

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ 1997

- *L'intégral* -

Juillet 1998

Autorité de régulation des télécommunications Rapport public d'activité pour 1997

TABLE des MATIÈRES

LE MOT DU PRÉSIDENT	5
PREMIÈRE PARTIE : LE CADRE DE LA RÉGULATION	7
CHAPITRE 1. LES ENJEUX ÉCONOMIQUES	7
1.1. <i>Un marché en forte croissance</i>	7
1.2. <i>L'internationalisation : un enjeu majeur</i>	8
1.3. <i>L'essor des télécommunications en France</i>	10
CHAPITRE 2. LE CADRE DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE	11
2.1. <i>Les leçons des expériences antérieures</i>	11
2.2. <i>Le processus européen d'ouverture à la concurrence</i>	14
2.3. <i>Le nouveau cadre législatif français : la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996</i>	19
CHAPITRE 3. LE RÔLE DE L'AUTORITÉ	24
3.1. <i>Les objectifs de la régulation</i>	24
3.2. <i>La création d'une autorité indépendante</i>	25
3.3. <i>Les missions de l'Autorité</i>	27
3.4. <i>Comparaisons internationales</i>	32
DEUXIÈME PARTIE : LES ACTIVITES DE L'AUTORITE EN 1997 ET LES PERSPECTIVES POUR 1998	35
INTRODUCTION : LES AVIS ET DÉCISIONS DE L'AUTORITÉ, DONNÉES STATISTIQUES	35
CHAPITRE 1. LES LICENCES	37
1.1. <i>L'instruction des demandes de licences d'établissement et d'exploitation de réseaux ouverts au public et de fourniture du service téléphonique</i>	37
1.2. <i>La téléphonie mobile et la radiomessagerie</i>	53
1.3. <i>Les autorisations de réseaux indépendants</i>	71
CHAPITRE 2. L'ATTRIBUTION DES RESSOURCES EN FRÉQUENCES ET EN NUMÉROTATION	90
2.1. <i>La gestion des fréquences</i>	90
2.2. <i>La gestion du plan national de numérotation</i>	94
CHAPITRE 3. L'INTERCONNEXION	105
3.1. <i>Le cadre législatif et réglementaire</i>	107
3.2. <i>L'avis du 21 février 1997 sur le projet de décret relatif à l'interconnexion</i>	110
3.3. <i>L'approbation du catalogue d'interconnexion</i>	112
3.4. <i>La définition de la zone locale de tri</i>	120
3.5. <i>Les perspectives en matière d'interconnexion</i>	120
3.6. <i>L'interconnexion internationale et le système des taxes de répartition</i>	124
CHAPITRE 4. L'ATTESTATION DE CONFORMITÉ DES ÉQUIPEMENTS TERMINAUX ET L'ADMISSION DES INSTALLATEURS EN TÉLÉCOMMUNICATIONS	127
4.1. <i>L'attestation de conformité des équipements terminaux</i>	127
4.2. <i>L'admission des installateurs en télécommunications</i>	136
CHAPITRE 5. LE SERVICE UNIVERSEL	139
5.1. <i>Le cadre législatif</i>	139
5.2. <i>Les avis sur le projet de décret</i>	145
5.3. <i>Les évaluations du coût du service universel</i>	147
5.4. <i>Le programme de travail pour 1998</i>	151

CHAPITRE 6. LES AVIS SUR LES DÉCISIONS TARIFAIRES DE FRANCE TELECOM :	153
6.1. Le cadre législatif et réglementaire	154
6.2. La convention fixant les objectifs tarifaires pluriannuels de France Télécom	156
6.3. Les avis sur les décisions tarifaires individuelles	157
CHAPITRE 7. LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS ET LA CONCILIATION	197
7.1. Le cadre législatif et réglementaire	197
7.2. Les deux décisions de règlement des différends rendues le 10 juillet 1997 par l'Autorité	202
7.3. Les demandes de règlement des différends relatives à la fourniture du service téléphonique sur le câble	208
CHAPITRE 8. LA RÉGULATION ET LES CONSOMMATEURS	209
8.1. Les fondements juridiques des relations avec les consommateurs	209
8.2. La mise en place des outils et des méthodes	211
8.3. Vers une concertation régulière et approfondie	213
CHAPITRE 9. LES ACTIVITÉS COMMUNAUTAIRES ET INTERNATIONALES :	215
9.1. La participation de l'Autorité aux travaux communautaires	219
9.2. La participation de l'Autorité aux travaux internationaux multilatéraux	221
9.3. Les échanges d'informations bilatéraux	224
9.4. Les conditions d'acheminement du trafic international	226
CHAPITRE 10. LA CONCERTATION ET LA COMMUNICATION	230
10.1. La concertation	230
10.2. La communication externe de l'Autorité	236
10.3. Le centre de documentation	240
CHAPITRE 11. L'ORGANISATION, LE FONCTIONNEMENT ET LES MOYENS DE L'AUTORITÉ	242
11.1. L'organisation	242
11.2. Le budget	244
11.3. Les ressources humaines	248
11.4. Le schéma directeur des systèmes d'information	251
TROISIEME PARTIE : LES OBJECTIFS PRIORITAIRES DE L'AUTORITE	254
INTRODUCTION. L'ACTION DU RÉGULATEUR	254
1. La mise en oeuvre de la politique publique des télécommunications	254
2. Des relations claires avec l'ensemble des interlocuteurs	256
CHAPITRE 1. ASSURER LE DÉVELOPPEMENT DE LA CONCURRENCE	266
1.1. L'exercice d'une concurrence loyale et durable	266
1.2. La concurrence sur la boucle locale	269
1.3. Le développement des services mobiles	283
1.4. La convergence fixe / mobile	286
CHAPITRE 2. GARANTIR LE SERVICE PUBLIC ET CONTRIBUER À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	291
2.1. Le service universel	291
2.2. L'annuaire	295
2.3. L'aménagement du territoire et le rôle des collectivités territoriales	297
CHAPITRE 3. ENCOURAGER L'ESSOR DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION	303
3.1. La convergence	303
3.2. Internet	306
CONCLUSION : ELEMENTS POUR UNE PREMIERE EVALUATION DU CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE	318
1. Le statut et les compétences de l'Autorité	318
2. Le régime des licences	321
3. Le service public et l'aménagement du territoire	322
LEXIQUE DES PRINCIPAUX TERMES TECHNIQUES	325
LISTE DES ENCADRES	336
TABLE DES MATIERES	337

L'article L. 36-14 du code des postes et télécommunications dans sa rédaction issue de la loi n° 96-659 de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996 dispose :

« L'Autorité de régulation des télécommunications établit chaque année, avant le 30 juin, un rapport public qui rend compte de son activité et de l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives aux télécommunications. Ce rapport est adressé au Gouvernement et au Parlement. Il est adressé également à la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications. L'Autorité peut suggérer dans ce rapport toute modification législative ou réglementaire que lui paraissent appeler les évolutions du secteur des télécommunications et le développement de la concurrence. »

C'est en application de ces dispositions que l'Autorité de régulation des télécommunications a établi ce premier rapport. Il traite de son activité au cours de l'année 1997. Il porte également sur les cinq premiers mois de l'année 1998.

La coordination de sa rédaction a été assurée par Renaud Chapelle sur la base d'un travail collectif ayant associé l'ensemble des collaborateurs de l'Autorité.

Il a été définitivement adopté par le collège de l'Autorité lors de sa séance du 27 mai 1998.

Le mot du Président

Le secteur des télécommunications connaît aujourd'hui un bouleversement sans précédent, dans notre pays comme dans l'ensemble de l'Union européenne. L'arrivée de la concurrence modifie en profondeur l'économie des télécommunications. Désormais, l'enjeu majeur consiste à promouvoir, au bénéfice des utilisateurs, le développement des entreprises du secteur, en assurant une complémentarité entre les missions de service public et la croissance du marché.

Le succès de cette action exige à la fois l'établissement de règles et la capacité de les faire respecter. Un changement aussi considérable doit en effet être organisé et fondé sur des objectifs clairement définis dans le cadre d'une politique publique. C'est dans cet esprit que la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996 trace les voies de la libéralisation et confie la régulation du secteur, c'est-à-dire l'application des règles du jeu, à l'Autorité de régulation des télécommunications.

En dix-huit mois d'activité, celle-ci s'est attachée à mettre en place les conditions d'une concurrence équilibrée, loyale et durable. Cette concurrence doit demeurer compatible avec les objectifs du service public dont la loi a posé les principes. Dans cette perspective, l'Autorité travaille en liaison avec le Gouvernement et privilégie une démarche concertée avec l'ensemble des acteurs.

Son souci principal a été de concrétiser la volonté du législateur en permettant l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché, tout en veillant au financement du service universel, principale composante du service public des télécommunications. Pour ce faire, elle a dû mettre en place, dans de nombreux domaines, des dispositifs techniques souvent complexes, mais essentiels à la concurrence : la délivrance des autorisations, la gestion de la numérotation, l'attribution de fréquences, les conditions techniques et financières de l'interconnexion, les mécanismes de financement du service universel et le contrôle de ses tarifs sont ainsi les principaux instruments de la régulation.

Par delà ces mesures techniques, l'Autorité a eu pour objectif constant de veiller au respect de la loi, dans sa lettre comme dans son esprit. Mettant pratiquement en oeuvre la quasi-totalité de ses compétences, elle a rendu 459 décisions au cours de l'année 1997. Ainsi, grâce au travail du Parlement, du Gouvernement et de l'Autorité, la

France a pu se préparer activement à l'ouverture complète à la concurrence et mettre en place le cadre législatif, réglementaire et technique attendu par le marché.

Quelques mois après l'ouverture, il est sans doute encore trop tôt pour mesurer toutes les implications de l'ensemble de ces décisions. Quelques recours ont été engagés, selon les principes et les modalités posés par la loi ; la jurisprudence qui s'en dégage progressivement contribue à éclairer l'interprétation d'un droit nouveau et complexe. Il reste que le dispositif mis en place permet dès maintenant l'exercice d'une concurrence effective et a commencé à fonctionner, pour le plus grand profit des consommateurs, entreprises comme particuliers.

Le présent rapport dresse un inventaire et un bilan de l'application par l'Autorité des dispositions législatives et réglementaires. Il rappelle de manière systématique le cadre dans lequel celle-ci a placé son action depuis sa création. Privilégiant une démarche d'explication et de transparence, il a été rédigé avec le souci de permettre à un large public de comprendre les enjeux de la libéralisation des télécommunications, tout en respectant les exigences de rigueur et de précision technique et juridique. Au cours de cet exercice toujours difficile, l'un des objectifs poursuivis par l'Autorité a été de clarifier les termes du débat afin de le rendre moins technique et donc plus ouvert.

Ce document s'attache à tirer les enseignements essentiels de l'action de régulation, y compris en termes législatifs et réglementaires, pour le développement de la concurrence et la fourniture d'un service public de qualité. Il tente également de placer l'activité de l'Autorité dans le contexte du progrès technologique rapide qui caractérise aujourd'hui le secteur des télécommunications. Il réunit enfin les principaux textes de référence qui permettent de mieux comprendre l'action du régulateur.

Il a ainsi été conçu pour constituer un outil de travail synthétique et pratique, à l'intention du Parlement et du Gouvernement, mais également de tous ceux qui souhaitent acquérir une vision d'ensemble des évolutions en cours dans le domaine des télécommunications, dont les enjeux économiques et sociaux sont essentiels pour l'avenir de notre pays.

Jean-Michel HUBERT

PREMIÈRE PARTIE : LE CADRE DE LA RÉGULATION

En France, le secteur des télécommunications s'est totalement ouvert à la concurrence le 1er janvier 1998. Depuis sa création, le 5 janvier 1997, l'Autorité de régulation des télécommunications s'est consacrée à la préparation de cette échéance. La mise en place du cadre juridique, technique et économique de la concurrence a constitué pour elle l'enjeu majeur de l'année 1997. L'intense activité de l'Autorité au cours de cette première année s'est inscrite dans le double contexte d'une forte croissance économique du secteur et d'un mouvement général de libéralisation des télécommunications en Europe et dans le monde.

Chapitre 1. Les enjeux économiques

1.1. Un marché en forte croissance

Les services de télécommunications connaissent depuis quelques années un développement sans précédent. Ce secteur représente en 1997 un marché mondial de l'ordre de 3 500 milliards de francs¹. Au cours des sept dernières années, la croissance moyenne de ce marché - estimée à près de 6% par an - a connu une accélération, sous l'impulsion des services mobiles ; ces derniers contribuent en effet pour 64% à la croissance mondiale du secteur. Les prévisions indiquent que cet essor devrait se poursuivre au cours des dix années à venir.

Avec un chiffre d'affaires de l'ordre de 1 120 milliards de francs en 1996², l'Europe occidentale représente un tiers de ce marché, caractérisé par un progrès technologique rapide et une diversification croissante des services offerts. Selon les

¹ 615,15 milliards de dollars, estimations prévisionnelles de l'OMSYC.

² Données IDATE, *Le livre blanc des télécoms*, Réseaux & Telecoms, octobre 1997

prévisions disponibles, l'ouverture à la concurrence aura en Europe des effets bénéfiques pour l'emploi ; seule l'ampleur de ce mouvement est difficile à évaluer.

De nombreux travaux ont en effet été conduits ces dernières années, notamment par la Commission européenne, par les cabinets Bipe Conseil et Analysys, ainsi que par l'OCDE, pour évaluer l'impact de la libéralisation sur l'emploi en Europe³. Même si les études convergent pour pronostiquer une création nette d'emplois variant de 600 000 à 1 300 000 entre 1996 et 2005, ces projections manquent de précision, en raison de la difficulté de prévoir tous les effets secondaires de ce bouleversement du marché. D'une manière générale, ces analyses s'accordent pour distinguer deux tendances : d'une part, une perte d'emplois nette pour les opérateurs historiques et, d'autre part, la nécessité, pour évaluer la création nette d'emplois, de tenir compte non seulement des effets directs (emplois créés par les opérateurs), mais également des effets indirects (emplois créés au sein du secteur des télécommunications, notamment chez les producteurs d'équipements) et des effets induits (emplois créés en dehors de ce secteur et en particulier dans les services). Ces analyses indiquent qu'une bonne partie des emplois créés au cours des prochaines années le sera de manière induite en dehors du secteur des télécommunications.

Certains auteurs font remarquer que les conclusions de ces études doivent être relativisées car elles ne tiennent pas suffisamment compte des facteurs d'ordre psychologique tels que la confiance des investisseurs. Le rôle du régulateur est à cet égard déterminant ; en établissant des règles du jeu stables et compréhensibles, il contribue à installer les conditions de cette confiance.

1.2. L'internationalisation : un enjeu majeur

Dans un secteur dominé jusqu'à une période très récente par les monopoles nationaux, l'ouverture à la concurrence est le plus souvent synonyme d'ouverture internationale pour les opérateurs. Le mouvement d'internationalisation accompagne, voire précède, le mouvement de libéralisation. Cette tendance est notamment visible en

³ Voir *Communications & Stratégies* (revue de l'IDATE), n° 26, deuxième trimestre 1997, p. 11.

Europe, où l'on peut observer de nombreuses alliances entre les grands opérateurs nationaux, pour pénétrer les marchés étrangers. C'est ainsi, par exemple, que France Télécom s'est engagée dans une coopération avec Deutsche Telekom et l'américain Sprint au sein de Global One, tout en concluant d'autres partenariats à travers l'Europe. De son côté, British Telecom, alliée en France avec la Compagnie générale des eaux (aujourd'hui Vivendi), a tenté en vain une fusion avec MCI au cours de l'année 1997, alors que Télécom Italia s'engageait dans une alliance avec le groupe Bouygues.

Le mouvement d'internationalisation auquel on assiste aujourd'hui est également la conséquence du progrès technique qui permet la mise sur le marché de nouveaux services dont les débouchés mondiaux conditionnent le développement. Le marché des mobiles, dont l'ouverture à la concurrence est déjà largement engagée dans la plupart des pays, constitue une illustration des enjeux internationaux attachés aux questions technologiques. Pour avoir développé avec la norme numérique GSM une technologie performante qui s'est rapidement imposée comme une des principales normes internationales, les pays européens bénéficient d'une position favorable pour aborder l'avènement d'une nouvelle génération de communications mobiles intégrant notamment l'image, prévu pour les toutes premières années du siècle prochain. Les discussions en cours aux échelons européen et international pour le choix d'une norme permettant de développer ces nouveaux services sont essentielles, car elle détermineront largement la place de l'Europe sur le marché des radiocommunications mobiles. Le processus de normalisation, nécessairement internationalisé, constitue donc une étape cruciale du développement économique dans un secteur où la technologie joue un rôle décisif. Plus précisément la normalisation recouvre deux enjeux majeurs au plan international : d'une part l'interopérabilité des réseaux, c'est-à-dire leur compatibilité technique, nécessaire pour permettre aux utilisateurs de communiquer sans difficulté partout dans le monde ; d'autre part la stratégie industrielle des fabricants de matériel de télécommunications, qui sont conduits à concentrer leurs investissements sur la production d'équipements dont l'utilisation s'inscrit dans un cadre normalisé.

D'une manière générale, l'essor des nouvelles technologies, dont Internet est une illustration emblématique, s'inscrit largement dans un contexte de concurrence

internationale qui a conduit l'Union européenne à promouvoir l'ouverture d'un marché européen efficace, dont les acteurs seront susceptibles de rivaliser avec les géants japonais et américains.

Aujourd'hui, Deutsche Telekom et France Télécom occupent respectivement les troisième et quatrième rangs mondiaux, dans un environnement international où l'existence de monopoles nationaux dans la plupart des pays était jusqu'à présent un obstacle à l'internationalisation de leurs activités. Demain, leur réussite sera largement fonction de leur capacité à franchir les frontières, alors que se constituent déjà, notamment aux Etats-Unis, des groupes de télécommunications intégrant de nouveaux réseaux et services, à l'exemple de la fusion entre MCI et Worldcom annoncée à l'automne 1997.

1.3. L'essor des télécommunications en France

Le marché français des services de télécommunications, estimé à 167 milliards de francs en 1996, pour une croissance annuelle de l'ordre de 5%, compte pour 15 % du marché ouest-européen⁴. Les secteurs des télécommunications, de l'audiovisuel et de l'informatique réunis représentent un chiffre d'affaires évalué à 500 milliards de francs, soit autant que l'industrie automobile au sens large.

En termes de couverture du territoire, de taux d'équipement et de performances des infrastructures, la France possède l'un des réseaux de télécommunications les plus modernes au monde. Ainsi, le taux de pénétration des lignes principales en France (nombre de lignes principales/population) était en 1996 de 56,5%, ce qui place notre pays au quatrième rang de l'Union européenne et au sixième rang mondial⁵. Le secteur des télécommunications est en France dynamisé par le développement des services mobiles, qui ont connu une croissance record au cours des deux dernières années. Avec un taux de pénétration de 11,5 % fin mars 1998⁶, la France a partiellement rattrapé le retard qu'elle accusait encore au début de l'année 1997, sur un marché où certains pays, comme la Finlande et la Suède, atteignent aujourd'hui des taux de pénétration de l'ordre de 40%.

⁴ Données IDATE, *Le livre blanc des télécoms*, Réseaux & Telecoms, octobre 1997

⁵ OMSYC, *Les chiffres clés et indicateurs des télécommunications mondiales*, 1996, p. 78.

⁶ Source Observatoire des mobiles (cf. deuxième partie, chapitre 1).

Le développement du marché et l'ouverture à la concurrence auront des effets positifs sur l'investissement et sur l'emploi. Ainsi, à l'horizon 2 002, les opérateurs qui ont demandé ou obtenu une licence en France prévoient d'investir 25 milliards de francs et annoncent la création de plus de 11 000 emplois. De leur côté les opérateurs de téléphonie mobile estiment que le montant cumulé de leurs investissements depuis leur création s'élèvera à 40 milliards de francs à la fin de l'année 1997 et à 85 milliards en 2002.

Aux emplois directs qui seront créés par les opérateurs, il faut ajouter les emplois indirects et les emplois induits qui, comme le précisent les études déjà mentionnées, représentent une part importante des emplois escomptés. Le développement du marché publicitaire pour les services de télécommunications que l'on observe aujourd'hui constitue une bonne illustration des effets induits qui peuvent résulter de la croissance du secteur.

Chapitre 2. Le cadre de l'ouverture à la concurrence

La mise en place des conditions de l'ouverture à la concurrence dans notre pays par la loi de réglementation des télécommunication du 26 juillet 1996 s'inscrit dans un processus européen qui a tiré les enseignements des quelques expériences antérieures de libéralisation.

2.1. Les leçons des expériences antérieures

Si la libéralisation du secteur s'est aujourd'hui généralisée, les activités de télécommunications ont été pendant plus d'un siècle l'apanage des Etats. La plupart d'entre eux ont en effet rapidement pris conscience de l'intérêt de promouvoir et de contrôler un secteur aussi stratégique pour la sécurité publique, le développement économique et l'aménagement du territoire. Pour cette raison, les télécommunications sont restées longtemps sous monopole, le plus souvent public. Les premières expériences d'ouverture à la concurrence ont été menées au début des années quatre-

vingt par les Etats-Unis et le Royaume-Uni, qui font aujourd'hui figure de précurseurs. D'autres pays, comme la Nouvelle-Zélande, l'Australie, les pays scandinaves et le Japon leur ont emboîté le pas. En raison de la diversité des situations initiales et des dispositifs mis en place, ces expériences sont riches d'enseignements pour le processus en cours au sein de l'Union européenne.

A. Les Etats-Unis

Avec le Canada, les Etats-Unis sont l'un des rares pays qui n'ont pas connu de monopole public. Cependant, grâce à sa maîtrise technologique, AT&T a de fait imposé une domination sans partage. Dès 1934, le Federal Communication Act créait une instance de régulation indépendante, baptisée Federal Communication Commission (FCC) et chargée de contrôler les tarifs de l'opérateur. La multiplication des recours contre AT&T au cours des années soixante et soixante-dix a conduit le juge américain à démanteler le monopole en 1982. Cette décision de justice a institué une séparation stricte entre les marchés locaux, qui demeuraient sous monopole, et le marché des communications longue distance, ouvert à la concurrence au cours des années soixante-dix. L'opérateur dominant a été contraint de se séparer de ses activités locales, qui se sont organisées en sept compagnies régionales, les Regional Bell Operating Companies (RBOC) ou « Baby Bells », bénéficiant d'un monopole sur les communications locales. AT&T a dû se spécialiser dans les communications longue distance, marché dont les RBOC étaient exclues.

Malgré une progression de ses concurrents sur les communications entre Etats, AT&T est resté largement dominant et détient encore aujourd'hui quelque 65% du marché longue distance. Le dispositif de segmentation des marchés mis en place a rapidement montré ses limites au regard de l'évolution continue de la technologie, qui s'est traduite par le développement de nombreuses procédures judiciaires. C'est pour tenir compte de ces insuffisances que le législateur a choisi de mettre fin à la séparation des marchés. Le Telecommunications Reform Act de février 1996 a supprimé les monopoles locaux, tout en renforçant les pouvoirs de la FCC, notamment en matière de sanctions. Jusqu'ici, la libéralisation généralisée de 1996 a eu pour principal effet de favoriser les concentrations et les rapprochements entre les grands groupes, l'ouverture

à la concurrence sur les marchés locaux rencontrant des difficultés, notamment en raison du développement des procédures contentieuses.

B. Le Royaume-Uni

Comme aux Etats-Unis, la libéralisation du secteur a été, au Royaume-Uni, le fruit d'une démarche progressive. Néanmoins, les britanniques ont, à bien des égards, suivi une voie originale. C'est la dégradation de la qualité du service téléphonique dans le cadre du monopole d'Etat qui a conduit les pouvoirs publics à introduire la concurrence par étapes. En 1981, le British Telecommunications Act a séparé la poste et les télécommunications et permis aux autorités d'octroyer des licences à de nouveaux opérateurs, tout en libéralisant le régime des terminaux, ainsi que certains services. La seule licence de téléphonie fixe accordée par le Gouvernement est revenue en 1982 à Mercury, aujourd'hui filiale de Cable & Wireless, qui a par ailleurs bénéficié de larges subventions. Craignant que l'entrée sur le marché d'un trop grand nombre de concurrents ne conduise ces derniers à s'affaiblir mutuellement, le Royaume Uni a ainsi fait le choix d'instituer un duopole pour réduire la domination de British Telecom. En 1984, une nouvelle loi a autorisé la privatisation de l'opérateur public et créé l'Oftel (Office of Telecommunications), organisme de régulation indépendant.

Malgré une percée significative de Mercury sur les communications longue distance et internationales des entreprises, British Telecom domine encore largement les communications locales et le marché des particuliers. Début 1996, il fournissait toujours 90% des communications résidentielles longue distance.

A partir de 1991, les autorités britanniques ont progressivement ouvert le marché à de nouveaux acteurs, dont un grand nombre de câblo-opérateurs. L'introduction de la concurrence a permis une baisse significative des prix des télécommunications. L'action de l'Oftel a par ailleurs favorisé le développement de nouvelles technologies et le dynamisme du secteur. Mais le dispositif de régulation par modifications successives de la licence de British Telecom a montré ses limites : plutôt que de prévoir des principes généraux d'interdiction des pratiques anticoncurrentielles, les pouvoirs publics ont adapté leurs restrictions au fil des pratiques de l'opérateur historique, si bien qu'au début de 1996 sa licence comportait plus de 70 clauses

d'interdiction. Cette méthode n'a pas permis d'encadrer de manière pleinement satisfaisante les comportements anticoncurrentiels. La lourdeur et la lenteur des procédures d'adaptation des interdictions ont en outre pesé sur le développement de la concurrence. Ces difficultés ont conduit en 1996 les autorités à introduire dans les licences une clause générale de concurrence loyale inspirée des dispositions communautaires.

En définitive, les exemples américain et britannique montrent l'importance de la fonction de régulation. Sur un marché en constante évolution et compte tenu du montant des investissements à réaliser, le seul droit de la concurrence se révèle insuffisant pour encadrer le passage d'un régime de monopole à une situation libéralisée. L'inadaptation des procédures *a posteriori*, toujours longues et souvent pénalisantes, a conduit l'Union européenne à prévoir la mise en place d'un dispositif de régulation *a priori*, permettant de fixer dès le départ le cadre général de l'introduction et du développement de la concurrence.

2.2. Le processus européen d'ouverture à la concurrence

Les premiers travaux européens en vue de la libéralisation des télécommunications ont été entrepris en 1984. C'est en 1987 qu'a été publié le premier livre vert, qui devait donner le coup d'envoi du processus d'ouverture. Il prônait une libéralisation partielle excluant notamment les infrastructures. Une première étape s'est alors engagée avec la libéralisation des équipements terminaux en 1988 et des services autres que le service téléphonique en 1990. Parallèlement aux directives de libéralisation ont été adoptées des directives d'harmonisation, qui posent les principes et les conditions à respecter par les Etats membres dans l'application du dispositif communautaire en droit national. La directive du 28 juin 1990, dite « ONP⁷ cadre », a ainsi fixé les conditions générales d'accès des fournisseurs de services au réseau des opérateurs publics.

Après un délai de réflexion, une deuxième étape a été franchie lorsqu'en juin 1993 le Conseil des ministres européens est parvenu à un accord sur l'ouverture totale

⁷ ONP signifie Open Network Provision ou fourniture d'un réseau ouvert.

des marchés de télécommunications à compter du 1er janvier 1998. Ce principe a été inscrit dans le droit européen par la directive du 13 mars 1996 portant libéralisation totale. Dans l'intervalle, le processus d'ouverture s'est progressivement étendu aux communications par satellites (1994), aux réseaux câblés (1995) et aux services mobiles (1996). Il a été relayé par des dispositions d'harmonisation qui se sont successivement appliquées aux terminaux (1991), aux lignes louées⁸ (1992) et à la téléphonie vocale⁹ (1995).

L'année 1997 a été consacrée à la définition précise des conditions d'harmonisation en matière d'interconnexion et de service universel (directive du 21 mars 1997), ainsi que dans le domaine de l'octroi de licences (directive du 10 avril 1997). Une directive relative à la protection des données et de la vie privée dans les télécommunications a également été adoptée, le 1er décembre 1997 (cf. encadré n° 1).

Au 1er janvier 1998, l'essentiel des dispositions communautaires en vue de la libéralisation avait donc été établi. Les dernières mesures, en cours d'adoption, se rapportent, pour la plupart, à la révision de directives antérieures, afin de tenir compte du nouvel environnement né de la libéralisation complète. C'est ainsi que la nouvelle directive « téléphonie vocale » qui remplace celle de 1995 vient d'être adoptée par le Conseil le 26 février 1998. Elle précise notamment les dispositions communautaires en matière de service universel. Un projet de directive relatif aux équipements terminaux a également été adoptée par le Conseil du 26 février 1998. Ce texte, qui doit encore être soumis au Parlement, modifie en profondeur le dispositif établi par la directive de 1991.

Trois projets de directives relatifs respectivement à la numérotation, à la sécurité des communications et à la fourniture de services de télécommunications sur le câble font actuellement l'objet de négociations et devraient être adoptés dans le courant de l'année 1998. La Commission a par ailleurs publié le 3 décembre 1997 un *Livre vert sur*

⁸ La ligne louée ou liaison louée est définie comme suit par l'article R. 9 du code des postes et télécommunication (décret n° 97-245 du 12 mars 1997) : « la mise à disposition par l'exploitant public dans le cadre d'un contrat de location d'une capacité de transmission entre des points de terminaison déterminés du réseau public, au profit d'un utilisateur, à l'exclusion de toute commutation contrôlée par cet utilisateur ». Ce type de service est utilisé par les entreprises pour leurs réseaux internes, ainsi que par les fournisseurs de services de télécommunications qui ne disposent pas d'infrastructures propres ou souhaitent les compléter.

⁹ Relèvent de la téléphonie vocale les télécommunications reposant sur le transport direct de la voix en temps réel entre deux points de terminaison d'un ou plusieurs réseaux publics commutés dont l'exploitation commerciale est ouverte au public. En d'autres termes, il s'agit du service téléphonique classique.

la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information, qui fait l'objet d'une discussion par l'ensemble des acteurs.

La transposition des directives européennes en droit national s'est réalisée à des rythmes et suivant des modalités variables selon les pays.

S'agissant du calendrier, certains pays ont pris de l'avance sur les échéances prévues. Un grand nombre d'Etats membres, dont la France, ont ainsi ouvert le marché des terminaux à la concurrence avant que la directive correspondante n'entre en application. De même, le Royaume-Uni a-t-il introduit un régime de concurrence totale dès 1991. Certains pays bénéficient en revanche d'un délai supplémentaire pour appliquer la directive d'ouverture complète. Au 1er janvier 2001, l'ensemble du territoire de l'Union européenne sera totalement libéralisé (cf. encadré n° 2)

S'agissant des modalités, les dispositions européennes ont été conçues comme un cadre qui laisse aux Etats membres une certaine marge d'initiative. La France a par exemple adopté une définition du service public plus large que le seul service universel retenu par l'Union européenne. Par ailleurs, certains pays, dont la France, octroient des licences individuelles pour la fourniture du service téléphonique alors que d'autres, comme la Finlande, se contentent de dispositions générales.

La Commission européenne a mis en place des procédures de suivi de l'application des dispositions communautaires par les Etats membres. Sur la base de réunions bilatérales, elle élabore des rapports d'étape réguliers, sous forme de communications transmises au Conseil des ministres et au Parlement européen. Deux de ces communications ont été établies en 1997, le 29 mai et le 15 septembre ; une troisième vient d'être publiée le 18 février 1998 et a été présentée au Conseil le 26 février 1998. Elle souligne notamment que la France a transposé de manière satisfaisante l'ensemble des dispositions européennes.

Afin que la concurrence puisse s'exercer dans les mêmes conditions sur l'ensemble du territoire européen, la Commission a également engagé des procédures d'infraction à l'encontre des Etats qui ne se conforment pas aux décisions prises à l'échelon communautaire.

Encadré n° 1 : Les principales directives européennes

Le dispositif juridique européen repose sur deux séries de directives :

Les directives de libéralisation, prises directement par la seule Commission au titre de l'article 90-3 du Traité de Rome, ont successivement ouvert les différents services de télécommunications à la concurrence :

- la directive 88/301/CEE du 16 mai 1988 relative à la concurrence sur les terminaux
- la directive 90/388/CEE du 28 juin 1990 relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications ; elle a été modifiée successivement par :
- la directive 94/46/CE du 13 octobre 1994 relative en particulier aux communications par satellite ;
- la directive 95/51/CE du 18 octobre 1995 relative aux réseaux câblés ;
- la directive 96/2/CE du 16 janvier 1996 relative aux mobiles ;
- la directive 96/19/CE du 13 mars 1996 portant libéralisation complète.

Les directives d'harmonisation (article 100 A du Traité), prises par le Conseil et éventuellement le Parlement, ont pour objet d'édicter les principes directeurs du modèle concurrentiel européen dans le secteur des télécommunications. On y trouve les concepts-clés de l'ouverture à la concurrence : interconnexion, licences, service universel etc. Les principaux textes sont les directives dites ONP (fourniture d'un réseau ouvert). Il faut notamment citer :

- la directive 90/387/CEE du Conseil du 28 juin 1990 dite « ONP cadre », relative aux services de télécommunications autres que le service téléphonique ;
- la directive 91/263/CEE du Conseil du 29 avril 1991 relative aux équipements terminaux ;
- la directive 92/44/CEE du Conseil du 5 juin 1992 relative aux lignes louées ;
- la directive 95/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1995, dite directive « téléphonie vocale » ;
- la directive 97/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mars 1997 relative à l'interconnexion en vue d'assurer le service universel ;
- la directive 97/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 avril 1997 relative aux licences ;
- la directive 97/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 1997 modifiant les directives 90/387/CEE et 92/44/CEE en vue de les adapter à un environnement concurrentiel ;

la directive 98/10/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 1998 concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert à la téléphonie vocale et à l'établissement d'un service universel dans un environnement concurrentiel.

Encadré n° 2 : L'ouverture à la concurrence dans les pays de l'Union européenne

Le calendrier de libéralisation des télécommunications a fait l'objet d'une application variable dans les différents pays de l'Union. On peut distinguer globalement trois catégories de pays :

- **Les pays qui ont déjà introduit un certain degré de concurrence :**

- le Royaume-Uni en 1984,
- la Suède en 1990,
- le Danemark en 1996,
- les Pays-Bas et la Finlande en 1997.

- **Les pays qui se sont ouverts à la concurrence au 1er janvier 1998 :**

- l'Allemagne,
- l'Autriche,
- la Belgique,
- l'Italie,
- la France
- la Suisse (Confédération helvétique, qui n'appartient pas à l'UE).

- **Les pays qui bénéficient d'un délai :**

- l'Espagne (30 novembre 1998),
- le Luxembourg, (1er juillet 1998)
- l'Irlande (1er janvier 2000)
- le Portugal (1er janvier 2000)
- la Grèce (1er janvier 2001)

2.3. Le nouveau cadre législatif français : la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996

En France, la libéralisation des télécommunications s'est déroulée au rythme du processus européen au cours de la dernière décennie, mais le développement et la modernisation du secteur ont été engagés depuis plus de trente ans. Issu de la nationalisation, en 1889, du principal opérateur, le monopole public s'est exercé pendant un siècle dans le cadre du ministère des postes et télécommunications. A partir de 1923, il a bénéficié d'un budget annexe dans le cadre duquel les activités postales sont longtemps restées prépondérantes.

A la fin des années soixante, la France accusait un net retard dans l'équipement de son territoire en infrastructures de télécommunications. En 1967, elle a engagé un plan d'investissements et de modernisation qui a permis à notre pays de figurer parmi les plus innovants au monde. Ainsi, en 1974, la direction générale des télécommunications devenait le premier investisseur public en France.

Les années quatre-vingt ont été marquées par la mise en application de nombreuses innovations technologiques : le lancement du satellite Télécom 1A, dont la construction a débuté en 1981, est intervenu en 1984. L'année 1982 a vu l'engagement du plan câble, ainsi que l'arrivée du Minitel, dont le projet avait été préparé depuis la fin des années soixante-dix. Les services de téléphonie mobile ont été ouverts à la concurrence dès 1987. C'est en 1988 que la direction générale des télécommunications a pris le nom de « France Télécom ».

La loi du 2 juillet 1990¹⁰ a opéré la séparation juridique et financière entre La Poste et France Télécom, chaque entité étant qualifiée d' « exploitant public » autonome sous tutelle du ministre. La loi de réglementation des télécommunications du 29 décembre 1990¹¹ a par ailleurs défini les différentes catégories de réseaux et de services et engagé la libéralisation de certains d'entre eux. Elle a en outre précisé les compétences réglementaires du ministre en matière de télécommunications.

¹⁰ Loi n° 90-568, publiée au J.O. du 8 juillet 1990, p. 8069.

¹¹ Loi n° 90-1170, publiée au J.O. du 30 décembre 1990, p. 16439.

La loi du 10 avril 1996¹² relative aux expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information a permis l'octroi, à titre expérimental, des premières licences de réseaux et de services de télécommunications destinées à favoriser des initiatives innovantes pour une durée et sur une zone géographique limitées (cf. deuxième partie, chapitre 1).

C'est dans ce contexte qu'une première loi du 26 juillet 1996, dite « loi de réglementation des télécommunications »¹³ a transposé en droit national les dispositions européennes, en vue de l'ouverture totale à la concurrence du secteur des télécommunications au 1er janvier 1998. Elle a modifié de manière substantielle le code des postes et télécommunications pour définir le cadre juridique du nouveau régime concurrentiel.

Parallèlement, une seconde loi du 26 juillet 1996¹⁴ a introduit une transformation majeure du statut de France Télécom : à compter du 1er janvier 1997, l'opérateur public est devenu une société anonyme dont le capital est détenu par l'Etat à hauteur d'au moins 51%. L'introduction en bourse du quatrième opérateur mondial de télécommunications devenait ainsi possible ; elle a été réalisée avec succès entre le 23 septembre et le 20 octobre 1997. L'ouverture autorisée étant comprise entre 20% et 25%, les pouvoirs publics ont finalement décidé d'introduire sur le marché environ 23% du capital de l'entreprise, notamment pour répondre aux attentes des marchés financiers.

La nouvelle loi de réglementation des télécommunications (LRT) du 26 juillet 1996 constitue le cadre législatif de référence s'appliquant au secteur des télécommunications. Cette loi pose trois principes fondamentaux :

- La loi indique que **les activités de télécommunications s'exercent librement**. Ce principe simple en apparence se révèle complexe dans son application. Le passage

¹² Loi n° 96-299, publiée au J.O. du 11 avril 1996, p. 5569.

¹³ Loi n° 96-659, publiée au J.O. du 27 juillet 1996, p. 11384.

¹⁴ Loi n° 96-660 relative à l'entreprise nationale France Télécom (J.O. du 27 juillet 1996, p. 11398), à ne pas confondre avec la loi n° 96-659 de réglementation des télécommunications (LRT) promulguée le même jour.

d'une situation de monopole à un régime de concurrence suppose en effet des mesures techniques et tarifaires qui conditionnent la réalité de la concurrence. Cette exigence s'applique tout particulièrement au secteur des télécommunications, en raison du montant et de la durée des investissements à fournir par un opérateur pour construire son propre réseau, qui devra être interconnecté à celui de France Télécom pour acheminer les communications jusqu'à l'abonné.

La définition des conditions techniques et financières dans lesquelles doit s'effectuer l'interconnexion - c'est-à-dire le raccordement des différents réseaux entre eux pour permettre l'acheminement de l'ensemble des communications - est une étape essentielle de l'ouverture à la concurrence. C'est pourquoi ces conditions sont prévues par la loi. Leurs modalités d'application sont précisées dans le décret du 3 mars 1997 relatif à l'interconnexion ¹⁵.

D'autres conditions techniques sont également indispensables au libre exercice de la concurrence entre opérateurs de télécommunications. Ceux-ci doivent en effet pouvoir disposer de ressources suffisantes en fréquences et en numéros. Il est donc nécessaire de prévoir des principes de gestion et d'attribution de ces ressources au niveau national. La loi a confié la gestion de la numérotation à l'Autorité. Celle-ci est également chargée d'attribuer les fréquences dans les bandes qui sont sous sa responsabilité.

La liberté d'exercice suppose aussi des règles connues et applicables par tous. La concurrence n'est pas une fin en soi mais doit s'exercer en vue du développement du marché et au bénéfice des utilisateurs. Compte tenu de l'importance des aspects techniques et financiers, il est donc essentiel de prévoir les conditions dans lesquelles sont délivrées les autorisations d'ouverture de réseau et de fourniture du service téléphonique. C'est pour répondre à cet objectif que la loi institue un régime de licences mis en oeuvre par le ministre chargé des télécommunications et par l'Autorité.

- La loi réaffirme la nécessité, dans un environnement concurrentiel, d'un **service public des télécommunications** dont la principale composante est le **service**

¹⁵ Décret n° 97-188, publié au J.O. du 4 mars 1997, p. 3439.

universel. Celui-ci comprend les éléments essentiels du service public tel qu'il était assuré jusqu'ici :

- la fourniture d'un service téléphonique de qualité, à un prix abordable ;
- l'acheminement gratuit des appels d'urgence ;
- la fourniture d'un service de renseignements et d'un annuaire, sous forme imprimée et électronique ;
- la desserte du territoire national en cabines téléphoniques ;
- l'existence de conditions tarifaires et techniques spécifiques pour tenir compte des difficultés rencontrées par certaines personnes en raison de leur handicap ou de leur niveau de revenu.

Afin que le service universel soit assuré, il faut désigner le ou les opérateurs qui en sont chargés. Tout en précisant que tout opérateur qui le désire et qui en a la capacité peut assumer cette mission, la loi dispose que France Télécom est l'opérateur public chargé du service universel.

Le service universel a également un coût, dont il faut prévoir l'évaluation et les conditions de financement. La loi fixe les principes relatifs à l'évaluation du coût du service universel, ainsi qu'à la répartition de son financement entre les opérateurs. Le décret du 13 mai 1997¹⁶ en précise les modalités.

- La loi rappelle que **la fonction de régulation est indépendante de la fonction d'exploitation**. En application des principes européens, le droit français prévoit une fonction de régulation afin de mettre en place les conditions du passage à la concurrence et de veiller à ce que celle-ci s'exerce de manière loyale et efficace. Pour que cette régulation soit légitime, il faut qu'elle soit assurée en toute indépendance à l'égard des différents opérateurs présents sur le marché. Jusqu'à présent, dans la plupart des pays européens, les fonctions de régulation et d'exploitation n'étaient pas strictement séparées dans la mesure où le seul exploitant du secteur était un opérateur public, généralement sous tutelle du ministre chargé d'assurer la régulation. Comme la majeure partie des législations des Etats membres,

¹⁶ Décret n° 97-475, publié au J.O. du 14 mai 1997, p. 7248.

la loi française a remédié à cette situation, en instituant une instance administrative indépendante : **l'Autorité de régulation des télécommunications.**

Chapitre 3. Le rôle de l'Autorité

La plupart des pays qui ont ouvert leur marché à la concurrence ont institué une régulation spécifique. La France a, pour sa part, choisi d'instituer une autorité administrative indépendante, comme l'ensemble de ses partenaires européens. Selon les pays, des différences demeurent cependant dans l'organisation, le fonctionnement et le champ de compétence de ces autorités.

3.1. Les objectifs de la régulation

Comme les expériences antérieures le montrent clairement, l'introduction de la concurrence sur le marché des télécommunications appelle une régulation, et ce pour deux raisons principales :

Dans le contexte du passage d'une situation de monopole à un régime de concurrence, un dispositif de régulation *a priori* se révèle plus efficace que la régulation *a posteriori* par le seul droit de la concurrence.

Au delà de la période de transition vers la concurrence, la régulation se justifie également à long terme, même si elle peut prendre des formes différentes dans le temps. Dans l'ensemble des pays qui ont instauré un régime de concurrence depuis plusieurs années, la mission du régulateur est loin d'être achevée. Bien plus, les pays qui ont une longue expérience de la régulation des télécommunications ont engagé une réflexion en vue du renforcement des prérogatives du régulateur. Même sur un marché parvenu à maturité, l'édiction et l'application de règles claires demeurent des facteurs de stabilité et de visibilité indispensables.

