



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Le lobbying autour de la « loi 5G »

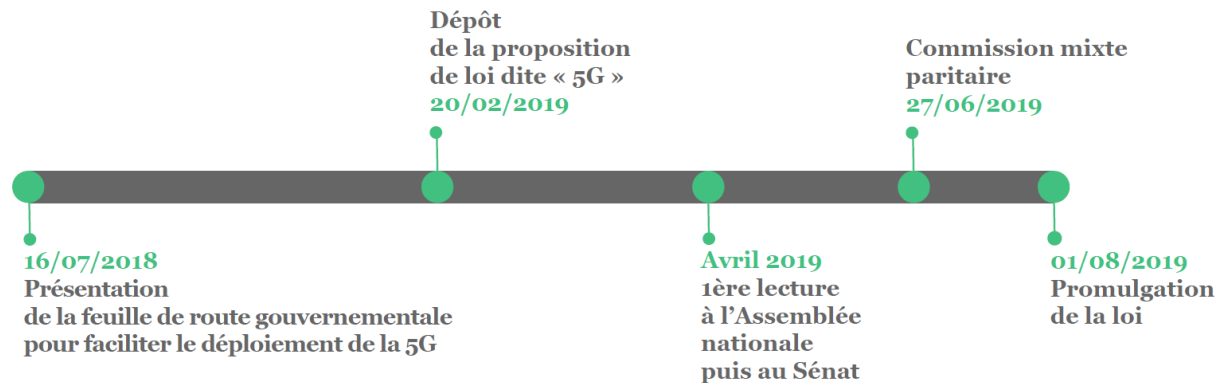
Chaque année, les acteurs de la société civile inscrits au répertoire des représentants d'intérêts sont tenus de déclarer leurs activités de lobbying. La Haute Autorité propose des analyses produites à partir de ces données et destinées à montrer l'impact de l'activité de représentation d'intérêts sur la décision publique. L'objectif est de montrer ainsi « qui influence la loi », dans quel sens et avec quels moyens.

Parmi les textes de lois importants votés ces dernières années figure la loi n° 2019-810 du 1^{er} août 2019 « *visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles* », plus connue sous l'appellation de « loi 5G ». Le législateur a construit un cadre juridique qui permet de garantir la sécurité des réseaux de télécommunication en réglementant les modalités de déploiement en France de la cinquième génération de standards de téléphonie mobile, dite « 5G ».

Cette loi se situe au carrefour de divers enjeux stratégiques : la préservation de la sécurité nationale, la maîtrise de la souveraineté technologique, la transformation numérique des secteurs d'activités, la conciliation avec l'objectif environnemental. Elle a donc cristallisé de nombreux débats qui ont fait émerger des lignes de fracture claires entre promoteurs et opposants à la 5G, comme en attestent les déclarations de **30 représentants d'intérêts** inscrits au répertoire des représentants d'intérêts (il s'agit aussi bien de sociétés commerciales et de cabinets de lobbying que d'organisations professionnelles, de syndicats ou d'associations). **84 fiches d'activités** témoignent des positions défendues par chacun de ces acteurs sur la loi 5G et des moyens consacrés à cette occasion à leur activité de représentation d'intérêts.

Contexte et enjeux du déploiement de la 5G en France

Le calendrier législatif



Les premiers jalons de la « loi 5G » ont été posés le 16 juillet 2018 lors de la présentation de la feuille de route pour faciliter le développement et le déploiement de la 5G par Mounir Mahjoubi, alors secrétaire d'État chargé du numérique, Delphine Gény-Stephan, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, et Sébastien Soriano, président de l'Arcep. Plusieurs députés La République en marche (LREM) ont ensuite été à l'origine du dépôt d'une proposition de loi « visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles », le 20 février 2019.

Après l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale, la proposition de loi a été débattue au Sénat à partir du 11 avril 2019. Elle a alors été enrichie sur le volet de la protection de la sécurité des réseaux 5G. Faute d'accord entre les deux chambres du Parlement, une commission mixte paritaire a été convoquée le 27 juin 2019. Celle-ci a abouti à un texte de compromis le 3 juillet 2019. Après adoption dans les mêmes termes par chaque assemblée, la loi visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles a été promulguée le 1^{er} août 2019 et publiée au JO n° 0178 du 2 août 2019.

