser les études nécessaires ?

**M. Alexandre Ossola.** - Nous ne réalisons pas de diagnostics techniques, mais nous pouvons indiquer à une entreprise les bureaux d'études de la région, et partager avec elle le résultat d'études conduites pour des entreprises similaires.

**M. Raymond Vall.** - Pouvez-vous financer une partie de l'ingénierie ?

**M. Alexandre Ossola.** - Nous avons des dispositifs de financement et d'accompagnement, au cas par cas - qui peuvent s'ajouter au prêt France Num.

**M. Raymond Vall.** - Nous allons installer la fibre sur 200 kilomètres, en passant par un fourreau. Il y a un gros travail à faire pour inciter les entreprises à en tirer parti, mais les communes, qui ont été étrillées au cours des années passées, ne peuvent le financer, non plus que les communautés

de communes. La CDC, la Banque des Territoires, ne peuvent-elles jouer un rôle d'accompagnement ? Le PIA n'est-il pas fait pour cela ?

**M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet.** - Il a plusieurs objectifs et nous n'en sommes opérateurs que pour le financement des entreprises. Bpifrance peut financer des entreprises qui développent des solutions répondant à ces enjeux.

**M. Raymond Vall.** - En tous cas, les PME ont besoin d'ingénierie.

**M. Patrick Chaize, président.** - Que pensez-vous de l'articulation entre l'Autorité de la concurrence et l'Arcep ?

**M. Stanislas de Tymowski.** - Nous ne sommes pas qualifiés pour la commenter.

**M. Patrick Chaize, président.** - Pourtant, vous l'avez expérimentée concrètement.

**M. Stanislas de Tymowski.** - En 2015, nous n'aurions pas fait cet investissement dans Kosc si nous n'avions pas envisagé une réglementation favorable. Ces instances sont donc nécessaires.

**M. Patrick Chaize, président.** - Et en 2019 ?

**M. Stanislas de Tymowski.** - Les changements de pied peuvent désarçonner les investisseurs...

**M. Patrick Chaize, président.** - Il faut avoir des offres activées sur l'ensemble du réseau pour donner une dynamique de marché. Or l'Arcep s'est opposée à ce principe. C'est à y perdre son latin ! De deux choses l'une : soit elle considère que Kosc est utile, soit il faut ouvrir l'ensemble des réseaux. Sinon, cela revient à protéger un duopole.

**Mme Pascale Gruny, secrétaire.** - Merci.





## EXAMEN EN DÉLÉGATION

La Délégation aux entreprises s'est réunie le jeudi 14 novembre 2019 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation, le débat suivant s'est engagé :

« **Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Mes chers collègues, le 4 juillet dernier, notre Délégation a adopté le rapport présenté par Mme Pascale Gruny « *Accompagnement de la transition numérique des PME : comment la France peut-elle rattraper son retard ?* ». Notre collègue, après avoir rappelé l'enjeu vital de la numérisation pour les petites et moyennes entreprises, y a mis en évidence les différentes difficultés auxquelles les entreprises sont confrontées, qu'elles soient structurelles ou conjoncturelles. Au rang de ces obstacles figurent l'insuffisante couverture du territoire et son corollaire : la fracture numérique, ainsi que les conséquences, pour un accès efficient à la fibre, des « stratégies nocives » de grands opérateurs de télécommunication.

Nous avons, à cette occasion, évoqué la fibre FHH (*Fiber to the home*), initialement prévue pour le marché résidentiel, comme étant une réponse aux attentes des PME et TPE. En effet, la FHH permet de tirer profit du déploiement des boucles locales pour les particuliers afin de mutualiser les coûts et d'offrir un niveau de prix abordable pour les entreprises les plus petites. Toutefois, les opérateurs intégrés historiques, Orange et SFR, n'ont pas joué le jeu jusqu'à l'arrivée d'un nouvel opérateur neutre sur le marché de gros des entreprises, la société Kosc. Cette société est née à la suite de la décision de l'Autorité de la concurrence, en 2014, d'autoriser le rachat de SFR par le groupe Alticex à la condition que SFR cède son réseau DSL de Completel. Ainsi encouragée par les autorités publiques décidées à œuvrer pour garantir « *une concurrence effective* », Kosc est née avec l'engagement de SFR de céder son réseau au 31 mars 2017, sur la base d'un pacte d'actionnaires réunissant principalement le fondateur, Yann de Prince, et ses associés (qui détiennent 30 % du capital), le groupe OVH (devenu depuis OVH Cloud), qui en contrepartie d'un apport de 2 millions d'euros mais surtout de l'engagement d'être client de Kosc, a reçu 40 % du capital, et enfin Bpifrance, 3ème actionnaire avec 15 % du capital, lequel était donc bien structuré. Une filiale appelée « Kosc Infrastructures » a ensuite été créée, ayant notamment pour actionnaire la Banque des Territoires à hauteur de 24 %.