En France, la fonction de régulation est assurée par l'Autorité et le ministre chargé des télécommunications, en vertu de l'article L. 32-1 du code des postes et télécommunications qui précise : « *La fonction de régulation du secteur des télécommunications est indépendante de l'exploitation et de la fourniture des services de télécommunications. Elle est exercée au nom de l'Etat dans les conditions prévues au chapitre IV par le ministre chargé des télécommunications et par l'Autorité de*

régulation des télécommunications ». Dans ce même article, la loi assigne sept objectifs à la régulation. Trois d'entre eux expriment plus particulièrement les priorités retenues par le législateur dans le cadre d'une libéralisation des télécommunications :

- La régulation doit favoriser « *l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale* ». La concurrence n'est donc pas une fin en soi ; elle a pour objectif de fournir aux consommateurs une meilleure qualité de service à de meilleurs prix.
- La régulation doit veiller « *au développement de l'emploi, de l'innovation et de la compétitivité dans le secteur des télécommunications* ». La concurrence ne vaut que si elle est un facteur de développement du marché.
- La régulation doit prendre en compte « *l'intérêt des territoires et des utilisateurs dans l'accès aux services et aux équipements* ». La concurrence doit contribuer à l'aménagement du territoire.

3.2. La création d'une autorité indépendante

L'institution d'une instance de régulation constitue une décision politique qui s'appuie sur des considérations de principe mais également sur des objectifs d'efficacité. En application du principe communautaire de séparation de la fonction de régulation et de la fonction d'exploitation, la France a fait le choix de créer une autorité administrative indépendante, c'est-à-dire un organe spécialisé agissant au nom de l'Etat. Cette décision s'explique par les objectifs que la loi assigne à la régulation, dans le cadre des institutions républicaines.

A. La création d'une autorité indépendante répond aux objectifs de neutralité, de continuité et d'efficacité.

- **L'objectif de neutralité** : en vertu du principe d'indépendance des fonctions de régulation et d'exploitation, le régulateur doit être indépendant à l'égard de

l'ensemble des opérateurs. Au sein de l'Etat, qui s'est engagé à préserver le statut d'entreprise publique de France Télécom, la même autorité ne peut être à la fois juge et partie, actionnaire de l'opérateur public et régulateur. L'indépendance de l'autorité de régulation est un gage de neutralité et d'impartialité à l'égard de tous les acteurs du marché.

- **L'objectif de continuité** : le régulateur a pour mission de favoriser le développement du marché au bénéfice des utilisateurs. Pour ce faire, il doit susciter la confiance et incarner la stabilité, dans son fonctionnement comme dans ses décisions. Son indépendance et la durée du mandat de ses membres lui permettent d'inscrire son action dans la continuité.
- **L'objectif d'efficacité** : une autorité indépendante peut par ailleurs être dotée de compétences qui ne se rattachent pas aux formes habituelles d'intervention du pouvoir exécutif. Le règlement des litiges, la conciliation et le pouvoir de sanction figurent ainsi parmi les éléments décisifs d'une régulation efficace.

B. L'indépendance du régulateur est assurée par le mode de désignation de ses membres

Pour que ces objectifs soient atteints, il est indispensable que la loi établisse les mécanismes qui garantissent l'indépendance du régulateur. Celle-ci est assurée, en France, par le mode de désignation des cinq membres de l'Autorité de régulation. Trois d'entre eux sont désignés par le Président de la République. Les deux autres sont respectivement désignés par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat.

Nommés pour une durée de six ans, les membres de l'Autorité sont irrévocables et non renouvelables.

C. La création d'une nouvelle autorité indépendante s'inscrit désormais dans le paysage institutionnel républicain.

La légitimité d'une autorité de régulation indépendante trouve également sa source dans la tradition institutionnelle et politique de chaque pays. A cet égard, la France bénéficie déjà d'une longue expérience de coopération entre le Gouvernement et diverses instances administratives indépendantes. Plusieurs organismes indépendants sont venus s'insérer dans la structure administrative française au gré des évolutions économiques et technologiques. Ainsi, le Conseil de la concurrence, la Commission des opérations de bourse, le Conseil supérieur de l'audiovisuel et la Commission nationale de l'informatique et des libertés ont-ils trouvé toute leur place dans la tradition administrative de notre pays. La création de l'Autorité de régulation des télécommunications n'est donc pas une innovation juridique.

Par ailleurs, s'agissant de la régulation des télécommunications, l'indépendance de l'Autorité s'inscrit pleinement dans le fonctionnement des pouvoirs publics, comme l'a reconnu le Conseil constitutionnel dans sa décision du 23 juillet 1996¹⁷, puisque les missions qui lui sont confiées sont précisément encadrées. Le partage des compétences opéré par la loi réserve au Gouvernement le pouvoir réglementaire général. En outre, l'Autorité rend compte chaque année de ses activités au Gouvernement et au Parlement dans le cadre de son rapport d'activité. Ses décisions, qui ont pour objet l'application des textes législatifs et réglementaires, sont soumises au contrôle du juge ; son budget relève naturellement du contrôle de la Cour des comptes.

L'indépendance de l'Autorité est donc parfaitement respectueuse de l'organisation politique et du fonctionnement démocratique de notre pays.

Il faut enfin souligner que ces principes ont été confirmés par la pratique institutionnelle : l'indépendance de l'Autorité, dans l'exercice de ses activités, a été comprise et respectée par l'ensemble de ses interlocuteurs.

3.3. Les missions de l'Autorité

La loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996 organise le partage des attributions entre le Gouvernement, l'Autorité et l'Agence nationale des

¹⁷ Décision n° 96-378 DC, publiée au J.O. du 27 juillet 1996 en réponse à la saisine relative à la loi de réglementation des télécommunications présentée par plus de soixante sénateurs en date du 24 juin 1996.

fréquences. Cet établissement public, institué par la même loi, est chargé de la gestion et de la répartition des fréquences entre les organismes attributaires de fréquences au plan national.

Encadré n° 3 : Le partage des compétences entre le ministre, l'ART et l'ANFR

MINISTRE chargé des TELECOMMUNICATIONS	AUTORITE DE REGULATION des TELECOMMUNICATIONS (ART)	AGENCE NATIONALE des FREQUENCES (ANFR)
- Préparation des textes réglementaires. - Attribution des licences d'exploitation de réseaux ouverts au public et de fourniture du service téléphonique au public. - Constat de l'évaluation du coût du service universel. - Homologation des tarifs du service universel et des tarifs des services pour lesquels il n'existe pas de concurrents. - Représentation de la France dans les organisations communautaires et internationales. - Tutelle de France Télécom.	- Avis sur des projets de loi ou de règlement. - Instruction des demandes de licences d'exploitation de réseaux ouverts au public et de fourniture du service téléphonique au public - Autorisation des réseaux indépendants (instruction des demande et délivrance des autorisations). - Proposition de l'évaluation du coût du service universel et de la répartition de son financement entre les opérateurs. - Avis publics sur les tarifs du service universel et des services pour lesquels il n'existe pas de concurrents. - Allocation des ressources en fréquences et en numérotation. - Approbation du catalogue d'interconnexion des opérateurs puissants de réseaux ouverts au public. - Règlement des litiges dans les domaines de l'interconnexion, des réseaux câblés et du partage des infrastructures. - Conciliation pour les autres litiges. - Sanctions administratives et financières - Délivrance des attestations de conformité pour les équipements terminaux. - Participation aux négociations communautaires et internationales sur demande du ministre.	- Planification, prospective et valorisation du spectre. - Attribution des fréquences aux administrations ou autorités administratives indépendantes. (dont l'ART et le CSA). - Traitement des brouillages. - Négociation internationale sur les fréquences.

Au titre de ce partage, la loi de réglementation des télécommunications a notamment précisé les missions de l'Autorité :

L'Autorité rend des avis sur les projets de loi ou de règlement relatifs au secteur des télécommunications et participe à leur mise en oeuvre¹⁸. En 1997, elle a rendu 22 avis sur des textes d'application de la loi du 26 juillet 1996. Elle a ainsi largement participé à la définition du cadre réglementaire de l'ouverture à la concurrence, en particulier sur les deux questions essentielles de l'interconnexion et du service universel.

L'Autorité instruit, pour le compte du ministre chargé des télécommunications, les demandes de licences d'établissement et d'exploitation de réseaux ouverts au public ainsi que les demandes de licences de fourniture du service téléphonique au public¹⁹. Elle instruit également les demandes de licences nécessaire à la fourniture au public de services de télécommunications utilisant des fréquences hertziennes.²⁰ Elle transmet les dossiers instruits au ministre, qui est chargé de délivrer les autorisations.

L'Autorité délivre les autorisations d'ouverture et d'exploitation des réseaux indépendants²¹, qui sont destinés à la fourniture de services de télécommunications réservés à des groupes fermés d'utilisateurs et non au public. Il peut s'agir par exemple de réseaux internes à des entreprises, à des administrations ou à des universités.

L'Autorité est chargée d'établir et de gérer le plan de numérotation national et d'attribuer les ressources en fréquences et en numéros aux opérateurs et aux utilisateurs, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires²².

¹⁸ Article L. 36-5 du code.

¹⁹ Article L. 36-7 du code ; les termes « licence » et « autorisation » ont ici la même signification.

²⁰ Article L. 34-3 du code.

²¹ Article L. 33-2 du code.

²² Articles L. 34-10 et L. 36-7 du code.

Les opérateurs de réseaux ouverts au public dont la part de marché est supérieure à 25% sont réputés « puissants »²³ et doivent à ce titre publier un catalogue d'interconnexion.²⁴ **L'Autorité établit chaque année la liste des opérateurs puissants et approuve leur catalogue d'interconnexion.** Jusqu'à présent, seule France Télécom figure sur cette liste.

L'Autorité propose l'évaluation du coût du service universel et des contributions des opérateurs au ministre, qui les constate²⁵.

L'Autorité rend également des avis sur les tarifs et les objectifs tarifaires pluriannuels du service universel, ainsi que sur les tarifs des services pour lesquels il n'existe pas de concurrents sur le marché²⁶.

L'Autorité est chargée du **règlement des différends** dans trois domaines²⁷ :

- le refus d'interconnexion, la conclusion et l'exécution des conventions d'interconnexion et les conditions d'accès à un réseau de télécommunications ;
- la mise en conformité des conventions comportant des clauses excluant ou apportant des restrictions de nature juridique ou technique à la fourniture de services de télécommunications sur les réseaux câblés, en application de l'article L. 34-4 du code. La loi de réglementation des télécommunications considère en effet que ces conventions pouvaient être incompatibles avec la liberté d'exercice des activités de télécommunications et devaient dans ce cas être modifiées avant le 1er janvier 1998 de manière à permettre la fourniture de services de télécommunications sur ces réseaux ;
- les possibilités et les conditions d'une utilisation partagée des installations existantes situées sur le domaine public ou sur une propriété privée ;

L'Autorité peut également être saisie d'une demande de conciliation pour régler les litiges qui ne relèvent pas de la procédure de règlement des différends²⁸.

²³ Septième alinéa de l'article L. 36-7 du code.

²⁴ Article L. 34-8 (II) du code.

²⁵ Article L. 35-3 du code.

²⁶ Cinquième alinéa de l'article L. 36-7 du code.

Outre le ministre chargé des télécommunications, toute personne morale ou physique concernée, toute organisation professionnelle ou association de consommateurs peut ainsi saisir le régulateur, qui en informe le Conseil de la concurrence.

L'Autorité peut sanctionner tout manquement des opérateurs aux dispositions législatives et réglementaires²⁹. Elle peut ainsi prendre des mesures de suspension temporaire ou définitive d'une licence ou infliger une amende pouvant aller jusqu'à 5% du chiffre d'affaires de l'opérateur en cas de récidive. Aucune sanction n'a été prise par l'Autorité en 1997.

La loi confie à l'Autorité **la responsabilité du dispositif d'évaluation de conformité des équipements terminaux³⁰** qui sont connectés aux réseaux (postes téléphoniques, télécopieurs, répondeurs, modems etc.). Dans ce cadre, l'Autorité désigne les laboratoires d'essai habilités à effectuer des tests sur les produits. Elle est également chargée de délivrer les attestations de conformité³¹.

S'agissant des aspects internationaux, l'Autorité doit veiller au respect de l'égalité de traitement des opérateurs autorisés à fournir des services internationaux³². **Elle est également associée, à la demande du ministre, aux négociations communautaires et internationales** relatives aux télécommunications³³.

3.4. Comparaisons internationales

Dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, la perspective de l'ouverture à la concurrence s'est traduite par l'institution d'une autorité spécifique, dont le degré d'indépendance varie selon les situations nationales.

Si, en pratique, les pays de l'Union ont progressé à des rythmes différents dans l'installation de ces autorités sectorielles, tous ont aujourd'hui créé leur instance de

²⁷ Article L. 36-8 du code.

²⁸ Article L. 36-9 du code.

²⁹ Article L. 36-11 du code.

³⁰ Article L. 34-9 du code.

³¹ Article L. 36-7 du code.

³² Article L. 33.1 (IV) du code.

régulation. La Commission européenne a noté dans son dernier rapport d'étape sur la transposition du cadre européen, le 18 février 1998, que tous les Etats membres avaient effectivement transposé dans leur organisation juridique les dispositions relatives à l'établissement d'une autorité de régulation.

La diversité des situations s'explique, pour une large part, par la souplesse des dispositions communautaires qui laissent en la matière aux Etats membres une certaine latitude pour appliquer le principe d'indépendance des fonctions de régulation et d'exploitation. Néanmoins, l'existence d'une autorité spécifique dans l'ensemble des Etats membres souligne l'intérêt de la formule.

Les autorités nationales se distinguent en général par leur organisation et par la définition de leurs compétences :

Il existe en effet des différences importantes dans l'organisation institutionnelle de ces autorités. Par exemple, l'Autorité allemande est organisée de manière déconcentrée, ce qui s'explique par la tradition fédérale de ce pays, alors que l'Autorité française dispose d'une structure nationale. On constate en revanche des similitudes sur le plan de l'organisation pratique. La durée du mandat des responsables est par exemple fixée à six ans en France comme en Espagne, alors qu'elle est de cinq ans au Royaume-Uni.

La définition de leurs compétences dépend, d'une part du partage des compétences généralement opéré par la loi entre ces autorités et le Gouvernement, d'autre part du domaine d'activité auquel ces compétences s'appliquent :

S'agissant du partage des compétences, certaines autorités bénéficient de prérogatives équivalentes à celles confiées d'ordinaire à un ministre chargé des télécommunications, c'est-à-dire plus larges que celles de l'Autorité. Par exemple, les régulateurs allemand (Regulierungsbehörde für TeleKommunikation und Post), portugais (Instituto das Comunicações de Portugal) et espagnol (Comision del Mercado de las Telecomunicaciones) sont chargés de l'attribution des licences. Le Royaume-Uni connaît à cet égard une situation proche de celle de la France : c'est le ministre qui attribue les licences mais l'Oftel peut en modifier le contenu ; en revanche il n'a pas compétence pour retirer les licences, contrairement à son homologue français.

³³ Article L. 36-5 du code.

S'agissant du domaine de leurs compétence, certaines autorités se sont également vu confier la responsabilité de la poste, comme c'est le cas en Allemagne ou en Belgique. Cette extension des compétences, de même que l'organisation déconcentrée, expliquent en partie l'importance des effectifs du régulateur allemand (près de 3000 personnes contre 130 en France). Dans d'autres pays, les compétences de l'autorité de régulation s'étendent au secteur de l'audiovisuel, soit pour les seules questions relatives aux réseaux (Royaume-Uni, Suisse, Danemark, Norvège, Pays-Bas), soit pour l'ensemble du secteur, y compris les programmes audiovisuels, qui entrent par exemple dans le champ de compétence de la FCC (Federal Communication Commission) aux Etats-Unis ou du CRTC (Conseil de la Radiodiffusion et des Télécommunications canadiennes) au Canada. L'organisation du régulateur canadien relève d'une démarche originale : compétent pour traiter des télécommunications et de l'audiovisuel, il dispose d'une structure bicéphale, composée d'un exécutif pour chacun de ses deux domaines de compétences. En Italie, la « Autorita per le Garanzie nelle comunicazioni », en cours de création, est dotée d'une organisation similaire : son champ de compétence s'étend à l'ensemble des questions audiovisuelles et elle est composée de deux commissions, l'une pour les services et les produits, l'autre pour les infrastructures et les réseaux.

Dans l'ensemble, il apparaît que l'organisation et les compétences des autorités de régulation nationales sont largement fonction des traditions institutionnelles de chaque pays. Il semble donc prématuré d'établir une typologie ou d'envisager la transposition de tel ou tel modèle d'organisation d'un pays à un autre. Compte tenu de la jeunesse de la plupart de ces institutions, il est en outre trop tôt pour percevoir les tendances d'éventuelles évolutions .

DEUXIÈME PARTIE : LES ACTIVITES DE L'AUTORITE EN 1997 ET LES PERSPECTIVES POUR 1998

Introduction : les avis et décisions de l'Autorité, données statistiques

En 1997, l'Autorité a rendu 459 avis et décisions. On peut les classer en plusieurs catégories selon leur portée juridique et leur champ d'application.

Les lignes directrices

L'Autorité a adopté une décision portant sur des lignes directrices relatives aux conditions d'accès aux câbles sous-marins.

Les avis :

L'Autorité a rendu 92 avis dont :

- 22 avis sur des projets de textes législatifs ou réglementaires ;
- 63 avis sur des décisions tarifaires de France Télécom ;
- 4 avis donnés au Conseil de la concurrence ;
- 3 avis sur des règles techniques.

Les décisions relevant des compétences partagées de l'Autorité :

L'Autorité a adopté 23 décisions relevant de compétences partagées avec le ministre chargé des télécommunications. Elles peuvent être classées en trois catégories par ordre croissant de force juridique :

- 15 décisions relatives à l'instruction des licences d'établissement et d'exploitation de réseau ouvert au public ou de fourniture du service téléphonique ;

- 2 décisions portant propositions d'évaluation du coût du service universel ;
- 6 décisions fixant des règles soumises à l'homologation du ministre.

Les décisions relevant des compétences propres de l'Autorité :

L'Autorité a pris 343 décisions relevant de ses compétences propres :

- 11 décisions de portée générale, classées selon leur champ d'application :
 - 1 décision relative aux autorisations de réseaux ;
 - 4 décisions relatives à la numérotation ;
 - 2 décisions relatives aux ressources en fréquence ;
 - 4 décisions relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité.
- 332 décisions individuelles, classées selon leur champ d'application :
 - 2 décisions relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité ;
 - 2 décisions relatives au service universel ;
 - 6 décisions relatives à l'interconnexion ;
 - 101 décisions portant autorisation de réseaux indépendants ;
 - 4 décisions relatives au règlement de différends ;
 - 118 décisions portant attribution de ressources en fréquences et en numérotation ;
 - 7 décisions portant réservation d'un chiffre de sélection du transporteur ;
 - 2 décisions portant désignation de laboratoires d'essais ;
 - 2 décisions portant approbation de systèmes d'assurance qualité complète ;
 - 66 décisions relatives à des attestations de conformité ;
 - 22 décisions portant admission d'installateurs.

Chapitre 1. Les licences

Si les activités de télécommunications s'exercent librement, la loi du 26 juillet 1996 a prévu qu'un certain nombre d'entre elles doit faire l'objet d'une autorisation, encore appelée licence, délivrée par le ministre ou par l'Autorité. Le régime d'autorisations ainsi établi est destiné à s'assurer de la capacité des opérateurs à faire face aux exigences requises par la loi, notamment en matière de qualité de service, d'aménagement du territoire ou de concurrence loyale. Il doit également permettre une gestion cohérente des contraintes liées à la disponibilité des ressources (en particulier les fréquences et la numérotation).

C'est ainsi que l'établissement et l'exploitation d'un réseau ouvert au public et la fourniture du service téléphonique au public sont soumis à une autorisation du ministre chargé des télécommunications, dont l'instruction est confiée à l'Autorité. La durée des autorisations, généralement de quinze années, nécessite en effet, avant leur délivrance, une instruction approfondie qui conduit à la rédaction d'un cahier des charges permettant d'établir la liste des obligations à respecter par les titulaires. Les opérateurs de téléphonie mobile sont également soumis à ce régime, même s'ils conservent les licences qui leur ont été accordées antérieurement au vote de la loi. Quant aux réseaux indépendants, réservés à un usage privé ou partagé, ils font l'objet d'une autorisation délivrée par l'Autorité.

1.1. L'instruction des demandes de licences d'établissement et d'exploitation de réseaux ouverts au public et de fourniture du service téléphonique

L'arrivée de nouveaux opérateurs sur le marché du service téléphonique au public suppose la délivrance préalable de licences. C'est pourquoi l'Autorité a engagé dès 1997 l'instruction des demandes de licences qui lui ont été transmises, après avoir consulté l'ensemble des acteurs sur la démarche qu'elle comptait suivre.

A. Le cadre législatif et réglementaire

L'Autorité instruit, pour le compte du ministre chargé des télécommunications, les demandes d'autorisation d'établissement et d'exploitation de réseaux ouverts au public, ainsi que les demandes d'autorisation de fourniture du service téléphonique au public³⁴. Elle instruit également les demandes de licences en vue de la fourniture de services de télécommunications utilisant des fréquences hertziennes³⁵. Elle publie par ailleurs, lorsque les autorisations sont délivrées à l'issue d'un appel à candidatures, le compte-rendu et le résultat motivé de la procédure de sélection qu'elle conduit. Les autorisations sont ensuite délivrées par le ministre sur la base des dossiers instruits par l'Autorité.

Les motifs de refus des licences sont précisément encadrés par la loi³⁶. Le refus peut se justifier dans trois cas :

- s'il est exigé par la sauvegarde de l'ordre public ou les besoins de la défense ou de la sécurité publique ;
- en raison des contraintes techniques inhérentes à la disponibilité des fréquences ;
- lorsque le demandeur n'a pas la capacité technique ou financière de faire face durablement à ses obligations ou s'il a fait l'objet de sanctions liées à ses activités dans les télécommunications.

Il convient de souligner qu'à ce jour aucune licence n'a été refusée.

La loi de réglementation des télécommunications prévoit également des dispositions propres à favoriser l'exercice d'une concurrence loyale dans le cadre de l'instruction et de l'octroi des licences.

Des obligations sont prévues par le code des postes et télécommunications en matière de séparation comptable et juridique³⁷.

³⁴ Article L. 36-7 du code ; l'établissement et l'exploitation d'un réseau ouvert au public relève de l'article L. 33-1 ; la fourniture du service téléphonique au public relève de l'article L. 34-1.

³⁵ Article L. 34-3 du code.

³⁶ Articles L. 33-1 et L. 34-1 du code.

³⁷ Article L.33-1-II du code

Les opérateurs réalisant un chiffre d'affaires supérieur à un seuil fixé par arrêté des ministres chargés des télécommunications et de l'économie sont tenus d'individualiser sur le plan comptable l'activité de télécommunications autorisée. L'arrêté du 14 août 1997 a fixé ce seuil à 300 millions de francs³⁸.

Par ailleurs, lorsque ces opérateurs disposent d'un monopole ou d'une position dominante, appréciée après avis de Conseil de la concurrence, dans un secteur d'activités autre que les télécommunications, ils sont tenus de séparer juridiquement l'activité autorisée, à condition que les infrastructures utilisées puissent être physiquement séparées.

Le code prévoit que les opérateurs titulaires de licences sont tenus de respecter un cahier des charges qui doit comprendre un certain nombre de clauses-types. Celles-ci sont énumérées par la loi, à charge pour le Gouvernement d'en préciser le contenu par décret. C'est un décret du 27 décembre 1996³⁹ qui a ainsi précisément défini la portée de ces clauses-types.

Il pose notamment les règles générales pour l'exercice d'une concurrence loyale dans la clause dite « m ». Selon cette clause, lorsque des garanties apparaissent nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de la concurrence, notamment lorsque l'exploitant bénéficie d'un monopole de droit ou de fait, les licences doivent préciser les conditions de transparence, de séparation comptable ou juridique et de non discrimination dans l'utilisation des ressources. Cette disposition s'applique en particulier à France Télécom.

D'autres obligations consignées dans le décret relatif aux clauses-types, intéressent plus particulièrement le consommateur : il s'agit notamment des dispositions relatives à la qualité du réseau déployé (clause « b »), ou à l'interopérabilité des services (clause « o »).

La loi prévoit enfin, pour les opérateurs titulaires de licences, le droit d'utiliser, dans certaines conditions, le domaine public pour installer leurs réseaux, ainsi que le

³⁸ Arrêté du 14 août 1997 fixant le seuil du chiffre d'affaires annuel au-delà duquel les opérateurs sont tenus d'individualiser sur le plan comptable l'activité autorisée, publié au J.O. du 23 août 1997, p. 12495.

³⁹ Article L. 33-1 et L. 34-1; décret n° 96-1175, publié au J.O. du 29 décembre 1996 p. 19438.

droit d'installer et d'exploiter leurs équipements dans les parties collectives des habitations :

- S'agissant du domaine public routier, les opérateurs bénéficient de *droits de passage* qui se traduisent par des permissions de voiries délivrées par l'autorité compétente (commune, département ou Etat), suivant la nature de la voie empruntée. Cette permission donne lieu au versement de redevances dont les montants ont été fixés par le décret du 30 mai 1997⁴⁰.
- L'utilisation du domaine public non routier fait l'objet d'une convention entre l'autorité gestionnaire et les opérateurs dans des conditions transparentes et non discriminatoires⁴¹. Elle peut donner lieu au versement de redevances raisonnables et proportionnées à l'usage du domaine.
- Les opérateurs bénéficient également de *servitudes*, c'est-à-dire de droit d'accès aux immeubles et lotissements privés afin d'installer leurs équipements de télécommunications⁴².

L'Autorité contrôle en outre le respect par les différents acteurs des obligations résultant des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables et des autorisations dont ils bénéficient⁴³. Elle sanctionne les manquements constatés.

B. Les dossiers instruits par l'Autorité

Afin de sensibiliser les acteurs au nouveau régime des licences prévu par la loi, l'Autorité a lancé, en mai 1997, une consultation publique relative aux procédures d'instruction des demandes d'autorisation et à l'attribution de ressources en numérotation spécifiques dans le cadre des mécanismes de sélection du transporteur longue distance⁴⁴. Parallèlement, elle a engagé l'instruction des demandes qui lui sont

⁴⁰ Article L. 47 du code ; décret n° 97-683, publié au J.O. du 1er juin 1997, p. 8767. L'Autorité a rendu un avis sur le projet de décret (avis n° 97-112, publié au J.O. du 1er juin 1997).

⁴¹ Article L. 45-1 du code.

⁴² Articles L. 45-1 et L. 48 du code.

⁴³ Article L. 36-7 du code.

⁴⁴ Avis relatif aux procédures d'instruction des demandes d'autorisation de réseaux et de services relevant des articles L. 33-1 et L. 34-1 du code des postes et télécommunications et à l'attribution de

parvenues. Ainsi, au 5 mai 1998, l'Autorité avait achevé l'instruction de trente-quatre demandes d'autorisations pour le compte du ministre.

1. Les autorisations délivrées en application de la loi relative aux expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information

a. Le régime des licences expérimentales

Le régime des licences expérimentales a été institué par la loi du 10 avril 1996 relative aux expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information.

Les licences expérimentales avaient été créées afin de lever les obstacles de nature législative et réglementaire auxquels se heurtait la mise en oeuvre de certains projets parmi les plus intéressants déposés dans le cadre de l'appel à propositions « Autoroutes de l'information ».

Les autorisations attribuées dans le secteur des télécommunications en application de cette loi permettent d'une part la réalisation et la gestion de plates-formes offrant un large éventail de services avancés de télécommunications sur une zone donnée, et d'autre part l'utilisation des réseaux câblés de télédistribution pour la fourniture du service téléphonique au public.

La loi a prévu un encadrement strict des licences :

- la durée maximale des autorisations ne peut excéder cinq ans ;
- les licences sont délivrées sur une zone géographique limitée ;
- pour les projets nécessitant le déploiement d'une infrastructure nouvelle, le nombre d'utilisateurs est limité à 20 000.

ressources en numérotation spécifiques pour les opérateurs de service téléphonique longue distance, publié au J.O. du 30 mai 1997, p. 8361.

b. Les licences expérimentales attribuées

Au total, huit licences expérimentales ont été attribuées :

- à Aéroports de Paris (ADP), le 31 juillet 1996, pour une zone géographique limitée incluant les emprises aéroportuaires d'Orly, de Roissy-Charles-de-Gaulle et du Bourget ;
- au Téléport de Marseille-Provence, le 27 décembre 1996, dans certaines zones du département des Bouches-du-Rhône ;
- à Cegetel Entreprises, le 27 décembre 1996, pour son projet Riviera à Nice ;
- à Lyonnaise Câble, le 27 décembre 1996, pour son projet Multicom à Annecy ;
- à KAPT' Aquitaine, le 31 décembre 1996, sur le territoire de la Communauté urbaine de Bordeaux ;
- à Belgacom Téléport, le 7 février 1997, sur celui de la Communauté urbaine de Lille ;
- à Cegetel Entreprises, le 9 mai 1997, sur la zone d'affaires de la Défense ;
- à la société Protel, le 26 mai 1997, à la Réunion.

Ces licences ont permis aux acteurs de développer des expérimentations innovantes en matière d'infrastructures et de services de télécommunications, en anticipant sur la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996, et de se préparer à la libéralisation complète du secteur des télécommunications à partir du 1er janvier 1998.

Les projets de services avancés de télécommunications entrent désormais dans le cadre général défini par la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996 et leur fourniture peut être autorisée depuis le 1er janvier 1998 sans les restrictions imposées dans le cadre des licences expérimentales.

2. Les autorisations d'opérateurs d'infrastructures alternatives

La loi de réglementation des télécommunications a ouvert à la concurrence, depuis le 1er juillet 1996, les infrastructures alternatives de télécommunications en France. Depuis cette date, huit autorisations d'opérateurs d'infrastructures alternatives ont été attribuées dont quatre en 1996 (Télécom Développement, Eurotunnel Développement SA, MFS et COLT), trois en 1997 (British Telecom France, Hermes Europe Railtel et Cegetel Entreprises) et une en 1998 (Telcité, filiale de la RATP).

Les autorisations d'infrastructures alternatives permettent d'établir et d'exploiter un réseau, sur une zone géographique propre à chaque opérateur, en vue de fournir tous les services de télécommunications à l'exception du service téléphonique entre points fixes au public. Elles sont attribuées pour une durée de quinze ans. Un cahier des charges leur est associé. Il repose sur les dispositions prévues par l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications et précise les termes des autorisations individuelles.

La concurrence introduite par ces autorisations devrait notamment permettre de voir diminuer les tarifs des liaisons louées, dont bénéficieront les entreprises, les opérateurs de réseaux de télécommunications et les prestataires de services.

3. Les licences complètes d'opérateurs de réseaux et de service téléphonique au public

Depuis le 1er janvier 1997, des demandes de licences peuvent être déposées auprès de l'Autorité de régulation des télécommunications en vue de fournir le service téléphonique au public. Ces autorisations, délivrées par le ministre chargé des télécommunications après instruction de l'Autorité, ont permis dès 1997 aux opérateurs autorisés de programmer et de commencer à réaliser les investissements leur permettant de développer leur offre commerciale de services à compter du 1er janvier 1998.

Les dispositions de ces autorisations reposent, elles aussi, sur les termes prévus par l'article L. 33-1. Parmi les droits et obligations des opérateurs, que ce soit de réseau

ouvert au public ou de service téléphonique au public, il convient de noter particulièrement ceux relatifs à l'interconnexion et au service universel.

Onze licences ont été délivrées par le ministre après instruction par l'Autorité. Quatre d'entre elles ont été attribuées le 18 décembre 1997 :

- à Omnicom,
- à Télécom Développement (filiale de Cégétel et de la SNCF),
- à 9 Télécom, anciennement dénommée NETCO (Groupe Bouygues),
- à Siris.

Une licence a été attribuée à Cegetel Entreprises le 11 mars 1998, trois autres le 12 mars 1998 :

- à Esprit Télécom France
- à Colt
- à France Télécom

Enfin, le 16 avril 1998, le secrétaire d'Etat à l'industrie a délivré trois autres licences :

- à MFS-Worldcom
- à Tele 2 France
- à Rhodium

L'instruction de la licence de France Télécom a fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'Autorité. L'opérateur public étant désigné, conformément aux directives ONP, comme occupant une position dominante, sa licence devait comporter des obligations spécifiques, notamment en ce qui concerne l'exercice d'une concurrence équitable. Ces obligations sont précisées dans le chapitre 13 de son cahier des charges.

Il convient par ailleurs de préciser que cette licence ne se substitue pas aux autres autorisations obtenues par France Télécom, par exemple pour la fourniture de

services de téléphonie mobile, et qu'elle est complémentaire du cahier des charges de l'opérateur approuvé par le décret du 27 décembre 1996⁴⁵.

Compte tenu de la spécificité de cette instruction, l'Autorité a également consulté le Conseil de la concurrence au sujet des obligations en matière de concurrence loyale, ainsi que la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications. Leurs avis ont été pris en compte dans son rapport d'instruction.

⁴⁵ Décret n° 96-1225 du 27 décembre 1996 portant approbation du cahier des charges de France Télécom, publié au J.O. du 31 décembre 1996, p. 19685.

Récapitulatif, au 16 avril 1998, des licences d'établissement et d'exploitation de réseaux ouverts au public et de fourniture du service téléphonique délivrées

Nom de la société	Type de licence	Intitulé de la licence	date de signature par le ministre	Publication au J.O.
SFR	4	NMT	22/2/88	21/4/88
TDF	4	Opérateur	3/07/87	5/07/87
FT	4	GSM F1	25/3/91	26/3/91
SFR	4	GSM F2	25/3/91	26/3/91
France Télécom	4	Bi Bop (Pointel)	27/11/91	30/11/91
France Télécom	4	Satellite Aircom	21/02/92	18/03/92
SAINT MARTIN MOBILES	4	SMM	4/7/91	26/7/91
France Télécom Mobiles Radiomessagerie	4	Ermes E1	26/11/93	17/12/93
Sté Française de Transmission de Données par Radio TDR	4	Ermes E2	26/11/93	17/12/93
Infomobile	4	Ermes E3	26/11/93	17/12/93
Bouygues Télécom	4	DCS F3	8/12/94	4/1/95
France Telecom Mobiles 1800	4	DCS R1	8/12/94	4/1/95
SFR	4	DCS R2	8/12/94	4/1/95
Sté Réunionnaise de Radiotéléphone	4	GSM DOM 1	23/2/95	30/3/95
France Caraïbe Mobiles	4	GSM DOM 2	14/6/96	16/7/96
France Caraïbe Mobiles	4	AMPS	12/3/91	27/3/91
France Câbles et Radio	4	TFTS	23/02/95	21/03/95
Kapt' Aquitaine	4	Kapt' CT2	13/09/96	21/09/96
France Télécom	4	R 2000	12/02/96	19/03/96
France Télécom	4	Radio-maritime	12/09/96	29/09/96
A.D.P.	1	LEX1	31/07/96	01/08/96
Téléport de Marseille-Provence	1	LEX2	27/12/96	07/01/97
CGRP	1	LEX3	27/12/96	07/01/97

Nom de la société	Type de licence	Intitulé de la licence	date de signature par le ministre	Publication au J.O.
AUXIPAR SA	1	LEX4	27/12/96	10/01/97
Kap't Aquitaine SA	1	LEX5	31/12/96	16/01/97
Belgacom Téléport	1	LEX6	7/2/97	6/03/97
Eurotunnel Développement SA	2	ALT1	21/11/96	23/11/96
Télécom Développement	2	ALT2	28/11/96	01/12/96
COLT	2	ALT3	12/12/96	17/12/96
MFS Worldcom	2	ALT4	12/12/96	17/12/96
Cegetel Entreprises	1	LEX7	9/5/97	23/05/97
SEM Protel	1	LEX8	26/05/97	01/06/97
BT France	2	ALT5	6/10/97	24/10/97
HERMES E.R.	2	ALT7	22/10/97	19/11/97
Cegetel SA	2	ALT8	14/10/97	11/11/97
OMNICOM	1		18/12/97	30/12/97
Télécom Développement Modif ALT 2	1		18/12/97	30/12/97
NETCO	1		18/12/97	30/12/97
SIRIS	1		18/12/97	30/12/97
ESPRIT TELECOM	1		12/03/98	19/03/98
COLT	1		12/03/98	19/03/98
CEGETEL ENTREPRISES	1		11/03/98	19/03/98
FRANCE TELECOM	1		12/03/98	19/03/98
TELCITE	2	ALT6	16/04/98	
MFS Worldcom	1		16/04/98	
TELE 2 France	1		16/04/98	
RHODIUM	1		16/04/98	

Type de licence :

1 = réseau ouvert au public + service téléphonique au public (L. 33-1 + L. 34-1)

2 = réseau ouvert au public (L. 33-1)

3 = service téléphonique au public (L. 34-1)

4 = Mobiles

LEX = licence expérimentale

ALT = licence d'opérateur d'infrastructures alternatives

C. Les dispositifs de sélection du transporteur longue distance

La sélection du transporteur est destinée à permettre la concurrence sur le marché des appels longue distance et internationaux.

1. Echancier et modalités d'introduction de la sélection du transporteur

Dans un premier temps, la concurrence ne sera effective que pour les communications longue distance. En effet, le montant et la durée des investissements à fournir par les nouveaux opérateurs pour établir un réseau permettant d'acheminer les communications jusqu'à l'abonné rendent indispensable, au moins à court terme, l'utilisation, par ces opérateurs, de la partie locale du réseau de France Télécom, encore appelée « boucle locale ». Pour permettre aux abonnés de choisir l'opérateur chargé d'acheminer leurs communications longue distance, un mécanisme dit « de sélection du transporteur » est mis en place en deux étapes.

Depuis le 1er janvier 1998, il est possible de sélectionner son transporteur selon une procédure dite « appel par appel ». L'Autorité est chargée d'attribuer aux opérateurs des numéros qui permettent aux abonnés de désigner l'opérateur longue distance qu'ils souhaitent utiliser à chacun de leurs appels. Deux dispositifs sont prévus : soit l'attribution à chaque opérateur d'un chiffre unique (dit chiffre « E ») qui remplacera le zéro en tête des numéros à dix chiffres lors de leur composition par l'abonné, soit l'attribution d'un préfixe à quatre chiffres (de type 16XY) à composer avant le numéro à dix chiffres.

Le chiffre « E » de sélection constitue une ressource rare puisqu'il ne peut prendre que sept valeurs, le zéro étant réservé à l'opérateur de boucle locale par défaut (le plus souvent France Télécom en l'absence de concurrents pour l'instant), le 1 à des numéros spéciaux tels les numéros d'urgence (par exemple le 17 et le 18) et le 3 aux numéros courts utilisés notamment par les services télérelais (36 14, 36 15, etc.). Il était donc nécessaire de prévoir un mécanisme complémentaire pour satisfaire l'ensemble des demandes.

Au 1er janvier 2000, ce dispositif sera complété par un mécanisme dit « de présélection » qui permettra à chaque utilisateur de faire acheminer l'ensemble de ses communications longue distance par le transporteur de son choix, sans avoir à composer de numéro spécial, en souscrivant simplement un abonnement auprès de cet opérateur.

En effet, le Conseil des ministres européens a adopté, le 12 février 1998, une position commune prévoyant l'introduction de la présélection du transporteur dans toute l'Union européenne d'ici au 1er janvier 2000 afin d'éviter aux utilisateurs de composer un préfixe. Cette position commune s'inscrit dans le cadre de la préparation d'une future directive modifiant, pour ce qui concerne la portabilité du numéro et la présélection de l'opérateur, la directive 97/33/CE relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications. Les modalités d'une telle introduction devraient ainsi faire l'objet de dispositions communautaires harmonisées. L'Autorité devra donc, le moment venu, adopter dans les mêmes conditions une décision relative à la présélection.

2. Mise en oeuvre de la sélection du transporteur appel par appel

a. La sélection du transporteur par un chiffre « E »

Ce dispositif s'adresse aux opérateurs longue distance déployant des infrastructures nationales. L'Autorité a défini les critères d'attribution dans une décision du 16 juillet 1997⁴⁶ homologuée par le ministre, après consultation publique et avis de la Commission consultative des réseaux et services de télécommunications. Ces critères portent notamment sur le calendrier de déploiement du réseau, sur lesquels les opérateurs doivent s'engager.

⁴⁶ Décision n° 97-196 du 16 juillet 1997 relative aux modalités d'attribution d'un chiffre de sélection du transporteur, publiée au J.O. du 2 août 1997, p. 11518, après son homologation, le 30 juillet 1997, par arrêté du ministre chargé des télécommunications.

Après avoir instruit les demandes et déterminé les opérateurs pouvant, au regard des critères fixés, disposer d'un « E », l'Autorité a organisé les procédures permettant aux opérateurs retenus de bénéficier de la réservation d'un chiffre, l'attribution de ce dernier étant subordonnée à la délivrance par le ministre de l'autorisation reprenant les engagements correspondants (cf. encadré n° 4).

Toutes les valeurs disponibles ont ainsi été réservées. Des procédures organisées en 1997 ont permis de réserver le 2 à Siris, le 5 à Omnicom, le 7 à Cegetel, le 8 à France Télécom et le 9 à Bouygues. Le 13 février 1998, le 4 et le 6 ont été réservés respectivement à Tele2 France et Esprit Télécom.

Saisi d'un recours en annulation formé par la société AXS Télécom contre la procédure de réservation du 13 février 1998, le Conseil d'Etat a prononcé le sursis à exécution de la décision de réservation correspondante le 30 mars 1998 et a annoncé qu'il rendrait sa décision définitive avant l'été 1998.

b. La sélection du transporteur par un préfixe à quatre chiffres

Les « 16 XY » peuvent être attribués aux opérateurs autorisés à offrir le service téléphonique au public. Après avoir consulté la Commission consultative des réseaux et services de télécommunications, l'Autorité a en effet arrêté⁴⁷ le 12 septembre 1997 les formats de numérotation avec préfixe et indiqué que ces préfixes peuvent être attribués aux opérateurs autorisés au titre de l'article L. 34-1 du code. Le préfixe 16XY, qui peut prendre 93 valeurs, permet de satisfaire un nombre de demandes beaucoup plus important que le chiffre « E ». Les critères d'attribution de ce préfixe sont en conséquence moins exigeants pour les opérateurs concernés.

Les premières valeurs ont été réservées à partir de février 1998. Le tableau ci-dessous présente un récapitulatif des valeurs réservées ou attribuées au 7 mai 1998 :

Les préfixes « 16XY » réservés ou attribués au 7 mai 1998

préfixe	société	état
1601	PROSODIE INFORMATIQUE	Réservé
1610	TELEGLOBE FRANCE SAS	Réservé
1616	AXS	Réservé
1617	INFOTEL	Réservé
1618	MFS COMMUNICATIONS SA	Attribué
1623	VIATEL OPERATIONS SA	Réservé
1626	A TELECOM	Réservé
1630	RHODIUM	Réservé
1644	TELE2 FRANCE	Attribué
1656	PRIMUS	Réservé
1659	BELGACOM TELEPORT SA	Réservé
1661	RSLCOM France S.A.	Réservé
1688	LDI TELECOM	Réservé
1690	COLT Télécommunications France	Attribué

⁴⁷ décision n°97-277, publiée au J.O. du 6 décembre 1997, p. 17670, après son homologation, le 1er décembre 1997, par arrêté du ministre chargé des télécommunications.

Encadré n° 4 : L'attribution des ressources de sélection du transporteur

Dans le contexte de l'ouverture complète à la concurrence des télécommunication dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, la numérotation représente un facteur concurrentiel décisif. Ainsi, dans la perspective de l'ouverture du marché des communications longue distance, la mise en oeuvre de mécanismes de sélection du transporteur a fait l'objet d'une réflexion approfondie.

Au plan européen, un Livre vert consacré à la numérotation a proposé, en novembre 1996, la mise en place d'un mécanisme de sélection du transporteur à partir du 1er janvier 1998 et celle de la présélection à compter du 1er janvier 2000. A l'issue d'une large consultation, le principe de la présélection au 1er janvier 2000 a été retenu dans le cadre d'une position commune arrêtée le 12 février 1998 par le Conseil des ministres européens en vue de l'adoption d'une nouvelle directive.

Au plan national, la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996 a confié à l'Autorité le soin d'établir un plan national de numérotation, sans imposer la mise en oeuvre de la présélection à une date déterminée, alors même que le législateur a imposé des règles précises en matière de portabilité des numéros au 1er janvier 1998.

Pour permettre à la concurrence de s'exercer dès cette date, l'Autorité a établi, au cours de l'année 1997, les modalités de fonctionnement d'un **mécanisme de sélection du transporteur appel par appel s'inscrivant dans le cadre de la numérotation à dix chiffres**, effective depuis octobre 1996, et tenant compte des contraintes techniques. Elle a organisé **une consultation publique** sur l'attribution des ressources en numérotation nécessaires. L'avis de consultation, publié au *Journal officiel* du 30 mai 1997 a ainsi indiqué aux opérateurs les dispositions envisagées en ce qui concerne les mécanismes de sélection du transporteur, les séquences de numérotation et les critères et modalités d'attribution du chiffre « E » de sélection. Vingt-et-une réponses, émanant d'opérateurs, d'industriels et d'associations de consommateurs, ont été reçues par l'Autorité.