Pour mettre en application cette loi, le pouvoir réglementaire a adopté le décret n° 2019-1592 du 31 décembre 2019 qui vient fixer les prix des redevances pour l'utilisation des bandes de fréquences 5G, complété par l'arrêté du 30 décembre 2019.

Le contenu de la loi

La loi dite « 5G » contient seulement cinq articles. L'article 1^{er} en constitue la pierre angulaire, en soumettant toute activité d'exploitation de certains équipements radioélectriques à une autorisation préalable du Premier ministre. L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), compétente en France pour instruire les demandes d'autorisation des antennes 5G, peut refuser de délivrer l'autorisation s'il existe « *un risque sérieux d'atteintes aux intérêts de la défense et de la sécurité nationale* ».

L'article 2 détermine un régime de sanction pénale en cas d'infractions aux dispositions de ce nouveau régime de contrôle. L'article 3 fixe la date d'entrée en vigueur du régime d'autorisation préalable au 1^{er} janvier 2019 et s'applique donc rétroactivement aux appareils installés depuis cette date.

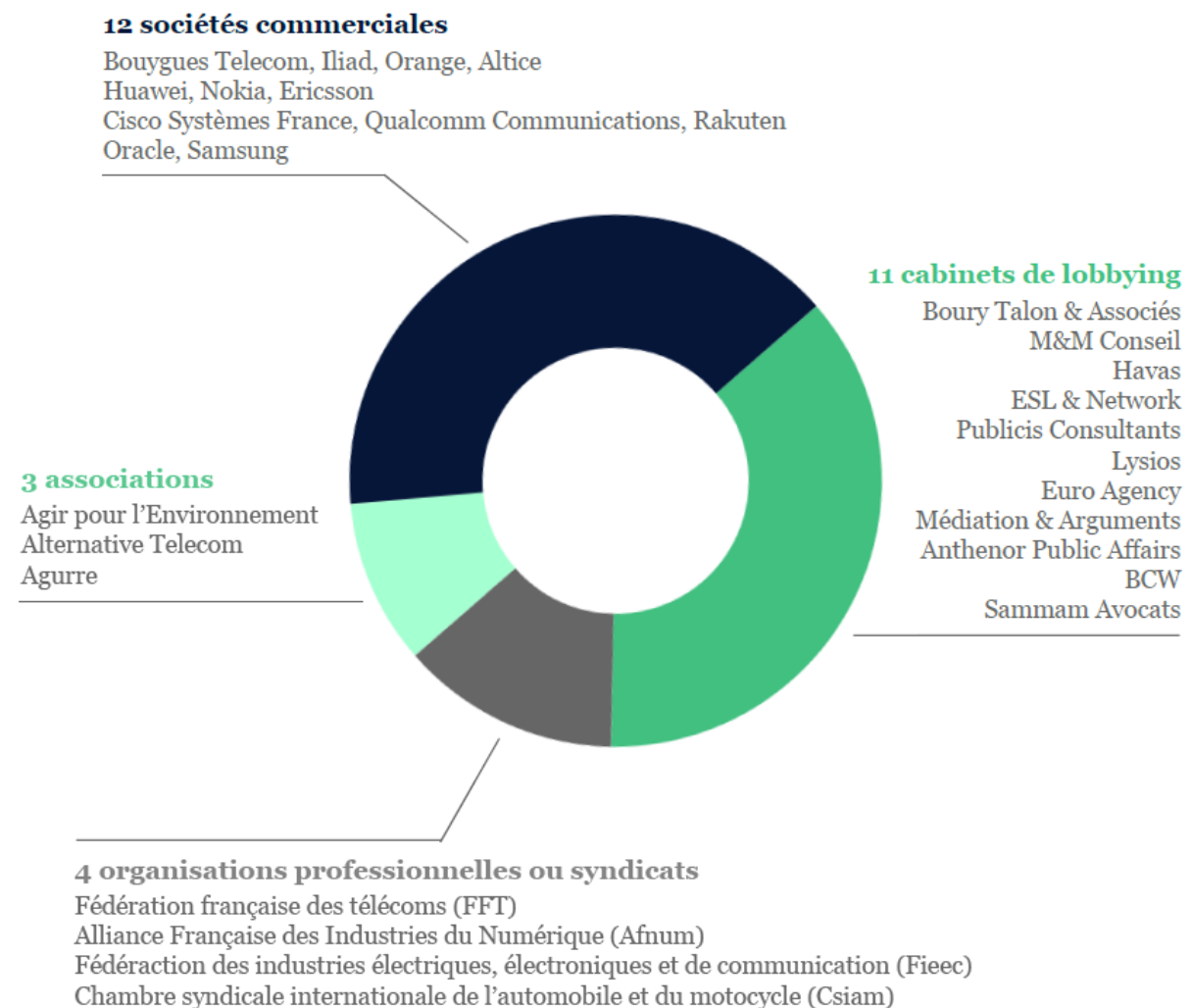
Les grandes étapes du déploiement

Une fois la loi du 1^{er} août 2019 entrée en vigueur, le temps du déploiement opérationnel de la 5G sur le territoire français est venu. La procédure d'attribution des fréquences 5G, lancée en décembre 2019, a constitué à cet égard, pour les acteurs et équipementiers des télécoms, une opération très stratégique. Cette procédure a été menée conjointement par le Gouvernement et l'Arcep, en sa qualité de « *gendarme des télécoms* ».

Le 25 février 2020, les quatre principaux opérateurs français (Bouygues Telecom, Free, Orange et SFR) se sont officiellement portés candidats dans le cadre de l'attribution des fréquences 5G. La procédure d'enchères principale s'est déroulée du 29 septembre 2020 au 1^{er} octobre 2020. S'en est suivie une seconde procédure d'enchères « de positionnement », le 20 octobre 2020. Le régulateur des télécoms a délivré le 12 novembre 2020 les autorisations d'utilisation de fréquences aux lauréats, clôturant ainsi la procédure d'attribution. Orange est arrivé en tête, suivi de SFR (Altice), Bouygues Telecom et Free (Iliad).