Après bien des difficultés liées à l'effectivité du transfert du réseau Completel pendant plus d'un an, Kosc a pu enfin démarrer son activité, ce qui a été extrêmement bien perçu par les sociétés de services numériques servant d'intermédiaires avec les PME. « *Une véritable opportunité* », « *une aubaine sans précédent* » comparée à l'avancée liée à la création des réseaux d'initiative publique (RIP) : c'est ainsi que la société Kosc a été perçue par ses

clients, en comparaison avec les opérateurs historiques. Les acteurs du numérique qui fournissent des services aux PME saluent sa réactivité, sa compréhension des enjeux des entreprises et surtout des tarifs enfin raisonnables qui ont révolutionné les possibilités d'offres aux PME.

Toutefois deux décisions récentes, quasi-concomitantes, nous ont interpellés au début du mois de septembre car elles ont placé la société Kosc dans une situation délicate et nous y avons perçu un risque de retour en arrière pour la numérisation des PME dans les territoires. En effet, d'une part, l'Autorité de la concurrence a clôturé son auto-saisine, estimant qu'aucun élément n'était de nature à prouver que SFR n'avait pas respecté ses engagements. D'autre part, alors qu'un nouveau tour de table des actionnaires était prévu pour accompagner le développement de Kosc dans une augmentation de capital, la Banque des Territoires a pris la décision de ne pas renouveler son investissement. Ces décisions sont intervenues dans un contexte très particulier de contentieux entre SFR et Kosc devant le tribunal de commerce, dans lequel le groupe historique réclamait 20 millions d'euros à Kosc pour le transfert du réseau que le second ne cessait de réclamer, le jugeant inopérant pendant près de 18 mois, et refusant logiquement de payer pour un service non rendu.

C'est la raison pour laquelle, non pour être les avocats de la société Kosc mais compte tenu du risque afférent pour la numérisation des PME, nous avons décidé de nous saisir du sujet en organisant des auditions conjointes avec le groupe Numérique, présidé par notre collègue Patrick Chaize. Notre objectif a été de mieux comprendre la situation et de réagir pour que la sortie de crise de ne fasse pas au détriment des PME, bien trop souvent oubliées par les acteurs « classiques » des télécoms. Puisque l'hypothèse d'une disparition de Kosc n'était pas écartée –et ne l'est toujours pas – il nous est apparu de notre devoir de nous préoccuper de la situation pour les PME qui bénéficient aujourd'hui, indirectement, des offres de cet opérateur neutre.

Au cours de ces auditions, auxquelles certains d'entre vous ont assisté, nous avons entendu, outre les représentants de la société Kosc : la présidente de l'Autorité de la concurrence ; le président de l'ARCEP, autorité de régulation du secteur des télécommunications ; des dirigeants de sociétés appartenant à l'écosystème des services numériques aux entreprises ; la Banque des Territoires ; Bpifrance ; OVH Cloud ; les mandataires de contrôle agréé auprès de l'Autorité de la concurrence et de SFR ; sans oublier le directeur général des entreprises, qui a bien voulu répondre à nos questions, à défaut d'avoir pu obtenir une audition de Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances, qui nous a fait savoir que l'audition du directeur général des entreprises suffisait...

Nous vous proposons ce matin d'autoriser la publication de tous les comptes rendus de ces auditions sous forme de rapport, assorti d'un avant-

propos, afin de contribuer utilement à la réflexion qui doit absolument accompagner le constat de la situation que je viens de vous décrire.

Nous avons travaillé en étroite collaboration avec Patrick Chaize pour mener ces auditions qui nous ont frappés à plusieurs titres.