Dans sa décision du 16 juillet 1997, l'Autorité a ensuite défini les critères et les modalités d'attribution du chiffre « E » de sélection du transporteur. Cette décision tient compte des orientations antérieurement annoncées, au cours de l'année 1996, par le ministre chargé des télécommunications, des contraintes techniques inhérentes aux centraux téléphoniques et des résultats de la consultation publique

S'agissant des critères, l'Autorité a décidé d'attribuer un chiffre E aux seuls opérateurs qui se seront engagés à déployer un réseau national, contribuant ainsi à l'investissement, c'est-à-dire à la croissance de l'économie, à l'innovation et à l'aménagement du territoire, objectifs assignés par la loi à la régulation. Les opérateurs souhaitant disposer de cette ressource rare doivent ainsi être titulaire d'une licence ou en avoir fait la demande. Ils doivent en outre s'engager à établir au moins un point d'interconnexion par région métropolitaine au plus tard 18 mois après l'inscription du droit à l'attribution d'un E dans leur licence, au moins deux points d'interconnexion régionaux au plus tard 36 mois après cette date et trois points d'interconnexion par région au plus tard 10 ans après cette date. Ils doivent enfin s'engager à établir et à exploiter une infrastructure de transmission longue distance minimum, définie sur la base d'un ratio.

S'agissant des modalités d'attribution, le droit à attribution, ainsi que les engagements de l'opérateur doivent être inscrits dans le cahier des charges joint à sa licence. Les opérateurs qui bénéficient déjà d'une licence doivent en conséquence demander la modification de celle-ci en ce sens. Pour les opérateurs qui remplissent les critères d'attribution mais n'ont pas encore obtenu de licence, l'Autorité a institué **une procédure de réservation**, qui se traduit par une décision de réservation valable pendant trois mois, renouvelable le cas échéant. Cette procédure se déroule en trois étapes : l'examen des demandes par l'Autorité au regard des critères d'attribution, la participation des candidats retenus à un tirage au sort permettant de définir l'ordre des choix, la réservation des chiffres de sélection par l'Autorité en fonction des chiffres disponibles et des choix exprimés. Après délivrance de sa licence par le ministre, l'opérateur se voit attribuer, par décision de l'Autorité, le chiffre qui lui avait été réservé.

1.2. La téléphonie mobile et la radiomessagerie

A. Les services de téléphonie mobile terrestre

En trois ans, le nombre d'abonnés au téléphone mobile a doublé chaque année dans notre pays, pour atteindre 6,7 millions fin mars 1998, soit un taux de pénétration de 11,5 %. Ce développement spectaculaire, en phase avec la croissance européenne et mondiale du secteur, a permis à la France de rattraper une partie de son retard dans ce domaine. Selon toute probabilité, cette tendance devrait se poursuivre dans les années à venir. Le marché français est en effet promis à de larges perspectives de croissance si on le compare à celui des pays les plus avancés qui, tels les pays scandinaves, connaissent un taux de pénétration de l'ordre de 40 %. Une étude réalisée pour l'Autorité par l'IDATE au début de l'année 1998 prévoit, à l'horizon 2002, un nombre d'abonnés compris entre 20 et 30 millions, soit un taux de pénétration compris entre 34% et 50%, en fonction du scénario d'évolution envisagé.

L'Autorité s'attache à accompagner ce mouvement en veillant à la disponibilité des fréquences, en encourageant les efforts de couverture du territoire et en développant des outils de mesure des tendances du marché et de la qualité des services offerts.

1. Le marché de la téléphonie mobile

Ouvert à la concurrence dès 1987, le marché français des mobiles a vu sa croissance s'accélérer au cours des deux dernières années. La concurrence a été un facteur décisif de développement du marché. Ce sont en effet les baisses de tarifs et les offres promotionnelles (forfait intégral, carte prépayée, heures gratuites le week-end, etc.) qui ont permis au grand public d'accéder au téléphone mobile, à partir de 1996. L'arrivée d'un troisième opérateur a amplifié cette tendance et a sans aucun doute contribué à dynamiser la concurrence.

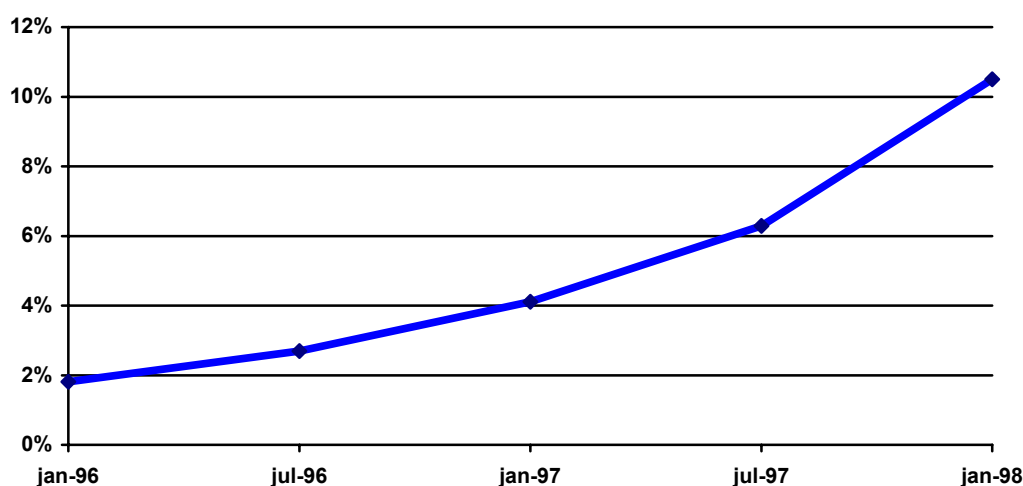
Au cours de l'année 1997, le cap des 3 millions d'abonnés au radiotéléphone cellulaire a été franchi en avril, celui des 4 millions en septembre et celui des 5 millions en décembre. En l'espace de 6 mois (du 30 juin au 31 décembre), le marché a ainsi gagné 2 257 400 abonnés, soit deux fois plus que durant toute l'année 1996 (+1 143 100).

Au 31 décembre 1997, 5 817 700 personnes étaient abonnées à l'un des huit services de radiotéléphonie offerts, soit 2,4 fois plus qu'un an plus tôt. A cette même date, les parcs d'Itinéris, de SFR et de Bouygues Télécom ont respectivement franchi le cap de 3 millions, 2 millions et 500 000 abonnés. Pour l'ensemble des services, le cap des 6 millions a été franchi en janvier 1998 et celui des 6,5 millions en mars 1998.

Evolution du taux de pénétration du téléphone mobile en France

	janvier 96	juillet 96	janvier 97	juillet 97	janvier 98	mars 98
Taux de pénétration	1,81%	2,69%	4,11%	6,29%	10,5%	11,5%

Evolution du taux de pénétration du radiotéléphone en France



Le marché du téléphone mobile (ou radiotéléphone) en France au 31 mars 1998

	Parc de clients (1)	CROISSANCE NETTE			
		mensuelle		6 derniers mois	
			%		%
FRANCE TELECOM					
• Itinériss-Ola	3 376 700	113 400	3,5%	1 060 000	46%
• Olla (2)	7 000	-500	-6,7%	0	0%
• Amériss (3)	33 200	900	2,8%	13 500	69%
Total numérique	3 416 900	113 800	3,4%	1 073 500	46%
• Radiocom 2000	33 400	-3 200	-8,7%	-21 500	-39%
TOTAL	3 450 300	110 600	3,3%	1 052 000	44%
CEGETEL					
• SFR GSM	2 490 500	129 600	5,5%	972 200	64%
• SRR (4)	30 100	1 200	4,2%	7 200	31%
Total numérique	2 520 600	130 800	5,5%	979 400	64%
• SFR Analogique	70 000	-3 300	-4,5%	-21 200	-23%
TOTAL	2 590 600	127 500	5,2%	958 200	59%
BOUYGUES					
• Bouygues Télécom	645 700	52 500	8,9%	360 600	126%
TOTAL numérique	6 583 200	297 100	4,7%	2 413 500	58%
TOTAL analogique	103 400	-6 500	-5,9%	-42 700	-29%
TOTAL GENERAL	6 686 600	290 600	4,5%	2 370 800	55%
Taux de pénétration (5)	11,5%				

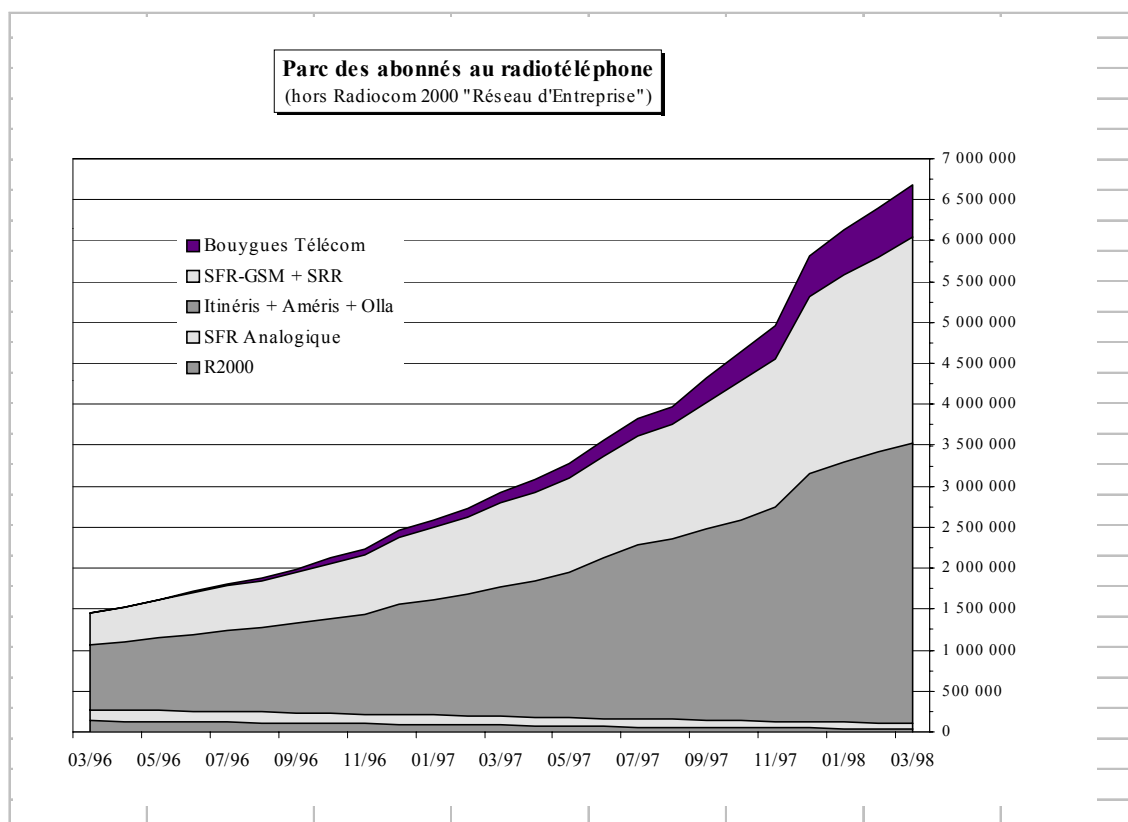
1) Radiotéléphone : est considéré comme client tout titulaire d'une carte SIM ou tout détenteur d'une carte prépayée active (c'est-à-dire ayant passé au moins un appel, et n'ayant pas dépassé la date au-delà de laquelle il est contractuellement impossible de recevoir des appels entrants), inscrit à l'Enregistreur de Localisation Nominal (HLR) de l'opérateur.

(2) Olla, service à Toulouse de FTM-1800, filiale de France Télécom.

(3) Amériss, service de France Caraïbe Mobiles, filiale de France Télécom.

(4) Société Réunionnaise du Radiotéléphone, filiale de la SFR.

(5) Le taux de pénétration est obtenu en divisant le nombre total de clients au radiotéléphone par la population de la France, estimée à 58,3 millions de personnes.



La norme numérique GSM représente aujourd'hui la quasi-totalité du marché français. Elle est développée par France Télécom et SFR dans la bande 900 MHz et par Bouygues Télécom dans la bande 1800 MHz⁴⁸. La généralisation de la technologie numérique à la norme GSM dans l'ensemble des pays européens permet en particulier à l'Union européenne de bénéficier d'une avance technologique qui constitue un avantage dans les négociations sur l'avènement de nouvelles générations de communications mobiles.

Cette évolution a entraîné une contraction des marchés du téléphone mobile analogique et du télépoint⁴⁹. Les services analogiques connaissent ainsi une décroissance lente et régulière de l'ordre de 4000 abonnés par mois. Il convient de souligner que le parc français d'abonnés GSM représente 98% du marché, ce qui place notre pays, en Europe, à la pointe pour la pénétration des technologies numériques.

⁴⁸ Le système développé par Bouygues Télécom, connu à l'origine sous le nom de DCS 1800, correspond à l'utilisation de la norme GSM dans la bande 1800 MHz.

⁴⁹ Le télépoint est un service de téléphonie à mobilité relative qui permet à l'utilisateur qui dispose d'un terminal mobile approprié de téléphoner ou d'être appelé en se faisant identifier par des bornes relais, placées par l'opérateur en différents points d'une ville. Le service Bi-bop en est l'exemple le plus connu.

L'accélération de la croissance des services numériques s'explique également par une rapide progression des efforts commerciaux des opérateurs, qui a fortement contribué à faire du radiotéléphone un outil de communication de plus en plus répandu.

Sur le plan économique, l'année 1997 a été marquée par deux orientations : d'une part une baisse des subventions accordées par les opérateurs sur le prix des terminaux, d'autre part un rapprochement des tarifs des communications mobiles de ceux des communications fixes.

Pour attirer le grand public, les opérateurs ont largement subventionné les téléphones mobiles achetés dans le cadre d'un abonnement. Les particuliers ont ainsi pu acquérir l'équipement nécessaire à l'accès aux communications mobiles pour un prix modique, voire gratuitement, grâce à une prime de l'ordre de 1000 francs. En 1997, les opérateurs ont souhaité rapprocher ce prix du tarif réel des constructeurs. Réduite à deux reprises en 1997, la prime d'achat sur les terminaux a été ramenée en moyenne à 500 francs début 1998. Les opérateurs ont cependant maintenu une subvention plus élevée pour les terminaux vendus dans les coffrets promotionnels (coffret Ola, pack Motorola SFR et pack Siemens Bouygues Télécom à 490 francs à la fin du mois de janvier 1998).

S'agissant des tarifs des communications, la Commission européenne vient d'engager un travail d'analyse et de comparaison des « tarifs entrants » dans l'ensemble des pays de l'Union. Les tarifs entrants, c'est-à-dire les tarifs des appels émanant d'un téléphone fixe et dirigés vers un téléphone mobile, sont jugés relativement élevés, en France comme dans les autres pays européens. Cette situation s'explique pour partie par un impératif technique : les modalités d'interconnexion entre les réseaux fixe et mobile sont plus coûteuses dans la mesure où elle comprennent la localisation du terminal de l'abonné, mobile par définition, et donc plus difficile à localiser qu'un poste fixe.

Par ailleurs, ce secteur ayant été libéralisé dès 1987, les licences des opérateurs de téléphonie mobile, qui ont été accordées avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 juillet 1996, ne comprennent pas les mêmes obligations que les licences délivrées dans le cadre du nouveau régime. Ces opérateurs peuvent ainsi fixer librement le montant de

leurs tarifs entrants, contrairement aux opérateurs autorisés dans le cadre de la nouvelle loi de réglementation.

Les tarifs entrants en France au 30 avril 1998

	Tarification de la première minute (1)	Tarif par minute supplémentaire (2)	
		Heures pleines	Heures creuses
Itinéraris et SFR	3 F TTC	3 F TTC	1,5 F TTC
Bouygues Télécom :			
-abonnement	3 F TTC	2 F TTC	1 F TTC
-Nomad	3 F TTC (3)	3,80 F TTC	1,90 F TTC

(1) La tarification de la première minute est indivisible : le montant forfaitaire est dû même si la communication dure moins d'une minute.

(2) Ce tarif correspond à une tarification à la seconde : le tarif par minute est appliqué au prorata de la durée de la communication, évaluée en nombre de secondes (par exemple, si le tarif par minute est de 3 F TTC, une minute 30 secondes de communication sera facturée 4,5 F TTC).

(3) Pour le service Nomad, qui est un service sans abonnement reposant sur l'utilisation d'une carte prépayée, la tarification indivisible correspond à une durée de 45 secondes et non d'une minute.

2. L'accès réciproque des opérateurs de téléphonie mobile aux bandes 900 MHz et 1800 MHz

L'explosion du marché de la téléphonie mobile, qui s'est encore accentuée en décembre 1997, risque d'entraîner la saturation des réseaux si les opérateurs n'ont pas accès en temps voulu à des ressources spectrales complémentaires.

Parallèlement, l'apparition prochaine de terminaux capables de fonctionner indifféremment - et de manière transparente pour l'utilisateur - dans les bandes 900 et 1800 MHz leur permettra d'établir des réseaux bi-bandes, ouvrant ainsi des perspectives nouvelles.

Dans ce cadre, l'Autorité s'attache à donner aux opérateurs les moyens de faire face au succès commercial de leur réseau en leur attribuant les fréquences dont ils ont besoin. Elle a ainsi défini avec les Forces Armées un calendrier de libération des fréquences qui pourront être attribuées aux trois opérateurs, tout en étudiant avec eux les modalités de ces attributions.

Cette démarche a conduit l'Autorité à soumettre, le 20 mars 1998, un projet d'appel public à commentaire à la Commission consultative des radiocommunications (cf. deuxième partie, chapitre 10). Celle-ci ayant émis un avis favorable, le texte de l'appel à commentaire a été rendu public le 22 avril 1998⁵⁰. Les réponses devaient parvenir à l'Autorité au plus tard pour le 25 mai. Cette consultation avait pour objet de recueillir l'avis des acteurs concernés sur un programme d'attribution de fréquences tendant à permettre aux opérateurs de devenir des opérateurs bi-bandes GSM 900/1800. Les orientations suivantes ont en particulier été proposées :

- France Télécom et SFR pourraient disposer de fréquences dans la bande GSM 1800 dans sept grandes agglomérations françaises : la région parisienne, la conurbation de Nice-Antibes-Cannes, les agglomérations de Lille, Strasbourg, Lyon, Marseille et Toulouse.
- En contrepartie, Bouygues Télécom pourrait avoir accès à la bande GSM 900 sur l'ensemble du territoire à l'exception des zones très denses constituées par ces sept agglomérations. Elle pourrait également bénéficier d'un complément de fréquences dans la bande GSM 1800.
- L'Autorité pourrait proposer au ministre chargé des télécommunications de modifier les licences des opérateurs, notamment pour leur permettre de devenir des opérateurs bi-bandes GSM 900/1800.

3. La couverture des réseaux de téléphonie mobile

⁵⁰ Avis d'appel public à commentaire publié au J.O. du 22 avril 1998, p 6193.

a. Des engagements de couverture complémentaires de la part des opérateurs de téléphonie mobile

En application de la loi du 26 juillet 1996⁵¹, les opérateurs de téléphonie mobile à couverture nationale sont, en contrepartie d'engagements de couverture du territoire, exemptés de la rémunération additionnelle à l'interconnexion correspondant au déséquilibre de la structure courante des tarifs de France Télécom, qui constitue une des composantes du financement du service universel (cf. deuxième partie, chapitre 5).

La loi a chargé l'Autorité de recueillir et d'apprécier ces engagements, qui devaient être pris avant le 1er octobre 1997. France Télécom Mobiles, la Société Française du Radiotéléphone et Bouygues Télécom ont adressé à l'Autorité leurs engagements, dans les délais prévus par la loi.

Ces trois opérateurs se sont engagés à :

- investir dans l'extension de leur réseau la totalité des bénéfices retirés de l'exemption ;
- permettre l'itinérance⁵² entre réseaux terrestres et systèmes satellitaires lorsque ces derniers seront opérationnels ;
- définir conjointement les conditions d'un partage des infrastructures dans les zones faiblement peuplées.

Au vu de ces engagements, l'Autorité a décidé le 17 octobre 1997⁵³ de proposer au ministre chargé des télécommunications que l'ensemble des opérateurs continue à bénéficier de l'exemption prévue par la loi.

⁵¹ Article L. 35-3 du code.

⁵² L'itinérance correspond à la possibilité d'utiliser un même service (radiotéléphone ou radiomessagerie) avec le même terminal sur des réseaux différents. Elle permet aux utilisateurs de se déplacer librement tout en bénéficiant du même service sur les différents réseaux qui couvrent le territoire. Elle est particulièrement utile pour les consommateurs qui se déplacent à l'étranger et souhaitent pouvoir utiliser leur téléphone mobile.

⁵³ Décision n° 97-339, publiée au J.O. du 11 décembre 1997, p. 17883.

b. L'avis de l'Autorité de régulation des télécommunications sur le rapport du Gouvernement au Parlement prévu par la loi.

En application de l'article 23 de la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996, le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport concernant les zones d'implantation, les délais de couverture et les modes de fonctionnement des radiocommunications mobiles.

Conformément à cette disposition législative, l'Autorité a été saisie, dans les derniers jours de 1997, par le secrétaire d'Etat à l'industrie, d'une demande d'avis sur le projet de rapport. Dans son avis, rendu le 3 février 1998⁵⁴, l'Autorité a mis l'accent sur le dynamisme du marché de la téléphonie mobile et sur la situation de concurrence qui incite les opérateurs à poursuivre la couverture du territoire. Par ailleurs, elle a indiqué qu'elle juge aujourd'hui prématuré d'arrêter le principe et les modalités d'un financement public de l'extension de couverture des réseaux mobiles.

4. L'Autorité mesure la qualité de service des réseaux de téléphonie mobile numérique en France

L'Autorité a mené en 1997 une étude d'évaluation de la qualité de service des réseaux de téléphonie mobile numérique, dans la continuité de celle réalisée l'année précédente par la direction générale des postes et télécommunications. Ce type d'enquête a notamment pour objet de rendre compte, sur une base comparative, de la disponibilité et de la qualité de service perçues par les clients, dans les conditions d'utilisation les plus courantes.

Les réseaux testés en 1997 ont été ceux de France Télécom, de la SFR, de Bouygues Télécom et de France Télécom Mobiles 1800. Pour la première fois, des réseaux DCS 1800 ont été évalués.

⁵⁴ Avis n° 98-47, non publié au J.O.

Comme en 1996, les opérateurs concernés ont été associés à la préparation de la méthodologie de l'étude et au choix du consultant chargé de la mener. Pour 1997, le cabinet Directique a été retenu.

Il a été convenu de reprendre et d'affiner la méthodologie suivie en 1996. Le champ de l'investigation a été élargi afin de rendre compte de :

- la qualité de service dans les agglomérations de taille plus réduite (de 20 000 à 50 000 habitants) : l'étude de l'année dernière avait en effet montré que la qualité de service des réseaux GSM était déjà très satisfaisante dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants ;
- la qualité de service à l'intérieur des bâtiments, pour refléter un type d'usage de plus en plus courant dans la vie quotidienne des utilisateurs.

Réalisées entre le 1^{er} septembre et le 10 octobre 1997, toutes les mesures, tant dans les agglomérations que sur les axes routiers, (plus de 6 000 au total) ont été effectuées dans les zones couvertes par les opérateurs, sur la base des cartes de couverture commerciale fournies par ceux-ci.

Les résultats de l'année 1997 sont particulièrement satisfaisants. Les niveaux de qualité de service des réseaux GSM de France Télécom et de la SFR sont en progression par rapport à ceux de l'année précédente. Les performances du réseau de Bouygues Télécom leur sont tout à fait comparables, alors que celui-ci a été ouvert plus récemment.

Les services de téléphonie mobile sont aujourd'hui accessibles avec une grande fiabilité, y compris hors des grandes agglomérations. La qualité de service mesurée dans les agglomérations de 20 000 à 50 000 habitants et les axes routiers les reliant, témoigne de l'attention portée par les opérateurs GSM à la couverture des zones rurales.

Le jeu de la concurrence dans le domaine des mobiles incite les opérateurs à apporter sans cesse des améliorations au fonctionnement de leur réseau, et ceci pour le plus grand profit du consommateur. La qualité, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, constitue une source importante de différenciation, qui sera sans doute aussi déterminante à moyen terme que le prix du service fourni ou l'étendue de la couverture.

L'Autorité entend mener chaque année ce type d'étude, qui contribue à la transparence du marché et doit constituer une référence pour la profession et les consommateurs.

B. Les services de radiomessagerie unilatérale (RMU)

La radiomessagerie permet à ses utilisateurs de recevoir sur un boîtier, messenger ou "pager", un indicatif d'appel (bip), ou des messages composés de chiffres (numériques) ou de chiffres et de lettres (alphanumériques). Même si le marché connaît aujourd'hui un développement important, la coexistence de plusieurs normes est susceptible de freiner la croissance du marché européen à moyen terme. Les efforts de l'Union européenne pour promouvoir une norme unique appelée ERMES n'ont pas jusqu'ici connu le succès attendu.

1. Le marché de la radiomessagerie

Le marché français de la radiomessagerie a été multiplié par 5 en deux ans. Les profondes modifications structurelles de ce secteur, perceptibles dès la fin de 1995, se sont confirmées en 1997 avec une croissance soutenue et, à l'instar du téléphone mobile, l'accès du grand public à ces services. Le nombre total d'utilisateurs s'établit ainsi à 2 184 830 utilisateurs à la fin du mois de mars 1998, avec une croissance de plus de 460 000 au cours des six derniers mois.

Les services fonctionnant à la norme européenne ERMES, fournis par la Société française de transmission de données par radio également appelée TDR (Cegetel) et par

Infomobile (groupe Bouygues), ont vu leur nombre d'utilisateurs doubler au cours de l'année 1997. Leur part de marché dans le total était supérieure à 30% à la fin du mois de mars 1998, avec 671 590 utilisateurs.

A cette date, le parc de clients du service *Tam-Tam* de TDR, qui a été le premier opérateur français à proposer un service alphanumérique sans abonnement, s'élevait à plus de 480 000, ce qui confirme l'ouverture du marché de la radiomessagerie au grand public.

Initialement positionné sur le segment professionnel, Infomobile propose également un service sans abonnement - *Kobby Découverte* - sur son réseau ERMES. Sa croissance au cours des quinze derniers mois lui a permis d'atteindre 190 510 utilisateurs au 31 mars 1998.

Parmi les services fonctionnant à la norme POCSAG, l'importance du service numérique sans abonnement *Tatoo* de France Télécom Mobiles Radiomessagerie (FTMR) doit être soulignée, avec 1 437 200 utilisateurs fin mars 1998. Ce développement a conduit FTMR à proposer une offre alphanumérique du même type, *Tatoo+Text*, à partir de janvier 1997. Il convient de noter que la croissance des services de radiomessagerie proposés par FTMR est réalisée à près de 100% par le service *Tatoo* à la norme POCSAG. Au total, la filiale radiomessagerie de France Télécom compte 1 513 700 utilisateurs fin mars 1998, toutes normes confondues.

L'absence de promotion de *Textnet* semble confirmer la volonté de FTMR de ne pas développer son offre à la norme ERMES. Ce service n'a en effet gagné qu'un nombre symbolique d'abonnés (460) depuis son ouverture. Il faut noter toutefois que la couverture du réseau dépasse aujourd'hui les limites de l'Ile-de-France, s'étendant autour des agglomérations de Lyon et de Marseille.

Le marché de la radiomessagerie en France au 31 mars 1998

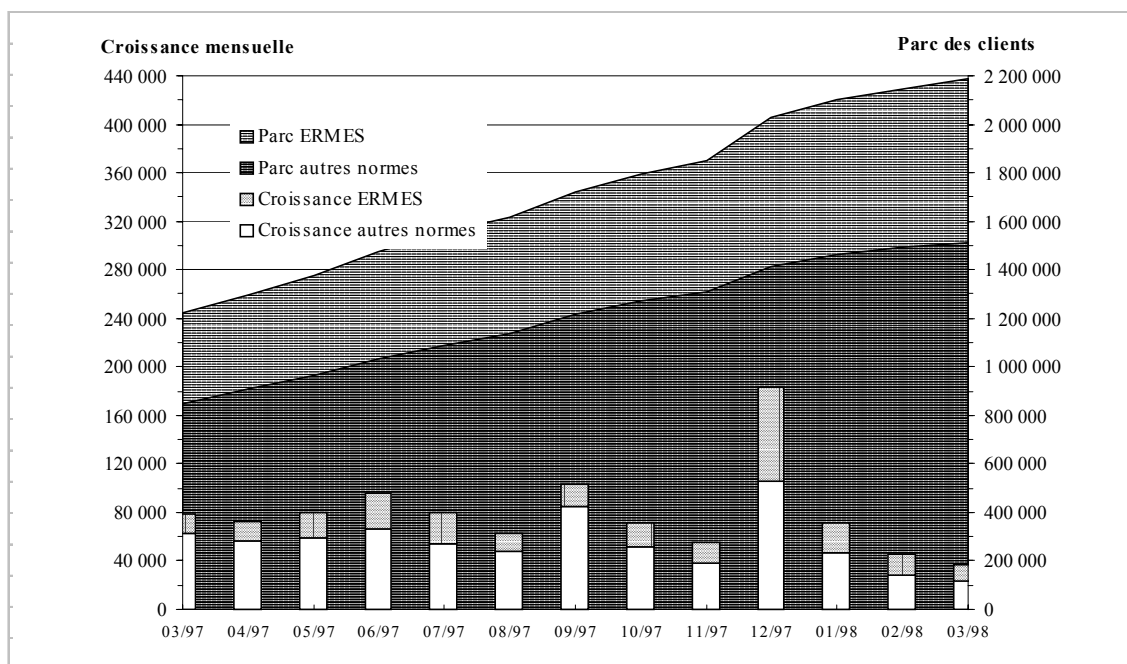
Norme	Nom Commercial	Parc (1) de clients	CROISSANCE NETTE			
			mensuelle		6 derniers mois	
				%		%
FRANCE TELECOM						
• ERMES	Textnet	460	-90	-16,4%	-120	-21%
• POCSAG	Tatoo, Tatoo+texte Alphapage Bip, Num, Text Bip+	1 437 200	24 840	1,8%	304 410	27%
• RDS	Alphapage Num +, Text +	48 050 27 990	-1 160 -850	-2,4% -2,9%	-4 400 -6 420	-8% -19%
TOTAL		1 513 700	22 740	1,5%	293 470	24%
CEGETEL						
• ERMES	Tam Tam (2)	480 620	10 300	2,2%	126 800	36%
BOUYGUES						
• ERMES	Kobby (3)	190 510	4 160	2,2%	43 790	30%
TOTAL GENERAL		2 184 830	37 200	1,7%	464 060	27%
Taux de Pénétration		3,7%				

(1) Radiomessagerie : sont pris en compte les abonnements issus d'une offre commerciale, y compris les offres de type sans abonnement.

(2) Tam Tam, service de TDR, filiale du groupe Cegetel.

(3) Kobby, service de Infomobile, filiale du groupe Bouygues

Evolution de la croissance mensuelle et du parc de clients de la radiomessagerie



2. La difficile transition vers la norme ERMES

Jusqu'à présent, le marché de la radiomessagerie a profité de la généralisation de l'usage des mobiles. Mais son développement est aujourd'hui limité par des contraintes techniques. Les opérateurs sont en effet confrontés à l'encombrement des bandes de fréquences et à la limitation de capacité des normes qu'ils utilisent. Pour résoudre ce problème, ils doivent, lorsqu'ils ne l'ont pas déjà fait, préparer la transition vers les normes "haute vitesse" offrant une capacité plus importante, ainsi que l'offre d'itinérance internationale et des fonctionnalités étendues.

La norme ERMES a été conçue pour répondre à ces objectifs. L'utilisation d'une bande de fréquence commune, faisant l'objet d'une directive européenne, et l'agilité en fréquence des récepteurs garantissent l'itinérance internationale et l'interopérabilité avec des terminaux de toutes origines (neuf constructeurs à ce jour)⁵⁵. Cinquante opérateurs

⁵⁵ L'agilité en fréquence est la capacité des terminaux fonctionnant à la norme Ermes à utiliser des fréquences différentes sans inconvénient pour l'utilisateur, par opposition aux terminaux fonctionnant à la norme POCSAG, qui sont réglés sur une fréquence fixe. L'itinérance correspond à la possibilité d'utiliser un même service (radiotéléphone ou radiomessagerie) avec le même terminal sur des réseaux

et régulateurs représentant 28 pays ont signé le protocole d'accord ERMES et se sont ainsi engagés à déployer des réseaux dans leur pays. À la fin de 1997, 11 pays avaient ouvert un réseau en Europe et un au Moyen-Orient, permettant à plus d'un million d'utilisateurs de bénéficier des avantages de la norme ERMES, reconnue par l'UIT comme norme internationale de radiomessagerie.

Le décollage européen et mondial d'ERMES est cependant beaucoup plus lent que ce qui était prévu à l'origine, à l'exception de la France, qui est le principal pays européen pour le nombre d'utilisateurs d'ERMES. La situation des deux opérateurs qui ont entrepris, après avoir obtenu une licence en novembre 1993, le déploiement commercial de leur réseau, est de ce fait fragile, voire incertaine, du fait de l'absence d'économies d'échelle permettant notamment d'obtenir des terminaux à faible prix.

Le succès actuel des services à la norme POCSAG ne doit pas conduire à retarder les décisions sur le passage généralisé à une norme "haute vitesse". Le refus manifesté par FTMR de s'engager sur ERMES, au motif d'une absence de perspectives de rentabilité économique, pose un problème de nature concurrentielle, dans la mesure où les trois opérateurs ne se trouvent pas dans des situations comparables : l'un d'eux a de fait la possibilité de choisir entre plusieurs normes, alors que ses deux concurrents doivent nécessairement supporter, en l'absence d'économies d'échelle, les charges fixes inhérentes au décollage de la norme ERMES (prix des terminaux élevés, risque commercial etc.).

Répondant à une demande du Secrétaire d'Etat à l'industrie, l'Autorité a adressé à celui-ci, après avoir consulté les opérateurs, des commentaires et des propositions insistant notamment sur la dimension industrielle de ce dossier. Elle a exprimé à cette occasion la volonté de préparer à moyen terme la transition entre normes, sur la base d'une évaluation fine des perspectives du marché de la radiomessagerie. C'est dans cet esprit que l'Autorité compte lancer une étude sur les perspectives de développement du marché de la radiomessagerie.

différents, par exemple lorsque l'on change de pays. L'interopérabilité est la compatibilité technique des équipements qui permet notamment l'itinérance.

Les propositions de l'Autorité permettent d'identifier quatre enjeux quant au développement de la norme ERMES :

- un enjeu économique et social, compte tenu des investissements réalisés par deux des trois opérateurs et du nombre d'emplois concernés ;
- un enjeu européen, s'agissant d'une norme produite par l'ETSI dans une bande de fréquences harmonisée au plan communautaire dans le cadre d'une directive ;
- un enjeu pour l'Etat, qui s'est engagé en faveur de la norme ERMES ;
- un enjeu de nature concurrentielle, dans la mesure où les difficultés rencontrées par les deux opérateurs utilisant la norme ERMES pourraient les inciter à se retirer du marché, ce qui conduirait à rétablir une situation de monopole au bénéfice du troisième opérateur.

L'Autorité veille par ailleurs au respect par FTMR des obligations liées à l'autorisation qu'elle a obtenue pour développer la norme ERMES.

C. L'Observatoire des mobiles : un outil de suivi des marchés

L'Autorité communique chaque mois des éléments d'information relatifs aux services mobiles grâce à la publication de l'Observatoire des mobiles.

Cet Observatoire, créé en décembre 1994, en vue d'informer le marché et les acteurs de la téléphonie mobile au sens large, retrace mensuellement l'évolution du parc des abonnés aux différents services mobiles en France (téléphonie mobile, radiomessagerie, télépoint, réseaux radio mobiles professionnels). Les chiffres publiés sont extraits des données statistiques commerciales communiquées chaque mois au régulateur par les opérateurs concernés, conformément aux dispositions de leur cahier des charges. (cf. encadré n° 5)

L'Autorité s'est attachée, au cours de l'année 1997, à améliorer la capacité technique de l'Observatoire pour lui permettre de prendre en compte les évolutions intervenant sur le marché des communications mobiles (arrivée de nouveaux

opérateurs, ouverture de nouveaux services) et pour préparer les évolutions ultérieures (élargissement à d'autres services de télécommunications).

L'Observatoire des mobiles est très largement diffusé (plus de 1200 exemplaires chaque mois) auprès d'un grand nombre d'acteurs économiques (opérateurs de télécommunications, cabinets de consultants, banques, sociétés de bourse, universités etc.). La presse généraliste et spécialisée mentionne et reprend très régulièrement les informations ainsi diffusées.

La concurrence sur les réseaux et services fixes conduit tout naturellement à étendre l'Observatoire à d'autres marchés : les modalités et le calendrier de cette extension seront fixés d'un commun accord avec les acteurs concernés, y compris les associations représentant les consommateurs.

Encadré n° 5 : Historique de l'Observatoire des mobiles

La téléphonie mobile

Depuis sa création, l'Observatoire a intégré tous les changements intervenus dans le téléphone mobile numérique : introduction des statistiques de la Société Réunionnaise du Radiotéléphone en octobre 1995, de Bouygues Télécom en juin 1996, d'Améris le service de France Caraïbes Mobile en septembre 1996 et enfin de Olla, le service à la norme DCS1800 de France Télécom Mobiles 1800 en janvier 1997.

Le 19 mars 1997, le lancement de *Mobicarte* par France Télécom Mobiles a introduit un concept nouveau dans la téléphonie mobile en France, généralisé depuis par les offres *Entrée Libre* de SFR et *Nomad* de Bouygues Télécom. En rupture avec l'ensemble des offres proposées jusque là par les opérateurs, la carte prépayée a justifié un traitement spécifique qui sera prochainement mis en oeuvre.

La radiomessagerie

En dehors de la norme Eurosignal, apparue en France en 1975, les services de radiomessagerie aux normes POCSAG et RDS (anciennement nommés Alphapage et Operator) ont été autorisés en France en 1987, et ont été logiquement décrits dans l'Observatoire dès sa création en décembre 1994.

Les services à la norme ERMES, Tam Tam de TDR (Cegetel) et Kobby de Infomobile (groupe Bouygues), ont été introduits dès mars 1995 dans l'Observatoire.

En septembre 1995, l'Observatoire a pris en compte la réorganisation de l'offre commerciale de France Télécom Mobiles Radiomessagerie (FTMR) : la filiale de France Télécom a lancé un service de radiomessagerie sans abonnement dénommé Tatoo à la norme POCSAG, suivant de quelques mois l'exemple donné par Tam Tam à la norme ERMES.

Le télépoint

En août 1996, l'observatoire a intégré les abonnés au service piétonnier Kapt' (agglomération de Bordeaux), deuxième service à la norme CT2 introduit en France après Bi-Bop (dont France Télécom a annoncé la suppression pour l'automne 1998).

Les réseaux radio mobiles professionnels

Dès février 1995, l'observatoire a rendu public sur une base trimestrielle les données relatives au marché des réseaux radio mobiles professionnels.

Depuis le 31 mai 1997, les statistiques sont communiquées sur une base mensuelle.

1.3. Les autorisations de réseaux indépendants

A. Le cadre législatif et réglementaire

Les réseaux indépendants constituent un domaine où l'Autorité exerce une compétence propre pour délivrer les licences⁵⁶. Celles-ci concernent des réseaux de nature variée qui représentent un poids important dans l'activité des entreprises, tant pour les utilisateurs finaux que pour les fournisseurs de services et d'équipements.

S'agissant du cadre législatif et réglementaire, les dispositions en vigueur concernant les réseaux indépendants ont été revues dans le cadre de la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996. Toutefois, la définition même des réseaux indépendants reste inchangée par rapport à celle établie par la loi de réglementation des télécommunications du 29 décembre 1990.

La loi précise la définition du réseau indépendant à l'article L. 32 du code des postes et télécommunications : *« Par réseau indépendant, on entend un réseau de télécommunications réservé à un usage privé ou partagé ; un réseau indépendant est appelé à usage privé, lorsqu'il est réservé à l'usage de la personne physique ou morale qui l'établit et à usage partagé, lorsqu'il est réservé à l'usage de plusieurs personnes physiques ou morales constituées en un groupe ou plusieurs groupes fermés d'utilisateurs, en vue d'échanger des communications internes au sein d'un même groupe »*.

Le concept de groupe fermé d'utilisateurs (GFU) n'est pas défini réglementairement. Toutefois, l'Autorité a indiqué, dans un avis publié le 30 mai 1997⁵⁷, qu'« un GFU est entendu comme un groupe qui repose sur une communauté

⁵⁶ Articles L. 33-2 et L. 36-6 (1°) du code.

⁵⁷ Avis relatif aux procédures d'instruction des demandes d'autorisation de réseaux et de services relevant des articles L. 33-1 et L. 34-1 du code des postes et télécommunications et à l'attribution de ressources en numérotation spécifique pour les opérateurs de service téléphonique longue distance (consultation publique sur le régime des licences), publié au J.O. du 30 mai 1997, p. 8361.

d'intérêt suffisamment stable pour être identifiée et préexistante à la fourniture du service de télécommunications ».

La loi est complétée par des dispositions réglementaires⁵⁸ qui précisent les conditions générales d'établissement et d'exploitation des réseaux indépendants sur les points suivants :

- les prescriptions relatives à la sécurité publique et à la défense ;⁵⁹
- les exigences essentielles ;⁶⁰
- les modalités d'implantation du réseau ;⁶¹
- les conditions de connexion à un réseau ouvert au public ;⁶²
- le non respect des conditions de l'autorisation.⁶³

Les réseaux indépendants qui ne relèvent pas de l'article L. 33-2 sont établis librement, en application de l'article L. 33-3, qui en dresse la liste. Il s'agit notamment des réseaux de proximité⁶⁴ et des installations radioélectriques n'utilisant pas de fréquences spécifiquement assignées à leur utilisateur (cf. encadré n° 6).⁶⁵

⁵⁸ Articles D.99 à D. 99-5 du code des postes et télécommunications, issus du décret n° 96-1176 du 27 décembre 1996 relatif aux conditions générales d'établissement et d'exploitation des réseaux indépendants, publié au J.O. du 28 décembre 1996 p.19442.

⁵⁹ Article D. 99 du code

⁶⁰ Article D. 99-2 du code.

⁶¹ Article D. 99-5 du code.

⁶² Articles D. 99-1 et D. 99-2 du code.

⁶³ Article D. 99-3 du code.

⁶⁴ 3° de l'article L. 33-3 du code.

⁶⁵ 5° de l'article L. 33-3 du code ; l'article D. 99-4 complète les dispositions de l'article L. 33-3.

Encadré n° 6 : Le régime juridique des réseaux indépendants

Article du code des postes et télécommunications	Type de réseau	Régime d'autorisation
Article L. 33-2	réseaux indépendants filaires de plus de 1000 m de longueur	autorisation à défaut de décision expresse dans les deux mois suivant la réception de la demande complète
	réseaux indépendants qui utilisent des fréquences spécifiquement assignées	autorisation expresse assortie d'un cahier des charges, couplée à une attribution de fréquences
Article L. 33-3	1° réseaux internes 2° cabines téléphoniques en dehors de la voie publique 3° réseaux indépendants de proximité (réseaux indépendants filaires de moins de 1000 m de longueur) 4° installations radioélectriques de faible portée et de faible puissance 5° installations radioélectriques n'utilisant pas de fréquences spécifiquement assignées à leur utilisateur	libre établissement ; une licence générale établie sur le fondement de l'article L. 36-6 (4°) précise les conditions d'utilisation des installations concernées (installations radioélectriques n'utilisant pas de fréquences spécifiquement assignées à leur utilisateur)

Le montant des taxes pour les réseaux indépendants est fixé par l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1991 du 31 décembre 1991, modifiant l'article 45 de la loi de finances pour 1987 et modifié par l'article 36 de la loi de finances pour 1997⁶⁶. Les redevances sont établies sur le fondement du décret du 3 février 1993 modifié par

⁶⁶ Loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996, publié au J.O. du 31 décembre 1996, p. 19496.

les décrets des 20 juillet 1995, 6 décembre 1996 et 26 novembre 1997⁶⁷ (cf. tableau ci-après).