Cette étape finale a ouvert la voie aux premiers déploiements des réseaux 5G sur le territoire national.

Les stratégies de représentation d'intérêts mises en œuvre



Les données déclarées par les représentants d'intérêts inscrits au répertoire de la Haute Autorité montrent que la loi 5G a fait naître un clivage entre les acteurs commerciaux et les organisations professionnelles, les plus nombreux, qui défendent les bénéfices induits par la 5G, et les acteurs associatifs, dont l'un revendique l'application du principe de précaution pour repousser son entrée en vigueur en France.

L'exploitation des données figurant dans le registre permet de dénombrer une variété d'acteurs d'influence :

- 12 sociétés commerciales ;
- 11 cabinets de lobbying ;
- 4 organisations professionnelles ou syndicat ;
- 3 associations.

Les entreprises du numérique : opérateurs et équipementiers télécoms

On recense 12 sociétés commerciales inscrites au répertoire de la Haute Autorité qui déclarent, en propre ou au travers de leurs conseils, des activités de représentation d'intérêts relatives au déploiement de la 5G en France.

On peut distinguer deux grands types de groupes d'intérêts : les opérateurs télécoms traditionnels (Bouygues Telecom, Iliad, Orange et Altice) et les principaux équipementiers télécoms (Huawei, Nokia, Ericsson) auxquels s'ajoutent plusieurs entreprises du numérique (Cisco Systèmes France, Qualcomm Communications, Rakuten, ainsi qu'Oracle et Samsung via leurs cabinets de conseil en affaires publiques respectifs Euro Agency et BCW).

Compte tenu des enjeux stratégiques pour la compétitivité de l'économie française et du retard pris par la France par rapport à ses homologues européens dans le déploiement de la technologie 5G, les entreprises du numérique plaident unanimement auprès des pouvoirs publics pour un déploiement rapide de la 5G sur le territoire français.