Tout d'abord, nous avons été marqués par le manque de dialogue entre les actionnaires publics et privés de Kosc ayant pourtant fait initialement le pari d'une meilleure concurrence au service de l'accompagnement de la digitalisation des PME. Les arguments et analyses avancés par les uns sont contestés par les autres, comme si chacun n'avait pas vécu la même histoire. Incompréhension de la réaction des positions des uns et des autres, lectures différentes de la situation... un tel dialogue de sourd ne peut être que préjudiciable à une société surtout lorsqu'il s'agit de gérer un risque, en l'occurrence le contentieux avec SFR. L'un des exemples que vous pourrez constater en lisant les comptes rendus est la question du changement de stratégie du groupe OVH, que ce dernier nie totalement comme s'il s'agissait d'une incongruité. Un tel manque de dialogue ne peut que déboucher sur des dysfonctionnements préjudiciables en termes de gouvernance.

Le deuxième élément marquant que nous avons relevé est relatif au rôle des autorités de régulation. L'Autorité de la concurrence a fait le choix délibéré de ne pas avoir recours à l'Arcep dans le cadre de son auto-saisine alors qu'elle en avait le pouvoir. Cette décision nous est apparue bien étrange compte tenu à la fois du caractère très technique du dossier et de l'enjeu pour le marché de gros à destination des entreprises. L'ADLC a préféré se limiter à une analyse purement juridique de la question du respect des engagements de transfert de SFR, ne tenant pas compte de l'effectivité ou non du transfert et de l'activation du réseau, des conséquences économiques ni de l'impact en termes de concurrence, compte tenu de ses règles de fonctionnement. Elle aurait pourtant pu confier à l'Arcep une mission de surveillance de l'obligation de transfert. En outre, dans le cadre de son auto-saisine, elle avait le pouvoir de saisir l'Arcep pour avis, mais ne l'a pas fait. Nous estimons avec Patrick Chaize qu'une meilleure articulation entre le droit à la concurrence et la régulation sectorielle est absolument nécessaire et nous pensons, pour le secteur des télécoms, présenter une proposition de loi pour obliger les autorités à se coordonner dès que cela est utile au traitement du dossier. Il semble que cela manque au plan législatif ...

**Mme Pascale Gruny.** – Cela paraît tellement évident !

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Troisièmement, nous avons constaté, avec tous les témoignages entendus, et en suivant de près ce dossier, que la neutralité de l'opérateur Kosc a fait son succès auprès de ses clients et a été l'élément fondamental permettant de proposer une nouvelle offre face aux opérateurs intégrés. La neutralité implique de ne pas être présent à la fois sur le marché de gros et sur le marché de détail : les

opérateurs intégrés, présents sur les deux, auront évidemment naturellement tendance à privilégier leurs propres intérêts sur le marché de détail et à faire des offres peu intéressantes économiquement sur le marché de gros, *in fine* au détriment des PME. Je rappelle les propos des dirigeants de sociétés de services numériques auditionnés au sujet de la société Kosc : « *parce qu'elle n'effectue pas de vente directe, mais uniquement de la vente de gros, et par sa neutralité, elle nous permet de trouver un espace économique viable* ». C'est d'ailleurs pour cette raison que l'OCDE, dans un très récent rapport, a vanté les mérites du modèle *Wholesale-Only*, c'est-à-dire de l'opérateur neutre, citant même Kosc dans les exemples à suivre.

Avec Patrick Chaize, nous suivrons attentivement la suite des événements pour la société Kosc, pour deux raisons. Tout d'abord, il serait inconcevable que les PME bénéficiant actuellement de son offre se retrouvent sans connexion du jour au lendemain, ce qui serait dramatique. Tous les acteurs auditionnés nous expliquent que cela n'arrivera pas mais nous préférons rester vigilants sur ce point. La deuxième raison est que, en cas de disparition de Kosc et de reprise par un autre opérateur, la question de la neutralité sera à nouveau soulevée. Or si Kosc est repris par un opérateur intégré, il faudra imaginer de nouvelles règles permettant de garantir les acquis qu'offre depuis 2018 le modèle neutre de Kosc. Et, dans ce cas de figure, il nous semble que la seule façon d'y parvenir sera d'imposer aux grands opérateurs l'activation de tout le réseau, comme c'est le cas dans les réseaux d'initiative publique (les RIP). Il en va de l'intérêt général. D'ailleurs, comme le souligne le rapport de Pascale Gruny, certains dirigeants bénéficiant des services de Kosc ont comparé son arrivée, sur le marché de gros, à la création des zones RIP dans lesquelles le réseau est déployé par les collectivités territoriales et où les opérateurs ont l'obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès activé.