B. Les autorisations de réseaux attribuées sur la base de l'article L. 33-2

1. Quelques définitions

La PMR (*professional mobile radio*) est constituée par les réseaux radio mobiles professionnels (réseaux radioélectriques indépendants du service mobile terrestre) répondant à des besoins de communications voix ou données pour des flottes d'utilisateurs constituées de terminaux mobiles dont les liaisons sont relayées ou non par des stations fixes (relais ou station de base).

Les faisceaux hertziens (FH) permettent d'établir des liaisons point à point entre stations fixes ; cette technologie est notamment utilisée dans le déploiement des infrastructures de réseaux cellulaires, de réseaux alternatifs et de réseaux de transport audiovisuel ainsi que pour des réseaux indépendants.

VSAT (*very small aperture terminal*) qualifie la technologie satellite d'antenne réduite utilisée dans le déploiement d'un réseau indépendant de télécommunications pour les besoins d'un groupe fermé d'utilisateurs (entre un siège d'entreprise et des sites distants, entre une entité centrale et des partenaires, etc.).

SNG (*satellite news gathering*) correspond au concept de stations terriennes pour liaisons vidéo temporaires par satellite.

⁶⁷ Décret du 3 février 1993 relatif aux redevances de mise à disposition de fréquences radioélectriques et de gestion dues par les titulaires des autorisations délivrées en application des articles L. 33-1 et L. 33.2 du code des postes et télécommunications, publié au J.O. du 5 février 1993, p. 1977.

Décret du 20 juillet 1995 modifiant le décret du 3 février 1993, publié au J.O. du 21 juillet 1995.

Décret n° 96-1055 du 6 décembre 1996 modifiant le décret du 3 février 1993, publié au J.O. du 8 décembre 1996, p. 17946.

Décret du 26 novembre 1997 modifiant le décret du 3 février 1993, publié au J.O. du 28 novembre 1997, p.17210.

Taxes et redevances applicables aux réseaux indépendants

	taxe de constitution de dossier	exigibilité	redevance annuelle de gestion (R1)	redevance annuelle de mise à disposition de fréquences (R2)	exigibilité
PMR « 3bis »	1000 F (usage privé) 3000 F (usage partagé)	lors du dépôt de la demande	50 000 F par an	montant fixé au cahier des charges	à terme échu, sur la base des données du 30.10 de l'année N pour R2
PMR multi-bases ou relais	1000 F (usage privé + modification à 500 F) 3000 F (usage partagé)	lors du dépôt de la demande	125 F ou 250 F par station	en fonction du nombre de stations	à terme échu, de la notification des fréquences à la fin effective d'utilisation
PMR mono base	1000 F (usage privé + modification à 500 F) 3000 F (usage partagé)	lors du dépôt de la demande	125 F ou 250 F par station	en fonction du nombre de stations	à terme échu, de la notification des fréquences à la fin effective d'utilisation
PMR portatifs	1000 F (usage privé + modification à 500 F) 3000 F (usage partagé)	lors du dépôt de la demande	125 F ou 250 F par station	en fonction du nombre de stations	à terme échu, de la notification des fréquences à la fin effective d'utilisation
PMR temporaires	500 F (usage privé)	lors du dépôt de la demande	125 F ou 250 F par station		à terme échu, de la notification des fréquences à la fin effective d'utilisation
FH	1000 F (usage privé) 3000 F (usage partagé)	lors du dépôt de la demande	suivant tableau du décret tarifaire	suivant tableau du décret tarifaire	à terme échu
VSAT catégorie 1 (5 stations ou moins)	2 5000 F (40 000 F pour passage de catégorie 1 à catégorie 2)	lors de la délivrance de l'autorisation	3000F + 500F par station pour les réseaux bilatéraux	<i>PAS de redevance</i>	à terme échu, à la mise à jour annuelle du CCTP au 30 janvier de l'année N+1
VSAT catégorie 2 (plus de 5 stations)	40000 F	lors de la délivrance de l'autorisation	10000 F + 500 F par station pour les réseaux bilatéraux	<i>PAS de redevance</i>	à terme échu, à la mise à jour annuelle du CCTP au 30 janvier de l'année N+1
SNG	40000 F	lors de la délivrance de l'autorisation	<i>PAS de redevance</i>	<i>PAS de redevance</i>	
Mobile par satellite	40000 F	lors de la délivrance de l'autorisation	100 000 F	<i>PAS de redevance</i>	
Filaire	0 à 300 000 F en fonction des	lors de la délivrance de	<i>PAS de redevance</i>	<i>PAS de redevance</i>	

	km.Mbit/s	l'autorisation			
--	-----------	----------------	--	--	--

2. Les différentes catégories de réseaux autorisés

Hors des 45 000 réseaux radio mobiles professionnels autorisés comme réseaux radioélectriques indépendants par des licences de simple utilisation de fréquences, près de 900 réseaux indépendants autorisés ont été répertoriés par l'Autorité au 31 décembre 1997. Parmi eux, 101 réseaux indépendants ont fait l'objet, en 1997, d'une décision d'autorisation, de modification ou d'abrogation de l'Autorité.

Type de réseau indépendant		Nombre de décisions ART en 1997 concernant les réseaux indépendants	Nombre de réseaux indépendants autorisés répertoriés par l'ART au 31 décembre 1997 (arrêts publiés au J.O. avant 1997 et décisions ART)
Réseau indépendant non radioélectrique	Réseau filaire	14	398
Réseau indépendant de télécommunications par satellite	Réseau VSAT	10	42
	Stations terriennes pour liaisons vidéo temporaires (SNG)	16	42
	réseau indépendant mobile par satellite	1	1
Réseau radioélectrique indépendant du service mobile (PMR) (1)	Réseau dit "3bis" (2), avec taxation forfaitaire des fréquences	6	32
	Autre réseau radio mobile professionnel	12	79
Réseau radioélectrique indépendant du service fixe	Faisceau hertzien indépendant	42	300
Total		101 (3)	894

(1) Hors des 45000 réseaux PMR autorisés par des licences de simples utilisations de fréquences

(2) En référence à l'article 3 bis du décret du 3 février 1993, qui prévoit un régime de redevance forfaitaire

(3) Outre les cent une décisions relatives aux autorisations, aux modifications et aux abrogations de réseaux, l'Autorité a pris 58 décisions d'attribution de fréquences concernant des réseaux indépendants en 1997.

a. Les réseaux indépendants filaires

Les réseaux indépendants filaires sont soumis à autorisation dès lors que le réseau a une longueur de plus de 1000 mètres⁶⁸. Ils sont notamment utilisés pour relier plusieurs sites sans avoir recours à location de liaisons spécialisées d'opérateurs de réseaux ouverts au public. Quatorze autorisations de ce type ont été délivrées en 1997, dont huit à des communautés urbaines. Parmi les autres titulaires d'autorisations figurent une université, une société informatique, un constructeur automobile et une compagnie d'assurances. La plupart de ces réseaux sont constitués en fibre optique mais certains peuvent comprendre d'anciennes parties de réseau en cuivre. Le nombre de paires va jusqu'à 216, le débit de quelques mégabits à 140 et la distance couverte d'à peine 1 km à près de 60 km pour les réseaux autorisés en 1997. Ce type de réseaux indépendants intègre également ceux établis en utilisant un canal laser ou infrarouge : dès lors que de tels faisceaux ne donnent pas lieu à une attribution de fréquences, ils s'apparentent à des réseaux filaires.

b. Les réseaux radioélectriques indépendants du service fixe

Les réseaux radioélectriques indépendants du service fixe (faisceaux hertziens indépendants ou FH) comme les réseaux indépendants filaires permettent au titulaire de raccorder ses sites de façon autonome. Ce sont les plus nombreux à avoir donné lieu à des décisions de l'Autorité en 1997, quarante-deux au total. Les activités des demandeurs sont très variées : collectivités locales et chambres de commerce (12), universités (4), centres hospitaliers (4), sociétés industrielles (5), autoroutes (2). Si la

⁶⁸ Arrêté du 19 décembre 1996 fixant le seuil prévu à l'article L. 33-3 (3°) du code des postes et télécommunications relatif aux réseaux indépendants de proximité, publié au J.O. du 29 décembre 1996 p. 19453.

grande majorité des autorisations se limitent à un seul bond, une des autorisations en comporte treize (réseau d'une société d'autoroutes).

c. Les réseaux radio mobiles professionnels ou PMR

Selon l'utilisation qui peut en être faite, on peut distinguer deux catégories de réseaux radioélectriques indépendants du service mobile terrestre (réseaux radio mobiles professionnels - PMR) :

- les réseaux à usage privé (l'exploitant titulaire de l'autorisation est le seul utilisateur) ;
- les réseaux à usage partagé (l'exploitant titulaire de l'autorisation offre à d'autres utilisateurs organisés en groupes fermés d'utilisateurs l'accès à un service sur son propre réseau, le partage de l'infrastructure permettant une optimisation des ressources en fréquences).

Parmi les réseaux à usage partagé, les réseaux 3RP⁶⁹ dits « généralistes » permettent à leur exploitant de commercialiser une offre de radiocommunications mobiles professionnelles. Ils ont été sélectionnés après des appels à candidatures au début des années quatre-vingt-dix. La croissance du nombre de stations raccordées, sans être très importante, est assez régulière et a permis de passer de 46 000 au début de l'année 1997 à 52 000 stations raccordées en fin d'année.

Certains réseaux PMR sont soumis à un régime de taxation forfaitaire, prévu à l'article 3 bis du décret du 3 février 1993. Les autorisations pour ces réseaux, dits « réseaux 3 bis », ont été délivrées à la fin de l'année 1996. Ce régime a donc été mis en oeuvre pour la première fois en 1997. Il s'applique aux exploitants de type 3RP généralistes (par exemple les sociétés REGIOCOM, S 3 RP, SERTA et SOGERA), aux organismes publics ou privés les plus importants (CEA, EDF, Office national de la chasse, RATP, SNCF) et à l'opérateur autorisé pour un service de radiolocalisation

⁶⁹ Le sigle 3RP désigne une technologie de réseau radioélectrique mobile professionnel ; il signifie réseau radioélectrique à ressources partagées (RRRP).

terrestre, système qui permet de localiser des véhicules grâce à une technologie radio (CFL).⁷⁰

Les différentes catégories de réseaux radio mobiles professionnels (PMR)

Technologie utilisée	Technologie traditionnelle	Technologie 3RP : réseaux radioélectriques à ressources partagées	Technologie numérique : radiocommunications professionnelles numériques
usage			
usage privé	2RP (réseaux radioélectriques à usage privé)	3RP à usage privé	RPN à usage privé
usage partagé	2RC (réseaux à relais communs)	3RP à usage partagé dits « généralistes »	RPN à usage partagé

d. Les réseaux de radiocommunications professionnelles numériques (RPN)

Les réseaux de radiocommunications professionnelles numériques (RPN) constituent la nouvelle génération de réseaux radio mobiles professionnels (PMR) notamment pour les réseaux radioélectriques à ressources partagées (3RP) fonctionnant actuellement en technologie analogique.

L'année 1997 a vu le lancement d'un appel à commentaires et d'un appel à candidatures concernant l'introduction des RPN en France. L'appel à candidatures s'inscrit dans le cadre de l'article L. 36-7 (1°) du code qui donne compétence à l'Autorité pour délivrer des autorisations de réseaux indépendants, de même que

⁷⁰ La société REGIOMCOM est une filiale du groupe canadien Telesysteme Wireless International ; la société S 3 RP est une filiale du groupe Bouygues ; la Société d'exploitation de réseaux de télécommunications aéroportuaires (SERTA) est une filiale d'Aéroports de Paris ; la Société générale de radiocommunications (SOGERA) est une filiale de France Télécom ; le Consortium français de

L'Autorité a compétence pour attribuer les ressources en fréquences aux opérateurs et aux utilisateurs. En effet, dans la perspective de l'introduction des RPN en France, l'Autorité a envisagé de délivrer des autorisations de réseaux radioélectriques indépendants établis et exploités pour des flottes d'utilisateurs constituant des groupes fermés d'utilisateurs, tels que mentionnés dans le code.⁷¹

Des réseaux RPN ont été autorisés au Royaume-Uni où deux licences à la norme européenne Tetra ont été délivrées. En France, la perspective de l'introduction des RPN, qui offrent les avantages de la technologie numérique, notamment en matière de transmission de données, constitue une opportunité pour les acteurs intéressés, utilisateurs, opérateurs et fournisseurs.

Pour préparer cette introduction, l'Autorité a consulté les acteurs du secteur dans le cadre d'un appel à commentaires. A cette occasion, elle a souhaité laisser aux utilisateurs le choix entre la norme Tetra et la norme Tetrapol⁷².

La réflexion de l'Autorité sur cette question s'est inscrite dans le prolongement de la demande d'autorisation présentée par la société REGIOCOM qui souhaitait développer un réseau à la norme Tetra. Parallèlement, cette norme avait été identifiée comme la norme sur la base de laquelle la Régie autonome des transports parisiens (R.A.T.P.) serait amenée à développer des applications de radiolocalisation, à la suite d'un appel à candidatures pour l'établissement et l'exploitation de réseaux indépendants de radiolocalisation terrestre paru au *Journal officiel* du 13 novembre 1993.

L'appel à commentaires lancé en avril 1997 a suscité 29 réponses.⁷³ Une synthèse, rendue publique, reprend les cinq aspects de la consultation :

- l'opportunité de l'introduction des RPN en France ;
- les ressources en fréquences ;

localisation (CFL) est constitué de Télédiffusion de France, Aéroports de Paris et la Compagnie générale de géophysique.

⁷¹ Article L. 32 (4°) du code.

⁷² Il convient de signaler que c'est sur la base de la norme Tetrapol que le réseau de sécurité Ile de France de la S.N.C.F. (réseau Iris) a déjà été autorisé.

⁷³ Avis publié au Journal officiel du 19 avril 1997, p. 5959

- les normes, le choix entre Tetra ou Tetrapol étant laissé à l'appréciation de candidats exploitants ;
- les conditions réglementaires d'attribution d'autorisations ;
- les taxes et redevances.

Les choix en matière de fréquences ont particulièrement attiré l'attention des contributeurs, qui ont souhaité pouvoir disposer d'un calendrier prévisionnel d'attribution.

Cette consultation en ayant confirmé le principe, l'Autorité a engagé un appel à candidatures dans sa décision du 2 juillet 1997⁷⁴. Trois candidatures ont été adressées à l'Autorité : celles d'Aéroports de Paris (ADP), en association avec REGIOCOM, de la Régie autonome des transports parisiens (R.A.T.P.) et de REGIOCOM. La société S 3 RP a par ailleurs indiqué à l'Autorité qu'elle avait décidé de ne pas faire acte de candidature. De même France Télécom Mobiles a-t-elle expliqué les raisons de l'absence de dépôt de candidature de sa filiale SOGERA, présente sur le marché des 3RP généralistes.

Des accords de partenariat étant envisagés par les candidats, l'Autorité a procédé à leur audition ; elle arrêtera prochainement sa décision.

e. Les stations terriennes pour liaisons vidéo temporaires (SNG)

Les seize autorisations délivrées en 1997 permettent aux titulaires d'installer des stations à l'occasion de manifestations temporaires. Si le type d'activité des sociétés est exclusivement la production de programmes de télévision, leur origine est variable : trois sociétés sont françaises, quatre allemandes, quatre britanniques, deux belges, une hollandaise, une danoise et une espagnole. Les grands événements sportifs sont le

⁷⁴ Décision n° 97-198 relative au lancement d'un appel à candidatures pour l'établissement et l'exploitation des réseaux nationaux de radiocommunications mobiles professionnelles numériques, publiée au Journal officiel du 17 juillet 1997, p. 10753.

principal motif des demandes, et notamment le Tour de France qui a suscité en 1997 plusieurs demandes de sociétés de nationalité allemande et danoise.

f. Les réseaux indépendants de télécommunications par satellite

Les réseaux indépendants de télécommunications par satellite de type VSAT constituent des réseaux autorisés sur le fondement de l'article L. 33-2 du code des postes et télécommunications qui, outre le respect des dispositions des prescriptions générales applicables aux réseaux indépendants (exigences essentielles, sécurité et intégrité du réseau, etc.), donnent lieu à une analyse au regard des engagements internationaux de la France (accès à la capacité des opérateurs satellite par l'intermédiaire d'opérateurs de réseaux ouverts au public, positionnement vis à vis d'autres pays européens au regard de l'accord multilatéral mis en place pour les autorisations de réseaux VSAT pour l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni).

L'instruction des dossiers de demande d'autorisation s'effectue à partir d'un cahier des charges portant sur les critères suivants :

- le type de prestation fournie ;
- les caractéristiques précises des groupes fermés d'utilisateurs ;
- l'architecture du réseau avec le cas échéant les points de connexion à un réseau ouvert au public ;
- l'accord d'exploitation de stations maîtresses avec l'opérateur du secteur spatial pour les caractéristiques techniques et les procédures d'exploitation ;
- la mise en place d'outils de contrôle et de gestion dans le respect des exigences essentielles, notamment s'agissant des équipements au regard des standards pertinents de l'ETSI.

Liste des réseaux VSAT autorisés par décisions de l'Autorité en 1997

Titulaire	Localisation du siège	Référence de l'autorisation
La Cinquième, télévision du savoir	Issy les Moulineaux (92)	décision n° 97-23 du 27/02/97
I.N.R.I.A.	Sophia-Antipolis (06)	décision n° 97-51 du 13/03/97
Spaceline Communications	Düsseldorf (Allemagne)	décision n° 97-62 du 19/03/97
Cegetel Entreprises	Paris (75)	décision n° 97-118 du 30/04/97
Reuters France GIE	Paris (75)	décision n° 97-133 du 4/06/97
Belgacom Téléport SA	Roubaix (59)	décision n° 97-293 du 17/09/97
Unesco	Paris (75)	décision n° 97-117 du 29/10/97

3. Les perspectives

L'activité de l'Autorité en matière de réseaux indépendants est appelée à évoluer autour de deux axes de travail : d'une part l'approfondissement de la définition de la notion de réseau indépendant, d'autre part l'accompagnement du développement de certaines catégories de réseaux.

Des précisions devront être apportées à la définition des réseaux indépendants. En effet, des réseaux d'une certaine taille - régionale, voire nationale -, accueillant un grand nombre d'utilisateurs juridiquement distincts ou encore connectés en de nombreux points au réseau public de France Télécom ont pu être autorisés comme réseaux indépendants au début des années quatre-vingt-dix, ce qui soulève la question de la frontière entre réseau indépendant et réseau ouvert au public.

Certains de ces réseaux, et en particulier les réseaux indépendants filaires, feront l'objet d'une expertise permettant de dégager précisément les critères qualifiant un réseau indépendant.'

L'Autorité veillera également à accompagner le développement de certains types de réseaux. C'est ainsi que l'ouverture d'une nouvelle bande de fréquence (26 GHz) devrait répondre aux attentes des exploitants de réseaux indépendants de type faisceaux hertziens. S'agissant des réseaux PMR, l'Autorité devrait approfondir sa

démarche d'optimisation de la gestion, tout en s'attachant à permettre l'aboutissement de la réflexion sur les radiocommunications professionnelles numériques.

La Coupe du Monde de football devrait par ailleurs être l'occasion du déploiement d'un certain nombre de réseaux temporaires.

Une analyse sera enfin réalisée par l'Autorité en matière de redevances, afin de tenir le meilleur compte des technologies utilisées et d'établir des comparaisons internationales.

C. Les activités de l'Autorité concernant les réseaux régis par l'article L 33-3

1. Les radiocommunications professionnelles simplifiées (RPS)

Les RPS s'inscrivent dans le cadre des installations n'utilisant pas de fréquences spécifiquement assignées à leur utilisateur qui constituent une catégorie d'installations prévues à l'article L. 33-3 (5°) du code des postes et télécommunications.

Les RPS sont constitués d'équipements portatifs de type talkie walkie permettant des communications de faible portée (puissance limitée à 500 mW). Ce type d'équipements constitue une réponse des professionnels à des besoins simples d'utilisateurs, qui complète l'offre de réseaux radio mobiles professionnels en ciblant également des utilisateurs semi-professionnels, notamment dans le domaine des loisirs.

Les RPS ont été introduites au Royaume-Uni, où 50 000 terminaux ont été commercialisés en un an dans le cadre d'un régime de licences individuelles. En France, la commercialisation n'étant effective que depuis septembre 1997, le nombre de terminaux vendus est aujourd'hui évalué à 20 000 environ.

Ces équipements, qui permettent à une clientèle peu familière des radiocommunications de disposer d'un produit relativement bon marché et simple d'utilisation, devraient connaître un certain succès. Avec 50 000 terminaux vendus par an, ce nouveau marché pourrait en effet représenter un chiffre d'affaires de 100 millions de francs. L'Autorité en favorise le développement en réduisant au maximum les formalités dès lors que ces équipements ne sont soumis ni à une redevance ni à une licence individuelle.

Les conditions d'utilisation sont définies par une décision prise par l'Autorité le 21 mai 1997.⁷⁵

La règle technique appliquée par l'Autorité à l'évaluation de conformité des équipements RPS (SP/ART/ST/NRT/01) a été publiée au *Journal officiel* du 11 octobre 1997. Avec l'arrêté du 3 octobre 1997, elle constitue le fondement des attestations de conformité délivrées par l'Autorité en application de l'article L. 34-9 du code.

Enfin, dans l'attente d'une décision d'harmonisation au niveau européen, l'Autorité a attribué, le 21 mai 1997⁷⁶, trois fréquences nationales dans la sous-bande 446,9 - 447 MHz pour le fonctionnement des équipements RPS, ce qui implique le dégagement de la centaine de réseaux fonctionnant sur les canaux concernés.

La réflexion pour dégager une bande harmonisée en Europe est par ailleurs poursuivie : la sous-bande 446-446,1 MHz a été déjà identifiée au sein de la Conférence européenne des postes et télécommunications (CEPT), mais n'a pas encore été validée en France compte tenu de la réorganisation induite sur les 10 canaux concernés.

Parallèlement à la poursuite des négociations relatives à la définition d'une bande harmonisée, les pays européens envisagent l'adoption d'un régime commun pour les licences et les redevances, sur le modèle de celui établi en France, qui permet une grande souplesse pour l'utilisateur. L'ouverture d'une bande de 100 kHz harmonisée constituerait une nouvelle étape pour le développement de l'offre RPS.

2. Les réseaux locaux radioélectriques (RLR)

Les RLR ou RLAN (radio local area network) s'inscrivent dans le cadre des installations n'utilisant pas de fréquences spécifiquement assignées à leur utilisateur et devraient donc être autorisés sur la base de l'article L. 33-3 du code, comme les

⁷⁵ Décision n° 97-137, publiée au J. O. du 9 septembre 1997, P. 13162, après son homologation par arrêté du ministre chargé des télécommunications.

équipements RPS. Cependant, l'exploitation de type de réseau est soumise à une autorisation préalable, en raison de la bande de fréquence utilisée. En effet, les équipements concernés fonctionnent dans la bande 2,4 GHz, attribuée aux Forces armées. Celles-ci imposent une limitation de l'utilisation de la bande harmonisée en Europe (2400 - 2483,5 MHz) à la sous-bande 2446,5 - 2483,5 MHz, assortie de contraintes géographiques. Les besoins de Forces armées concernant essentiellement les zones rurales, leur avis n'est pas requis dans des zones urbaines de 50 000 habitants ou plus. Des dispositions spécifiques sont prévues pour Paris, Lyon et Marseille.

Les chiffres du tableau suivant présentent les autorisations délivrées en matière de réseaux locaux radioélectriques avec la distinction consécutive à la saisine ou non des Forces armées (FA).

	Janvier 97	Février 97	Mars 97	Avril 97
Demandes d'autorisation reçues	14	53	79	18
Autorisations délivrées directement sans avis FA	10	44	60	7
Demandes d'avis transmis aux FA	4	8	19	4
Accord des FA	2	0	5	8
Refus des FA	1	0	0	0
En attente de réponse des FA	1	9	23	19

⁷⁶ Décision n° 97-119, publiée au J.O. du 18 juin 1997, p. 9558.

Mai 97	Juin 97	Juillet 97	Août 97	Sept. 97	Oct. 97	Nov. 97	Déc. 97	Total à fin 97
21	19	26	24	11	22	26	25	338
17	8	14	11	6	16	15	18	226
4	11	12	13	5	6	11	7	104
10	12	21	0	9	6	9	20	102
0	0	0	0	0	0	0	0	1
13	12	3	16	12	12	14	1	1

Si le nombre de refus des Forces armées a été réduit en 1997, les délais liés à l'attente d'une réponse de leur part constitue un handicap sérieux dans le traitement des autorisations de RLR. Celles-ci ne bénéficient pas en France des dispositions harmonisées en Europe, ce qui pénalise tant les professionnels, utilisateurs potentiels, que les fournisseurs.

Une meilleure prise en compte des contraintes économiques dans le cadre des négociations entre les affectataires de ces fréquences (ART et Forces armées) devrait à terme permettre d'assouplir le régime d'autorisation pour les RLR à 2,4 GHz sur la base d'une licence générale d'autorisation. Un tel dispositif sera d'ailleurs appliqué aux réseaux locaux radioélectriques à haute performance (Hiperlan) qui seront autorisés dans la bande 5,15 - 5,25 GHz en 1998. Cependant, à ce stade, les Forces armées ont exclu de revoir rapidement les conditions d'utilisation de la bande 2400 - 2483,5 MHz, identifiée en Europe pour les RLR.

3. Les radioamateurs

On dénombrait en France en 1997, 19 200 radioamateurs titulaires d'une licence et soumis à une taxe d'utilisation de 300 francs par an. Les installations de radioamateurs n'utilisent pas des fréquences spécifiquement assignées à leur utilisateur et sont donc établies librement. relèvent de ces dispositions.

Ces installations sont des stations radioélectriques des services d'amateur, telles que définies au règlement des radiocommunications, ayant pour objet l'instruction individuelle, l'intercommunication et les études techniques, effectuées par des personnes dûment autorisées s'intéressant à la technique de la radioélectricité à titre uniquement personnel et sans intérêt pécuniaire.

Une concertation a été conduite durant deux ans avec les associations de radioamateurs ; elle s'est conclue par la définition d'un dispositif qui a obtenu l'approbation d'une large majorité. Sur cette base, l'Autorité a élaboré un nouveau cadre réglementaire induisant des simplifications importantes, telles que la suppression de la licence annuelle et des enquêtes administratives préalables.

Trois décisions, prises par l'Autorité le 17 décembre 1997, traduisent ce nouveau cadre :

- Une décision d'attribution des bandes de fréquences aux radioamateurs.⁷⁷
- Une décision fixant les conditions d'utilisation des installations de radioamateurs et de délivrance des certificats et des indicatifs d'opérateurs radioamateurs.⁷⁸
- Une décision relative aux programmes d'examen des certificats d'opérateurs radioamateurs.⁷⁹

Ces deux dernières décisions ont été soumises pour homologation au ministre chargé des télécommunications.

Cette nouvelle réglementation introduit les deux niveaux de certificats d'opérateur radioamateur prévus par la recommandation T/R 61-02 de la Conférence européenne des postes et télécommunications (CEPT). Elle crée en outre une classe de certificat d'opérateur radioamateur « novice ». L'Autorité a fait également application des règles de réciprocité prévues par la recommandation T/R 61-01 de la CEPT pour les deux classes de niveau européen. Ces dispositions de réciprocité permettent aux

⁷⁷ Décision n° 97-452, publiée au J.O. du 13 mars 1998, p. 3787.

⁷⁸ Décision n° 97-453, non encore publiée au J.O.

⁷⁹ Décision n° 97-454, non encore publiée au J.O.

radioamateurs français d'utiliser leurs installations de radioamateurs, pour une période inférieure à trois mois, dans les pays européens qui les appliquent également. L'Autorité a étendu de 20 kHz la bande de fréquences des 160 mètres attribuée aux radioamateurs et augmenté la puissance d'émission autorisée des installations de radioamateurs. L'Autorité a également pris en compte la demande des associations de transformer les structures d'examens en trois modules indépendants et complémentaires.

Chapitre 2. L'attribution des ressources en fréquences et en numérotation

La gestion et l'attribution des ressources en fréquences et en numérotation constitue l'une des compétences techniques majeures de l'Autorité. L'introduction d'une concurrence effective dans le secteur des télécommunications suppose en effet l'établissement de mécanismes et de règles qui permettent à l'ensemble des acteurs d'avoir accès à ces ressources essentielles, dans des conditions transparentes et équitables.

2.1. La gestion des fréquences

Dans le domaine des fréquences, l'Autorité de régulation des télécommunications a pour mission d'attribuer les fréquences aux opérateurs et utilisateurs de manière objective, transparente et non discriminatoire⁸⁰. A ce titre elle assure la gestion des bandes de fréquences qui relevaient jusqu'au 31 décembre 1996 du ministre chargé des télécommunications.

L'article 16 de la loi du 26 juillet 1996 prévoit également un partage des compétences entre l'Autorité et le CSA en matière d'attribution des fréquences utilisées par les stations de radio ou de télévision. L'Autorité est chargée d'attribuer les fréquences de transmission sonore et télévisuelle, c'est-à-dire les fréquences utilisées par ces stations pour leurs liaisons radio à l'exception de la diffusion au public (il s'agit par exemple d'une liaison radio entre un studio de télévision et un émetteur local) ; le CSA, qui attribuait les fréquences de transmission jusqu'au 31 décembre 1996, conserve pour sa part la responsabilité de l'attribution des fréquences de radiodiffusion sonore ou de télévision, c'est-à-dire les fréquences utilisées par les stations de radio et de télévision pour diffuser leurs émissions vers le public.

Ces missions se traduisent par l'inscription de l'Autorité en tant qu'affectataire de fréquences dans le tableau national de répartition des bandes de fréquences - annexé

⁸⁰ Article L.36-7 du code.

à l'arrêté du Premier ministre du 24 décembre 1996⁸¹ - qui répartit le spectre des fréquences entre onze autorités et administrations affectataires parmi lesquelles, outre l'ART, figurent par exemple le CSA pour les fréquences de radiodiffusion, les ministères de la Défense ou de l'intérieur. Dans le nouveau cadre institutionnel national de gestion des fréquences créé au 1er janvier 1997, c'est l'Agence nationale des fréquences (ANFR) qui est chargée de mettre en oeuvre la répartition des bandes de fréquences entre organismes affectataires. L'Autorité est membre du Conseil d'administration de l'ANFR et participe à l'ensemble des travaux des commissions consultatives que l'ANFR a mises en place dans des domaines tels que la planification nationale des fréquences ou la préparation des positions françaises dans les instances internationales traitant de fréquences telles l'UIT (Union internationale des télécommunications) et la CEPT (Conférence européenne des postes et télécommunications).

L'Autorité s'est ainsi associée, au sein de la délégation française, aux travaux de la Conférence mondiale des radiocommunications (CMR) qui s'est tenue du 27 octobre au 21 novembre 1997. En tant qu'organisme affectataire de fréquences, l'Autorité se devait d'être présente lors de cet événement afin de veiller à la prise en compte des intérêts des utilisateurs de fréquences sous sa responsabilité. La possibilité, pour de nouveaux acteurs, d'offrir le « *service fixe par satellites non géostationnaires à large bande* » représentait, pour l'Europe et plus particulièrement pour la France, le principal enjeu de cette conférence. La CMR de 1995 avait en effet accordé, pour ce type de service, une exclusivité de fait sur les bandes de fréquences concernées au système Télédésic, développé par les Etats-Unis. C'est cette situation qui a été mise en cause par la Conférence de 1997.

Le développement de ces systèmes satellitaires permettra de transmettre et de recevoir des données informatiques en tout point du globe sans passer par des infrastructures terrestres. C'est pour cette raison qu'il intéresse plus particulièrement les pays en développement, dont les représentants ont largement contribué à la conclusion d'un accord sur l'ouverture de ces services à de nouveaux acteurs.

⁸¹ Arrêté du 24 décembre 1996 portant modification du tableau national de répartition des bandes de fréquences, publié au J.O. du 26 décembre 1996, p. 19119.

L'obtention d'un compromis sur l'ouverture des bandes de fréquences nécessaires à la fourniture de ces services au cours de la Conférence de 1997 constitue incontestablement un succès pour les pays européens. La France, qui est à l'origine des propositions adoptées, a notamment pu renforcer sa position. Elle est en effet présente sur ce segment grâce au système Skybridge, développé en particulier par Alcatel. L'Autorité a participé à la préparation et à la défense de la position française au cours des négociations, notamment sur ce point essentiel pour notre pays.

La CMR 1997 a également fixé l'ordre du jour de la prochaine conférence, qui se tiendra en 1999. L'attribution mondiale de bandes de fréquences en vue de l'introduction de la troisième génération de radiocommunications mobiles (connue sous le nom d'IMT 2000 au plan mondial et d'UMTS au plan européen) constitue l'un des points essentiels de cet ordre du jour.

L'activité d'attribution des fréquences aux opérateurs et utilisateurs s'est traduite en 1997 d'une part par la poursuite des travaux conduits auparavant par la direction générale des postes et télécommunications dans ce domaine et leur adaptation au cadre juridique de l'Autorité, d'autre part par le lancement de nouveaux chantiers. Sur le premier point, il convient de citer l'élaboration d'un schéma directeur pour l'utilisation des bandes de fréquences du service fixe, présenté à la Commission consultative des radiocommunications au mois de novembre 1997 ainsi que la préparation d'un système de coordination des fréquences de transmission par faisceaux hertziens ou par satellite qui sont partagées entre différents utilisateurs. Sur le second point, l'Autorité a mis en oeuvre le transfert des compétences du CSA en matière de gestion des fréquences de transmission sonore et télévisuelle : elle a présenté au mois d'octobre 1997, lors de la première réunion de la Commission consultative des radiocommunications de l'année, un schéma général d'attribution des fréquences de transmission sonore et télévisuelle (fréquences pour liaisons audiovisuelles d'infrastructure et pour liaisons de reportage temporaires).

Dans la pratique, l'activité de gestion des fréquences de l'Autorité s'est traduite en 1997 par une dizaine de décisions dont plusieurs attributions :

- **aux opérateurs de télécommunications** : 2 canaux dans la bande des 23 GHz (faisceaux hertziens) ont été attribués à France Télécom Mobiles, un complément de fréquences dans la bande GSM 900 à la Société Réunionnaise du Radiotéléphone, des fréquences DECT à Cegetel Entreprises (la Défense).
- **à des utilisateurs temporaires** (expérimentations techniques) : des fréquences DECT ont été attribuées à France Télécom et TRT, des fréquences dans la bande des 10 GHz à France Télécom (expérimentation boucle locale radio), des fréquences GSM 900 à Bouygues Télécom (validation de l'outil HCM), des fréquences dans la bande des 2 GHz à Motorola (expérimentation UMTS), des fréquences dans la bande des 900 MHz à France Télécom Mobiles en Guadeloupe (expérimentation CDMA).

Dans le domaine des liaisons de transmission de programmes de radiodiffusion sonore, qui correspondent à des liaisons d'infrastructure entre studios et émetteurs pour les radios locales, l'Autorité a adopté une décision fixant les conditions techniques et d'exploitation pour ce type de liaisons. Elle a également adopté les premières décisions individuelles d'attribution de fréquences pour des radios locales, ou pour Télédiffusion de France lorsqu'il s'agit de sociétés nationales de programmes telles que Radio France.

L'Autorité a par ailleurs travaillé en concertation avec la profession à la mise en place de procédures d'attribution de fréquences pour les liaisons de reportage - reportages sonores et vidéo reportages - et en particulier pour les applications utilisant des microphones sans fil.

2.2. La gestion du plan national de numérotation

A. Le cadre législatif

La loi du 26 juillet 1996 a confié à l'Autorité la responsabilité de l'établissement et de la gestion du plan national de numérotation, ainsi que l'attribution des ressources en numérotation.⁸²

Le code précise ainsi que le plan national de numérotation est établi par l'Autorité et géré sous son contrôle, de manière à garantir aux utilisateurs un accès égal et simple aux différents réseaux et services.

L'Autorité est également chargée d'attribuer aux opérateurs des préfixes et des numéros ou blocs de numéros dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires. Le paiement, par les opérateurs, d'une redevance, dont le montant a été fixé par un décret en Conseil d'Etat et par un arrêté⁸³, permet de couvrir les coûts de gestion du plan de numérotation et le contrôle de son utilisation.

Les conditions d'utilisation de ces ressources en numérotation sont précisées selon le cas, soit par le cahier des charges de l'opérateur, soit par la décision qui lui est notifiée par l'Autorité.

La loi définit également les conditions d'utilisation des ressources attribuées : celles-ci ne peuvent être protégées par un droit de propriété industrielle ou intellectuelle, elles sont incessibles et ne peuvent faire l'objet d'un transfert qu'après accord de l'Autorité, qui est chargée de veiller à la bonne utilisation des numéros attribués.⁸⁴

⁸² Articles L. 34-10 et L. 36-7 du code.

⁸³ Décret n° 96-1224 du 27 décembre 1996 relatif aux redevances dues pour les frais de gestion du plan national de numérotation et de contrôle de son utilisation, publié au J.O. du 31 décembre 1996, p. 19685 ; arrêté du 30 décembre 1997 établissant la valeur du coefficient qui fixe l'assiette des redevances pour le coût de gestion de la numérotation, publié au J.O. du 31 décembre 1997, p. 19438.

⁸⁴ L'ensemble de ces dispositions est prévu par l'article L. 34-10 du code, l'article L. 36-7 reprenant les compétences générales de l'Autorité en ce qui concerne l'attribution des ressources en fréquences et en numérotation, ainsi que l'établissement et la gestion du plan national de numérotation.

Depuis sa création, l'Autorité met en oeuvre le plan national de numérotation qui est entré en vigueur en octobre 1996. Ce plan a introduit la numérotation à dix chiffres, dont est notamment issu le principe de la sélection du transporteur longue distance soit par un chiffre unique, soit par un préfixe à quatre chiffres.

L'Autorité établit les règles de fonctionnement de ce plan national de numérotation et attribue les ressources nécessaires à l'exercice d'une concurrence équitable.

B. Le champ des décisions de l'Autorité

En 1997, l'Autorité a procédé à l'élaboration des règles de gestion du plan national de numérotation et a pris, au cours de l'année, plus de cinquante décisions portant sur la numérotation. On peut distinguer :

- des décisions de portée générale, relatives aux modalités de suppression de la numérotation à 8 chiffres,⁸⁵ à l'ouverture du bloc de numéros commençant par 0860 pour certains services d'accès à Internet,⁸⁶ ou aux modalités d'attribution des préfixes de sélection d'un réseau de transport,⁸⁷ etc. ;
- des décisions relatives à la gestion des diverses ressources de numérotation : la confirmation de l'attribution à France Télécom des ressources de numérotation utilisées avant le 1er janvier 1997,⁸⁸ la réservation de numéros courts (3639) à Télécom Développement⁸⁹, l'attribution de numéros géographiques à Belgacom Téléport,⁹⁰ etc.

⁸⁵ Décision n° 97-16 du 5 mars 1997 portant sur les modalités d'arrêt de la numérotation à 8 chiffres, mentionnée au J.O. du 22 avril 1997, p. 6096.

⁸⁶ Décision n° 97-365 du 23 octobre 1997, mentionnée au J.O. du 11 décembre 1997, p. 17886.

⁸⁷ Décision n° 97-277 du 12 septembre 1997 relative à l'attribution des préfixes de sélection d'un réseau de transport à quatre chiffres et au format des appels correspondants, publiée au J.O. du 6 décembre 1997, p. 17670.

⁸⁸ Décision n° 97-183 du 2 juillet 1997, mentionnée au J.O. du 21 février 1998, p. 2767.

⁸⁹ Décision n° 97-336 du 8 octobre 1997, mentionnée au J.O. du 11 décembre 1997, p. 17886.

⁹⁰ Décision n° 97-140 du 28 mai 1997, mentionnée au J.O. du 18 juin 1997, p. 9558.

L'action de l'Autorité est étroitement articulée avec son environnement national, européen et international. Au niveau communautaire et international, l'Autorité a participé activement aux différents comités et groupes techniques ou réglementaires traitant de numérotation (ECTRA, ENF, ETSI, UIT-T etc.⁹¹). En début d'année, elle a très largement contribué, par l'intermédiaire du SGCI⁹², à l'élaboration de la réponse française au Livre Vert de la Commission européenne « *Sur une politique de numérotation dans le domaine des services de télécommunications en Europe* », ainsi qu'au suivi de sa mise en œuvre, en particulier lors des discussions sur le projet de directive modifiant, sur la sélection d'un réseau de transport et la portabilité du numéro, la directive 97/33/CE relative à l'interconnexion.

C. La sélection du transporteur et la portabilité du numéro

Ces deux mécanismes sont des facteurs importants du développement de la concurrence. Celle-ci sera d'abord effective sur le marché des communications longue distance. Il convenait donc de prévoir un dispositif permettant à l'abonné de choisir son opérateur longue distance. Si le marché des communications locales (la boucle locale) est également ouvert à la concurrence depuis le 1er janvier 1998, l'arrivée de nouveaux opérateurs sur ce segment du marché sera plus lente, en raison du coût et de la durée de déploiement de leurs réseaux. Dans cette perspective, un mécanisme permettant aux abonnés de changer d'opérateur tout en conservant leur numéro a été mis en place.

1. La sélection du transporteur longue distance

Le mécanisme de sélection du transporteur longue distance permet à un abonné de choisir le réseau de transport qui acheminera ses appels « longue distance », nationaux et internationaux, sans changer d'opérateur de boucle locale. Pour ce faire, deux solutions, non exclusives l'une de l'autre, peuvent être envisagées :

- un dispositif permettant d'orienter à chaque appel la communication vers le réseau de transport choisi (sélection appel par appel) ;

⁹¹ cf. deuxième partie, chapitre 9 pour la définition de ces sigles.

- un dispositif qui oriente l'ensemble des communications longue distance effectuées par l'abonné vers le transporteur de son choix, lui évitant ainsi une opération spécifique à chacun de ses appels (présélection du transporteur).

Il s'agit donc d'un facteur essentiel pour l'ouverture à la concurrence de ce segment de marché, permettant aux nouveaux acteurs du transport longue distance d'offrir leur services à des clients qu'ils ne raccordent pas directement à leur réseau.

Les discussions en cours à l'échelon européen, dans le cadre de la préparation du projet de directive modifiant la directive 97/33/CE, ont conduit à l'adoption, par le Conseil des ministres, d'une position commune prévoyant l'introduction de la présélection au plus tard au 1er janvier 2000. Dans l'intervalle, les Etats membres ont prévus des dispositifs de sélection « appel par appel » dont les modalités sont fonction du plan de numérotation mis en oeuvre dans chaque pays.

La sélection du transporteur est ainsi introduite en deux étapes dans notre pays, conformément aux principes annoncés en octobre 1996 par le ministre chargé des télécommunications pour tenir compte du plan de numérotation ayant établi la numérotation à 10 chiffres :

- Au 1er janvier 1998, deux dispositifs de sélection du transporteur « appel par appel » ont été mis en place :

Pour chaque appel longue distance, le client peut indiquer le réseau de transport choisi :

-soit en composant, à la place du zéro figurant en tête du numéro composé, un chiffre (dit chiffre « E ») correspondant à l'opérateur longue distance qu'il a choisi ;

⁹² Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne.

-soit en composant un préfixe à quatre chiffres (de type 16XY), correspondant également à l'opérateur de son choix, avant de composer le numéro à dix chiffres de son correspondant.

Pour les appels internationaux, des choix analogues peuvent être faits : au lieu de composer le préfixe 00 suivi de l'indicatif du pays et du numéro de son correspondant, l'abonné peut, soit remplacer le premier des deux zéros par le chiffre « E » correspondant à l'opérateur choisi (par exemple, vers Londres : E0 44 171 XXX), soit composer le préfixe à quatre chiffres avant le préfixe 00 nécessaire pour obtenir une communication internationale (par exemple 16XY 00 44 171 XXX).

La coexistence de deux dispositifs ayant la même fonction s'explique par le nombre limité de valeurs disponibles pour le chiffre « E » de sélection. Celui-ci ne peut en effet prendre que sept valeurs (cf. deuxième partie, chapitre 1).

- Au 1er janvier 2000, la présélection sera introduite :

Chaque abonné pourra indiquer à son opérateur local son choix préférentiel de réseau de transport longue distance. C'est vers ce réseau que toutes les communications longue distance seront aiguillées, en l'absence d'indication explicite de la part de l'abonné, via le mécanisme de sélection « appel par appel » qui sera toujours disponible.

Le mécanisme de présélection est le mécanisme le plus simple pour le consommateur. Il est aussi le plus efficace en termes d'ouverture du marché. Son introduction synchronisée dans les pays de l'Union a été l'un des points de discussion majeurs lors des négociations sur le projet de directive.