Les équipementiers télécoms : des acteurs d'influence incontournables

Les équipementiers télécoms, aux premiers rangs desquels l'entreprise Huawei, ont déployé d'intenses stratégies de lobbying pour influencer le contenu de la loi 5G. A noter que les entreprises Huawei et Nokia ont recours à des cabinets de conseil en affaires publiques en complément de leurs activités de lobbying internalisées.

Huawei

L'équipementier chinois Huawei mène depuis 2019 en France une stratégie d'influence auprès des milieux économiques, politiques et scientifiques. Il cherche notamment à convaincre les pouvoirs publics des vertus technologiques d'un déploiement de la 5G.

On dénombre ainsi 39 fiches d'activités déclarées par ou pour le compte de la société Huawei. Près de 95 % d'entre elles sont relatives à la loi 5G et à la « transparence » de la procédure d'attribution des fréquences.

Certains cabinets de conseil ont insisté auprès des décideurs publics sur l'importance d'assurer une concurrence « juste et saine » entre les différents opérateurs équipementiers, dans le cadre du déploiement de la 5G en France, afin d'éviter que l'entreprise Huawei soit désavantagé par rapport à ses

concurrents européens. Enfin, sur l'article 3 de la loi 5G, le géant chinois des télécoms plaide pour que la loi ne s'applique pas rétroactivement aux autorisations déjà accordées.

L'entreprise Huawei est celle qui multiplie le plus les prestations d'achats auprès des cabinets de conseil en affaires publiques (au nombre de six : Boury Tallon & Associés, sa filiale M&M Conseil, l'agence Havas, ESL & Network, Publicis Consultants et Samman Cabinet d'Avocats). Elle a consacré entre 400 000 et 500 000 euros aux dépenses liées aux actions de représentation d'intérêts durant l'année 2019, alors qu'elle avait déclaré entre 100 000 et 200 000 euros en 2018.

Nokia et Ericsson

Dans leur argumentaire déployé auprès des responsables publics, les sociétés Alcatel-Lucent (Nokia) et Ericsson appellent implicitement de leurs vœux l'émergence d'une souveraineté technologique à l'échelle européenne sur le dossier stratégique de la 5G. Le cabinet de conseil Lysios déclare par exemple en 2019, pour le compte de Nokia, sa volonté de « Promouvoir une procédure d'autorisation préalable de l'exploitation des équipements de réseaux électroniques pour préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale ».

L'entreprise Ericsson France est la seule qui ne recourt pas à des cabinets de conseil et mobilise uniquement ses équipes internes dédiées aux affaires publiques. Elle déclare quatre fiches d'activités sur la loi susvisée pour souligner le rôle de la 5G dans la transformation technologique des industries.

L'équipementier suédois plaide pour que la procédure d'attribution de fréquences 5G intègre des « bénéfices sociétaux induits ». L'entreprise argue que la 5G serait plus efficiente sur le plan énergétique que les précédentes technologies en réduisant l'empreinte environnementale du numérique.

Les opérateurs télécoms

En matière de lobbying sur la loi 5G, les opérateurs télécoms ont concentré leurs efforts sur la procédure d'attribution des fréquences. Ils déclarent des montants de dépenses liées aux actions de représentation d'intérêts élevés, Orange en tête (entre 600 000 euros et 700 000 euros en 2019) pour une seule fiche d'activité déclarée, suivi de Bouygues Telecom (entre 500 000 euros et 600 000 euros en 2019) avec trois fiches d'activités portant sur la 5G, dont l'une d'elle vise à obtenir du législateur qu'il garantisse « une couverture numérique du territoire » efficiente.

Altice France (entre 300 000 euros et 400 000 euros consacrés à la représentation d'intérêts en 2019) déclare deux fiches d'activités dont l'une vise à « Contester les modalités d'application de la loi n° 2019-810 du 1er août 2019 ». Quant au groupe Iliad (entre 200 000 euros et 300 000 euros en 2019), ce dernier déclare trois fiches d'activités relatives à la loi 5G, dont deux se focalisent sur la procédure technique d'attribution des fréquences 5G (pour 2019 : « Elaboration du cahier des charges relatif aux autorisations d'utilisation des fréquences 3,4-3,8 Ghz » et pour 2020 : « Préciser la procédure d'attribution des fréquences 3.5 Ghz »).