Enfin le quatrième point que je souhaitais évoquer ce matin pour accompagner ma proposition de publication, est la nécessité, pour les autorités publiques, d'envisager la régulation et les investissements publics dans le temps avec davantage de constance. La position de l'ADLC, défendue par son ancien président, n'a rien à voir avec la lecture strictement juridique de son actuelle présidente. La position de l'Arcep sur la nécessité de conserver un opérateur neutre semble également avoir évolué assez rapidement. Quant aux investisseurs publics, on note que l'incertitude qui pesait cet été 2019 sur Kosc a suffi à ébranler une vision pourtant affirmée haut et fort au printemps 2018 lorsque la Banque des Territoires a décidé de devenir actionnaire de Kosc Infrastructures. Pourtant, entre temps, le tribunal de commerce a donné raison à Kosc dans le contentieux face à SFR sur les saisies provisoires. Par ailleurs, depuis plusieurs mois, Kosc a réussi à diversifier sa clientèle puisque, en flux, la part d'OVH au sein de cette dernière est passée de 90 à 20 %. Ne fallait-il pas prendre le temps de laisser s'installer la croissance ? En tout cas, quel que soit le scénario qui se déroulera finalement, nous souhaitons que les acteurs publics envisagent de

façon plus pérenne les solutions qui sauront faire prévaloir l'intérêt général au bénéfice de la numérisation des PME. Nous envisageons de rappeler ces fondamentaux dans le cadre d'une proposition de résolution qui permettrait d'interpeler le Gouvernement à ce sujet.

**Mme Pascale Gruny.** – Le sujet est effectivement complexe. On peut également regretter le fait que certains acteurs ne nous disent pas tout, ce qui laisse certaines zones floues et nous empêche de comprendre pleinement le déroulement de ce sujet. J'ai été particulièrement surprise par l'attitude de la présidente de l'Autorité de la concurrence. L'Autorité s'est contentée de regarder si le réseau avait été effectivement cédé, sans se soucier de son bon fonctionnement. Je me réjouis de la décision du tribunal de commerce qui justifie mon sentiment. Les motivations de l'actionnaire OVH Cloud restent également floues dans ce dossier. Tous les acteurs ont une part de responsabilité dans la tournure regrettable des événements.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Nous restons particulièrement inquiets sur les conséquences que cette situation pourrait avoir sur l'accès des PME au réseau internet, qui est la raison pour laquelle nous nous sommes saisis du dossier. Ces PME sont souvent délaissées par les grands opérateurs ; c'est le pot de fer contre le pot de terre...

**M. Guy-Dominique Kennel.** – En matière de connexion et de distribution numérique, le problème principal vient de la propriété des réseaux. Nous avons trouvé une solution en Alsace, avec les deux départements et le soutien de la région, qui est la mise en place d'un réseau sous la propriété de la collectivité, sur l'ensemble du territoire quel que soit le village. Nous sommes propriétaires de ce réseau fibre et l'ensemble de l'Alsace sera fibré à l'horizon 2020. Nous laissons ensuite les différents opérateurs faire leur travail et la concurrence se met en place naturellement. Chaque individu ou entreprise est alors libre de choisir son offre auprès de l'opérateur de son choix, en fonction de son besoin. Il y a actuellement 15 opérateurs. La collectivité reste maître du jeu et le système fonctionne très bien. Elle loue le passage sur les réseaux aux différents opérateurs. Les PME peuvent ainsi s'installer dans tout le territoire, car elles disposent du même débit partout. Le coût de l'installation de la fibre était de 420 millions d'euros. Il s'agit d'un choix politique, rendu possible grâce à une capacité d'investissement et un soutien de l'État à hauteur de 97 millions d'euros. Il serait souhaitable de généraliser ce dispositif à l'ensemble des régions.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – C'est un excellent exemple. Là où il y a des RIP, il n'y a pas de problèmes d'accès au réseau. C'est le problème que nous rencontrons ici. Il faudrait une disposition législative pour obliger le propriétaire de donner l'accès au réseau.