La mise en place des mécanismes de sélection de transporteur par le chiffre « E » a également entraîné la suppression définitive de la possibilité de numéroté à 8 chiffres à l'intérieur d'une zone de numérotation, qui avait été conservée de façon temporaire après le 18 octobre 1996 (date de mise en place du nouveau plan de numérotation) pour permettre la mise à jour des terminaux monétiques et de

télesurveillance. Cette opération , engagée en février 1997 s'est achevée sans encombre le 21 novembre 1997.

Par ailleurs, un certain nombre de commutateurs⁹³ anciens, dits de « première génération », installés sur le réseau de France Télécom, n'ont pu être ouverts à l'interconnexion : ils ne permettent donc pas d'accéder à la sélection du transporteur longue distance dans les mêmes conditions que sur le reste du réseau, c'est à dire en composant le chiffre unique de sélection.

Les commutateurs concernés, dont les contraintes techniques ont été prises en compte lors de l'approbation du catalogue d'interconnexion par l'Autorité, représentent environ 1,8 million de lignes, soit 5,6% de l'ensemble des abonnés. En Ile-de-France, ils représentent 395.000 lignes, soit 6,4% des abonnés de cette région. Ils sont appelés à disparaître d'ici l'an 2.000, en fonction du calendrier d'investissement de France Télécom.

Afin de remédier à cette situation temporaire, l'Autorité a mis en place une solution technique transitoire permettant d'acheminer l'appel en deux temps : l'abonné compose d'abord un numéro court à quatre chiffres de type « 36PQ » ou « 30PQ », qui le fait accéder à un message de l'opérateur titulaire de ce numéro court. Il compose alors le numéro à dix chiffres du correspondant appelé.

A titre d'exemple, le numéro court 3639 a été réservé à Cegetel, par décision de l'Autorité du 8 octobre 1997. Ainsi , un abonné qui souhaite appeler le 01 40 47 70 01 en passant par Cegetel :

- s'il est rattaché à un commutateur moderne, compose le 71 40 47 70 01 ;
- s'il est rattaché à un commutateur de première génération, composera le 3639 puis, après le message de l'opérateur, le 01 40 47 70 01.

2. La portabilité du numéro

⁹³ Les commutateurs sont des dispositifs de tri des appel installés sur les réseaux de télécommunications. Ils permettent d'orienter de manière automatique les appels passés par l'ensemble des abonnés.

La portabilité du numéro constitue l'un des dispositifs techniques essentiels à l'introduction de la concurrence sur la boucle locale. Elle permet à un abonné de conserver son numéro s'il change d'opérateur de boucle locale (c'est-à-dire l'opérateur auquel il est abonné et qui a installé sa ligne) ou de localisation géographique, sans modification des conditions d'appel de cet abonné par ses correspondants.

La loi du 26 juillet 1996 prévoit la mise en oeuvre de la portabilité en deux étapes⁹⁴ :

- Depuis le 1er janvier 1998, tout utilisateur a la possibilité technique de changer d'opérateur de boucle locale en conservant son numéro, s'il ne change pas d'implantation géographique. L'utilisation de cette possibilité, encore peu développée dans la mesure où France Télécom demeure, dans la plupart des cas, le seul opérateur de boucle locale, est appelée à s'accroître avec l'arrivée de nouveaux opérateurs sur ce segment du marché. Cette portabilité « opérateur », qui ne s'applique qu'aux numéros géographiques fixes (commençant par 01, 02, 03, 04 ou 05), représente un élément important de l'introduction de la concurrence sur la boucle locale, car de nombreuses études ont montré que le fait de changer de numéro pour changer d'opérateur est un frein important pour les consommateurs.
- A partir du 1er janvier 2001, tout utilisateur pourra obtenir auprès de son opérateur un numéro non géographique (c'est-à-dire un numéro ne commençant pas par 01, 02, 03, 04 ou 05) lui permettant de changer indifféremment d'opérateur et de localisation géographique. La mise en oeuvre effective de cette possibilité technique est toutefois subordonnée à l'existence d'une concurrence réelle sur le marché de la boucle locale à cette date.

Les modalités d'application de la portabilité « opérateur » ont nécessité des discussions complexes sur les plans technique et financier entre l'Autorité et les différents opérateurs et industriels. Une solution satisfaisante, en termes de capacité et

⁹⁴ Article L.34-10 du code.

de qualité de service a été définie et a fait l'objet d'une approbation dans le cadre des compléments du catalogue d'interconnexion de France Télécom⁹⁵.

Des discussions complémentaires sont également en cours afin de :

- définir les solutions envisagées pour la portabilité généralisée au 1er janvier 2001, le dispositif appliqué depuis le 1er janvier 1998 n'étant pas optimal pour la gestion de la portabilité géographique ;
- mettre en oeuvre la portabilité « opérateur » pour les numéros Libre Appel (commençant par 0800), c'est-à-dire les numéros gratuits pour l'appelant.

D. Le comité consultatif de la numérotation

S'inscrivant dans le cadre des discussions communautaires et internationales, l'action du régulateur en matière de numérotation est mise en oeuvre en concertation avec l'ensemble des acteurs du secteur, au sein du comité consultatif de la numérotation.

Ce comité est un groupe de concertation informel, présidé par l'Autorité et réunissant l'ensemble des acteurs du secteurs, opérateurs, prestataires de service, industriels, utilisateurs, concernés par la numérotation. Ce groupe a été créé par la direction générale des postes et télécommunications, à la suite de la consultation organisée en 1993 pour préparer le changement de plan de numérotation entré en vigueur le 18 octobre 1996. Son action s'est naturellement prolongée après cette date et il est, dans le cadre français, devenu le lieu privilégié de préparation de la politique de l'Autorité en matière de numérotation.

⁹⁵ Deux solutions étaient envisagées :

-une solution inspirée du transfert d'appel, qui permet déjà à tout abonné de transférer les communications qui lui sont destinées vers un numéro différent du sien. Cette solution n'a pas été retenue en raison de sa lourdeur technique et des limites qu'elle imposait en termes de capacité.

-une solution de type « réacheminement sur gestion d'abonné avec numéro d'annuaire préfixé ». Elle permet, grâce à un système de renvoi d'appel, couplé avec un préfixe spécifique composé par le

Il s'est réuni au cours de l'année 1997 à six reprises en séance plénière, en sus des réunions de ses sous-groupes chargés de traiter des points particuliers :

- organisation des échanges d'information sur la gestion des numéros dans un contexte multi-opérateurs ;
- portabilité ;
- rationalisation de la gestion des numéros non-géographiques (commençant par 08) et des numéros courts à 4 chiffres (commençant par 3) ;
- sélection du transporteur.

E. Les règles de gestion du plan national de numérotation

Ces règles de gestion précisent les dispositions de l'article L.34-10 du code. Elles sont destinées à informer l'ensemble des acteurs de l'application que fera l'Autorité des différents textes et des principes selon lesquels elle procédera à l'attribution des différentes catégories de numéros.

Les premiers travaux portant sur ces règles de gestion ont été menés par la direction générale des postes et télécommunications en 1995 et 1996, dans le cadre des groupes de travail du comité consultatif de la numérotation, antérieurement à la loi du 26 juillet 1996. Ils se sont poursuivis en 1997 au sein de ce comité, dont les participants ont été régulièrement informés, consultés et invités à contribuer sur les versions successives du document.

La numérotation est un domaine sur lequel la loi accorde à l'Autorité une responsabilité entière et dont les implications sont multiples pour :

- le consommateur, utilisateur final des numéros ;
- les opérateurs de télécommunications, qui ont besoin de cette ressource rare afin de développer des services et du trafic ;

commutateur, d'orienter les communications sur un commutateur donné, en l'occurrence celui du nouvel opérateur auquel l'utilisateur s'est abonné. C'est cette solution qui a été choisie.

- les industriels, qui doivent assurer la conception et la fabrication des équipements et des logiciels.

C'est pourquoi l'Autorité s'est attachée à apporter aux acteurs la visibilité et la transparence nécessaires à l'amélioration des conditions d'utilisation des ressources en numérotation. Le processus de concertation mis en place a également permis à l'ensemble des acteurs d'être associés à la mise en place de dispositifs souvent complexes.

C'est dans cet esprit que les règles de gestion adoptées par l'Autorité définissent les procédures elles-mêmes (de réservation, d'attribution, de contrôle, d'abrogation, de publication...) qui, en concrétisant les dispositions générales de la loi, établissent le cadre de travail pour l'instruction des demandes de numérotation.

Afin de favoriser le développement et l'innovation des services de télécommunications, les règles de gestion prévoient également, pour tous les opérateurs, un accès égal :

- aux numéros courts à 4 chiffres commençant par 36 ou 32 ;
- aux numéros courts à 4 chiffres commençant par 30 ou 31 ;
- aux numéros non-géographiques qui commencent par 08.

Ces règles, qui ont été appliquées par anticipation au cours de l'année 1997, ont été approuvées par le collège de l'Autorité le 3 février 1998⁹⁶, après consultation de la Commission consultative des réseaux et services de télécommunications. Elles évolueront en fonction des besoins et de l'expérience acquise en 1998.

Elles seront complétées par les décisions de gestion du plan de numérotation lui-même, définissant les conditions d'ouverture de tranches nouvelles du plan⁹⁷.

⁹⁶ Décision n° 98-75, publiée au J.O. du 23 mars 1998, p. 4323.

F. Les travaux futurs

Dans le domaine de la numérotation, les discussions engagées dès 1997 avec l'ensemble des acteurs ont conduit à définir trois axes de travail prioritaires pour l'Autorité en 1998 :

- Même s'il ne constitue pas une obligation légale, le principe de l'introduction d'un mécanisme de portabilité pour les numéros du service Libre Appel (numéros commençant par 0800) a fait l'objet d'un large accord. L'application de ce principe suppose la mise en place d'un dispositif complexe, fondé sur l'utilisation d'une base de données centrale contenant les informations relatives à tous les numéros 0800. Les travaux engagés en 1997 par l'Autorité avec le concours des opérateurs devrait s'achever par une mise en service au cours du deuxième semestre 1998.
- Les études portant sur la mise en oeuvre d'un service de portabilité géographique au 1^{er} janvier 2001 ont été engagées en 1998, ainsi que la loi le prévoit.
- La rationalisation de la gestion des numéros non-géographiques (numéros commençant par 08), engagée en 1997 au sein du comité consultatif de la numérotation, se poursuivra en 1998. Il s'agit d'organiser l'attribution de certaines catégories de numéros en fonction de la nature des services proposés et des tarifs de ces services, afin de rendre le marché plus lisible pour les utilisateurs et les fournisseurs de services.

Ainsi, par exemple, les numéros commençant par 080B, 081B ou 082B pourraient être réservés aux services « à coûts partagés » entre l'appelant et l'appelé, tels que les numéros Libre Appel de type « numéro vert », les « numéros Indigo » etc., dont le coût est faible pour l'appelant. Le regroupement de l'ensemble de ces services par catégories de numéros permettra notamment aux utilisateurs d'identifier ces numéros comme étant des numéros à faible coût pour l'appelant.

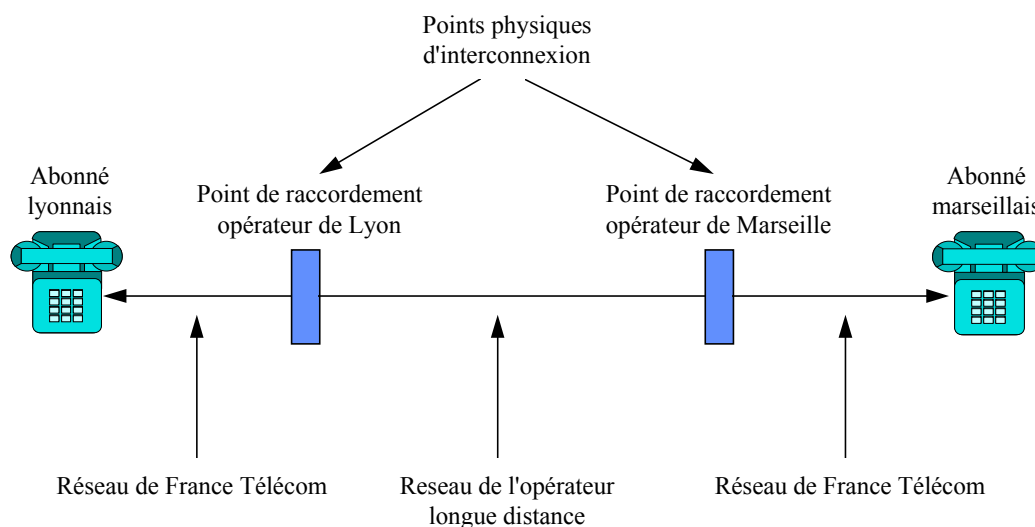
⁹⁷ à l'instar de la décision n°97-365 du 23 octobre 1997, réservant le bloc de numéros commençant par 0860 à certains services d'accès à Internet

Chapitre 3. L'interconnexion

L'interconnexion c'est-à-dire le raccordement des différents réseaux de télécommunications entre eux pour permettre à l'ensemble des utilisateurs de communiquer librement, est l'une des conditions techniques essentielles de la concurrence sur le marché des communications longue distance. Ainsi, l'interconnexion entre les réseaux longue distance des nouveaux opérateurs et la partie locale du réseau de France Télécom est indispensable pour acheminer les communications des clients de ces nouveaux opérateurs sur l'ensemble de la distance couverte.

Un abonné lyonnais appelle par exemple un correspondant à Marseille, en utilisant le réseau d'un nouvel opérateur longue distance ; sa communication sera acheminée d'abord par France Télécom, entre son poste d'abonné et le point physique d'interconnexion entre les deux réseaux situé à proximité de son domicile ; sur la distance qui sépare le point physique d'interconnexion de Lyon et celui de Marseille, la communication sera acheminée par le nouvel opérateur ; enfin, sur sa partie terminale, entre le point physique d'interconnexion de Marseille et le poste du correspondant, la communication sera à nouveau acheminée par France Télécom. Ainsi, l'interconnexion permet l'acheminement des communications entre l'ensemble des utilisateurs.

L'interconnexion : l'exemple d'une communication entre Lyon et Marseille



Sur le plan juridique, la loi de réglementation des télécommunications précise que l'interconnexion recouvre deux catégories de prestations⁹⁸ :

- d'une part « *les prestations réciproques offertes par deux exploitants de réseaux ouverts au public qui permettent à l'ensemble des utilisateurs de communiquer librement entre eux, quels que soient les réseaux auxquels ils sont raccordés ou les services qu'ils utilisent* ».
- d'autre part « *les prestations d'accès au réseau offertes dans le même objet par un exploitant de réseau ouvert au public à un prestataire de service téléphonique au public* ».

En revanche, les prestations d'accès au réseau offertes par un exploitant de réseau ouvert au public aux fournisseurs de services de télécommunications autres que le service téléphonique au public, ainsi qu'aux fournisseurs de services de

⁹⁸ Article L. 32 du code. Le régime de l'accès au réseau se distingue de celui de l'accès spécial en ce que ce dernier correspond à des conditions techniques ou tarifaires non publiées.

communication audiovisuelle ne relèvent pas du régime de l'interconnexion mais de celui de l'accès au réseau ou de l'accès spécial au réseau.⁹⁹

3.1. Le cadre législatif et réglementaire

La régulation de l'interconnexion constitue l'une des composantes essentielles du cadre concurrentiel. La loi de réglementation des télécommunications a prévu des dispositions importantes dans ce domaine. Elle est complétée par un décret relatif à l'interconnexion.

A. La loi fixe les droits et obligations des opérateurs en matière d'interconnexion.¹⁰⁰

Les exploitants de réseaux ouverts au public sont tenus de faire droit dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, aux demandes raisonnables d'interconnexion des autres opérateurs de réseaux ouverts au public et des prestataires de service téléphonique au public.

En outre, les opérateurs considérés comme « puissants »¹⁰¹ et désignés comme tels par l'Autorité de régulation des télécommunications sont soumis à des obligations renforcées en la matière : ils doivent publier une offre, appelée catalogue d'interconnexion, décrivant les principaux services d'interconnexion ainsi que les prix associés. Ce catalogue contient des conditions différentes pour répondre, d'une part, aux besoins d'interconnexion des exploitants de réseaux ouverts au public et, d'autre part, aux besoins d'interconnexion des fournisseurs de service téléphonique au public.

Enfin, la loi prévoit que les tarifs d'interconnexion de ces opérateurs doivent être fondés sur les coûts. Sur ce point, le décret relatif à l'interconnexion du 3 mars

⁹⁹ dans des conditions prévues par l'article L. 34-8 du code.

¹⁰⁰ Ces dispositions sont prévues aux articles L. 34-8 et L. 36-7 (7°) du code.

¹⁰¹ C'est-à-dire les opérateurs de réseaux exerçant une influence significative sur un marché pertinent du secteur des télécommunications concerné par les dispositions de l'article L. 34-8 (II) selon les critères définis par le septième alinéa de l'article L. 36-7 et précisés ci-après.

1997¹⁰² précise les dispositions de la loi, celle-ci prévoyant simplement que « *les tarifs d'interconnexion rémunèrent l'usage effectif du réseau de transport et de desserte, et reflètent les coûts correspondants* ».

Ainsi, selon le décret, « *à partir des tarifs 1997, tant que l'Autorité n'aura pas arrêté une autre méthode, les tarifs d'interconnexion pour une année donnée sont fondés sur les coûts moyens comptables prévisionnels pertinents pour l'année considérée, évalués par l'Autorité en prenant aussi en compte :*

- *l'efficacité des nouveaux investissements réalisés ou prévus par l'opérateur au regard des meilleures technologies industriellement disponibles ;*
- *les références internationales en matière de tarifs et de coûts d'interconnexion. »*

Le décret prévoit que, dans un deuxième temps, l'Autorité définira, après concertation au sein du Comité de l'interconnexion (cf. deuxième partie, chapitre 10) et consultation publique, une méthode tendant vers une meilleure efficacité à long terme des coûts pris en compte que celle résultant de cette méthode initiale, en s'appuyant sur la comparaison de résultats technico-économiques et de modèles fondés sur la comptabilité de l'opérateur, et en maintenant la référence aux comparaisons internationales.

B. La loi confère à l'Autorité de régulation des télécommunications un rôle central en matière de régulation de l'interconnexion.

Le code prévoit ainsi que l'Autorité établit, après avis du Conseil de la concurrence, la liste des opérateurs considérés comme puissants, qui sont soumis à l'obligation de publier un catalogue d'interconnexion. Est présumé puissant tout opérateur qui détient une part supérieure à 25% d'un marché pertinent de télécommunications concerné par les dispositions de l'article L. 34-8 (II)¹⁰³. Pour établir cette liste, l'Autorité tient également compte du chiffre d'affaires de l'opérateur

¹⁰² Décret n° 97-188, publié au J.O. du 4 mars 1997, p. 3439.

¹⁰³ c'est-à-dire d'un marché concerné par l'obligation de publier un catalogue d'interconnexion (cf. encadré n° 7).

par rapport à la taille du marché, de son contrôle des moyens d'accès à l'utilisateur final, de son accès aux ressources financières et de son expérience du marché¹⁰⁴.

L'Autorité a arrêté le 19 novembre 1997¹⁰⁵ la liste des opérateurs puissants, après consultation du Conseil de la concurrence. Seule France Télécom est inscrite sur cette liste pour 1998.

L'Autorité est chargée d'approuver le catalogue d'interconnexion de ces opérateurs¹⁰⁶ et peut également, lorsque cela est indispensable pour garantir l'égalité des conditions de concurrence ou l'interopérabilité des services, après avis du Conseil de la concurrence, demander la modification des conventions d'interconnexion.¹⁰⁷

C'est notamment pour appliquer l'ensemble de ces dispositions que la loi a chargé l'Autorité de définir « *les prescriptions applicables aux conditions techniques et financières d'interconnexion* ». ¹⁰⁸

Elle peut enfin être saisie d'une demande de règlement des différends « *en cas de refus d'interconnexion, d'échec des négociations commerciales ou de désaccord sur la conclusion ou l'exécution d'une convention d'interconnexion ou d'accès à un réseau* »¹⁰⁹. Ses décisions de règlement des différends peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour d'appel de Paris. Ce recours n'est pas suspensif.

S'agissant des dispositions réglementaires, l'Autorité arrête, après consultation du Comité de l'interconnexion, la liste des services et fonctionnalités complémentaires et avancés devant figurer au catalogue des opérateurs puissants.¹¹⁰

En outre, elle « *peut définir les conditions de décroissance pluriannuelle des tarifs d'interconnexion de façon à inciter à l'efficacité économique au regard des références internationales en matière de tarifs et de coûts d'interconnexion* ». ¹¹¹

¹⁰⁴ Septième alinéa de l'article L. 36-7 du code.

¹⁰⁵ Décision n° 97-412, publiée au J.O. du 4 janvier 1998, p. 218.

¹⁰⁶ Article L. 34-8 (II) du code.

¹⁰⁷ Article L. 34-8 (II) du code.

¹⁰⁸ Article L. 36-6 et L. 34-8 du code.

¹⁰⁹ Article L. 36-8 du code.

¹¹⁰ Article D. 99-16 du code, dans sa rédaction issue du décret du 3 mars 1997.

¹¹¹ Article D. 99-19 du code, dans sa rédaction issue du décret du 3 mars 1997.

Encadré n° 7 : La notion de marché pertinent

L'article L. 36-7 (7°) précise que l'Autorité établit chaque année la liste des opérateurs considérés comme exerçant une influence significative **sur un marché pertinent** du secteur des télécommunications concerné par les dispositions de l'article L. 34-8 (II), c'est-à-dire concerné par l'obligation de publier un catalogue d'interconnexion.

Dans sa décision du 19 novembre 1997, l'Autorité a considéré que les dispositions législatives conduisent à inscrire sur cette liste les opérateurs « qui sont en mesure d'exercer une influence significative sur l'équilibre des relations d'interconnexion entre opérateurs ». Le marché pertinent retenu en l'espèce est donc le marché de l'interconnexion.

Plus généralement, la notion de marché pertinent a été forgée par le droit de la concurrence pour apprécier le marché pris en compte dans la définition des pratiques anticoncurrentielles, et notamment les abus de position dominante.

Ainsi, pour une entreprise donnée produisant un bien ou un service donné, **le marché pertinent comprend les produits ou services offerts par l'entreprise en cause ainsi que les produits ou services substituables et géographiquement accessibles pour les clients de cette entreprise.**

Cette définition, qui s'appuie sur **le concept de substituabilité**, est communément admise. Elle a été reprise, au moins dans son esprit, par la jurisprudence communautaire.

L'importance de **la composante géographique** du marché pertinent mérite également d'être soulignée. La substituabilité des produits entre eux peut être mise en cause par le coût de transport en cas d'éloignement trop important. C'est pourquoi, la jurisprudence américaine fait de cette composante un facteur déterminant pour définir un marché pertinent.

Dans le cadre de la libéralisation européenne des télécommunications, **la notion de marché pertinent est donc essentielle à la définition même de l'exercice loyal de la concurrence.** En effet, les différentes autorités réglementaires (autorités indépendantes chargées de la régulation et de la concurrence, Commission européenne) doivent pouvoir disposer de critères communs pour définir les marchés pertinents et ainsi apprécier dans les mêmes termes les pratiques anticoncurrentielles.

C'est pourquoi **l'Autorité s'est engagée dans un effort de définition des marchés pertinents** qui tienne compte notamment des acquis du droit communautaire et de la pratique du Conseil de la concurrence.

3.2. L'avis du 21 février 1997 sur le projet de décret relatif à l'interconnexion

L'Autorité a rendu le 21 février 1997 un avis sur le projet de décret relatif à l'interconnexion que lui avait soumis le Gouvernement¹¹². Après un processus de concertation approfondie au cours duquel elle a auditionné les principaux opérateurs, les associations professionnelles concernées, ainsi que le président du groupe d'expertise économique ayant rendu un rapport sur ce sujet en 1996, l'Autorité a émis un avis favorable sur le projet de décret sous réserve de la prise en compte des modifications qu'elle a proposées. Ces remarques avaient principalement pour objet :

- de préciser les dispositions relatives aux liaisons louées ;
- de renforcer les dispositions prévues en matière de séparation comptable et de non-discrimination s'appliquant aux opérateurs désignés comme puissants sur le marché ;
- d'adapter les dispositions proposées en matière de dégroupage des offres d'interconnexion de ces opérateurs, notamment en ce qui concerne les points physiques des réseaux de ces opérateurs où l'interconnexion devrait pouvoir être réalisée : elle a en particulier réaffirmé le principe de l'accès aux commutateurs d'abonnés de ces opérateurs ;
- de clarifier les méthodes successives qu'elle utilisera pour évaluer les tarifs d'interconnexion des opérateurs désignés comme puissants sur le marché : elle a réaffirmé que, dans la "méthode initiale", l'évaluation des tarifs d'interconnexion devrait s'appuyer sur les coûts comptables prévisionnels pertinents de ces opérateurs en prenant en compte les références internationales en matière de coûts d'interconnexion.

Le Gouvernement a suivi l'essentiel de ces recommandations et le décret sur l'interconnexion a été publié au *Journal officiel* le 4 mars 1997.

¹¹² Avis n° 97-9, publié au J.O. du 4 mars 1997, p. 3454.

3.3. L’approbation du catalogue d’interconnexion

Le décret relatif à l’interconnexion a prévu, en cohérence avec la directive 96/19/CE de la Commission européenne du 13 mars 1996 modifiant la directive 90/388/CEE en ce qui concerne la réalisation de la pleine concurrence sur le marché des télécommunications, que le catalogue d’interconnexion des opérateurs puissants devait être publié avant le 1er juillet 1997.

Néanmoins, pour répondre aux attentes des opérateurs, tant des nouveaux entrants que de France Télécom, l’Autorité de régulation des télécommunications a arrêté un programme de travail permettant l’approbation d’une première version du catalogue d’interconnexion de France Télécom, comprenant la plupart des services d’interconnexion prévus par le décret, avant cette échéance. Elle a ainsi été en mesure d’approuver le 9 avril 1997,¹¹³ après consultation des opérateurs concernés, les principales composantes du catalogue d’interconnexion de France Télécom pour l’année 1998.

Cette première partie du catalogue a été précisée et complétée par une décision de l’Autorité en date du 30 juillet 1997¹¹⁴ approuvant un certain nombre de compléments pour 1998 et notamment l’offre d’interconnexion destinée aux fournisseurs de service téléphonique au public.

Le catalogue d’interconnexion ainsi complété permet un large éventail de services de télécommunications. Il comprend l’essentiel des prestations et éléments énumérés par le décret du 3 mars 1997,¹¹⁵ accompagnés des tarifs correspondants, à savoir :

- les principaux services d’acheminement du trafic commuté ;
- les services et fonctionnalités complémentaires et avancés ;

¹¹³ Décision n° 97-88, publiée au J.O. du 10 mai 1997, p. 7121.

¹¹⁴ Décision n° 97-242, publiée au J.O. du 20 août 1997, p. 12347.

¹¹⁵ Article D. 99-16 du code.

- la description des points physiques d'interconnexion et des conditions d'accès à ces points pour les opérateurs de réseau ouvert au public ;
- les conditions d'établissement des liaisons de raccordement aux points d'interconnexion de l'opérateur tiers, et pour le cas où ce dernier souhaiterait fournir cette liaison, les conditions techniques et tarifaires d'un accès physique et logique aux points d'interconnexion de France Télécom ;
- la description des interfaces d'interconnexion pour les opérateurs de réseau ouvert au public ;
- les services d'aboutement de liaisons louées ; pour cette dernière prestation, l'Autorité a souligné qu'elle doit permettre aux opérateurs de réseaux ouverts au public d'offrir de bout en bout des liaisons louées numériques avec des débits de 2 à 34 Mbit/s ;
- les conditions de mise en œuvre et la tarification de la portabilité des numéros ;
- les dispositions relatives à la sélection du transporteur.

La méthode retenue par l'Autorité pour évaluer les tarifs d'interconnexion s'appuie sur la méthode initiale prévue par le décret du 3 mars 1997 relatif à l'interconnexion. L'utilisation de cette méthode a conduit l'Autorité à examiner les coûts établis par France Télécom pour servir de base aux tarifs d'interconnexion, afin de s'assurer qu'ils correspondaient aux principes du décret. Celui-ci prévoit en effet que :

- *« les coûts pris en compte doivent être pertinents pour le service rendu d'interconnexion » ;*
- *« les coûts pris en compte doivent tendre à accroître l'efficacité économique à long terme, c'est-à-dire que les coûts considérés doivent prendre en compte les investissements de renouvellement de réseau, fondés sur la base des meilleures technologies industriellement disponibles et tendant à un dimensionnement optimal du réseau, dans l'hypothèse d'un maintien de la qualité de service. »*

C'est sur la base de ces coûts que l'Autorité a ensuite pu établir les tarifs d'interconnexion des différents services du catalogue.

A. L'examen des coûts prévisionnels établis par France Télécom

L'Autorité a examiné les différentes catégories de coûts établis et présentés par France Télécom sur la base de sa comptabilité et des divers audits réalisés.

Les coûts qui sont imputés aux services d'interconnexion sont définis par le décret du 3 mars 1997¹¹⁶ ; il s'agit :

- des coûts de réseau général, qui sont partagés entre les services d'interconnexion et les autres services, sur la base de l'usage effectif du réseau général par chacun de ces services ;
- des coûts spécifiques aux services d'interconnexion, qui sont entièrement alloués aux services d'interconnexion ;
- et ceux des coûts communs qui sont pertinents au regard de l'activité d'un opérateur de télécommunications, et qui sont imputés à la fois aux services d'interconnexion et aux autres services.

1. Les coûts de réseau général

L'Autorité a examiné les coûts prévisionnels pertinents de réseau général de France Télécom et a noté que ces coûts étaient établis :

- d'une part, sur la base des coûts 1994 de réseau général, audités en prenant en compte les règles de pertinence définies au mois d'octobre 1996 par le ministre chargé des télécommunications en concertation avec les acteurs du secteur ;
- d'autre part, en fonction d'hypothèses d'évolution des coûts et des volumes sur la période 1994-1998.

L'examen ainsi conduit a permis de réduire autant qu'il était possible la marge d'incertitude inhérente à tout exercice d'allocation et de prévision de coûts.

¹¹⁶ Articles D. 99-12 et D. 99-18 du code.

2. Les coûts spécifiques aux services d'interconnexion

Pour déterminer les coûts spécifiques unitaires aux services d'interconnexion, elle a retenu des évaluations prévisionnelles des charges de France Télécom et du volume de trafic d'interconnexion.

3. Les coûts communs pertinents

L'Autorité a considéré comme constituant les coûts communs pertinents pour l'année 1998 :

- les coûts relatifs aux frais de siège et à la structure opérationnelle de l'opérateur ;
- les coûts communs de recherche et développement, après exclusion de la recherche générale, conformément à l'article D. 99-18 du code ;
- les coûts correspondant au dispositif prévu dans le cadre de la transformation du statut de France Télécom en vue de l'ouverture de son capital. Les montants retenus sont ceux qui ont été constatés en charges dans sa comptabilité ;
- le coût net pour France Télécom du paiement de la soulte : se fondant sur l'analyse du cabinet d'audit, l'Autorité a retenu le montant de la soulte, déduction faite des provisions constituées par l'opérateur jusqu'en 1996.

Les coûts communs pertinents pris en compte sont répartis sur l'ensemble des autres coûts pertinents (coûts de réseau général et coûts spécifiques aux services d'interconnexion). Cette répartition s'effectue en appliquant aux coûts de réseau général et aux coûts spécifiques d'interconnexion un taux de majoration ou de « mark-up ». Pour 1998, ce taux a été fixé par l'Autorité à 7,72%.

4. Le taux de rémunération du capital employé

En application de l'article D. 99-22 du code des postes et télécommunications, ce taux doit être arrêté par l'Autorité. Au vu d'une étude d'un cabinet indépendant et après audition de France Télécom, l'Autorité a fixé ce taux à 11,75 %.

B. Détermination des tarifs des services d'interconnexion

1. Les tarifs des services d'acheminement du trafic commuté

Deux éléments interviennent dans le passage des coûts aux tarifs : d'une part, la répartition entre la partie tarifée à la capacité et la partie tarifée à la durée et, d'autre part, la modulation horaire des tarifs à la durée.

Les coûts d'un commutateur où a lieu l'interconnexion se partagent entre une partie dépendant de la capacité utilisée (tarif annuel exprimé en francs par accès à 2 Mbit/s) et une partie dépendant du volume de trafic écoulé (exprimée en centimes par minute) ; en s'appuyant sur les études de France Télécom et des opérateurs entrants, l'Autorité a fixé pour l'année 1998 la répartition suivante de ces coûts : 40 % facturés à la capacité et 60 % au volume de trafic.

Concernant la modulation horaire, l'Autorité a considéré que l'approche proposée par France Télécom, consistant à appliquer pour ses tarifs d'interconnexion la modulation horaire qu'elle a prévu de mettre en place pour ses tarifs de détail à partir d'octobre 1997, pouvait être acceptée pour cette première version du catalogue.

2. Les tarifs des autres services du catalogue

Concernant les tarifs des liaisons d'interconnexion, l'Autorité s'est attachée à définir une solution comportant :

- d'une part, une offre à tarif forfaitaire dans un périmètre limité autour des points d'interconnexion de France Télécom ;
- d'autre part, au-delà de ce périmètre, une offre avec un tarif fonction de la distance et orienté vers les coûts.

Concernant les tarifs de la colocalisation, l'Autorité s'est appuyée sur une étude particulière d'un cabinet d'audit relative aux propositions tarifaires de France Télécom.

3. Examen des références internationales en matière de tarifs et de coûts d'interconnexion

L'Autorité a comparé les tarifs obtenus aux références internationales disponibles, selon une méthode développée en concertation avec France Télécom et les autres opérateurs. Cette approche présente des limites, puisqu'elle s'appuie sur des tarifs établis pour chaque pays dans des contextes de régulation différents.

En l'état de ces références internationales, l'Autorité n'a pas estimé devoir modifier le niveau des tarifs d'interconnexion, tels qu'ils résultaient de l'analyse des coûts de France Télécom.

Offre d'interconnexion de France Télécom aux opérateurs autorisés en application de l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications	
En centimes par minute	Prix <u>moyen</u> pour un nouvel entrant
Trafic terminal sur commutateur de raccordement d'abonnés (environ 30 000 abonnés)	6,09
Simple transit à partir du « point de raccordement opérateur » (environ 2 millions d'abonnés)	12,80
Double transit à partir du PRO (accès à toute la France)	17,57

Ces prix moyens exprimés en centimes par minute, résultent :

- 1) de la facturation à la consommation en fonction de la durée (en centimes par minute), sur la base d'une répartition entre heures pleines (65%) et heures creuses (35%) ;
- 2) de la facturation des accès à 2 Mbit/s utilisés par le nouvel entrant (qui peut être comparée à un abonnement annuel), sur la base d'une utilisation de 1,8 million de minutes par an et par accès.

Comparaison européenne des tarifs d'interconnexion

(source : OVUM et Commission européenne)¹¹⁷

Redevances d'interconnexion par minute sur la base d'une durée de 3 minutes au 01/01/98. Valeurs de départ en centièmes d'écus				Taux de change par rapport à l'écu en septembre 1997	Tarifs d'interconnexion en devise locale. Date à laquelle les prix sont applicables. Autres informations.
Etat membre	Local	Transit simple	Transit double (1)		
Royaume-Uni	0,64	0,91	1,74	0,68	Prix à partir d'oct 97 (GBP/100) : -central local = 0,434 / min -tandem simple = 0,618 / min -tandem double (>200km)=1,177 / min
Espagne (2)	1,51 (3)	1,51	4,22	166	Prix depuis avril 97 (ESP) : -local : non communiqué -métropolitain = 2,5 / min -national = 7 / min
France	0,71	1,73	2,55	6,59	Prix pour le 01/01/98 (FRF/100) : -central local = 4,69 / min -tandem simple = 11,40 / min -tandem double (>200km)= 16,77 /min. Redevances sans contribution « déficit d'accès ou « service universel ».
Allemagne (4)	1,00 (5)	1,71-2,16 (6)	2,61	1,97	Prix au 01/01/98 (DEM/100) : -urbain = 1,97 / min -Regio50 = 3,36 / min -Regio200 = 4,25 / min -national = 5,14 / min
Finlande	1,81 (3)	1,81	4,20 (7)	5,88	Prix depuis sept 97 (FIM/100) : -local : non communiqué -métropolitain = 20/appel + 4/min -national = 20/appel + 13,8 à 18 / min
Danemark	0,98	1,82	2,22	7,49	Prix depuis sept 97 (DKK/100) : -central local = 4/appel + 6/min -tandem simple=8/appel + 11/min -tandem double=8/appel + 14/min
Pays-Bas	2,00 (3)	2,00	2,52	2,21	Prix depuis juil 97 (NLG/100) : -central local : non communiqué -métropolitain=2,5/appel+3,6/min -national = 3,2/appel + 4,5/min

¹¹⁷ Cité par la Recommandation 98/195/CE de la Commission du 8 janvier 1998 concernant l'interconnexion dans un marché des télécommunications libéralisé, publiée au J.O.CE. L. 73 du 12 mars 1998, p. 42.

Redevances d'interconnexion par minute sur la base d'une durée de 3 minutes au 01/01/98. Valeurs de départ en centièmes d'écus				Taux de change par rapport à l'écu en septembre 1997	Tarifs d'interconnexion en devise locale. Date à laquelle les prix sont applicables. Autres informations.
Etat membre	Local	Transit simple	Transit double (1)		
Suède	1,68	2,15	2,98	8,51	Prix depuis jan 97 (SEK/100) : -central local = 7/appel + 12/min -segment simple=7/appel+16/min -segment double=7/appel+23/min
Italie (*)	1,54 (8)	2,52		1921	Tarifs pour le 01/01/98 (ITL) : -local (au 01/09/98) = 29,6/min -métropolitain = 48,4 / min -national : non communiqué
Belgique (*)	2,78 (3)	2,78	3,62	40	Tarifs pour le 01/01/98 (BEF) : -local : non communiqué -régional=0,354/appel+0,996/min -national=0,460/appel+1,294/min
Autriche (*)	7,61 (3)	7,61	8,41	13,79	Tarifs à partir du 01/01/98 (ATS/100) : -local : non communiqué -régional = 1,05 / min -national = 1,16 / min

(*) Tarifs initiaux proposés par l'opérateur mais non encore approuvés par l'autorité réglementaire nationale.

(1) Le prix de « transit double » comprend un élément de distance pour les liaisons de plus de 200 kilomètres.

(2) En Espagne, jusqu'à la libéralisation totale le 1er décembre 1998 (conformément à la dérogation accordée au titre de la directive 96/19/CE), cette offre n'est valable que pour un petit nombre d'opérateurs agréés.

(3) En Espagne, en Finlande, aux Pays-Bas, en Belgique et en Autriche, la redevance d'interconnexion la plus basse couvre l'interconnexion à un central local ou un central tandem. Le prix « local » est donc le même que le prix de « transit simple ».

(4) Les tarifs d'interconnexion en Allemagne n'étaient pas disponibles au 1er septembre 1997 et n'ont pas été pris en compte dans la détermination des fourchettes tarifaires de « meilleure pratique actuelle ». Les quatre zones de prix en Allemagne, qui sont définies en fonction de la distance, ne coïncident pas exactement avec les trois bandes du tableau, qui sont définies selon des critères techniques.

(5) En Allemagne, le tarif local est en général identique au tarif dit « city-zone », qui couvre aussi les grandes villes mais peut parfois inclure une interconnexion en transit simple.

(6) En Allemagne, le segment de transit simple ou la zone métropolitaine sont couverts par deux zones régionales : Regio50 = 1,71 écu/100 par minute et Regio200 = 2,16 écus/100 par minute (Regio200 peut parfois comprendre une interconnexion en double transit).

(7) La fourchette de prix est de 3,48 - 4,20 selon le trafic écoulé.

(8) En Italie, les tarifs locaux ne sont disponibles qu'à partir du 1er septembre 1998.

En Grèce, en Irlande, au Luxembourg, au Portugal et en Espagne, les organismes de télécommunications n'ont pas publié de prix d'interconnexion conformément aux dérogations accordées par la directive 96/19/CE.

3.4. La définition de la zone locale de tri

L'Autorité de régulation des télécommunications a précisé le 17 octobre 1997¹¹⁸ les conditions dans lesquelles s'effectuerait le dispositif de tri des appels locaux. Ce dispositif prévu par le catalogue d'interconnexion de France Télécom, vise à faciliter la mise en oeuvre de la sélection du transporteur au 1er janvier 1998, mécanisme par lequel le consommateur peut choisir un opérateur différent de son opérateur de boucle locale pour ses appels téléphoniques longue distance et internationaux.

La zone locale de tri détermine en effet la limite au-delà de laquelle les appels ne seront plus considérés comme locaux et seront acheminés par l'opérateur longue distance que l'abonné aura sélectionné.

L'Autorité a décidé de retenir le département comme zone locale de tri. Le choix du département, circonscription administrative connue de tous les français, est en effet apparu à l'Autorité comme étant le plus simple et le plus facilement identifiable par les abonnés.

Ainsi, l'abonné qui appelle un correspondant à l'intérieur de son département effectue une communication locale, acheminée par son opérateur de boucle locale (le plus souvent France Télécom). En revanche, s'il appelle un correspondant habitant dans un autre département, sa communication, considérée comme longue distance, pourra être acheminée par l'opérateur longue distance de son choix à partir du point de raccordement de cet opérateur au réseau de France Télécom.

Cette règle connaît cependant deux exceptions. Paris et ses trois départements limitrophes sont considérés comme une zone locale unique. Par ailleurs, les deux départements qui constituent la Corse sont regroupés en une même zone locale.

3.5. Les perspectives en matière d'interconnexion

L'Autorité de régulation des télécommunications a engagé un programme de travail qui s'inscrit dans la continuité de son action en 1997. Il s'agit notamment de développer une nouvelle méthode d'évaluation des tarifs d'interconnexion devant permettre un rapprochement entre les tarifs et les coûts. L'Autorité s'attachera par

ailleurs à approfondir ses missions d'analyse et de surveillance du marché de l'interconnexion et à permettre le développement des services et fonctionnalités disponibles à l'interface d'interconnexion¹¹⁹.

Dans ce cadre, l'Autorité a défini cinq priorités pour les années à venir :

- Permettre la mise à jour du catalogue d'interconnexion de France Télécom dès 1999. Ce dernier devra en effet être modifié et approuvé régulièrement par l'Autorité. Une révision annuelle de l'offre catalogue paraît nécessaire au cours des premières années d'ouverture à la concurrence du marché français, ce que prévoit la licence de France Télécom, au moins tant que la méthode des coûts moyens incrémentaux de long terme n'aura pas été mise en oeuvre. Cette mise à jour portera, au cours des prochaines années sur plusieurs points :

- l'enrichissement et l'adaptation des services contenus dans le catalogue, et notamment des services complémentaires et avancés, en fonction de l'évolution des besoins ;

- la détermination et la mise en application des principes de séparation comptable, ainsi que l'adaptation et l'évolution de la méthode des coûts moyens comptables prévisionnels pertinents ;

- la mise en place, dès que possible, d'une nouvelle méthode de détermination des tarifs d'interconnexion : **la méthode des coûts moyens incrémentaux de long terme**. Cette méthode, qui s'appuie sur la comparaison des résultats de modèles technico-économiques et de modèles fondés sur la comptabilité de l'opérateur, a été préconisée par le groupe d'expertise économique sur l'interconnexion et recommandée par la Commission européenne en octobre 1997 (cf. encadré n° 8).

¹¹⁸ Décision n° 97-345, publiée au J.O. du 19 décembre 1997, p. 18432.

¹¹⁹ L'interface d'interconnexion est le dispositif technique qui permet l'interconnexion physique entre les réseaux. L'inscription de nouveaux services complémentaires et avancés dans le catalogue d'interconnexion permet, sur le plan juridique, le développement des services et fonctionnalités

- Définir une méthode permettant d'établir des comparaisons internationales sur une base objective. A cette fin, l'Autorité examinera les travaux de la Commission européenne, qui a déjà publié une Recommandation sur ce sujet, et rendra publique son analyse.
- Analyser les problèmes de cohérence entre tarifs de détails et tarifs d'interconnexion en procédant à des tests d'effets de ciseaux et de prédation (cf. deuxième partie, chapitre 6).
- Assurer le suivi et l'analyse des conventions d'interconnexion signées en 1998, au regard de l'article D. 99-10 qui précise que « *Les conditions tarifaires des conventions d'interconnexion respectent les principes d'objectivité, de transparence et de non-discrimination* ».
- Définir, en concertation avec l'ensemble des acteurs, une nouvelle interface d'interconnexion conforme aux normes établies par les opérateurs européens réunis au sein de l'ETSI.