Les autres entreprises du numérique

A côté des trois principaux équipementiers télécoms et des quatre opérateurs télécoms précités, un certain nombre d'entreprises du numérique ont mené ponctuellement, au vu des activités renseignées dans le répertoire, quelques actions de lobbying sur la loi 5G. On peut citer pêle-mêle les déclarations faites par ou pour le compte de Cisco Systèmes France, Oracle, Qualcomm Communications, Rakuten, Samsung et Cellnex (NB : Cellnex apparaît dans le répertoire uniquement à travers les déclarations du cabinet d'affaires publiques Boury Tallon & Associés).

Les organisations professionnelles et syndicats

L'exploitation des données du répertoire des représentants d'intérêts révèle également que quatre organisations professionnelles ou syndicats se sont mobilisés sur la loi 5G. Il s'agit de la Fédération française des télécoms (FFT) qui représente les opérateurs de télécommunication, de l'Alliance Française des Industries du Numérique (Afnum), de la Fédération des industries électriques, électroniques et de communication (Fieec), et enfin de la Chambre syndicale internationale de l'automobile et du motorcycle (Csiam), engagée dans la défense des intérêts des constructeurs automobiles.

Le point commun entre leurs stratégies de représentation d'intérêts réside dans le fait que ces organisations considèrent que l'innovation technologique justifie le déploiement rapide de la 5G sur le territoire français auprès des décideurs publics, comme en témoignent les déclarations de la Fieec pour l'exercice déclaratif 2019.

Les défenseurs de cette nouvelle technologie, en particulier l'Afnum, soutiennent que la 5G va entraîner une transformation du modèle économique de nombreux secteurs d'activités, ouvrant la voie à de nouveaux usages numériques pour les marchés impactés en aval par cette technologie (ou « marchés verticaux ») tels que l'industrie automobile, les transports, la santé (télémédecine), l'internet des objets, les villes connectées, etc.

Les associations : des acteurs d'influence minoritaires

Trois acteurs associatifs ont déclaré dans le répertoire avoir mené des actions de représentation d'intérêts à l'occasion de la loi 5G : Agir pour l'Environnement, Alternative Telecom, qui représente les opérateurs alternatifs du secteur des télécoms, et l'Association des grands utilisateurs de réseaux radio d'exploitation (Agurrr).

Agir pour l'Environnement

L'association Agir pour l'Environnement souhaite que soit appliqué le principe de précaution, à valeur constitutionnelle, pour retarder la mise en œuvre de la 5G. Elle considère que cette technologie fait peser des risques sur le plan sanitaire et environnemental.

En effet, l'association soutient que la cinquième génération de téléphonie mobile serait « énergivore » en ce qu'elle entraînerait une augmentation considérable de la consommation énergétique et qu'elle serait potentiellement dangereuse pour la santé humaine en raison des risques induits par une exposition accrue aux ondes électromagnétiques. Elle a donc déployé une stratégie d'influence visant à obtenir un moratoire sur le déploiement de la 5G dans l'attente que la preuve de son innocuité soit apportée. Agir pour l'Environnement (entre 10 000 et 25 000 euros consacrés à la représentation d'intérêts en 2019) a déclaré trois fiches d'activités : « Obtenir un moratoire sur l'attribution des fréquences 5G », « Moratoire sur l'attribution des fréquences dites « 5G » », « Campagne pour un moratoire sur la 5G – Rendez-vous avec Cédric O ».

S'agissant du niveau d'intervention de ces actions d'influence, l'association précise dans sa fiche d'activité pour l'année 2020 que « Parlementaires et élus locaux ont été saisis », positionnant son activité de représentation d'intérêts à un double niveau, à la fois national et territorial. Il est à noter que plusieurs métropoles françaises (Lille, Nantes, Strasbourg, Bordeaux, Grenoble, etc.) ont engagé des moratoires sur la 5G.