**M. Daniel Laurent.** – Le département a-t-il fait réaliser les travaux ?

**M. Guy-Dominique Kennel.** – Tout à fait, via un marché remporté par Altice qui s'est chargé de l'installation.

**M. Michel Canevet.** -J'ai assisté récemment à un colloque au Sénat traitant de la question du numérique. Deux problèmes majeurs étaient mis en avant. Tout d'abord, la multiplicité des décisions qui ont été prises, comme l'exemple de l'Alsace. Les fabricants de fibre disent qu'ils sont en surproduction, alors que l'on pourrait penser le contraire. Il paraît que l'on importe beaucoup de fibre de Chine, plutôt que d'en acheter en France. Mon second point concerne la conformité réelle des réseaux s'agissant de leur pérennité. Il semblerait, d'après les experts, que la demande est tellement forte que certaines entreprises installent le réseau de manière inadéquate et que cela pourrait entraîner à terme des grosses difficultés de fonctionnement. En Bretagne, nous avons étudié le projet d'un réseau public sur les zones qui n'étaient pas desservies et ouvertes à la concurrence. Le coût serait de 2 milliards d'euros, alors que l'État ne finance désormais plus ce type d'investissement et qu'il n'y a pas de fonds européen. L'apport financier est considérable, bien que cette question soit un enjeu d'avenir.

**M. Guy-Dominique Kennel.** - Les intercommunalités, à travers le cofinancement public, contribuent à hauteur de 35 euros par prise. La commune contribue au financement, proportionnellement à ses besoins, et la région centralise l'ensemble. Nous avons créé une société d'économie mixte qui gère l'ensemble du réseau. L'individu ou l'entreprise ne paie que l'opérateur, en fonction du service sélectionné, pas le raccordement.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Je constate votre accord pour la publication des comptes rendus des auditions, avec un avant-propos explicatif. »

*La Délégation adopte le rapport.*

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### Mardi 8 octobre 2019

- *Kosc* : MM. Yann de Prince, président, Antoine Fournier, directeur général, et Denis Basque, directeur du contrôle financier et des affaires réglementaires.
- *Club des dirigeants réseaux et télécoms (CDRT)* : M. Laurent Silvestri, président.
- *Unyc* : M. Damien Watine, dirigeant.
- *Autorité de la concurrence (ADLC)* : Mme Isabelle de Silva, présidente, et M. Etienne Chantrel, rapporteur général adjoint et chef du service des concentrations.

### Mercredi 16 octobre 2019

- *Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep)* : MM. Sébastien Soriano, président, François Lions, membre du collège, Loïc Duflot, directeur Internet et utilisateurs, et Adrien Laroche, chef de l'unité marchés entreprises.

### Mardi 22 octobre 2019

- *Banque des territoires* : MM. Antoine Troesch, directeur de l'investissement, Laurent Depommier-Cotton, directeur du département Transition numérique, Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles, et Gael Serandour, responsable du domaine infrastructures numériques.
- *OVH* : MM. Michel Paulin, directeur général, et Grégoire KOPP, chef de cabinet et conseiller spécial de M. Octave Klabar, fondateur d'OVH.
- *CMA France (Chambre de Métiers et de l'Artisanat)* : MM. Jacques Garau, directeur général, Salim Shadid, directeur du service numérique, et Samuel Deguara, directeur des relations institutionnelles.
- *Mandataires agréés par l'Autorité de la concurrence* : MM. Justin Menezes, associé au sein du cabinet d'audit Mazars, mandataire de contrôle et Philippe Nataf, expert fusions-acquisitions, membre de l'équipe du mandataire.

**Mercredi 23 octobre 2019**

- *Direction générale des entreprises (DGE) au ministère de l'économie et des finances* : MM. Thomas Courbe, directeur général, et Mathieu Weill, chef du service de l'économie numérique.

**Mardi 5 novembre 2019**

- *Bpifrance* : MM. Stanislas de Tymowski, directeur de Participations, Alexandre Ossola, directeur du Fonds Investissement Croissance, et Jean-Baptiste Marin-Lamellet, responsable des relations institutionnelles.