A plus long terme, l'évolution des conditions de la concurrence pourra conduire l'Autorité à revoir sa politique de régulation en matière de tarifs d'interconnexion. Elle pourra introduire plus de souplesse dans la détermination des tarifs d'interconnexion des opérateurs puissants sur les marchés les plus concurrentiels.

Encadré n° 8 : Les coûts moyens incrémentaux de long terme

La méthode des coûts moyens incrémentaux de long terme vise à imputer les coûts directs d'exploitation et de développement du réseau causés par l'interconnexion en les évaluant sur la base des meilleures technologies industriellement disponibles et d'un dimensionnement optimal des équipements du réseau. Ces coûts prospectifs sont donc de nature à favoriser l'innovation et la modernisation des réseaux de l'opérateur historique.

La méthode d'évaluation de ces coûts s'appuie sur un processus de conciliation de deux approches complémentaires :

- une approche partant de la comptabilité de l'opérateur,
- un modèle technico-économique de construction et d'exploitation de réseau.

La conciliation de ces deux approches, lorsqu'elle est menée à bien, doit permettre une meilleure compréhension des mécanismes de formation des coûts de réseau et de leur lien avec les différents services d'interconnexion.

3.6. L'interconnexion internationale et le système des taxes de répartition

Au plan international, l'acheminement des communications suppose également des mécanismes et des accords d'interconnexion entre les opérateurs des différents pays. C'est l'objet du système des taxes de répartition, qui permet aux opérateurs d'organiser le partage des recettes induites par les communications entre pays. (cf. encadré n° 9) Ce dispositif, établi dans le cadre de l'UIT, a été conçu dans un environnement réglementaire très différent de celui que nous connaissons aujourd'hui. Jusqu'à présent, l'acheminement des communications internationales relevait le plus souvent d'une logique de coopération entre des opérateurs bénéficiant d'un monopole sur leur territoire.

Dans ce contexte, le versement d'une quote-part était la juste compensation touchée par une administration au titre de l'aboutissement d'un appel sur son réseau ; les effets de cette logique de partage des recettes restaient limités, le relatif équilibre entre flux de trafic entrant et sortant ayant pour effet d'en atténuer les conséquences financières.

Trois évolutions ont remis en cause ce système :

- le développement de nouveaux services, comme les services de rappel (*call-back*) ou les systèmes de paiement par carte, qui ont tendance à accentuer les déséquilibres entre flux de trafic entrant et sortant : les volumes de trafic au départ des Etats-Unis sont par exemple deux fois supérieurs à ceux du trafic en provenance de l'étranger ;
- le recours croissant à des modes de rémunération alternatifs visant à contourner le système des taxes de répartition ; le *refile* est un exemple de telles pratiques : il consiste à acheminer du trafic vers un pays donné en passant par un exploitant intermédiaire à l'insu de l'opérateur qui fait aboutir l'appel sur son réseau national ; l'utilisation de liaisons louées internationales ou la téléphonie sur Internet permettent également aux opérateurs de s'affranchir du système de taxes de répartition ;

- les déséquilibres résultant de degrés d'ouverture à la concurrence variables selon les pays ; cette évolution est susceptible d'engendrer des distorsions importantes sur les conditions d'acheminement du trafic international, notamment lorsqu'un opérateur en situation de monopole de droit ou de fait développe ses activités sur un marché libéralisé : un tel opérateur est susceptible de chercher à favoriser indûment sa filiale, soit en lui offrant des taxes de répartition nettement plus avantageuses, soit en acheminant par son intermédiaire une part substantielle de son trafic sortant, ce qui accroît les versements qu'il reçoit des opérateurs concurrents de sa filiale.

La réponse à ces évolutions a pris une triple forme :

- une réponse commerciale, de la part des opérateurs qui ont souhaité pouvoir bénéficier pleinement du décloisonnement des marchés et de l'émergence de ces nouveaux services : la création d'alliances comme Global One ou WorldPartners relève de cette stratégie ;
- une réponse réglementaire, de la part des autorités de régulation nationales qui souhaitent protéger les opérateurs de pratiques anti-concurrentielles : l'Autorité entend prochainement mener une consultation publique sur ces questions, dans le cadre du dispositif réglementaire défini par les licences ;
- une réponse institutionnelle, de la part de l'UIT qui donne aujourd'hui un nouvel élan à la réforme du système des taxes de répartition : les travaux à venir de la Commission d'études III de l'UIT-T seront particulièrement importants à cet égard.

Encadré n° 9 : Le système des taxes de répartition

Le système des taxes de répartition établit les principes de tarification auxquels satisfont les conventions d'interconnexion entre opérateurs étrangers. Il permet de répartir les recettes des communications internationales entre l'opérateur du pays d'origine et celui du pays de destination, qui acheminent conjointement ces communications. Il s'agit d'un système défini dans un cadre harmonisé, sous l'égide de l'Union Internationale des Télécommunications (UIT).

Pour les communications correspondant à une destination internationale donnée, l'opérateur du pays d'origine fixe un prix de vente aux usagers (tarif de détail) appelé **taxe de perception**. Parallèlement, l'opérateur du pays d'origine et celui du pays de destination négocient un montant par minute appelé **taxe de répartition**. C'est sur la base de cette taxe que la répartition des recettes s'effectue, en fonction d'une clé de répartition, qui fixe la **quote-part** versée par l'opérateur du pays d'origine à celui du pays d'arrivée. Cette quote-part est le plus souvent égale à la moitié de la taxe de répartition.

Les versements entre opérateurs étrangers sont effectués sur la base du **solde entre appels entrants et sortants**.

Exemple : Trafic international de la France avec les Etats-Unis¹²⁰

Un opérateur tire des revenus des appels internationaux entrants et sortants. Pour un opérateur français, l'équation des revenus est la suivante :

Appels sortants : tarif de détail vers les Etats-Unis x nombre de minutes moins reversements à l'opérateur des Etats-Unis (= ½ taxe de répartition x nombre de minutes)

$$\begin{aligned} &+ 1,866 \text{ FF HT/min} \times 203,8 \text{ MMiTT (millions de minutes)} = && + \mathbf{380,3 \text{ MF}} \\ &- \frac{1}{2} \times 1,56 \text{ FF/min} \times 203,8 \text{ MMiTT} = && - \mathbf{159 \text{ MF}} \end{aligned}$$

Appels entrants : versements reçus de l'opérateur des Etats-Unis (= ½ taxe de répartition x nombre de minutes)

$$+ 0,78 \text{ FF/min} \times 437,3 \text{ MMiTT} = \quad \quad \quad + \mathbf{341,1 \text{ MF}}$$

Solde : l'opérateur français reçoit de l'opérateur américain : $341,1 - 159 = + \mathbf{182,1 \text{ MF}}$

¹²⁰ Source : Telegeography 1997 / 1998.

Chapitre 4. L'attestation de conformité des équipements terminaux et l'admission des installateurs en télécommunications

Les équipements terminaux, tels que les postes téléphoniques ou les télécopieurs, sont connectés aux réseaux de télécommunications pour permettre l'accès aux services proposés. Leur compatibilité avec les réseaux existants est indispensable pour le consommateur qui les utilise ; elle représente également un enjeu majeur pour les fabricants qui les produisent et pour les opérateurs qui fournissent les services. Certains de ces équipements nécessitent l'intervention d'un installateur professionnel en raison de leur complexité technique et pour garantir le respect de règles de qualité.

4.1. L'attestation de conformité des équipements terminaux

Les équipements terminaux de télécommunications sont un élément-clé du marché des télécommunications. Permettant au consommateur d'accéder aux services de télécommunications des opérateurs, ils en constituent une composante essentielle. Produits d'une industrie innovante, ces équipements deviennent aujourd'hui des biens de grande consommation dont la durée de vie tend à se raccourcir.

La réglementation du marché des terminaux doit donc trouver un équilibre entre des exigences souvent difficiles à concilier, pour favoriser le développement du marché des télécommunications et la concurrence sur le marché des terminaux, au bénéfice des consommateurs :

- la protection du consommateur et la lisibilité du système, particulièrement en matière de conditions de mise sur le marché et d'utilisation (marquage des terminaux) ;
- la garantie de l'intégrité des réseaux ;
- la protection du spectre radioélectrique ;
- la flexibilité du système de mise sur le marché, favorisant l'innovation des industriels.

Le système d'évaluation de conformité des équipements terminaux est régi par la directive 91/263/CE du 29 avril 1991, qui a fait l'objet d'une transposition en droit français par le décret du 4 février 1992,¹²¹ modifié par le décret du 22 août 1994¹²² et par le décret du 2 avril 1998.¹²³

La loi du 26 juillet 1996 a confié à l'Autorité la responsabilité du système d'évaluation de conformité des équipements terminaux de télécommunications¹²⁴ et ce dans des conditions cohérentes avec les directives communautaires en vigueur. Dans ce cadre, l'Autorité s'est également vu confier la délivrance des attestations de conformité¹²⁵.

Les dispositions législatives ont été complétées par deux décrets d'application. Dans l'attente du décret définitif, qui a été adopté le 2 avril 1998, un décret à vocation transitoire du 9 avril 1997¹²⁶ avait déjà transféré à l'Autorité la plupart des compétences nécessaires au fonctionnement du dispositif.

Les deux projets de décret d'application ont fait l'objet d'un avis de l'Autorité, les 12 février et 28 mai 1997¹²⁷.

A. Les objectifs de l'attestation de conformité

L'attestation de conformité vise :

- les terminaux de télécommunications connectés aux réseaux ouverts au public, tels que les postes téléphoniques, les modems, les cartes RNIS, les autocommutateurs privés (PABX)¹²⁸, les radiotéléphones GSM, etc. ;

¹²¹ Décret n°92-116 du 4 février 1992 relatif à l'agrément des équipements terminaux de télécommunications, à leur conditions de raccordement et à l'admission des installateurs, publié au J.O. du 6 février 1992.

¹²² Décret n° 94-737 du 22 août 1994 portant modification des articles R. 20-1 à R 20-30 du code des postes et télécommunications, publié au J.O. du 28 août 1994, p. 12496.

¹²³ Décret n° 98-266 du 2 avril 1998 relatif à l'évaluation de conformité des équipements terminaux de télécommunications et à leurs conditions de raccordement et modifiant le code des postes et télécommunication, publié au J.O. du 8 avril 1998, p. 5466.

¹²⁴ Article L. 34-9 du code.

¹²⁵ Article L. 36-7 du code.

¹²⁶ Décret n° 97-328 du 9 avril 1997 modifiant le code des postes et télécommunications et relatif aux pouvoirs de l'Autorité de régulation des télécommunications, publié au J.O. du 11 avril 1997, p.5526.

¹²⁷ Avis n° 97-5 sur le projet de décret relatif à l'évaluation de conformité des équipements terminaux de télécommunications, à leurs conditions de raccordement et à l'admission des installateurs, non publié au J.O. ; avis n° 97-141 sur le projet de décret relatif à l'évaluation de conformité des équipements

- les émetteurs radioélectriques, quelle que soit leur destination : appareils radio à faible puissance (télécommandes de portes, systèmes d'alarmes, etc.), équipements des réseaux radioélectriques privés, faisceaux hertziens, postes CB.

La loi précise que l'attestation de conformité est un préalable à la commercialisation de ces équipements, ainsi que le cas échéant à leur connexion à un réseau ouvert au public¹²⁹.

Pour être « attesté conforme » un équipement (terminal ou émetteur radio) doit satisfaire à des exigences essentielles définies sur le plan communautaire et rappelées dans la loi :

- des exigences de portée générale : la sécurité de l'utilisateur et du personnel des exploitants de réseau, la compatibilité électromagnétique ;
- des exigences spécifiques aux télécommunications : une bonne utilisation du spectre radioélectrique, la protection des réseaux, l'interfonctionnement du terminal et du réseau pour établir et libérer correctement les communications et, pour le service téléphonique, l'interfonctionnement de terminal à terminal pour assurer un dialogue correct de bout en bout.

Ces exigences essentielles sont traduites en réglementations techniques qui spécifient les paramètres à respecter pour chaque catégorie de terminal et les moyens de tester la conformité de ces paramètres.

La directive européenne de référence en matière de terminaux, la directive 91/263/CE du 29 avril 1991, prévoit la reconnaissance mutuelle entre Etats membres de la conformité des terminaux connectés au réseau public, à condition que ceux-ci répondent à des normes européennes harmonisées, transposées en réglementations

terminaux pris en application de l'article L. 34-9 du code des postes et télécommunications, publié au J.O. du 9 janvier 1998, p. 411.

¹²⁸ Les autocommutateurs privés ou PABX sont des équipements qui ont la même fonction qu'un standard électronique, avec une capacité de traitement des informations bien supérieure. Ils permettent ainsi de gérer un grand nombre de lignes téléphoniques, généralement sur un même site et sont utilisés par les entreprises, les établissements ou les organismes qui ont des besoins importants en lignes téléphoniques.

¹²⁹ Article L.34-9 du code.

techniques communes (CTR) qui garantissent la conformité aux exigences essentielles. Ces CTR permettent donc aux industriels d'obtenir dans un pays de leur choix des attestations de conformité valables dans l'ensemble de l'Union européenne.

A défaut de CTR, les terminaux connectés au réseau public sont soumis à des réglementations nationales destinées, elles aussi, à traduire les exigences essentielles ; elles conduisent à des attestations de conformité valables uniquement dans le pays qui les délivre. C'est également le cas des émetteurs radioélectriques, non couverts par la directive 91/263/CE (non connectés à un réseau ouvert au public). Toutefois, en vue de délivrer une attestation de conformité nationale, chaque Etat membre peut accepter les résultats d'essais effectués par des laboratoires accrédités des autres Etats membres.

A ce jour, les CTR ne couvrent que les produits les plus récents : RNIS, GSM, DECT, ERMES, lignes louées (ONP), l'harmonisation des spécifications d'accès au réseau téléphonique commuté n'ayant pas encore totalement abouti. Comme l'ensemble des Etats membres, la France a mis en œuvre le remplacement de ses réglementations techniques nationales par les CTR, ainsi que la simplification des exigences contenues dans les réglementations nationales (celles-ci ne devant pas non plus excéder les exigences essentielles). L'ensemble des procédures d'attestation de conformité pour les équipements relevant de réglementations européennes (CTR) ou nationales a également été harmonisé.

L'évolution des CTR est préparée au sein des comités ACTE et TRAC¹³⁰ auxquels l'Autorité participe. Au niveau national, l'Autorité anime le Groupe de concertation des spécifications, réunissant industriels, laboratoires et opérateurs et chargé d'élaborer les réglementations techniques nationales, précise les règles d'application des CTR si nécessaire et contribue à la définition des positions françaises au niveau communautaire.

¹³⁰ Présidé par la Commission européenne (DG XIII), le comité ACTE (Comité d'approbation des équipements de télécommunications ou Approval Committee for Telecommunication Equipment) est chargé de la mise en œuvre de la directive 91/263/CEE. Il s'appuie, pour les aspects technico-réglementaires, sur le comité TRAC (Comité d'application des règles techniques ou Technical Regulations Application Committee), chargé de préparer les futures règles techniques communes. Historiquement rattaché à la Conférence européenne des administrations des postes et

La procédure d'attestation de conformité garde un caractère obligatoire et prend place entre deux autres étapes fondamentales du processus :

- avant l'attestation de conformité, il s'agit d'élaborer les spécifications techniques qui permettront d'assurer la conformité aux exigences essentielles. Les réglementations techniques correspondantes font l'objet d'un arrêté du ministre chargé des télécommunications, pris après avis de l'Autorité ;
- après la délivrance de l'attestation de conformité, il s'agit de s'assurer que les terminaux restent conformes aux exigences essentielles qui ont motivé l'attestation de conformité.

B. Les modalités de l'attestation de conformité

La procédure d'évaluation de conformité est régie par le décret du 2 avril 1998, qui a remplacé le décret du 4 février 1992 sans modifier sur le fond les procédures, mais en allégeant encore notablement certains aspects. Il s'applique aussi bien aux terminaux relevant des CTR qu'à ceux couverts par des réglementations techniques nationales.

Pour obtenir l'attestation de conformité, le demandeur a le choix entre deux filières, l'attestation de type ou l'assurance qualité complète. Le demandeur n'est pas nécessairement le fabricant lui-même ; ce peut être son distributeur ou un mandataire qui assure les responsabilités du titulaire de l'attestation de conformité. Les statistiques jointes en annexe 6 permettent d'apprécier la variété des origines des produits attestés conformes.

1. L'attestation de type

télécommunications, ce comité regroupe des représentants des opérateurs, des organismes notifiés et des

C'est encore de loin la filière la plus utilisée par les industriels.

Il s'agit de vérifier préalablement au lancement en série d'un terminal d'un type donné que ce type est bien conforme aux réglementations techniques. Le titulaire de l'attestation de conformité s'engage alors à ce que les terminaux fabriqués restent conformes au type. Des mesures de contrôle, par prélèvement d'échantillons au stade de la fabrication, permettront de s'en assurer. Le bilan des contrôles effectués montre un taux global de non conformité de l'ordre de 30%. Ces procédures de contrôle donnent lieu, en cas de non conformité, à des décisions de suspension temporaires voire de retrait de l'attestation de conformité, prononcées par l'Autorité.

Plus précisément, la procédure d'attestation de type fait intervenir :

- un laboratoire d'essais choisi par le demandeur, qui effectue les essais de conformité aux spécifications sur un échantillon du produit et remet au demandeur un rapport d'essais. Plusieurs laboratoires français ont été désignés en 1997¹³¹ ou sont en cours de désignation pour 1998, en sus du Laboratoire d'essais de télécommunications (LET, Lannion). Une concurrence réelle existe donc à ce jour pour la quasi totalité des réglementations nationales, avec au moins deux laboratoires d'essai désignés. Le demandeur peut également s'adresser à un autre laboratoire européen de son choix, puisque l'Autorité reconnaît les rapports d'essais de tout laboratoire dont l'accréditation, pour la spécification concernée, est reconnue par le comité français d'accréditation (COFRAC).
- un « organisme notifié » qui accorde ou refuse l'attestation de conformité sur la base d'un dossier transmis par le demandeur, ce dossier comportant entre autres une documentation technique permettant d'identifier le produit, ainsi que le rapport d'essai établi par le laboratoire. Ce rapport est le principal élément permettant à l'organisme notifié d'évaluer la conformité du produit et de délivrer l'attestation correspondante.

autorités réglementaires nationales.

¹³¹ Emitech par la décision n° 97-43 du 19 mars 1997, publiée au J.O. du 25 avril 1997, p. 6325 et Cetecom par la décision n° 97-152 du 11 juin 1997, publiée au J.O. du 10 juillet 1997, p.10483.

L'organisme notifié français est l'Autorité de régulation des télécommunications, qui a repris dans ce domaine les attributions de la direction générale des postes et télécommunications. Les demandes d'attestation de conformité parviennent à l'Autorité au rythme de 120 par mois environ.

Les produits ayant déjà été testés en laboratoire, il est rare qu'ils présentent des points de non-conformité majeurs (le demandeur préférant dans ce cas modifier son produit et le faire tester à nouveau pour obtenir un rapport d'essais favorable). L'harmonisation, en amont, de la pratique des différents laboratoires d'essais désignés par l'ART est une action importante pour filtrer les problèmes et garantir une égalité de traitement au demandeur. Cependant l'organisme notifié est souvent conduit à créer une « jurisprudence » en traitant des cas limites pour lesquels l'appréciation porte essentiellement sur la pertinence de la spécification dans tel ou tel cas particulier. L'examen de ces cas limites peut ainsi servir à faire évoluer les spécifications existantes en fonction de l'expérience.

2. L'assurance qualité complète

Les industriels peuvent choisir de mettre en place un système d'assurance qualité complète qui valide leur système de conception et de fabrication sur un site désigné, et les dispense de la procédure d'attestation de type (on considère que l'approbation du système d'assurance qualité complète vaut attestation de conformité pour l'ensemble de la gamme de produits concernée). De façon concrète, l'Autorité approuve formellement le système d'assurance qualité complète d'une entreprise, pour un site et une gamme de produits donnée, au vu d'un rapport d'audit de l'AFAQ (Association française de l'assurance qualité). Seules quelques grandes entreprises ont entrepris cette démarche, qui nécessite un investissement initial assez important.

C. Le contrôle

En aval de la procédure d'attestation de conformité, le marché des terminaux doit être surveillé au stade de la commercialisation pour maintenir la crédibilité du système et éviter la prolifération de matériels non attestés conformes, donc ne respectant pas, selon toute vraisemblance, les exigences essentielles applicables. Ces activités de surveillance du marché ne doivent pas être confondues avec le contrôle de conformité au type qui s'exerce au stade de la fabrication pour les matériels ayant fait l'objet d'une attestation de type. L'article L. 40 du code donne à l'Autorité les moyens juridiques d'agir contre le matériel qui n'est pas attesté conforme en prévoyant l'habilitation de certains de ses agents à effectuer des contrôles et des saisies chez les revendeurs.

D. Les perspectives

Au plan européen, un nouveau projet de directive remplaçant la directive 91/263/CE vient d'être adopté par le Conseil des ministres européens, le 26 février 1998, sur la base d'une position commune du Conseil et du Parlement européen qui doit encore être examinée par ce dernier. Une fois adopté, ce texte modifiera en profondeur

le régime actuel puisqu'il prévoit le passage d'un système d'évaluation de conformité *a priori* à un dispositif de contrôle *a posteriori*. La transposition de ce nouveau régime en droit national est prévue au plus tard pour la fin de l'année 1999. La France bénéficie cependant d'un délai supplémentaire de trois ans pour permettre à France Télécom d'adapter son réseau aux nouvelles dispositions.

C'est ainsi l'ensemble du dispositif qui sera modifié par cette nouvelle directive puisqu'elle réglemente la totalité des équipements radioélectriques (ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent) et simplifie notablement les procédures de mise sur le marché des équipements terminaux.

En ce qui concerne les procédures applicables aux équipements terminaux :

- les exigences essentielles seront notablement réduites par rapport à celles de la directive 91/263/CE ;
- la mise en œuvre de ces exigences ne passera plus obligatoirement par des règles techniques communes mais sera laissée au choix du fabricant ;
- la conformité à ces exigences essentielles ne sera plus vérifiée par un contrôle *a priori*, mais reposera sur la déclaration du fabricant.

Elles nécessiteront donc un renforcement de la surveillance du marché et du contrôle *a posteriori*, ainsi qu'une information très importante des consommateurs.

En ce qui concerne les équipements radioélectriques, les mêmes principes et des procédures identiques à ceux des équipements terminaux s'appliqueront. Une clause de sauvegarde permettra néanmoins aux Etats d'interdire la commercialisation d'équipements radioélectriques sur leur territoire, dans le cas d'équipements utilisant des fréquences non harmonisées au niveau européen.

L'Autorité sera particulièrement attentive à ce que le système mis en place se fasse au bénéfice réel du consommateur. Elle portera plus particulièrement son attention sur :

- la lisibilité et la simplicité du marquage, permettant une information claire du consommateur ;
- les conditions de protection du spectre radioélectrique, utilisé dans des conditions non harmonisées dans les différents Etats de l'Union européenne ;
- le renforcement de la responsabilité des industriels et revendeurs pour compenser la suppression d'un contrôle *a priori*.

4.2. L'admission des installateurs en télécommunications

L'intervention d'un installateur admis est obligatoire pour certaines catégories d'équipements agréés figurant sur une liste publiée par arrêté.

A. La profession d'installateur

1. Définition

Est installateur admis en télécommunications, toute entreprise inscrite sur une liste tenue par l'Autorité¹³². Cette inscription autorise l'installateur à procéder au raccordement, à la mise en service et à l'entretien des équipements terminaux de la catégorie pour laquelle il est inscrit.

2. Qualité d'installateur admis en télécommunications.

Lorsque à l'issue d'une période d'inscription provisoire, l'Autorité a statué positivement pour une inscription définitive, celle-ci vaut autorisation d'utiliser le titre d'installateur admis en télécommunications.

3. Activités des installateurs.

¹³² Cette liste est disponible sur le site Internet de l'Autorité.

La profession d'installateur admis se justifie par deux missions :

- le raccordement et la mise en service des terminaux dûment agréés ainsi que le maintien des conditions d'exploitation en conformité avec les exigences de l'agrément ;
- la réalisation des installations suivant les règles de qualité permettant de garantir le respect des exigences essentielles.

B. La procédure d'admission

Les critères et la procédure d'admission sont destinés à apprécier la qualification technique en télécommunications des personnes appelées à raccorder, mettre en service et entretenir les équipements correspondant à leur catégorie d'admission.

La procédure d'admission comporte une demande d'inscription sur la liste des installateurs admis. Après une période d'inscription provisoire d'un an, l'Autorité statue sur l'inscription définitive. La procédure d'admission définitive a pour objet de vérifier, d'une part le maintien des conditions existantes à l'instruction du dossier (raison sociale, dirigeants, adresse, compétence), d'autre part la qualité et la quantité des installations réalisées au cours de l'admission provisoire.

Cette inscription peut être suspendue ou retirée en cas de manquement grave aux obligations professionnelles. Une commission d'admission est instituée qui donne notamment son avis préalablement aux décisions d'inscription définitive, de refus, de suspension ou de retrait d'inscription. L'installateur admis à titre provisoire ne peut s'engager contractuellement pour une durée supérieure à un an et se doit d'en informer sa clientèle.

Pour l'année 1998, l'application du décret du 2 avril 1998 relatif l'évaluation de conformité devrait se traduire par une simplification de la procédure d'admission des installateurs.

Chapitre 5. Le service universel

L'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications ne met nullement en cause les missions de service public qui ont permis à notre pays de disposer d'un service téléphonique de qualité, accessible sur l'ensemble du territoire à un prix abordable. La loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996 organise la compatibilité du service public avec les objectifs de la concurrence.

5.1. Le cadre législatif

La loi affirme le principe du maintien d'un service public des télécommunications dans un environnement concurrentiel. Elle précise que le service public des télécommunications est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et qu'il comprend trois composantes¹³³ :

- le service universel des télécommunications¹³⁴ ;
- les services obligatoires de télécommunications. Ils comprennent une offre, sur l'ensemble du territoire, d'accès au réseau numérique à intégration de services, de liaisons louées, de commutation de données par paquet, de services avancés de téléphonie vocale et de service télex ;
- les missions d'intérêt général dans le domaine des télécommunications, en matière de défense, de sécurité, de recherche publique et d'enseignement supérieur.

A. Définition du service universel

Le service universel est défini comme fournissant à tous un service téléphonique de qualité à un prix abordable. Il assure l'acheminement gratuit des appels d'urgence, la fourniture d'un service de renseignements et d'un annuaire imprimé et électronique, ainsi que la desserte du territoire en cabines téléphoniques sur le domaine public. Il prévoit des conditions tarifaires et techniques spécifiques, adaptées aux personnes qui

¹³³ Article L. 35 du code.

¹³⁴ dont la définition, la fourniture et les modalités de financement sont prévues par les articles L. 35-1 à L. 35-4 du code.

ont des difficultés d'accès au service téléphonique en raison de leur handicap ou de leur niveau de revenu¹³⁵.

La loi n'a pas simplement énoncé des principes : elle s'est attachée à définir les conditions effectives de prestation du service universel. En effet, même si « *tout opérateur acceptant de fournir le service universel sur l'ensemble du territoire et capable d'assurer cette prestation* » peut être chargé de fournir le service universel, le législateur a désigné France Télécom comme l'opérateur public chargé du service universel¹³⁶.

B. Evaluation du coût du service universel

1. Le principe

Ce coût est défini comme le coût net supporté par l'opérateur en charge du service universel du fait de son obligation de fournir ce service. Il s'agit donc d'évaluer dans les comptes de l'opérateur la différence entre deux situations :

- une situation où l'opérateur ne supporterait pas l'obligation de service universel et où, par conséquent, il agirait selon une logique purement commerciale ;
- la situation où l'opérateur remplit ses obligations de service universel.

Dans cette deuxième situation, l'opérateur supporte généralement des coûts plus élevés que dans la première : il est en effet amené à desservir par exemple des territoires ou des utilisateurs auxquels il ne se serait pas intéressé dans une logique commerciale. Cependant, du fait qu'il dessert un plus grand nombre de personnes, il bénéficie de recettes plus élevées que dans le premier cas. Le calcul économique doit dès lors tenir compte du solde net entre les coûts supplémentaires supportés et les recettes supplémentaires obtenues. Il faut noter qu'un tel calcul est rendu complexe dans la mesure où il doit faire appel à une situation de référence, celle d'un opérateur animé par des motivations purement commerciales, par définition hypothétique.

2. Le rôle de l'Autorité dans l'évaluation du coût

¹³⁵ Article L. 35-1 du code.

¹³⁶ Article L. 35-2 du code.

L'Autorité est chargée de proposer au ministre chargé des télécommunications les méthodes d'évaluation du coût net du service universel ainsi que le montant des contributions nettes des opérateurs. Ce montant est ensuite constaté par le ministre¹³⁷.

3. Les composantes du coût du service universel

Le coût du service universel comporte cinq composantes :

- le coût lié au déséquilibre de la structure courante des tarifs de France Télécom¹³⁸ : cette composante transitoire n'est prise en compte dans le coût du service universel que pendant la phase de rééquilibrage des tarifs de France Télécom qui s'achèvera au plus tard le 31 décembre 2000. Les opérateurs mobiles en sont exemptés en contrepartie d'engagements de couverture du territoire¹³⁹ ;
- le coût de la péréquation géographique, c'est à dire celui lié à la desserte du territoire pour que tous les abonnés aient accès au téléphone à un même prix sur l'ensemble du territoire ;
- les tarifs sociaux : il s'agit de la charge liée à l'obligation de fournir une offre de tarifs particuliers, destinée à certaines catégories de personnes en raison notamment de leur faible niveau de revenu ou de leur handicap ;
- la desserte du territoire en cabines téléphoniques ;
- l'annuaire universel et le service de renseignements correspondant.

C. Les modalités de financement du service universel

Le coût du service universel est partagé entre l'ensemble des opérateurs de télécommunications - dont France Télécom- et financé au prorata de leur trafic.

¹³⁷ Articles L. 35-3 et L. 36-7 (4°) du code.

¹³⁸ Les tarifs de France Télécom sont structurellement déséquilibrés pour des raisons qui tiennent à sa situation d'ancien monopole public : dans le cadre de la mission de service public confiée à France Télécom, le prix de l'abonnement était historiquement inférieur aux coûts afin de permettre à l'ensemble de la population d'avoir accès au service téléphonique ; en contrepartie, le prix des communications longue distance était élevé par rapport à leur coût effectif. L'ouverture à la concurrence oblige l'opérateur historique à rééquilibrer cette situation en orientant ses tarifs vers les coûts, pour être compétitif. La loi a prévu, dans le cadre du service universel, un mécanisme de financement transitoire qui favorise un rééquilibrage progressif, permettant ainsi de concilier les exigences de compétitivité de l'opérateur public et la fourniture du service téléphonique à un prix abordable. France Télécom a commencé à rééquilibrer ses tarifs en 1997. La période de financement de ce rééquilibrage s'achèvera au plus tard au 31 décembre 2000.

¹³⁹ Voir deuxième partie, chapitre 1.

Les contributions des opérateurs sont perçues de deux manières, soit au moyen d'une rémunération additionnelle à la rémunération d'interconnexion¹⁴⁰, soit par des versements à un fonds de service universel. Ces deux modes de financement coexistent durant la période transitoire qui s'achèvera lorsque le déséquilibre de la structure actuelle des tarifs sera résorbé et au plus tard le 31 décembre 2000. Au delà de cette période transitoire, les quatre composantes restantes (péréquation géographique, tarifs sociaux, cabines publiques et annuaire universel) seront financées grâce au seul fonds de service universel.

Au cours de cette période transitoire, le coût des deux premières composantes (déséquilibre tarifaire de France Télécom et péréquation géographique) donne lieu à une rémunération additionnelle aux tarifs d'interconnexion.

Le coût des trois dernières composantes donne lieu à des versements à un fonds géré par la Caisse des dépôts et consignations ; ils sont ensuite reversés par celle-ci à France Télécom, qui est chargée d'assurer le service universel.

¹⁴⁰ La rémunération d'interconnexion correspond au tarif d'interconnexion versé par les opérateurs à France Télécom pour connecter leur réseau à celui de l'opérateur public, dans le cadre des conventions d'interconnexion qu'ils ont conclues.

Le financement des composantes du service universel

Mode de financement :		
	Financement pendant la période transitoire (au plus tard jusqu'au 31 décembre 2 000)	Financement au-delà de la période transitoire
Composantes :		
Déséquilibre des tarifs	Rémunération additionnelle à la rémunération d'interconnexion	Aucun
Péréquation géographique	Rémunération additionnelle à la rémunération d'interconnexion	Fonds de service universel
Cabines téléphoniques, tarifs sociaux, annuaire et service de renseignements	Fonds de service universel	Fonds de service universel

**L'assiette des contributions au service universel par type d'opérateur
(Dispositif applicable au plus tard jusqu'au 31/12/2000)**

Opérateurs : Composantes :	Opérateurs de radiocommunication mobiles	Opérateurs de réseaux ouverts au public fournissant le service téléphonique et d'autres services de télécommunications	Opérateurs de réseaux ouverts au public fournissant des services de télécommunications à l'exception du service téléphonique (licences d'infrastructures alternatives et de radiomessagerie)
Déséquilibre des tarifs	ne contribuent pas	contribuent au prorata du trafic téléphonique	ne contribuent pas
Péréquation géographique	contribuent au prorata du trafic téléphonique		
Cabines publiques	contribuent au prorata du trafic téléphonique et des autres services de télécommunications	contribuent au prorata du trafic téléphonique et des autres services de télécommunications	contribuent au prorata du trafic des services de télécommunications
Tarifs sociaux			
Annuaire et service de renseignements			

5.2. Les avis sur le projet de décret

A. Le décret sur le financement du service universel

Le décret du 13 mai 1997¹⁴¹ relatif au financement du service universel reprend en partie les remarques faites par l'Autorité de régulation des télécommunications dans ses avis et met en place des mesures transitoires pour 1997.

1. Les modalités techniques d'évaluation à partir de 1998

Les modalités techniques d'évaluation de chacune des composantes du coût du service universel, ainsi que les définitions du volume de trafic utilisé dans la répartition des contributions entre les opérateurs, sont déterminées par le décret.

L'Autorité applique ces méthodes, les précise, évalue le coût du service universel et propose ces évaluations au ministre qui les constate.

2. un mécanisme particulier pour 1997 : le coût du service universel a été évalué de manière forfaitaire

Les dispositions de l'article 3 du décret fixent forfaitairement les coûts nets des différentes obligations du service universel, sous la forme de pourcentages du chiffre d'affaires du service téléphonique ouvert au public entre points fixes de l'opérateur de service universel.

¹⁴¹ Décret n° 97-475, publié au J.O. du 14 mai 1997, p. 7248.

Le financement du service universel pour 1997

	% du chiffre d'affaires de France Télécom	Qui contribue ?	Sur quelle base ?
Déséquilibre tarifaire* :	2,0 %	Les opérateurs ou fournisseurs de service utilisant l'interconnexion pour offrir un service téléphonique.	Charge additionnelle calculée sur la base du volume total du trafic écoulé par le réseau de France Télécom ¹⁴² .
Péréquation :	3,0 %		
Cabines :	0,5 %	Les opérateurs de réseaux ouverts au public et les fournisseurs de service téléphonique au public	A travers le fonds au prorata du volume de trafic quelle que soit sa nature.
Annuaire et service de renseignements :	0,0 %		
Tarifs sociaux :	0,0 %		
Total	5,5 %		

* Les opérateurs mobiles en sont exemptés pour l'ensemble de l'année 1997.

B. Les avis sur le projet de décret

L'Autorité a émis deux avis sur le projet de décret relatif au financement du service universel.

Elle a ainsi rendu, le 31 janvier 1997,¹⁴³ un avis favorable sur le projet de décret relatif au mode de financement du service universel, tout en soulignant l'absence dans le projet d'un dispositif de financement transitoire pour l'année 1997, ainsi que l'utilité d'un tel dispositif.

Le ministre a, par la suite, saisi pour avis l'Autorité sur l'article 3 du projet de décret qui prévoyait, à titre de dispositions transitoires pour 1997, la fixation de montants globaux sous forme de pourcentages du chiffre d'affaires de France Télécom. Dans ce second avis, rendu le 6 mars 1997,¹⁴⁴ l'Autorité a considéré que cette mesure

¹⁴² Non compris le trafic en provenance ou à destination de réseaux exploités par des opérateurs de réseaux ouverts au public n'assurant pas le service téléphonique.

¹⁴³ Avis n° 97-4, publié au J.O. du 28 février 1997, p. 3279.

¹⁴⁴ Avis n° 97-41, publié au J.O. du 28 mai 1997, p. 8118.

pourrait apparaître contraire aux dispositions du code des postes et télécommunications.¹⁴⁵

L'Autorité a rappelé que le code dispose en effet que :

- les coûts imputables aux obligations du service universel sont évalués sur la base d'une comptabilité appropriée tenue par les opérateurs et auditée par un organisme indépendant ;
- les montants dus par les opérateurs, soit sous forme d'une rémunération additionnelle à la rémunération d'interconnexion, soit sous forme d'une contribution au fonds de service universel, sont constatés par le ministre sur proposition de l'Autorité.

5.3. Les évaluations du coût du service universel

Dans le cadre des modalités fixées par le décret, l'Autorité a procédé aux évaluations prévisionnelles du coût du service universel et du montant des contributions des opérateurs pour les années 1997 et 1998. Ces évaluations ont donné lieu à deux décisions proposant au ministre le montant des contributions des opérateurs.¹⁴⁶

Le montant des contributions pour 1997 et 1998 a été calculé en fonction des volumes de trafic prévisionnels communiqué par les opérateurs à l'Autorité, comme le prévoit la loi.

A. L'évaluation du coût du service universel pour 1997

Le coût des obligations du service universel, qui est assuré par France Télécom, a été évalué par l'Autorité à 4,829 milliards de francs à titre prévisionnel pour l'année 1997. Elle a été proposée le 25 juin 1997 au secrétaire d'Etat à l'industrie qui l'a constaté le 23 juillet 1997.¹⁴⁷ L'évaluation définitive interviendra avant le 15 octobre 1998.

¹⁴⁵ Article L. 35-3 du code.

¹⁴⁶ Décision n° 97-186 du 25 juin 1997 publiée au J.O. du 5 août 1997, p. 11652 ; décision n° 97-272 du 22 septembre 1997, publiée au J.O. du 23 novembre 1997, p. 16992.

¹⁴⁷ Arrêté du 23 juillet 1997 fixant les évaluations prévisionnelles du coût du service universel et les contributions des opérateurs pour l'année 1997, publié au J.O. du 5 août 1997, p. 11592.

Les valeurs prévisionnelles qui ont été proposées pour l'année 1997 sont :

- pour le coût du déséquilibre résultant de la structure courante des tarifs : 1,756 milliards de francs ;
- pour le coût correspondant aux obligations de péréquation géographique : 2,634 milliards de francs ;
- pour le coût correspondant à l'offre de tarifs spécifiques à certaines catégories d'abonnés, à la desserte du territoire en cabines téléphoniques, à l'annuaire universel et au service de renseignements : 439 millions de francs ;
- pour le volume total du trafic téléphonique supporté par les boucles locales des réseaux téléphoniques à l'exception des communications au départ ou à destination de réseaux ouverts au public n'assurant pas le service téléphonique : 255 815 millions de minutes.

Il résulte de ces données prévisionnelles que la rémunération additionnelle aux charges d'interconnexion que les opérateurs de service téléphonique fixe au public versent à France Télécom s'élève à 1,7 centime par minute.

Pour les opérateurs mobiles qui, en contrepartie d'engagements de couverture du territoire, sont exemptés des contributions correspondant au déséquilibre de la structure tarifaire de France Télécom, cette contribution est réduite à un centime par minute.

Ainsi, le groupe France Télécom a reçu des autres opérateurs environ 3 millions de francs au titre du déséquilibre des tarifs et 34 millions de francs au titre de la péréquation géographique. Par ailleurs, une vingtaine d'opérateurs contribuent au fonds de service universel pour un montant global de 6 millions de francs. Les versements ont eu lieu en 1997. Au total, ce sont 43 millions de francs qui ont été versés par les autres opérateurs à France Télécom en 1997.¹⁴⁸

B. L'évaluation du coût du service universel pour 1998

Le 22 septembre 1997, l'Autorité a proposé au secrétaire d'Etat à l'industrie les évaluations prévisionnelles du coût du service universel et les contributions des

¹⁴⁸ La contribution des opérateurs étant calculée, pour une large part, en fonction de leur volume de trafic de service téléphonique, ce sont essentiellement les opérateurs de téléphonie mobile qui ont contribué au financement du service universel en 1997. Les opérateurs de radiomessagerie, ainsi que les titulaires de licences expérimentales, ont également contribué, quoique dans une moindre mesure, à ce financement.

opérateurs pour l'année 1998. Le secrétaire d'Etat a constaté ces évaluations le 19 novembre 1997¹⁴⁹.

Cette évaluation prévisionnelle s'élève à 6,043 milliards de francs. Au titre des missions de service universel, France Télécom recevra environ 95 millions de francs de ses concurrents.

Les montants définitifs seront arrêtés le 15 octobre 1999 et donneront lieu à un ajustement des contributions finalement dues par les opérateurs.

Les valeurs prévisionnelles qui ont été proposées pour l'année 1998 sont :

- pour le coût du déséquilibre de la structure courante des tarifs de France Télécom : 2, 242 milliards de francs ;
- pour le coût de la péréquation géographique : 2,717 milliards de francs ;
- pour le coût correspondant à l'offre de tarifs spécifiques à certaines catégories d'abonnés : 921 millions de francs ;
- pour la desserte du territoire en cabines téléphoniques installées sur le domaine public : 163 millions de francs.

Concernant le coût des obligations correspondant à la fourniture d'un annuaire universel, sous forme papier et électronique, et le service de renseignements correspondant, l'Autorité a estimé que compte tenu des recettes générées par ce service la charge nette imputable au titre du service universel était nulle.

Le coût des deux premières composantes (déséquilibre tarifaire de France Télécom et péréquation géographique) donnera lieu à une rémunération additionnelle aux tarifs d'interconnexion de l'ordre de 1,8 centime par minute.

Ceci représentera pour les opérateurs autres que ceux appartenant au groupe France Télécom, compte tenu des trafics prévisionnels et en considérant que les opérateurs mobiles sont exemptés de la part de cette rémunération additionnelle correspondant au déséquilibre de la structure courante des tarifs téléphoniques, une contribution d'un montant de l'ordre de 70 millions de francs.

¹⁴⁹ Arrêté du 19 novembre 1997 constatant les évaluations prévisionnelles du coût du service universel pour l'année 1998, publié au J.O. du 23 novembre 1997, p. 16982.

Compte tenu des trafics prévisionnels, les montants versés au fonds par les opérateurs autres que ceux appartenant au groupe France Télécom seront de l'ordre de 25 millions de francs au total.

Le financement du service universel en 1997 et 1998

	1997		1998	
Composantes	Financement	Coût (millions de francs)	Financement	Coût (millions de francs)
Déséquilibre des tarifs	Interconnexion (0.7 centime par minute)	1 756	Interconnexion (0.8 centime par minute)	2 242
Péréquation géographique	Interconnexion (1 centime par minute)	2 634	Interconnexion (1 centime par minute)	2 717
Cabines	Fonds	439	Fonds	163
Tarifs sociaux				921
Annuaire				0
Total		4 829		6 043

L'augmentation de l'évaluation par l'Autorité du coût du service universel pour 1998 par rapport à 1997 s'explique par le fait que ces deux montants relèvent de deux méthodes d'évaluation distinctes :

- pour 1997, le coût a été fixé par décret à 5,5 % du chiffre d'affaires de France Télécom : l'Autorité a donc évalué ce coût à 4 829 millions de francs, sur la base du chiffre d'affaires annoncé par France Télécom ;
- pour 1998, l'Autorité a appliqué les méthodes d'évaluation prévues par la loi. Le résultat obtenu s'écarte de l'évaluation forfaitaire de 1997 car il intègre l'offre de tarifs sociaux¹⁵⁰ (921 millions de francs) et la gratuité de la facturation détaillée qui augmente mécaniquement le coût de 351 millions de francs.

C. La mise en place des mécanismes de compensation

Le fonds de service universel a été mis en place en 1997. L'Autorité a mis au point avec la caisse des dépôts et consignations les modalités techniques de gestion de ce fonds. Une convention entre l'Autorité et la Caisse des dépôts et consignations a été conclue. Elle a été approuvée par le ministre le 19 décembre 1997¹⁵¹. Le fonds a ainsi pu fonctionner en 1997, les versements ayant été effectués par les opérateurs.