Enfin, sur le type d'actions de représentation d'intérêts menée, l'association déclare « Organiser des débats publics, des marches, des stratégies d'influence sur internet » et « Envoyer des pétitions, lettres ouvertes, tracts » – une stratégie qui semble différer, de ce point de vue, des autres organisations.

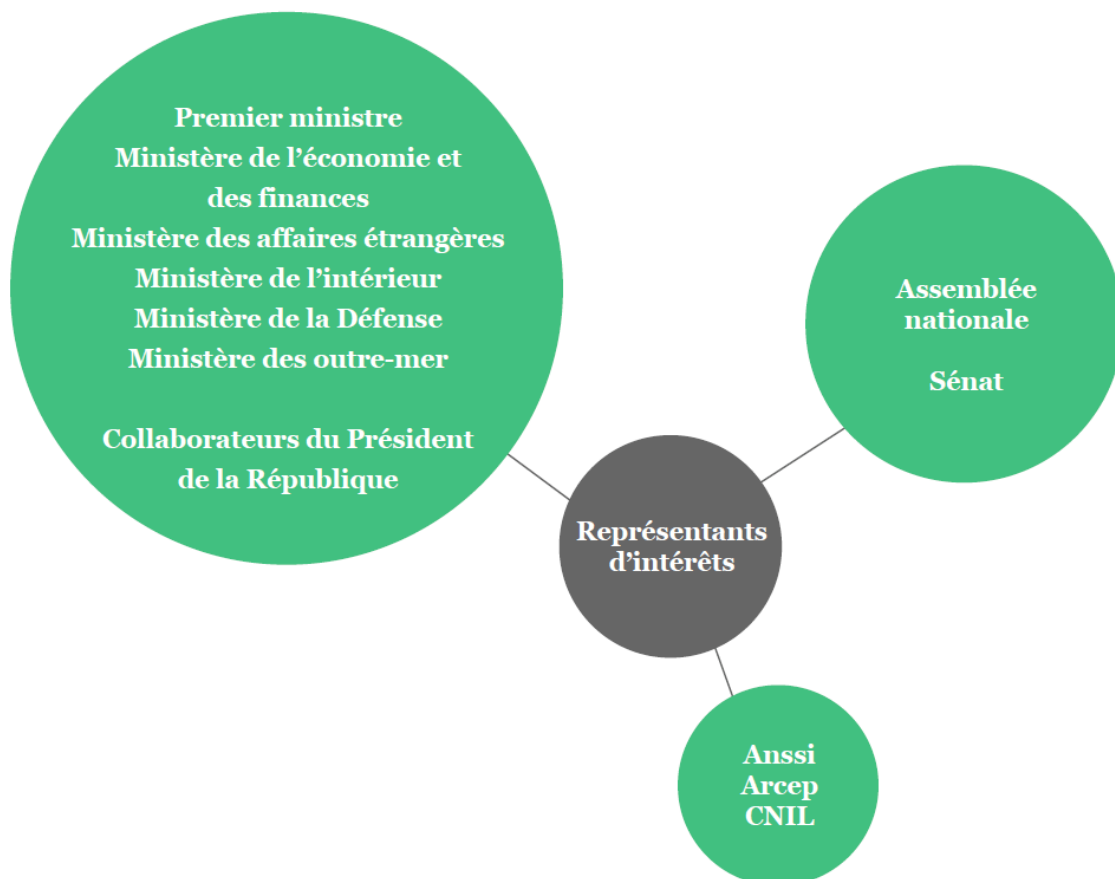
Alternative Telecom

L'association Alternative Telecom a déclaré trois fiches d'activités, relatives à des actions d'influence menées à propos de la 5G, rédigées dans des termes identiques : « Garantir des engagements d'accueil en faveur des MVNO dans le cadre des licences 5G ». La stratégie d'influence observée a consisté à obtenir des pouvoirs publics qu'ils garantissent aux MVNO (les opérateurs de réseau mobile virtuel) un accès équitable à la 5G. Le cabinet d'affaires publiques Médiation & Arguments a également déclaré une fiche d'activité sur la loi 5G pour le compte d'Alternative Telecom.