Le comité de contrôle a par ailleurs été constitué; il est présidé par M. Pierre Parthonnaud, Conseiller maître à la Cour des comptes. Le comité est composé, outre son président, de deux membres : M. Roger Chinaud, membre du collège de l'Autorité et M. Olivier Grémont, responsable du service des dépôts réglementés et des consignations à la direction bancaire de la caisse des dépôts et consignations.

5.4. Le programme de travail pour 1998

L'Autorité proposera avant le 1er septembre 1998 son évaluation prévisionnelle du coût du service universel pour 1999 et avant le 15 octobre 1998 l'évaluation définitive du coût du service universel pour 1997.

Ces échéances et les enseignements tirés de l'année 1997 conduisent l'Autorité à poursuivre ses travaux sur le service universel selon plusieurs axes. Elle souhaite mener ce programme en concertation avec les opérateurs. Elle a ainsi lancé en

¹⁵⁰ L'offre de tarifs sociaux, dont le financement a été évalué par l'Autorité, ne pourra être mise en oeuvre qu'une fois que le décret d'application, en cours de préparation, sera publié.

¹⁵¹ Arrêté du 19 décembre 1997 portant approbation de la convention entre l'Autorité de régulation des télécommunications et la Caisse des dépôts et consignations concernant la gestion comptable et financière du fonds de service universel des télécommunications, publié au J.O. du 22 janvier 1998, p.1027.

décembre 1997 un groupe de travail avec les opérateurs sur l'évaluation du coût du service universel et sa répartition

A. La mesure du volume de trafic

L'Autorité considère qu'une réflexion sur la mesure du volume de trafic utilisé dans la répartition des contributions entre les opérateurs est nécessaire. Une étude a été engagée sur les modalités pratiques d'évaluation du volume de trafic utilisé dans cette répartition.

B. L'évaluation prévisionnelle du coût du service universel pour 1999

S'agissant du coût de la péréquation géographique, qui comprend le coût net des abonnés des zones non rentables et celui des abonnés non économiques dans les zones rentables, l'Autorité précisera le modèle d'évaluation du coût des zones non rentables. Elle devra également calculer le coût des abonnés non économiques dans les zones rentables. Pour 1998, ce coût est évalué de manière forfaitaire, comme le décret en laisse la possibilité jusqu'à l'établissement de modèles et d'une comptabilité appropriés.

L'Autorité s'est également fixé pour objectif de déterminer et d'évaluer les avantages indirects que procure le fait d'être l'opérateur chargé du service universel.

L'évaluation prévisionnelle du coût pour 1999 devra tenir compte de l'évolution des coûts et des recettes entrant dans le calcul du coût net pour les différentes composantes du service universel.

C. L'évaluation définitive du coût du service universel pour 1997

Le décret fixe, pour 1997, les coûts nets imputables aux obligations de service universel sous forme d'un pourcentage du chiffre d'affaires du service téléphonique ouvert au public entre points fixes de l'opérateur de service universel. Un audit de ce chiffre d'affaires de France Télécom permettra de déterminer la valeur définitive du coût du service universel pour 1997.

Chapitre 6. Les avis sur les décisions tarifaires de France Telecom :

La politique tarifaire de France Télécom donne lieu à une régulation spécifique, qui conduit l'Autorité à émettre des avis publics sur les tarifs relevant du service universel et des services sous monopole de fait. Cette régulation tarifaire, qui s'inscrit dans le prolongement du service universel, constitue un facteur décisif de développement pour une concurrence encore naissante.

Ce dispositif, voulu par la loi, a fonctionné en 1997 ; il permet à l'Autorité d'exprimer son analyse, et par là même la jurisprudence qu'elle construit ; il permet également aux ministres, qui décident *in fine* de l'homologation des tarifs, de disposer d'un avis argumenté dans un délai de trois semaines après le dépôt par France Télécom de sa décision tarifaire.

L'Autorité s'attache à conduire cette mission dans un esprit d'ouverture à l'égard des innovations tarifaires de France Télécom, qui participent au dynamisme de la concurrence et au développement des usages ; elle veille cependant à ce que ces innovations puissent se faire dans des conditions qui garantissent l'exercice de la concurrence ; elle s'assure en particulier de la cohérence entre les prix de détail et les tarifs d'interconnexion.

Compte tenu des enjeux que cet exercice représente pour les opérateurs, l'Autorité s'attache à le mener en s'appuyant sur des principes et des méthodes transparents et sur des évaluations objectives ; à cet égard, la comparaison des tarifs et des coûts correspondants constitue un critère incontournable.

Elle le fait dans un esprit positif, en recherchant, chaque fois qu'elle est conduite à constater un risque concurrentiel, des solutions concrètes permettant de surmonter les difficultés et de faciliter une évolution favorable à l'innovation.

6.1. Le cadre législatif et réglementaire

La loi prévoit que l'Autorité de régulation des télécommunications « émet un avis public sur les tarifs et les objectifs tarifaires pluriannuels du service universel ainsi que sur les tarifs des services pour lesquels il n'existe pas de concurrents sur le marché, préalablement, lorsqu'ils y sont soumis, à leur homologation par les ministres chargés des télécommunications et de l'économie »¹⁵².

Par ailleurs, les cahiers des charges des opérateurs de réseaux ouverts au public et des fournisseurs de service téléphonique au public prévoient que ces opérateurs informent l'Autorité de leurs tarifs et des conditions générales de leur offre, avant leur mise en oeuvre.

Concernant plus particulièrement France Télécom, les dispositions de son cahier des charges, telles qu'elles ont été approuvées par le décret du 27 décembre 1996, précisent le cadre de la régulation tarifaire¹⁵³ :

1.-S'agissant de la publication des tarifs du service public des télécommunications : France Télécom établit un catalogue des prix pour le service universel et les services obligatoires. Ce catalogue est accessible à un tarif raisonnable par un moyen électronique. De plus, tout nouveau tarif destiné à figurer dans le catalogue est porté à la connaissance des utilisateurs au moins huit jours avant la date d'application.

¹⁵² Article L. 36-7 (5°) du code.

¹⁵³ Article 17 du cahier des charges de France Télécom ; cf. décret n° 96-1225 du 27 décembre 1996 portant approbation du cahier des charges de France Télécom, publié au J.O. du 31 décembre 1996, p. 19685.

2.-S'agissant de l'évolution des tarifs du service universel et des services pour lesquels il n'existe pas de concurrents sur le marché :

- Les objectifs tarifaires pluriannuels, définis en fonction de différents paniers de consommation de services, font l'objet d'une convention entre France Télécom et l'Etat, après avis public de l'Autorité de régulation des télécommunications.
- Les propositions tarifaires motivées de France Télécom sont soumises aux ministres chargés des télécommunications et de l'économie et à l'Autorité de régulation des télécommunications. L'Autorité de régulation des télécommunications émet un avis public sur ces tarifs dans les trois semaines suivant la transmission. A défaut d'opposition ou de suspension par l'un des deux ministres au delà d'un mois suivant la transmission, ces tarifs peuvent entrer en vigueur.

3.-S'agissant de l'information sur les tarifs des autres services : France Télécom fixe librement ces tarifs et les communique pour information aux ministres chargés des télécommunications et de l'économie, ainsi qu'à l'Autorité de régulation des télécommunications huit jours avant leur publication.

En 1997, l'activité de l'Autorité en matière tarifaire a, pour l'essentiel, concerné l'opérateur France Télécom. Elle a donné lieu principalement à un avis sur la convention tarifaire pluriannuelle conclue entre le Gouvernement et France Télécom, ainsi qu'à des avis sur les décisions tarifaires de France Télécom soumises à homologation.

6.2. La convention fixant les objectifs tarifaires pluriannuels de France Télécom

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le secrétaire d'Etat à l'industrie ont sollicité l'avis de l'Autorité le 28 juillet 1997 sur un projet de convention tarifaire avec France Télécom. Ce projet prévoyait que le prix d'un "panier" de services (abonnements ; raccordements et trafic téléphonique au départ des postes d'abonnés résidentiels et professionnels ; publiphonie) devait connaître une évolution inférieure à la hausse des prix à la consommation hors tabac, d'au moins 9% par an en moyenne sur la période 1997-1998 et d'au moins 4,5% par an en moyenne sur la période 1999-2000.

L'Autorité a examiné les implications de ce projet sur les différents acteurs du marché. Elle a également entendu les représentants des ministres et de France Télécom. Elle a noté que la fixation d'objectifs tarifaires pluriannuels entre l'Etat et France Télécom constituait un acte majeur pour améliorer la visibilité des agents économiques sur l'évolution du secteur des télécommunications. Elle a également pris acte de ce que les évolutions de prix bénéficieraient, en moyenne, aux utilisateurs. Elle a émis un avis favorable sur ce projet le 10 septembre 1997¹⁵⁴, mais a formulé plusieurs observations :

L'Autorité a noté que le projet de convention tarifaire ne portait que sur un unique panier de consommation de services. Or, l'article 17-2 du cahier des charges de France Télécom approuvé par le décret n° 96-1225 du 27 décembre 1996 fait mention de différents paniers de consommation de services.

L'Autorité a estimé que la convention tarifaire prévue par le cadre réglementaire était destinée à

favoriser les baisses de tarifs au profit des utilisateurs, et notamment de ceux qui ne bénéficieront pas rapidement de l'ouverture à la concurrence. Cette interprétation rejoint la conception de la régulation des opérateurs historiques de télécommunications dans les pays s'ouvrant à la concurrence. Pour répondre à cet objectif, l'Autorité a estimé qu'il convenait de considérer plusieurs catégories d'utilisateurs :

- les abonnés résidentiels et professionnels qui ne bénéficieront pas d'une réelle liberté de choix de leur opérateur ;
- les utilisateurs des cabines téléphoniques.

Pour ces utilisateurs, l'Autorité a estimé qu'il convenait d'inclure dans ces paniers l'ensemble des services relevant du service universel et des services pour lesquels il n'existe pas de concurrents sur le marché, conformément à l'article 17-2 du cahier des charges de France Télécom. L'Autorité a ainsi proposé d'inclure, d'une part, les services liés directement à l'utilisation du téléphone (services confort, services de renseignements et d'annuaires, services Audiotel, Télétel, Numéros verts, azur, indigo) et, d'autre part, les liaisons louées, ce que ne prévoyait pas le projet de convention tarifaire.

Enfin l'Autorité a indiqué que ses avis sur les décisions tarifaires de France Télécom seraient examinées non seulement au regard du respect de la convention tarifaire, mais également au vu des dispositions législatives et réglementaires.

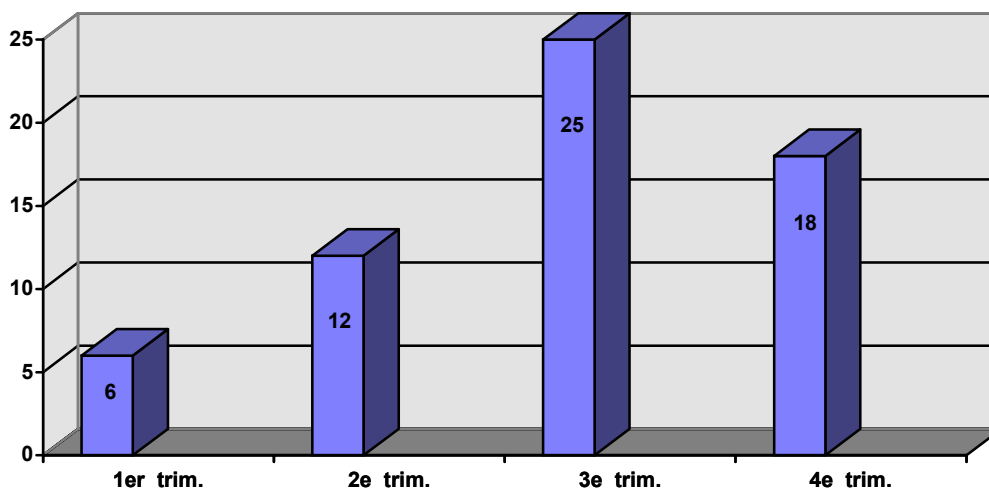
6.3. Les avis sur les décisions tarifaires individuelles

¹⁵⁴ Avis n° 97-271, publié au J.O. du 9 novembre 1997, p. 16346.

En 1997, 138 décisions tarifaires ont été transmises à l'Autorité par France Télécom, dont 93 pour avis et 45 pour information. L'Autorité a donc été saisie de 93 demandes d'avis sur des décisions tarifaires relatives à la création, à l'expérimentation ou à la généralisation de nouveaux services, à l'évolution de l'offre de prix, notamment pour le service téléphonique et le service de liaisons louées, ainsi qu'à la diversification tarifaire.

Sur ces 93 demandes, 73 ont été instruites par l'Autorité, 12 étaient en cours d'instruction au 31 décembre 1997 et 8 autres ont été reçues dans les derniers jours de décembre et n'ont pu être examinées avant la fin de l'année. Sur la base des dossiers instruits, l'Autorité a regroupé dans certains cas plusieurs décisions au sein d'un même avis (option Modulance, Liaisons louées, Internet et Transpac), ce qui a eu pour effet de réduire le nombre d'avis rendus. Au 31 décembre 1997, l'Autorité avait donc rendu 62 avis publics.

Nombre d'avis rendus par l'Autorité en 1997



Le début de l'année 1998 a été marqué par une progression du nombre de décisions soumises pour avis à l'Autorité. Ainsi, au cours des deux premiers mois de l'année, l'Autorité a rendu 15 avis, contre seulement 6 au

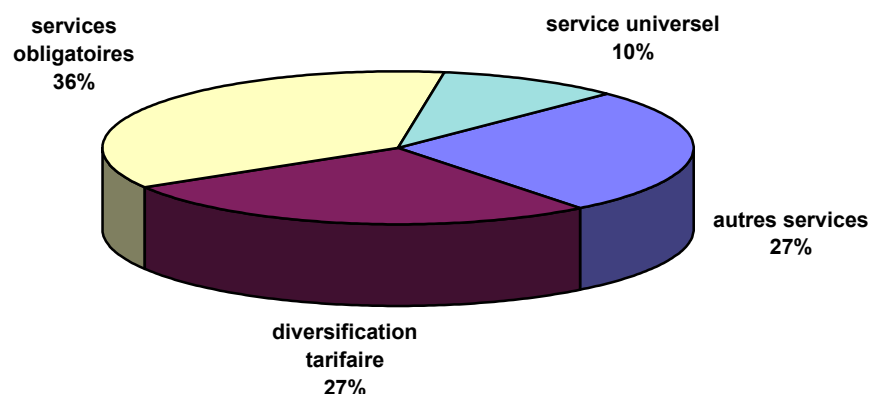
premier trimestre 1997. France Télécom prévoit en 1998 une progression de l'ordre de 25% du nombre de décisions soumises à l'Autorité par rapport à l'année 1997.

La répartition des avis rendus par l'Autorité en 1997 suivant leur domaine d'application est la suivante :

- 10% pour le service universel (téléphone, renseignements, annuaire universel et cabines publiques) ;
- 36% pour les services obligatoires (RNIS, liaisons louées, Télex) et les services avancés ;
- 27% pour les options tarifaires et les offres promotionnelles ;
- 27% pour les autres services (carte France Télécom, services audiotel et télécel, Internet, service multisite à haut débit)

Au total, près de 50% des avis rendus par l'Autorité en 1997 sont relatifs au service universel et aux services obligatoires. Sur l'ensemble des décisions reçues pour avis, huit ont fait l'objet d'un avis défavorable, soit 10% d'entre elles.

Répartition des avis rendus par l'Autorité en 1997



Dans l'analyse de ces décisions tarifaires, l'Autorité a essentiellement porté son attention sur les points suivants :

- le statut du service au regard du champ de l'homologation ;
- les effets sur les utilisateurs, et notamment ceux qui ne bénéficieront pas rapidement du choix de leur opérateur ; dans ce cadre, l'Autorité s'est particulièrement intéressée aux conditions d'information des utilisateurs et aux résultats des concertations menées par France Télécom ;
- les effets sur la concurrence, appréciés au moyen de différents tests (cf. encadré n° 10).

Encadré n° 10 : Les tests concurrentiels sur les tarifs

Afin d'examiner l'effet possible des tarifs sur la concurrence, l'Autorité a progressivement intégré un certain nombre de tests, qui peuvent être résumés de la façon suivante :

- **le test de subventions croisées** : il permet de déterminer si un service reçoit une subvention d'autres services de l'opérateur ou s'il subventionne d'autres services de l'opérateur ;
- **le test de prédation** : le tarif d'un service donné peut être considéré comme prédateur dans l'un des deux cas suivants : a) le tarif est inférieur au coût moyen variable du service ; b) le tarif est compris entre le coût moyen variable et le coût complet, et il existe de la part de l'opérateur une volonté (ou le tarif a pour effet) d'exclure un concurrent du marché, et l'opérateur aura, une fois ses concurrents exclus, la possibilité d'augmenter à nouveau le tarif ;
- **le test d'effet de ciseaux tarifaire** : un tarif génère un effet de ciseaux s'il est inférieur au coût de fourniture d'un service équivalent par un autre opérateur aussi efficace que France Télécom. Le terme d'effet de ciseaux vient du fait que l'autre opérateur doit concurrencer un tarif de détail de France Télécom tout en s'approvisionnant auprès de celle-ci en un service intermédiaire, ici, l'interconnexion.

Par ailleurs, l'Autorité a veillé à ce que les offres tarifaires ne constituent pas une discrimination anticoncurrentielle, notamment lorsqu'elles s'adressent à un nombre très faible de clients.

Enfin, l'Autorité a porté une attention particulière aux conditions contractuelles, notamment afin d'éviter que les clauses de sortie de ces contrats ne limitent les capacités de choix des utilisateurs.

Le test d'effet de ciseaux permet d'identifier directement une barrière à l'entrée ou une exclusion ; par ailleurs, il peut être mis en oeuvre de manière simple puisqu'il ne fait appel qu'à des coûts moyens, seuls coûts disponibles à ce stade. Pour ces raisons, l'Autorité a concentré son attention, dans l'analyse des tarifs proposés par France Télécom, sur les tests d'effet de ciseaux.

Des tests d'effet de ciseaux ont été mis en oeuvre concernant des tarifs de communications locales (Forfaits deuxième ligne 15 et 30), de communications longue distance nationales (gamme Modulance destinées aux entreprises) et de communications internationales (gamme Modulance, notamment Modulance Partenaires International).

Dans chacun de ces cas, l'Autorité a déterminé le marché pertinent (cf. encadré n° 7), c'est-à-dire le marché sur lequel est susceptible de s'exercer un abus de position dominante, en s'appuyant sur la cible visée par les pratiques tarifaires de France Télécom et, lorsqu'elle était connue, sur celle visée par les autres opérateurs.

Puis elle a déterminé les coûts d'un opérateur entrant sur ce marché ; ces coûts, qui comprennent les coûts d'interconnexion payés à France Télécom ainsi que les coûts propres de l'entrant (considérés comme égaux à ceux de France Télécom, car l'entrant est supposé aussi efficace que France Télécom), ont été comparés aux tarifs de détail proposés.

A. Le téléphone de base

1. Les mouvements tarifaires de 1997

Les mouvements tarifaires de France Télécom se sont traduits en 1997 par trois orientations majeures (cf. annexe 8) :

- la poursuite du rééquilibrage tarifaire (cf. deuxième partie, chapitre 5),
- la simplification de la tarification,
- l'offre d'options tarifaires mieux adaptées aux besoins des utilisateurs.

a. Les mouvements du mois de mars 1997.

Ces mouvements tarifaires, qui portaient sur les abonnements, les prix des communications téléphoniques et les nouveaux services, ont été homologués en 1996 par la direction générale des postes et télécommunications.

- Le prix de l'abonnement principal a augmenté de 15,20 francs TTC par mois, pour passer à 68,00 francs TTC, et un nouvel abonnement, appelé « abonnement modéré » est désormais proposé au prix 34,00 francs TTC par mois. Il est destiné aux utilisateurs qui ont une faible consommation.
- Les prix ont baissé en moyenne de 17,5% pour les communications téléphoniques nationales et de 20% pour les communications téléphoniques internationales.
- La gamme des options tarifaires de France Télécom s'est enrichie : lancement du Forfait Local (au prix de 30,00 francs TTC par mois pour 6 heures de communications

locales mensuelles le soir dès 18h et le week-end) et évolution de l'offre Primaliste (20% de réduction sur 6 numéros nationaux et internationaux) à prix d'abonnement mensuel inchangé, soit 15 francs TTC,

b. L'abonnement professionnel (avis n° 97-94)

Le 1er juillet 1997, l'abonnement professionnel a augmenté de 12,00 francs hors taxes : il est passé respectivement à 59,00 francs hors taxes pour le contrat professionnel et à 87,00 francs hors taxes pour le contrat Professionnel Présence. L'Autorité a notamment considéré que cette mesure avait pour effet de rapprocher les tarifs des coûts.

c. La tarification à la seconde (avis n° 97-199, n° 97-249 et n° 97-261)

La tarification à la seconde s'applique aux tarifs du service téléphonique à partir d'un poste d'abonné. Elle consiste à appliquer à une communication vers une destination donnée :

- un prix minimum par appel donnant droit à une durée forfaitaire de communication¹⁵⁵,
- au delà de cette durée forfaitaire, un prix à la seconde variable selon la plage horaire.

Au 1er octobre 1997, l'entrée en vigueur de la tarification à la seconde des communications s'est accompagnée d'une modification des plages horaires (cf. encadré n° 11) ; dans le même temps, France Télécom a introduit une baisse du prix des communications longue distance (avis n°97-199) et internationales (avis n° 97-249). L'Autorité a considéré que la conjugaison de ces deux mesures et de la baisse des prix de certaines

¹⁵⁵ Cette durée forfaitaire varie selon le type de communication ; elle est ainsi de 3 minutes pour une communication locale et de 39 secondes pour une communication longue distance.

communications nationales a entraîné une baisse des prix pour les consommateurs. S'agissant de l'international, elle a considéré que les tarifs apparaissaient compatibles avec l'exercice d'une concurrence efficace sur le marché des télécommunications.

Pour tenir compte des modifications induites par la nouvelle valeur de l'unité télécom (1 UT = 0,01 franc hors taxes), les pages du catalogue des prix de France Télécom de divers services ont été modifiées : horloge parlante, audiotel, transfert d'appel, allofact, téléotel...(avis n° 97-261).

Encadré n° 11 : La modification des plages horaires pour les tarifs du service téléphonique de France Télécom

France Télécom a procédé le 1er octobre 1997 à une modification des plages horaires pour les tarifs du service téléphonique :

Avant cette date, il existait quatre plages horaires (et quatre tarifs associés) identifiées par les couleurs suivantes : « rouge », « blanc », « bleu » et « bleu-nuit ».

Désormais, le nombre des plages horaires est réduit à deux, correspondants à deux tarifs distincts :

- tarif plein en semaine de 8h00 à 19h00 et le samedi de 8h00 à 12h00 ;
- tarif réduit à partir de 19h00 en semaine, à partir de 12h00 le samedi et toute la journée le dimanche et les jours fériés.

d. La géographie tarifaire (avis n° 97-354)

Le réaménagement de la géographie tarifaire qui a été défini par France Télécom s'est traduit par la fusion de neuf circonscriptions tarifaires (exemple : Marignane avec Salon de Provence) et a entraîné des baisses de prix sur toutes les relations concernées. L'Autorité a considéré que l'ensemble de ces mesures était favorable aux utilisateurs.

e. La gratuité de la facturation détaillée (avis n° 97-221)

Depuis le 1er septembre 1997, la facturation détaillée est gratuite pour les abonnés de France Télécom. L'Autorité a considéré que ce service répondait à une attente des consommateurs, car il facilite la maîtrise de leur consommation téléphonique.

2. Les paniers de consommation

Les paniers de consommation, qui permettent d'évaluer la structure de la consommation d'une catégorie d'utilisateurs donnée, constituent un outil statistique d'observation du marché. L'Autorité a établi deux paniers de consommation pour observer l'évolution moyenne annuelle des tarifs téléphoniques :

- un panier pour les ménages (clientèle résidentielle),
- un panier entreprises (clients professionnels et entreprises).

Ils servent notamment à établir des comparaisons internationales de tarifs et à connaître la facture moyenne des ménages. Leur composition, qui figure dans l'encadré n° 12, exclut les options tarifaires.

Globalement, la facture moyenne mensuelle a baissé pour les ménages sur la période 1995-1997, la hausse du prix de l'abonnement ayant été compensée par la baisse du prix des communications.

Les baisses sont plus fortes pour les entreprises, pour lesquelles la part relative des communications dans le montant de la facture est plus importante (cf. annexe 8).

Encadré n° 12 : la composition des paniers de consommation établis par l'Autorité

Les tableaux suivants fournissent, d'une part pour les ménages, d'autre part pour les entreprises et les professionnels, l'évaluation faite par l'Autorité de **la consommation moyenne mensuelle** d'une ligne téléphonique en communications nationales¹⁵⁶ :

MENAGE	consommation	valorisation au 1er mars 1998 en francs TTC
Abonnement	1	68,00
Communications	245 minutes	99,47
Total		167,47

ENTREPRISE ou PROFESSIONNEL	consommation	valorisation au 1er mars 1998 en francs HT
Abonnement	1	75,80
Communications	350 minutes	179,88
Total		255,68

Ainsi, la ligne d'un ménage consommerait de l'ordre de quatre heures de communication par mois, une ligne à usage professionnel de l'ordre de six heures par mois. Le prix à la minute varie en raison des différences de structure de consommation.

¹⁵⁶ La méthode utilisée par l'Autorité pour établir ces paniers de consommation a été affinée. Ainsi, les paniers de consommation utilisés pour mesurer l'évolution de la facture moyenne mensuelle entre 1995 et 1997 (cf. annexe 8) ont été établis selon une méthode différente de celle utilisée pour les paniers 1998 décrits ci-dessus.

3. Le développement et l'évolution de services associés au téléphone

a. L'identification de l'appelant (avis n° 97-74)

Le service de présentation du numéro fait partie des services avancés définis par la directive « ONP téléphonie vocale »¹⁵⁷. Il permet notamment d'identifier le numéro de téléphone à l'origine d'un appel ; l'utilisateur a la possibilité de refuser de transmettre son numéro de téléphone, soit de façon permanente, soit appel par appel. L'abonnement est gratuit pour les titulaires d'un abonnement Professionnel Présence et de 10,00 francs par mois pour les autres abonnés. L'Autorité a notamment proposé une tarification dégressive du service s'il est souscrit avec d'autres services confort existants (transfert d'appel, conversation à trois, signal d'appel).

b. Allofact (avis n° 97-95)

L'introduction d'Allofact depuis le 2 juin 1997 permet à l'utilisateur du service téléphonique de connaître le montant de ses consommations à travers un serveur vocal. L'Autorité a considéré que ce service répondait à une attente des utilisateurs et leur facilitait la maîtrise de leur consommation téléphonique.

c. Minifact (avis n° 97-391)

Ce service, en phase d'expérimentation, permet aux utilisateurs de disposer d'informations relatives à leurs consommations téléphoniques en utilisant le Minitel. Cette prestation vise plus particulièrement les abonnés professionnels. L'Autorité a, là encore, considéré que ce

¹⁵⁷ Directive 95/62/CE du 13 décembre 1995.

service s'inscrivait dans le cadre de mesures de transparence et de maîtrise de la consommation.

d. Le transfert d'appel (avis n° 97-143, 97-194 et 97-195)

Le transfert d'appel fait partie des services avancés définis par la directive « ONP téléphonie vocale ». Il est par ailleurs une composante des services obligatoires de télécommunications.¹⁵⁸

Le transfert d'appel international sur Numéris est en phase d'expérimentation. Ce service permet le transfert des appels nationaux arrivant sur accès Numéris sur un autre accès Numéris situé à l'étranger (avis n° 97-143).

Le transfert d'appel sur non réponse ou occupation est généralisé au prix mensuel d'abonnement de 10,00 francs TTC. Ce service permet de renvoyer les appels, en cas de non-réponse et/ou d'occupation, arrivant sur la ligne sur un autre numéro avec l'accord du titulaire du numéro de repli (avis n° 97-194).

Le transfert d'appel international et DOM a été généralisé sur le réseau analogique. Ce service permet le transfert des appels nationaux arrivant sur le réseau analogique (métropole et DOM) sur une autre ligne située à l'étranger (avis n° 97-195).

Dans tous les cas, le prix des communications transférées depuis la ligne renvoyée vers la ligne de repli est à la charge de l'abonné au service de transfert d'appel.

e. Le numéro personnel (avis n° 97-305)

La nouvelle tarification appliquée à ce service découle du passage à la tarification à la seconde. Le service permet à l'utilisateur de bénéficier d'un numéro personnel et de recevoir les appels vers ce numéro sur tout poste fixe, pourvu qu'il ait activé un renvoi de son numéro personnel vers le numéro correspondant à l'endroit où il se trouve, par l'intermédiaire d'un serveur vocal.

¹⁵⁸ Article 7 du cahier des charges de France Télécom.

B. Les cabines téléphoniques (avis n° 97-200 et n° 97-303)

Les cabines téléphoniques (également appelées publiphones ou téléphone public) constituent l'un des services fournis par France Télécom au titre du service universel.

1. Proposition de modification du montant de l'Unité Télécom Publiphone (avis n° 97-200)

France Télécom a proposé, au mois de juin 1997, de modifier le prix de l'Unité Télécom Publiphone (UTP), de l'Unité Télécom Carte (UTC) et des communications à partir des publiphones installés dans les trains. Cette proposition tarifaire avait notamment pour effet l'augmentation de 20,6% du prix de l'UTP. L'Autorité a considéré que cette hausse tarifaire n'était pas justifiée et a émis un avis défavorable sur la décision tarifaire de France Télécom ; cette décision tarifaire n'a pas été homologuée par les ministres chargés des télécommunications et de l'économie.

2. Proposition de réaménagement tarifaire (avis n° 97-303)

Au mois d'août 1997, France Télécom a proposé un réaménagement tarifaire pour les publiphones qui consistait en :

- une modification des plages horaires, comme pour les postes d'abonnés ;
- une modification des zones de tarification à l'international, qui s'est traduite par le passage de 14 à 5 zones ;
- une baisse des prix pour certaines communications à l'international.

L'Autorité a estimé que les prix des communications nationales à partir des publiphones ne devaient pas connaître de hausse et a émis un avis défavorable sur la décision tarifaire de France Télécom ; celle-ci a néanmoins été homologuée par les ministres chargés des télécommunications et de l'économie.

C. L'annuaire et les services de renseignements (avis n° 97-285 et 97-447)

L'annuaire universel et la mise à disposition d'un service de renseignements des abonnés sont des services fournis par France Télécom au titre du service universel.

1. Application de la tarification à la seconde (avis n° 97-285)

La décision tarifaire de France Télécom avait pour objet de prendre en compte les modifications induites par la nouvelle valeur de l'unité télécom (UT) ou par l'application des nouvelles plages horaires. Les services concernés sont l'annuaire électronique (3611) et les renseignements par opérateur (12).

L'Autorité a considéré que l'application de ces mesures n'induisait pas de changement de prix notable pour les consommateurs.

2. Expérimentation du service "Mise en relation après une demande de renseignement téléphonique" (avis n° 97-447)

Ce service, en phase d'expérimentation, permet, lorsqu'un client appelle le centre de renseignements téléphoniques de France Télécom à partir d'un poste d'abonné ou d'un poste public pour obtenir un numéro de téléphone, de mettre directement ce client en relation avec le numéro demandé. Si ce service est généralisé, il sera accessible au moyen de la carte France Télécom sur le

3610 et le 3650. Un bilan d'expérimentation sera alors fourni à l'Autorité.

D. Les options tarifaires et les offres promotionnelles

1. Le forfait local et les forfaits deuxième ligne

Le forfait local est une option tarifaire de France Télécom qui permet aux clients de bénéficier de 6 heures de communications locales en heures creuses (entre 18 h et 8 h et tout le week-end) pour un prix forfaitaire de 30 francs TTC par mois.

L'Autorité n'a pas eu à se prononcer sur cette option tarifaire, qui a été homologuée en décembre 1996, c'est-à-dire avant sa création. Ce tarif fait aujourd'hui l'objet de procédures contentieuses auprès de la Commission européenne, à la suite de plaintes déposées par des concurrents de France Télécom qui l'estiment anticoncurrentiel.

Au cours de l'année 1997, l'Autorité a été conduite à se prononcer sur deux décisions tarifaires de France Télécom en rapport avec le forfait local.

La première visait à étendre le bénéfice du forfait local, d'une part, aux appels à destinations du service d'accès à Internet Wanadoo et, d'autre part, aux clients professionnels. Compte tenu du caractère spécifique de la mesure en faveur d'un seul des services d'accès à Internet d'une part, et de l'existence d'une procédure contentieuse sur le forfait local d'autre part, l'Autorité a rendu un avis défavorable sur cette décision tarifaire (avis n° 97-208).

La seconde visait à créer de nouveaux forfaits, dits « forfaits deuxième ligne 15 et 30 », correspondant à un

abonnement incluant une deuxième ligne téléphonique ainsi qu'un forfait mensuel de 15 ou 30 heures de communications locales : 119 francs TTC par mois pour 15 heures et 179 francs pour 30 heures. Ces tarifs s'adressaient aux très forts consommateurs de communications locales, et notamment aux internautes.

L'Autorité a rendu un avis défavorable sur ces forfaits (avis n° 97-461), car les prix proposés sont apparus comme inférieurs aux coûts de France Télécom et comme générant un effet de ciseaux tarifaire sur le marché de la connexion à Internet : un opérateur longue distance achetant l'interconnexion au réseau de France Télécom n'aurait pas pu fournir un service équivalent à un tarif équivalent de manière économiquement viable.

L'Autorité a souligné dans ces avis qu'elle est d'une manière générale favorable aux baisses des tarifs des communications locales, notamment parce qu'elles peuvent bénéficier à un grand nombre de consommateurs et favoriser le développement d'Internet en France. Mais elle s'attache également à ce que ces baisses demeurent compatibles avec l'exercice d'une concurrence loyale. C'est pour cette raison qu'elle a été conduite à rendre des avis défavorables sur ces deux décisions tarifaires qui n'ont pas été homologuées par les ministres.

2. Les options tarifaires de la gamme Modulance

La gamme des options tarifaires Modulance de France Télécom est destinée aux entreprises ; il s'agit de "réductions au volume", donnant droit, selon les cas, à des réductions sur les communications locales, nationales ou internationales en échange d'abonnements supplémentaires ou au delà de seuils minimaux de facturation.

Parmi les évolutions tarifaires portant sur cette gamme, deux séries de décisions tarifaires peuvent être relevées.

Une première série de décisions tarifaires datant de mars 1997 visait à aménager certains paramètres des options de la gamme Modulance pour tenir compte de la baisse générale des tarifs nationaux et internationaux de France Télécom du 4 mars 1997. L'Autorité a été d'avis que les ministres n'homologuent pas ces décisions (avis n° 97-63, 97-64 et 97-65) car elle a estimé ne pas être en mesure de vérifier la validité des niveaux des tarifs internationaux proposés dans certaines options. En particulier, les tarifs d'interconnexion internationale, déterminants pour les conditions d'exercice de la concurrence sur le marché des services internationaux, n'avaient pas été approuvés à cette date. Ces décisions tarifaires ont été homologuées par les ministres pour une durée limitée, afin de garantir la continuité de l'offre de France Télécom tout en permettant un réexamen après l'approbation des tarifs d'interconnexion internationale.

Une seconde série de décisions tarifaires soumises à l'Autorité durant l'été visait à adapter les tarifs de la gamme Modulance à la tarification à la seconde, mise en oeuvre par France Télécom le 1er octobre 1997. Au moment où l'Autorité a rendu son avis (n° 97-304), les tarifs d'interconnexion nationaux et internationaux avaient été approuvés, en sorte qu'elle a pu comparer les tarifs proposés par France Télécom à ses coûts et aux coûts d'opérateurs concurrents faisant appel à l'interconnexion (test d'effet de ciseaux) :

- les tarifs proposés pour les communications nationales se sont révélés supérieurs à ces coûts ;
- en ce qui concerne les communications internationales, l'Autorité a été particulièrement attentive aux tarifs

de l'option Modulance Partenaires International : elle a constaté qu'en moyenne, sur l'ensemble des destinations internationales, les prix obtenus grâce à cette option étaient supérieurs aux coûts moyens d'acheminement du trafic international pour un concurrent de France Télécom qui ferait appel au catalogue d'interconnexion, mais que, pour un nombre important de destinations prises individuellement, ils étaient significativement inférieurs à ces coûts. Toutefois, compte tenu des baisses des taxes de répartition (cf. deuxième partie, chapitre 3) qui étaient prévisibles avant le 1er janvier 1998, elle a considéré que les tarifs proposés par France Télécom constituaient une anticipation de ces baisses, qui aurait des effets positifs pour les clients, mais pas d'effet négatif sur la concurrence.

L'Autorité a donc conclu que ces décisions tarifaires pouvaient faire l'objet d'un avis favorable ; ces décisions tarifaires ont été homologuées.

L'Autorité note aujourd'hui que les tarifs d'interconnexion internationale de France Télécom mis à jour au 1er janvier 1998 reflètent les baisses de taxes de répartition anticipées, et que l'analyse menée à l'été 1997 s'est révélée exacte : compte tenu de ces nouveaux tarifs, le nombre de destinations sur lesquelles les tarifs de Modulance Partenaires International sont inférieurs aux coûts d'un opérateur concurrent a été considérablement réduit.

Au cours de l'année 1997, l'Autorité a observé que la politique tarifaire de France Télécom à l'égard des entreprises, révélée par les évolutions de la gamme Modulance, s'est caractérisée principalement par un enrichissement rapide des options tarifaires, de plus en plus ciblées sur des catégories particulières d'entreprises, et par une baisse d'ensemble des tarifs longue distance, nationaux et internationaux, accompagnée

de baisses accentuées sur les tarifs destinés aux plus grands clients.

Concernant ces évolutions, l'Autorité a estimé que :

- l'enrichissement, la spécialisation, et la rapidité des évolutions tarifaires conduisent à une offre complexe : afin de préserver la possibilité d'un véritable choix par les clients, et donc l'intérêt des consommateurs, la clarté de l'offre devrait, à ce stade, être privilégiée ;
- les évolutions tarifaires devraient bénéficier à des groupes de clients aussi larges que possibles, à la fois du point de vue géographique et du point de vue des types de clientèles (particuliers, petites entreprises).

3. Les options tarifaires de la gamme Avantage

Les options tarifaires de la gamme Avantage s'adressent au marché des petites et moyennes entreprises. Elles permettent aux clients de bénéficier, en contrepartie d'abonnements supplémentaires, de réductions sur leurs communications téléphoniques ; il s'agit de réductions au volume. L'Autorité a rendu, en septembre 1997, un avis favorable (n° 97-289) sur une décision tarifaire de France Télécom comprenant la modification et la création d'options portant sur les prix des communications internationales (Avantage Pays version site et version ligne), et dont les taux de réduction étaient moins importants que ceux proposés aux entreprises très fortes consommatrices de communications internationales (gamme Modulance).

4. Les offres promotionnelles de France Télécom

L'Autorité a eu à se prononcer sur des offres promotionnelles de France Télécom, qui peuvent prendre la forme de rabais sur des tarifs de services existants, valables pour une durée déterminée. En particulier l'une de ces offres promotionnelles était destinée aux nouveaux abonnés Numéris¹⁵⁹ (avis n° 97-240), l'autre proposait l'application du tarif "heures creuses" aux communications internationales, émises à partir des postes d'abonnés, pour la période allant du 1er au 4 janvier 1998 (avis n° 97-449).

A ces occasions, l'Autorité s'est prononcée sur les principes qu'elle entend mettre en oeuvre et qu'elle souhaite voir appliqués lors de l'examen et de la mise en oeuvre de telles promotions.

L'Autorité considère que les offres promotionnelles, lorsqu'elles concernent des services dont les tarifs sont soumis à homologation, doivent être soumises à la même procédure que les offres permanentes : en l'occurrence, ces deux services relevant soit de services pour lequel il n'existe pas de concurrents (accès à Numéris) soit du service universel (communications téléphoniques internationales), ces projets de décisions tarifaires devaient être soumis à l'homologation des ministres ainsi qu'à l'avis préalable de l'Autorité.

Les promotions ne doivent pas entraîner d'effets anticoncurrentiels sur le marché. Par exemple, pour la promotion sur le service téléphonique international, l'Autorité a vérifié que les tarifs promotionnels n'étaient pas inférieurs aux coûts d'interconnexion.

Ces offres doivent répondre aux mêmes exigences de délais en matière d'information des consommateurs (annonce au moins huit jours avant leur mise en oeuvre,

¹⁵⁹ Numéris est le réseau numérique à intégration de services (RNIS) de France Télécom.

conformément à l'article 17 du cahier des charges de France Télécom).

L'Autorité a également rappelé que, lorsque ces offres promotionnelles consistent en des rabais tarifaires, la publicité qui en est faite par France Télécom doit être conforme aux dispositions de l'arrêté du 2 septembre 1977¹⁶⁰ qui encadre les modalités d'information des consommateurs en de telles circonstances. En particulier, les actions d'information doivent faire apparaître explicitement le prix par rapport auquel le rabais est consenti, la durée et les conditions d'application des promotions.

¹⁶⁰ Arrêté 77-105/P dit « arrêté Scrivener ».

E. Les liaisons louées

Le service de liaisons louées est une composante des services obligatoires.¹⁶¹ Le code des postes et télécommunication définit ainsi la liaison louée, encore appelée ligne louée ou liaison spécialisée : « *la mise à disposition par l'exploitant public dans le cadre d'un contrat de location d'une capacité de transmission entre des points de terminaison déterminés du réseau public, au profit d'un utilisateur, à l'exclusion de toute commutation contrôlée par cet utilisateur* ». ¹⁶² Ce type de service est utilisé par les entreprises pour leurs réseaux internes, ainsi que par les fournisseurs de services de télécommunications qui ne disposent pas d'infrastructures propres où souhaitent compléter leurs capacités de liaisons.

La loi du 29 décembre 1990 a ouvert ces services à la concurrence¹⁶³, ce qui permet à d'autres opérateurs que l'exploitant public de fournir des liaisons louées. Dans les faits, France Télécom dispose à l'heure actuelle d'une position de quasi-monopole sur les liaisons louées en France. C'est pourquoi la règle générale est que ses tarifs sont soumis à homologation.¹⁶⁴.

Par ailleurs, la fourniture de liaisons louées par France Télécom doit répondre aux obligations de la directive « ONP lignes louées »¹⁶⁵ reprises dans le code des postes et télécommunications,¹⁶⁶ qui précise notamment les conditions d'information des utilisateurs et pose les

¹⁶¹ prévus à l'article L. 35-5 du code ainsi qu'à l'article 7 du cahier des charges de France Télécom.

¹⁶² Article R. 9 du code.

¹⁶³ L'article L. 34-2 du code dans sa rédaction issue de la loi de 1990, précisait que la fourniture de services-supports (dont faisaient partie les liaisons louées) par un exploitant différent de l'exploitant public était soumise à un régime d'autorisation par le ministre chargé des télécommunications. Cependant la directive « services » du 28 juin 1990 a accordé aux Etats membres une période transitoire pour permettre à l'exploitant public d'ajuster la tarification de ces services. Ainsi, les liaisons louées ont été ouvertes à la concurrence au 1er janvier 1993.

¹⁶⁴ au titre de l'article L 36-7 du code des postes et télécommunications et de l'article 17 du cahier des charges de l'opérateur public

¹⁶⁵ Directive 92/44/CEE du Conseil du 5 juin 1992 relative aux lignes louées.

principes d'objectivité, de transparence, de non-discrimination et d'orientation des tarifs vers les coûts.

Dans ce cadre, l'Autorité a émis en 1997 six avis sur des décisions tarifaires de France Télécom relatives aux liaisons louées, ainsi qu'un avis sur l'offre de service multisite hauts débits, assimilable à une offre de liaisons louées.

1. Les avis relatifs aux liaisons louées

L'Autorité a rendu les six avis suivants :

- l'avis n° 97-28 sur la décision tarifaire n° 97010 portant sur les conditions de modification ou de cession de contrats de liaisons louées ;
- l'avis n° 97-105 sur la décision tarifaire n° 97043 relative à l'extension du régime des difficultés exceptionnelles de construction aux liaisons louées Transfix ;
- l'avis n° 97-113 sur la décision tarifaire n° 97056 relative à la commercialisation du service de liaisons louées 2 Mbit/s zone locale ;
- l'avis n° 97-219 sur la décision tarifaire n° 97086 relative aux liaisons Transfix très haut débit ;
- l'avis n° 97-263 sur les décisions tarifaires n°s 97032 relative au service Transfix métropolitain, 97103 relative à l'offre Transfix, 97118 relative aux liaisons louées entre la métropole et les départements d'outre-mer et entre départements d'outre-mer ;

¹⁶⁶ Articles D 368 à D 379 du code.