Agurre

L'association Agurre, qui rassemble des acteurs des secteurs du transport et de l'énergie ainsi qu'une fédération de collectivités, a déclaré six fiches d'activités portant sur la mise en œuvre des réseaux 5G. Pour chacune de ses actions d'influence, l'Arcep a été l'unique interlocuteur de l'association. Favorable à l'introduction de la 5G en France, l'Agurre a fait valoir que cette technologie serait porteuse d'innovations technologiques majeures pour les marchés verticaux et les collectivités territoriales.

Les responsables publics visés par les actions de représentation d'intérêts



La 5G est une thématique transversale qui implique en conséquence plusieurs ministères et administrations de l'Etat. Les déclarations au répertoire montrent que quatre catégories de responsables publics ont fait l'objet d'une entrée en communication : les membres du Gouvernement, les membres des assemblées parlementaires, les personnes titulaires d'un emploi à la décision du Gouvernement et les membres d'autorités administratives indépendantes.

Le Gouvernement

Les membres du Gouvernement ou de cabinets ministériels sont les responsables publics les plus cités par les représentants d'intérêts dans leurs fiches d'activités relatives à la loi 5G. Sept ministères ont été sollicités, ainsi que Matignon et des collaborateurs du Président de la République.

Le ministère le plus sollicité, particulièrement par les acteurs économiques (opérateurs et équipementiers télécoms), est le ministère de l'économie et des finances, qui a piloté le dossier à travers notamment sa direction générale des entreprises (DGE). En plus du ministre, Bruno Le Maire, ce dossier était partagé avec deux secrétaires d'Etat : Delphine Gény-Stephann (remplacée depuis par Agnès Pannier-Runacher) et Mounir Mahjoubi, en charge du numérique (remplacé par Cédric O).

En deuxième position figure le cabinet du Premier ministre, suivi de celui du Président de la République, qui ont fait l'objet de nombreuses sollicitations de la part des représentants d'intérêts. La 5G comporte un volet relatif à l'aménagement du territoire, raison pour laquelle la ministre en charge de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline Gourault, a également fait l'objet de sollicitations régulières.

Dans la perspective d'un moratoire sur le déploiement de la 5G, le ministère de la transition écologique et solidaire a été déclaré à cinq reprises par les représentants d'intérêts, aux premiers rangs desquels l'association Agir pour l'Environnement.

Enfin, au regard des risques que la 5G ferait peser sur la sécurité nationale, plusieurs ministères régaliens ont fait l'objet d'entrées en communication : les ministères des affaires étrangères, de l'intérieur et de la défense (actuellement ministère des armées), ainsi que le ministère des outre-mer (avec une seule déclaration le concernant).

Le Parlement

Le manque d'informations précises sur l'identité ou la fonction des responsables publics concernés permet seulement de raisonner par grande catégorie, mais on constate que les parlementaires, assistants parlementaires ou agents des services des deux assemblées (Sénat comme Assemblée nationale) arrivent naturellement en deuxième position des personnes rencontrées par les représentants d'intérêts dans le cadre des actions menées autour de l'adoption de la loi 5G.

Il est à noter que les responsables publics locaux (comme les présidents d'exécutifs locaux) n'entrent pas dans le dispositif actuel d'encadrement du lobbying – une extension en ce sens du répertoire est prévue le 1^{er} juillet 2022 – ce qui explique que les représentants d'intérêts n'indiquent pas d'actions de représentation d'intérêts à leur intention. Seule l'association Agir pour l'Environnement précise spontanément dans l'une de ses fiches d'activités que des « élus locaux ont été saisis ».

Les personnes titulaires d'un emploi à la décision du Gouvernement et les autorités administratives indépendantes

Des personnes titulaires d'un emploi à la décision du Gouvernement, comme au sein de l'Agence de nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), figurent également parmi les personnes rencontrées.

Par ailleurs, deux autorités administratives indépendantes sont citées dans les déclarations des représentants d'intérêts qui se sont mobilisés sur la loi 5G. Il s'agit de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep), qui est déclarée à 14 reprises, et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), déclarée à une seule reprise.