- l'avis n° 97-448 sur la décision tarifaire n° 97161 relative aux évolutions tarifaires des liaisons louées internationales.

Concernant les liaisons louées nationales, l'Autorité a pris acte des baisses de prix proposées par France Télécom. Elle a noté que ces baisses étaient ciblées sur les liaisons de hauts débits (plus de 2 Mbit/s). Ces baisses bénéficient aux utilisateurs, n'apparaissent pas incompatibles avec les éléments disponibles relatifs aux coûts et sont justifiées au regard des comparaisons internationales.

Cependant, les prix des liaisons louées de bas débit demeurent élevés, ce qui empêche France Télécom de respecter les engagements de baisse des prix, au titre du contrat de Plan conclu le 13 avril 1995 avec l'Etat, portant sur la période 1995-1998. L'Autorité a émis un avis favorable sur les décisions relatives aux liaisons louées, mais a invité France Télécom à présenter une nouvelle décision tarifaire présentant des baisses de prix pour les liaisons de bas débit. L'Autorité a repris cette recommandation dans l'avis sur le projet de convention tarifaire de France Télécom, où elle a proposé de suivre le prix d'un panier de liaisons louées reflétant l'usage des entreprises ne bénéficiant pas rapidement du choix de leur opérateur.

Par ailleurs, l'Autorité a constaté que les décisions tarifaires relatives aux conditions de modification ou de cession de contrats autorisaient de plus grandes facilités pour le client. Elle a noté que l'introduction d'une disposition permettant de facturer aux clients des liaisons numériques les coûts des difficultés exceptionnelles de raccordement constituait l'extension d'un régime existant pour les liaisons analogiques.

Concernant la tarification des liaisons louées internationales, France Télécom a également proposé des baisses de prix significatives, ainsi qu'un certain dégroupage de l'offre, qui consiste à dissocier au sein d'une liaison louée internationale la partie nationale et le demi circuit international fourni par France Télécom.

L'Autorité a relevé que l'ensemble des mesures proposées était conforme à l'harmonisation des principes de tarification préconisée par la directive 97/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 1997. En outre, elle a considéré que cette restructuration tarifaire contribue à l'orientation des tarifs vers les coûts.

Principaux tarifs de liaisons louées au 1er janvier 1998

Liaisons louées nationales	Frais d'accès (francs HT)	Abonnement mensuel (francs HT) 50 km	Abonnement mensuel (francs HT) 250 km
Liaisons louées analogiques M1040 2 fils	2250 F par terminaison	420	5420
Liaisons louées numériques 2 Mbit/s	30 000 F par interface	15 100	31 100

Liaisons louées internationales	Frais d'accès (francs HT)	Abonnement mensuel (francs HT) Europe Zone Frontalière (y compris partie nationale)	Abonnement mensuel (francs HT) Europe Zone 2
Liaisons louées internationales analogiques, M1040 2 fils	2250	4125	6525 (y compris partie nationale)
Liaisons louées internationales numériques 2 Mbit/s	24 000	51 900	97 300 (<u>hors</u> partie nationale)

2. Le Service Multisite Hauts Débits (SMHD)

L'Autorité de régulation des télécommunications a été appelée à rendre un avis sur un projet d'offre de France Télécom de liaisons numériques à très hauts débits (compris entre 2 et 622 Mbit/s), fournie sur des infrastructures en fibres optiques déployées dans les agglomérations (avis n° 97-104). Cette offre permet la

mise en relation, au sein d'une même agglomération, de sites désignés. Ce service peut être proposé dans les agglomérations de l'ensemble du territoire métropolitain. Il permet la transmission de voix, de données et d'images.

Dans son avis, l'Autorité a pris en considération l'importance des enjeux d'une telle offre pour les utilisateurs et pour les opérateurs. En effet :

- la disponibilité dans les agglomérations d'une offre de liaisons numériques à très hauts débits présente un intérêt certain pour les entreprises et constitue un facteur de compétitivité pour certaines d'entre elles, par exemple dans les secteurs de l'imagerie, de l'imprimerie ou de la cartographie ;
- ce type d'offre permet de couvrir un marché beaucoup plus vaste que celui des hauts débits proprement dits, depuis la téléphonie vocale jusqu'aux images animées, en passant par la transmission de données et la connexion des réseaux locaux.
- face à ces demandes, pour partie encore potentielles, certains opérateurs développent ou projettent de développer des offres à haut débit dans les principales agglomérations.

Dès lors, l'Autorité a souhaité concilier deux objectifs :

- faire bénéficier rapidement les utilisateurs de ce type d'offre en donnant un avis favorable au projet mais seulement pour une durée limitée et de façon strictement encadrée ;
- favoriser l'exercice d'une concurrence équitable en lançant une consultation publique sur cette question

afin de recueillir des informations utiles à l'examen de l'offre avant homologation définitive.

Le 10 septembre 1997, l'Autorité a rendu un avis favorable (avis n° 97-104), sous réserve que l'offre proposée respecte un certain nombre de conditions :

- l'inscription au catalogue des tarifs complets, prévoyant toutes les configurations possibles de réseaux ;
- la limitation de la prime de fidélité à la durée ;
- une expérimentation portant sur un maximum de 15 clients, hors les éventuels clients opérateurs de réseaux, pour une durée de six mois, à l'issue desquels un bilan sera dressé et transmis à l'Autorité, limitant ainsi les risques de préemption du marché.

Ces conditions ont été reprises par les ministres lors de l'homologation de cette offre.

L'Autorité a enfin demandé que les tarifs du service soient réexaminés à l'issue de cette période, à la lumière du bilan de l'expérimentation et des informations recueillies lors de la consultation conduite pendant ce temps.

La consultation a été organisée autour de trois thèmes principaux :

- la situation des offres existantes ou à venir en matière de liaisons à très hauts débits sur support optique, afin d'appréhender la situation du point de vue des techniques disponibles, des coûts et des prix ;
- le marché du point de vue de l'offre et de la demande y compris la part liée au développement de nouvelles applications ;

- les conditions d'une concurrence équilibrée, afin de traiter les questions relatives aux méthodes de valorisation et de partage des coûts utilisées, à la nécessité de dégroupage des divers éléments de l'offre, aux conditions contractuelles et aux modalités d'ouverture de ces infrastructures aux opérateurs et fournisseurs de services concurrents.

Cette consultation donnera lieu, au cours du premier semestre 1998, à une synthèse publique, dans le respect du secret des affaires.

F. Le Télétel et l'Audiotel

1. Les service Télétel (avis n° 97-26, n° 97-156, n° 97-232 et n° 97-384)

La décision tarifaire relative au service de reroutage à partir des pages Minitel en ligne a eu pour effet, pour les prestataires de service, de supprimer le prix de l'abonnement à ce service. L'autorité a constaté que la gratuité de l'abonnement encourageait les fournisseurs de service à mettre en oeuvre ce service, ce qui est favorable aux utilisateurs (avis n° 97-26).

France Télécom a mis fin à l'expérimentation du service " Sélection Minitel" , compte tenu du fait qu'aucun client n'a souhaité y souscrire (avis n° 97-156).

De nouveaux paliers ont été introduits, notamment avec une modulation horaire pour le service Télétel kiosque accessible par le 3615 ou des numéros commençant par 083625. En outre, tous les tarifs modulés du Minitel ont vu leurs plages horaires modifiées au regard du passage de la tarification à la seconde. L'Autorité a relevé que les effets sur les utilisateurs étaient contrastés (avis n° 97-232).

Les communications téléphoniques via le service Télétel 3618, service principalement utilisé par les handicapés de la parole, sont désormais intégrées dans le champ d'application de certaines options tarifaires : Primaliste et Temporalis, Avantage Partenaires et Avantage Durée. L'Autorité a estimé que l'intégration des communications par le service Télétel 3618, dans les options tarifaires susvisées, était favorable aux utilisateurs de ce service (avis n° 97-384).

2. Les services Audiotel (avis n° 97-69)

Les services vocaux Audiotel, accessibles par les numéros de téléphone commençant par 0836, diffusent des informations pré-enregistrées.

France Télécom a proposé un réaménagement tarifaire pour les fournisseurs de services Audiotel : modification du prix des abonnements et des suppléments mensuels par numéro remarquable, qui se traduit par une baisse moyenne des tarifs de l'abonnement. L'Autorité a noté que la suppression, dans le catalogue des prix, de la possibilité pour les fournisseurs de services de choisir un numéro n'entrant pas dans la catégorie des numéros remarquables était de nature à réduire le choix de ces fournisseurs.

G. Les Numéros Verts (avis n° 97-25, n° 97-144, n° 97-264 et n° 97-325)

Le numéro vert est une composante des services obligatoires de télécommunications régis par l'article L. 35-5 du code et l'article 7 du cahier des charges de France Télécom. Il permet aux entreprises et aux organismes qui y souscrivent d'offrir un numéro d'appel gratuit (Libre appel) pour leurs clients ou usagers. Il est utilisé en particulier pour fournir des informations pratiques.

1. Le Numéro Vert Universel (NVU)

France Télécom commercialise le NVU : c'est un numéro vert universel de libre appel international à la norme de l'Union Internationale des Télécommunications (UIT). Les services accessibles depuis la France par les numéros commençant par 00800 sont des services relevant du NVU. Celui-ci est portable, c'est-à-dire qu'il permet aux clients du service de libre appel de pouvoir changer de fournisseur de service tout en conservant les numéros universels de libre appel international qui leur ont été attribué par l'UIT. L'Autorité a constaté que ce service

complète la gamme des services de libre appel sans en modifier la tarification (avis n° 97-25).

2. Le Numéro Vert

France Télécom a introduit une option permettant à l'utilisateur qui souscrit plus de cinquante abonnements de bénéficier d'une réduction sur le prix d'abonnement moyennant le paiement de l'option. L'Autorité a demandé que des précisions et améliorations soient apportées au catalogue des prix (avis n° 97-144).

Le passage à la tarification à la seconde, l'introduction de tarifs réduits aux heures creuses, la modification des conditions de réduction pour les abonnements en nombre, l'introduction de l'accès aux numéros Vert depuis les DOM, l'introduction de l'accès à des centres de numéros Vert à l'étranger conduisent à des baisses significatives de tarifs pour l'appelé. L'Autorité a considéré que les tarifs proposés apparaissent compatibles avec l'exercice de la concurrence sur le marché des services de type Numéro Vert (avis n° 97-264).

3. Le Numéro Vert Universel et Le Numéro Vert

L'évolution de l'offre et du prix des communications se traduit par des baisses de prix, notamment pour les demandes groupées de numéros. L'Autorité a noté que l'évolution proposée va dans le sens d'une baisse des prix pour les utilisateurs (avis n° 97-125).

H. Internet

L'Autorité a été conduite à examiner de près les conditions de l'accès à Internet en France à partir de deux types de dossiers qui lui ont été soumis : elle a rendu des avis sur des tarifs proposés par France Télécom

concernant les communications téléphoniques pour l'accès à Internet et l'accès des établissements scolaires à Internet.

1. Les tarifs des communications à destination des fournisseurs d'accès à Internet

France Télécom a pris en 1997 des initiatives visant à favoriser l'accès à Internet à travers son réseau téléphonique.

Elle a proposé deux nouveaux tarifs s'appliquant spécifiquement aux communications à destination des fournisseurs d'accès à Internet :

- l'option Primaliste Internet permet, moyennant un abonnement mensuel, de bénéficier de réductions importantes sur les communications utilisées pour accéder à Internet entre 22 heures et 8 heures. L'Autorité a rendu sur cette option un avis favorable (avis n° 97-260), mais a proposé que ce tarif ne soit homologué que pour une période de quatre mois, délai qu'elle a souhaité mettre à profit pour étudier la situation du marché d'Internet en France, et en particulier la situation de France Télécom et de Transpac sur ce marché ;
- l'option Avantage Numéris Internet est une offre du même type, mais ciblée sur les clients professionnels (clients raccordés à une ligne numérique, réductions dans la journée). L'Autorité a rendu sur cette option un avis favorable au bénéfice de certaines observations visant à garantir la liberté du choix par les clients de leur fournisseur d'accès à Internet (avis n° 97-382).

France Télécom a également proposé des tarifs qui ne s'appliquent pas uniquement aux communications utilisées pour accéder à Internet, mais qui ciblent les forts

consommateurs de communications locales que sont notamment les internautes.

C'est le cas des Forfaits deuxième ligne 15 et 30, qui correspondent à un abonnement incluant une deuxième ligne téléphonique ainsi qu'un forfait mensuel de 15 ou 30 heures de communications locales. L'Autorité a rendu un avis défavorable sur ces forfaits (avis n° 97-461), car ces tarifs, inférieurs aux coûts de France Télécom, sont apparus comme générant un effet de ciseaux tarifaire sur le marché de la connexion à Internet : un opérateur longue distance achetant l'interconnexion au réseau de France Télécom ne pourrait pas fournir un service équivalent à un tarif équivalent de manière économiquement viable.

2. L'accès des établissements scolaires à Internet

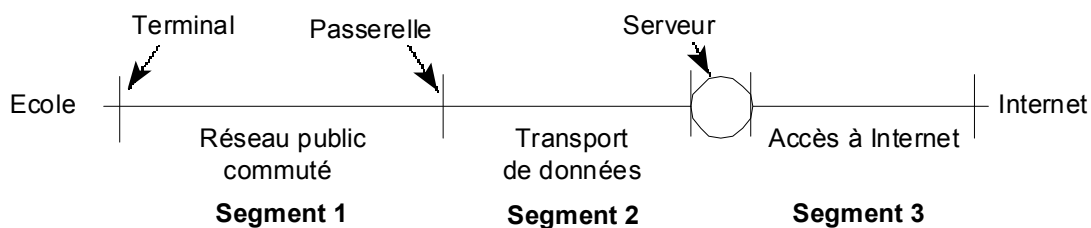
France Télécom a élaboré une offre visant à fournir l'accès à Internet aux établissements scolaires. La proposition de France Télécom consistait en un service complet, incluant les communications téléphoniques, le transport de données sur le réseau de Transpac, et l'accès à Internet proprement dit, le tout à des tarifs forfaitaires très bas.

L'Autorité s'est prononcée sur cette offre le 13 mars 1998 (avis n° 98-180). Sur la base d'une étude approfondie, elle a émis à son propos un avis défavorable, pour les raisons suivantes :

La proposition de France Télécom était fondée sur le principe d'un forfait de connexion à Internet par le réseau téléphonique ; ce forfait comportait des variantes adaptées à la taille des établissements. Cette proposition est décrite dans le schéma ci-dessous. Elle inclut l'utilisation des trois segments suivants :

- l'usage du réseau public commuté analogique ou numérique (segment 1),
- le transport de données entre le réseau public commuté et le fournisseur d'accès à Internet (segment 2)

- l'accès à Internet (segment 3).



A terme, des écoles de plus en plus nombreuses pourront avoir accès à Internet via des réseaux câblés ; mais dans son avis, l'Autorité a souligné qu'aujourd'hui, seule France Télécom est présente sur le segment 1, alors qu'une dizaine d'opérateurs le sont sur le segment 2 et plus d'une centaine de fournisseurs d'accès sur le segment 3, dont de nombreuses PME dynamiques.

L'Autorité a rappelé que les règles de la concurrence n'autorisent pas un opérateur à grouper ces prestations dès lors qu'il est en position dominante sur l'un des segments du marché, ce qui est le cas de France Télécom sur le segment 1. En effet, une telle offre groupée empêche les opérateurs de transport de données et les fournisseurs d'accès à Internet de fournir une offre d'accès à Internet aux établissements scolaires, et élève donc sur ces marchés une barrière à l'entrée.

Par ailleurs, les tarifs proposés se sont révélés inférieurs aux coûts de France Télécom, et générant un effet de ciseaux tarifaire sur le marché de l'accès à Internet.

L'Autorité a suggéré à cette occasion une solution qui aurait répondu aux besoins et aux attentes de l'éducation nationale et préservé la liberté de choix des établissements scolaires : une telle liberté est en effet indispensable compte tenu de la rapidité des évolutions techniques et de la diversité des situations locales. L'Autorité a admis l'existence de tarifs spécifiques pour les établissements scolaires, à la condition que France Télécom complète sa proposition tarifaire, en permettant à tous les

opérateurs qui le souhaitent d'accéder à la boucle locale par le biais d'une offre particulière inscrite au catalogue d'interconnexion.

Ces suggestions n'ont pas été retenues et la proposition de France Télécom a été homologuée par le ministre.

3. Les perspectives

Les dossiers étudiés par l'Autorité en 1997 concernant Internet en France ont porté essentiellement sur deux thèmes : d'une part, la baisse, dans le respect des conditions de concurrence loyale, des prix des communications à destination des fournisseurs d'accès à Internet et, d'autre part, les conditions d'accès de ces fournisseurs au réseau local de France Télécom.

Parmi les perspectives pour 1998 dans le domaine d'Internet, on peut notamment citer l'évolution sensible des conditions de concurrence sur la boucle locale, au moins dans certaines zones géographiques limitées, grâce à l'émergence de l'accès à Internet sur les réseaux câblés.

Par ailleurs, l'apparition sur le marché du transport de données des nouveaux opérateurs longue distance autorisés au titre de l'article L. 33-1 sera de nature à modifier considérablement la situation concurrentielle de ce marché sur lequel n'étaient jusqu'alors disponibles que des réseaux de transport de données constitués de liaisons louées à France Télécom.

D'une manière générale, cette concurrence accrue devrait avoir pour conséquence une orientation des tarifs vers les coûts sur les différents segments du marché de l'accès à Internet : boucle locale, transport de données et accès à Internet proprement dit.

Chapitre 7. Le règlement des différends et la conciliation

En donnant compétence à une autorité indépendante pour régler des litiges qui relèvent de rapports contractuels de droit privé, la loi de réglementation des télécommunications a introduit une innovation juridique d'inspiration économique. En dotant l'Autorité d'une capacité d'intervention, le législateur a voulu favoriser l'exercice loyal de la concurrence, afin de permettre le développement du marché au bénéfice du consommateur.

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs tiré toutes les conséquences juridiques de l'intervention de l'Autorité sur des litiges relevant essentiellement du droit privé. Il a en effet validé, dans sa décision du 23 juillet 1996¹⁶⁷, les dispositions de la loi attribuant compétence à la Cour d'appel de Paris, juridiction de l'ordre judiciaire, pour connaître des recours contre les décisions de règlement des différends prises par l'Autorité.

7.1. Le cadre législatif et réglementaire

A. Le cadre législatif

La loi du 26 juillet 1996 précise notamment le champ des compétences qu'elle a confié à l'Autorité, tant en matière de règlement des différends qu'en matière de conciliation, ainsi que les conditions d'exercice de ces compétences.

1. Le règlement des différends

L'Autorité est compétente pour trancher trois catégories de différends¹⁶⁸ relatifs :

¹⁶⁷ Décision n° 96-378 DC, publiée au J.O. du 27 juillet 1996 en réponse à la saisine relative à la loi de réglementation des télécommunications présentée par plus de soixante sénateurs en date du 24 juin 1996.

¹⁶⁸ Article L. 36-8 du code.

- au refus d'interconnexion, à la conclusion et à l'exécution des conventions d'interconnexion et aux conditions d'accès à un réseau de télécommunications ;
- à la mise en conformité¹⁶⁹ des conventions comportant des clauses excluant ou apportant des restrictions de nature juridique ou technique à la fourniture de services de télécommunications sur les réseaux câblés, qu'il s'agisse des réseaux du plan câble¹⁷⁰ ou des réseaux concessifs¹⁷¹ ;
- aux possibilités et aux conditions d'une utilisation partagée entre opérateurs des installations existantes situées sur le domaine public et sur les propriétés privées.¹⁷²

Le code fixe à un mois le délai dont disposent les parties pour former, devant la Cour d'appel de Paris, un recours contre les décisions de règlement des différends prise par l'Autorité¹⁷³.

2. La conciliation

L'Autorité peut être saisie d'une demande de conciliation¹⁷⁴ pour tous les litiges ne relevant pas de la procédure de règlement des différends, c'est-à-dire les litiges autres que ceux relatifs à des questions d'accès aux réseaux ou à l'interconnexion, à l'utilisation des réseaux câblés ainsi qu'à l'utilisation partagée des installations.

L'Autorité peut être saisie par toute personne physique ou morale, par toute organisation professionnelle ou association d'utilisateurs concernée ou par le ministre chargé des télécommunications. Le Conseil de la concurrence est informé de l'engagement de la procédure de conciliation et est saisi du litige en cas d'échec, si ce litige relève de sa compétence.

¹⁶⁹ prévue par le dernier alinéa de l'article L. 34-4 du code.

¹⁷⁰ établis ou exploités en application des dispositions de la loi n° 82-6512 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle.

¹⁷¹ relevant de l'article 34 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de la communication.

¹⁷² prévue aux articles L. 47 et L. 48 du code.

¹⁷³ Article L. 36-8 du code.

¹⁷⁴ Article L.36-9 du code.

Trois demandes de conciliation ont été déposées à l'Autorité en 1997. Deux d'entre elles portaient sur des questions relatives à la fourniture de services d'accès à Internet. La troisième concernait la fourniture de services télématiques.

B. Le cadre réglementaire et les dispositions du règlement intérieur de l'Autorité en matière de règlement des différends

Le décret du 19 mars 1997¹⁷⁵ relatif à la procédure suivie devant l'Autorité et la Cour d'appel de Paris en cas de différend dispose que l'Autorité doit se prononcer dans un délai de trois mois. Celle-ci peut porter ce délai à six mois afin de procéder ou faire procéder à toutes investigations ou expertises nécessaires.

1. Organisation de la procédure devant l'Autorité

Le décret du 19 mars 1997 dispose que l'Autorité donne à chacune des parties connaissance des observations et pièces déposées par l'autre partie et fixe s'il y a lieu le délai dans lequel il devra y être répondu. L'Autorité peut également entendre les parties en cours d'instruction.

L'ensemble de ces dispositions a pour objet d'organiser le caractère contradictoire de la procédure.

Par ailleurs, le chapitre II du règlement intérieur (cf. annexe 12) adopté par décision de l'Autorité du 26 mars 1997¹⁷⁶ précise les règles applicables à la procédure de règlement des différends.

¹⁷⁵ Décret n° 97-264 du 19 mars 1997 relatif à la procédure suivie devant l'Autorité de régulation des télécommunications et la cour d'appel de Paris en cas de différend mentionné à l'article L 36-8 du code des postes et télécommunications, publié au J.O. du 21 mars 1997 p. 4444, et codifié aux articles R. 11-1 à R.11-9 du code des postes et télécommunications. L'Autorité a rendu un avis sur ce texte le 29 janvier 1997 (avis n° 97-3 non publié au J.O.).

¹⁷⁶ Décision n° 97-57, portant règlement intérieur, publiée au J.O. du 26 avril 1997, p. 6382.

2. La saisine

L'article 8 du règlement intérieur décrit les éléments que doit contenir la saisine et précise que le délai de trois mois imparti par le décret du 19 mars 1997 à l'Autorité pour rendre ses décisions commence à courir seulement lorsque la saisine est complète.

3. Le déroulement de la procédure

L'article 9 du règlement intérieur dispose que le président notifie aux parties les dates avant lesquelles ces dernières doivent transmettre à l'Autorité leurs observations écrites. Ces délais sont impératifs et les pièces tardives sont écartées des débats.

Par sa décision du 30 juillet 1997¹⁷⁷, l'Autorité a modifié son règlement intérieur afin de simplifier la procédure de règlement des différends en confiant au Président, et non plus au Collège, le soin de :

- mettre le demandeur en demeure de compléter sa saisine ;
- transmettre les observations en réponse aux autres parties ;
- autoriser une partie à produire une pièce en un seul exemplaire ;
- inviter les parties à assister à une visite sur place ;
- convoquer des parties pour entendre leurs observations.

4. Les pouvoirs d'instruction

La loi ne confère pas à l'Autorité de pouvoir d'investigation spécifique pour l'instruction des demandes de règlement des différends.

Cette procédure repose sur la communication volontaire des pièces par les parties, ces dernières ayant intérêt à fournir tous les éléments susceptibles de justifier leurs demandes.

¹⁷⁷ Décision n° 97-234 portant modification du règlement intérieur, publiée au J.O. du 20 août 1997, p. 12347.

Le règlement intérieur de l'Autorité prévoit que le président peut, en respectant le principe du contradictoire, procéder à toute mesure d'instruction qui lui paraîtrait utile. Ainsi, dans le cadre des litiges examinés en 1997, l'Autorité a adressé à chacune des parties deux questionnaires. Il est vraisemblable que cette mesure d'instruction sera généralement appliquée aux demandes de règlement des différends à venir.

Enfin, le président peut, s'il l'estime nécessaire, convoquer les parties à une audience.

5. Le respect du secret des affaires

Le code des postes et télécommunications interdit la publication des secrets protégés par la loi.¹⁷⁸

L'Autorité veille à ne pas divulguer à des tiers les informations que lui transmettent les parties au cours de l'instruction. En outre, les membres du Collège et les agents chargés de préparer le dossier sont tenus au secret professionnel.¹⁷⁹

Enfin, l'article 12 du règlement intérieur prévoit qu'afin de préserver le secret des affaires et avec l'accord des parties, le président de l'Autorité peut décider que l'audience ne sera pas publique.

6. Les possibilités de recours

Le code des postes et télécommunications fixe les règles applicables aux recours devant la Cour d'appel de Paris.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Article L. 36-8 du code.

¹⁷⁹ en application des dispositions des articles L. 36-2 et L. 36-3.

¹⁸⁰ Articles R. 11-2 à R. 11-9 du code.

A l'instar des dispositions prévues pour les recours exercés devant la Cour d'Appel de Paris contre les décisions rendues par le Conseil de la concurrence¹⁸¹, le code des postes et télécommunications établit un certain nombre de dérogations au nouveau code de procédure civile pour l'instruction et le jugement des recours contre les décisions de l'Autorité.¹⁸²

La déclaration doit préciser l'objet du recours et contenir un exposé sommaire des moyens¹⁸³. L'exposé des moyens doit être déposé au greffe dans le mois qui suit le dépôt de la déclaration. Si la partie qui dépose le recours ne se conforme pas à ces obligations, la Cour d'appel déclarera sa demande irrecevable sans même en examiner le bien-fondé.

L'Autorité n'est pas une partie à la procédure de recours, mais elle peut présenter ses observations.¹⁸⁴ Elle est également convoquée à l'audience.

Les parties peuvent aussi demander au premier président de la Cour d'appel de Paris de suspendre l'exécution des décisions rendues par l'Autorité, pour la durée de l'instruction du recours.

7.2. Les deux décisions de règlement des différends rendues le 10 juillet 1997 par l'Autorité¹⁸⁵

A. Les demandes des parties

Le 1er avril 1997, Paris TV Câble (groupe Suez-Lyonnaise des eaux) a déposé une demande de règlement d'un différend l'opposant à France Télécom, portant sur la location de capacités supplémentaires afin de permettre la fourniture d'accès à Internet

¹⁸¹ Décret n° 87-849 du 19 octobre 1987.

¹⁸² Article R. 11-2 du code.

¹⁸³ Article R. 11-3 du code.

¹⁸⁴ en application des dispositions de l'article R. 11-5 du code.

¹⁸⁵ Décision n° 97-209 se prononçant sur un différend entre Paris TV Câble et France Télécom, publiée au J.O. du 7 septembre 1997, p. 13097. Décision n° 97-210 se prononçant sur un différend entre la Compagnie générale de vidéocommunication et France Télécom, publiée au J.O. du 7 septembre 1997, p. 13104.

sur le réseau câblé parisien. Le 18 avril 1997, la Compagnie générale de vidéocommunication (Groupe Générale des eaux, aujourd'hui Vivendi) a déposé une demande de même nature pour 18 réseaux dont elle assure l'exploitation commerciale. Ces différends portaient sur les relations entre les câblo-opérateurs, exploitants commerciaux, et France Télécom, propriétaire des réseaux.

La France a en effet lancé en 1982 un vaste plan d'investissement dans les infrastructures de réseaux câblés baptisé « plan câble ». France Télécom demeure aujourd'hui propriétaire de ces réseaux mais a confié l'exploitation commerciale de certains d'entre eux à des câblo-opérateurs privés, chargés d'assurer la diffusion de programmes de télévision par câble. Par ailleurs, la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de la communication a permis à certains câblo-opérateurs de s'engager dans la construction d'infrastructures câblées, dans le cadre de concessions de service public consenties par les communes concernées. La loi de réglementation des télécommunications prévoit dans ce cadre une révision des conventions des réseaux câblés qui se révéleraient incompatibles avec la fourniture de services de télécommunications sur ces infrastructures. L'article L. 34-4 du code précise ainsi que les clauses de ces conventions qui excluent la fourniture de services de télécommunications, ou qui lui apportent des restrictions de nature juridique ou technique, doivent être mises en conformité avec la nouvelle loi.

Les sociétés Paris TV Câble et Compagnie générale de vidéocommunication souhaitaient offrir sur les réseaux câblés qu'elle exploitent - qui sont des réseaux du plan câble - l'accès à des services en ligne et en conséquence obtenir la mise en conformité des conventions d'exploitation signées avec France Télécom.

N'ayant pu parvenir à un accord avec l'opérateur historique, ces deux sociétés ont demandé à l'Autorité de trancher ces litiges et notamment de décider que les conventions seraient mises en conformité, en prévoyant les adaptations nécessaires des réseaux établis pour exploiter des services audiovisuels, ainsi que les conditions juridiques et financières de ces adaptations (délai, rémunération, propriété, maintenance). Au plan technique, les litiges portaient notamment sur la propriété des

« routeurs câbles », qui sont des dispositifs de tri placés sur le réseau et permettant d’orienter les communications vers l’abonné. Chacune des deux parties revendiquait la propriété et l’exploitation de ces équipements.

Il convient à cet égard de rappeler les enjeux de ces litiges : les réseaux concernés desservent potentiellement trois millions de foyers et permettront l’accès d’un grand nombre d’entreprises et d’écoles à Internet.

L’utilisation du câble est susceptible de favoriser, au bénéfice des utilisateurs, le développement d’Internet, enjeu majeur pour notre pays. L’accès à ce service via le câble se caractérise en effet par :

- des débits beaucoup plus élevés que par le réseau téléphonique ;
- une consommation qui, selon les contrats proposés par les câblo-opérateurs, n’est pas limitée dans le temps ;
- une bonne qualité de service.

B. La recevabilité

L’Autorité s’est reconnue compétente pour statuer sur ces différends.

Elle a, en effet, estimé que le législateur n’a nullement entendu limiter le champ d’application des dispositions de l’article L. 34-4 du code des postes et télécommunications à la seule fourniture du service téléphonique au public entre points fixes.

Elle a en outre considéré que des conventions qui ne permettent pas en l’état la fourniture d’un service d’accès à Internet devaient être regardées comme comportant les restrictions de nature juridique et technique prévues par l’article L. 34-4 du code.

De plus, l’Autorité a constaté que le service d’accès à Internet présente une nature mixte et relève en conséquence, au moins pour partie, des services de télécommunications.

C. La procédure

Par sa décision du 25 juin 1997,¹⁸⁶ l'Autorité a porté à 4 mois le délai dans lequel elle devait se prononcer sur le différend opposant Paris TV Câble à France Télécom, afin de procéder à des investigations complémentaires.

L'Autorité a par ailleurs écarté la demande formulée par l'une des parties de rejeter des débats un mémoire présenté par son adversaire au motif que ces observations étaient intervenues de manière tardive. En effet, la procédure de règlement des différends¹⁸⁷ ne prévoit pas de clôture de l'instruction au sens du nouveau code de procédure civile,¹⁸⁸ de sorte que les pièces et conclusions déposées devant l'Autorité en toute fin d'instruction n'encourent pas une irrecevabilité prononcée d'office. En l'espèce, la partie adverse avait eu le temps de répondre à ce mémoire de manière approfondie. L'Autorité a en conséquence rejeté sa demande.

Afin d'assurer le respect du secret des affaires, l'Autorité a décidé, avec l'accord exprès de chacune des parties, que les audiences consacrées à l'instruction de ces demandes qui se sont tenues le 26 juin 1997 et le 4 juillet 1997 ne seraient pas publiques.

En outre, l'Autorité a rendu publiques les décisions du 10 juillet 1997 à l'exception d'un passage couvert par le secret des affaires.

D. Les décisions

Sur le fond, l'Autorité a décidé que :

- les conventions conclues entre France Télécom et les deux câblo-opérateurs pour l'exploitation des réseaux câblés devront être modifiés afin de permettre la fourniture de l'accès à Internet sur les réseaux câblés concernés ;

¹⁸⁶ Décision n° 97-187, non publiée au J.O.

¹⁸⁷ prévue par les articles L. 36-8 et R. 11-1 du code.

- Paris TV Câble et la Compagnie générale de vidéocommunication assureront le financement et l'exploitation des routeurs câble et en seront propriétaires ;
- France Télécom conduira les travaux nécessaires à leur mise à niveau, aux frais de Paris TV Câble et de la Compagnie générale de vidéocommunication ;
- les frais de maintenance seront à la charge des câblo-opérateurs. Ils sont fixés à titre prévisionnel à 5 % des frais de mise à niveau du réseau et seront définitivement arrêtés à l'issue d'une période d'un an d'exploitation ;
- la rémunération annuelle versée à France Télécom est fixée à environ 4,5 millions de francs pour le réseau parisien et à un montant similaire pour les 18 réseaux exploités par la Compagnie générale de vidéocommunication.

E. L'exécution des deux décisions

Dans sa décision du 23 juillet 1996, le Conseil constitutionnel a estimé que les décisions prises par l'Autorité en règlement de litiges constituent des décisions exécutoires prises dans l'exercice de prérogatives de puissance publique. En d'autres termes, ces décisions s'imposent aux parties qui doivent les appliquer tant que le juge judiciaire ne les a pas annulées ou réformées. Les décisions de règlement des différends rendues par l'Autorité doivent donc être appliquées intégralement et sans délai par les parties.

En l'espèce, les parties ont périodiquement rendu compte à l'Autorité, selon une procédure contradictoire, de l'état d'avancement des travaux de mise à niveau des réseaux. En particulier, plusieurs réunions ont été organisées par l'Autorité, conjointement avec Paris TV câble et France Télécom.

¹⁸⁸ Article 782.

F. Le recours contre les deux décisions de règlement des différends devant la Cour d'appel de Paris

France Télécom a formé un recours contre chacune de ces deux décisions devant la Cour d'appel de Paris le 10 août 1997. Ces affaires ont été plaidées par les parties le 24 mars 1998. L'Autorité n'est pas formellement partie à cette procédure. Elle a néanmoins présenté des observations écrites et orales devant la Cour.¹⁸⁹ Par deux arrêts rendus le 28 avril, celle-ci a rejeté intégralement ces recours¹⁹⁰.

Ces arrêts de la Cour d'appel précisent utilement et confirment pleinement les pouvoirs que le législateur a confiés à l'Autorité pour régler les litiges entre opérateurs ; ils confortent ainsi l'exercice par l'Autorité de sa mission de régulation pour développer de façon équitable le marché et répondre aux attentes des consommateurs.

La Cour a en effet estimé que :

- pour des motifs d'ordre public économique, le législateur a confié à l'Autorité, dans l'exercice de prérogatives de puissance publique, la mission d'imposer aux parties qui la saisissent des décisions exécutoires tranchant leur litige.
- l'Autorité est investie du pouvoir d'émettre des prescriptions, voire de prononcer des injonctions de faire ou de ne pas faire, de manière à rendre effective la réalisation des travaux nécessaire pour assurer la liberté d'accès au service de télécommunications.

La procédure de passation des marchés et de fixation du calendrier des travaux adoptée par l'Autorité a ainsi été validé par la Cour d'appel ; dès lors, plus rien ne doit désormais s'opposer à une mise en œuvre effective et rapide par l'opérateur public des décisions prises par l'Autorité.

¹⁸⁹ en application des dispositions de l'article R. 11-5 du code.

¹⁹⁰ Arrêts n° 21 et 22 de la Cour d'appel de Paris du 28 avril 1998 relatifs aux décisions 97-209 et 97-210 de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 10 juillet 1997.

7.3. Les demandes de règlement des différends relatives à la fourniture du service téléphonique sur le câble

La question du téléphone sur le câble représente un enjeu d'importance pour le développement de la concurrence. L'accès à la boucle locale, qui permet d'atteindre directement l'abonné, est en effet un élément décisif pour la stratégie des opérateurs. Il apparaît que l'utilisation des réseaux câblés, qui offrent une grande capacité de transmission, peut contribuer au développement de la boucle locale et ainsi favoriser la concurrence au profit des utilisateurs.

Le 19 décembre 1997, la société Paris TV Câble et la société Lyonnaise communications ont déposé chacune une demande de règlement des différends les opposant à France Télécom pour la fourniture du service téléphonique sur les réseaux câblés.

Ces demandes, dont l'instruction est en cours, sont également fondés sur les dispositions du code relatives aux règlements des différends concernant les réseaux câblés.¹⁹¹ Ces deux sociétés souhaitent que les conventions d'exploitation des réseaux câblés qu'elles ont signées avec France Télécom soient modifiées afin de leur permettre d'offrir des services de télécommunication, dont le service téléphonique au public.

¹⁹¹ Articles L. 34-4 et L. 36-8 du code.

Chapitre 8. La régulation et les consommateurs

Les objectifs assignés à la régulation par la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996 subordonnent la concurrence à des finalités économiques et sociales, au premier rang desquelles figure la satisfaction du consommateur ; la concurrence n'est donc pas une fin en soi ; la loi place ainsi l'utilisateur, c'est-à-dire le consommateur, au coeur du dispositif de libéralisation : les progrès réalisés à son profit, en termes de diversité des services offerts, de baisse des prix et d'amélioration de la qualité des prestations constituent autant de critères de réussite de la régulation.

8.1. Les fondements juridiques des relations avec les consommateurs

Le code des postes et télécommunications désigne explicitement le consommateur comme l'un des principaux bénéficiaires de la concurrence :

*« Le ministre chargé des télécommunications et l'Autorité de régulation des télécommunications veillent, dans le cadre de leurs attributions respectives : [...] à l'exercice **au bénéfice des utilisateurs** d'une concurrence effective et loyale entre les exploitants du réseau et les fournisseurs de services de télécommunications ».*¹⁹²

C'est pour répondre à cet objectif du législateur que le consommateur est directement associé aux travaux du régulateur. Cette coopération prend deux formes complémentaires :

- La première, qui avait été engagée par la direction générale des postes et télécommunications, conduit des représentants des utilisateurs à siéger au sein de la Commission consultative des réseaux et services de télécommunications (CCRST) et de la Commission consultative des radiocommunications (CCR).

¹⁹² Article L. 32-1 (II) du code

La loi précise ainsi que les deux commissions consultatives placées auprès du régulateur « *comprennent, en nombre égal, des représentants des fournisseurs de services, des représentants des utilisateurs de services professionnels et particuliers et des personnalités qualifiées nommés par le ministre chargé des télécommunications* ». ¹⁹³

Les représentants des utilisateurs participent également, d'une façon plus informelle mais tout aussi régulière, aux travaux du comité consultatif de la numérotation (cf. deuxième partie, chapitre 10).

Ces dispositions sont complétées par le décret du 26 décembre 1996 relatif à la composition, aux attributions et aux conditions de fonctionnement de la commission consultative des radiocommunications et de la commission consultative des réseaux et services de télécommunications¹⁹⁴, et par les deux arrêtés du 26 mai 1997¹⁹⁵ qui ont fixé la composition de ces deux commissions.

- La seconde, engagée par l'Autorité au cours de l'année 1997, se traduit par la mise en place d'une concertation avec l'ensemble des associations de consommateurs.

Au demeurant, le consommateur est également appelé à devenir l'un des acteurs de la régulation : la loi lui ouvre expressément la possibilité de saisir l'Autorité d'une demande de conciliation pour régler un litige. L'Autorité peut ainsi être saisie d'une demande de conciliation en vue de régler un litige par « *toute personne physique ou morale concernée, par toute organisation professionnelle ou association d'utilisateurs concernés* » ¹⁹⁶

Le code accorde également au consommateur le droit de réclamer une sanction contre un opérateur ayant manqué à ses obligations. Ainsi, l'Autorité peut prononcer une sanction à l'égard d'un opérateur qui ne respecterait pas les dispositions législatives et réglementaires ainsi que les décisions d'application de ces textes, notamment à la

¹⁹³ Article L. 34-5 du code.

¹⁹⁴ Décret n° 96-1152, publié au J.O. du 28 décembre 1996, p. 19274.

¹⁹⁵ Arrêté du 26 mai 1997 portant nomination à la commission consultative des réseaux et services de télécommunications, Arrêté du 26 mai 1997 portant nomination à la commission consultative des radiocommunications, publiés au J.O. du 3 juin 1997, p. 9036. L'Autorité a rendu un avis sur ces arrêtés (avis n° 97-136, publié au J.O. du 3 juin 1997).

¹⁹⁶ Article L.36-9 du code.

demande « d'une association agréée d'utilisateurs ou d'une personne physique ou morale concernée »¹⁹⁷.

8.2. La mise en place des outils et des méthodes

A. La participation aux travaux des organismes consultatifs existants

Les associations de consommateurs et d'utilisateurs ont participé aux deux réunions de la CCRST et de la CCR qui se sont déroulées en 1997. Les sujets débattus ont en particulier porté sur la définition des critères et des modalités d'attribution du chiffre E pour la sélection du transporteur, la définition de la zone locale de tri des appels locaux et les modalités d'attribution des fréquences de transmission audiovisuelle.

De leur côté, le comité consultatif de la numérotation et ses sous-groupes de travail ont permis aux représentants des consommateurs et utilisateurs de traiter des questions liées à la portabilité, à la sélection du transporteur et à la détermination de la zone locale de tri.

B. A l'écoute de nouveaux interlocuteurs

Jusqu'en 1997, seules l'AFUTT, l'UNAF et l'UFC¹⁹⁸ avaient été consultées, de manière occasionnelle, lors de consultations plus larges organisées par les pouvoirs publics en charge du secteur des télécommunications.

Dès sa mise en place, l'Autorité a prévu d'organiser une concertation permanente et structurée avec les associations de consommateurs. L'un des membres du collège, (Bernard Zuber) a été plus particulièrement chargé d'animer et de coordonner les actions correspondantes.

¹⁹⁷ Article L.36-11 du code.

¹⁹⁸ AFUTT : Association française des utilisateurs du téléphone et des télécommunications ; UNAF : Union nationale des associations familiales ; UFC (magazine « Que choisir ») : Union fédérale des consommateurs.

Des contacts ont été pris avec les vingt organisations nationales agréées de consommateurs siégeant au Conseil national de la consommation (CNC). Des rencontres bilatérales sont intervenues entre l'Autorité et des associations de consommateurs dès le mois de mars 1997 et durant l'été.

L'organisation, les missions et les projets d'actions de l'Autorité ont été présentés devant le collège consommateurs du CNC le 24 octobre 1997.

C. Le lancement d'une consultation publique

Le 31 octobre 1997 une enquête est adressée aux vingt associations du CNC , à l'AFUTT et à l'INC¹⁹⁹ en vue de préciser les attentes des consommateurs dans le secteur des télécommunications et plus particulièrement à l'égard du régulateur. Le résultat de cette consultation et sa synthèse ont permis d'arrêter les sujets évoqués par les associations lors du colloque organisé le 15 décembre 1997 sur le thème « L'ART à l'écoute du consommateur ». Les réponses à cette consultation peuvent se résumer en quatre points :

- un besoin d'informations sur le secteur ;
- une exigence pour le maintien de la qualité de service dans le nouveau contexte concurrentiel et le souhait d'une mise en oeuvre effective de la certification des services, conformément aux dispositions légales en vigueur ;
- une demande de concertation sur les points importants de la politique de régulation comme la notion de service universel, la définition des critères de qualité de service ou les paniers de consommation ;
- l'adoption du principe d'une médiation pour le règlement des litiges entre opérateurs et consommateurs.

D. La diffusion de fiches techniques

Distribué lors de la « Journée Consommateur » du 15 décembre 1997, un dossier composé de vingt fiches techniques a été rédigé à l'attention du grand public ; le but recherché était de présenter, en langage simple, un panorama du secteur des

télécommunications et de l'activité de l'Autorité à la veille de l'ouverture totale à la concurrence. Ce dossier fait l'objet d'une mise à jour régulière ; la première est intervenue le 15 mars 1998.

8.3. Vers une concertation régulière et approfondie

Face à l'intérêt suscité par ces premières actions et pour répondre aux attentes des utilisateurs dans le contexte d'ouverture du marché, l'Autorité a décidé de poursuivre et d'approfondir sa démarche en faveur de l'information des consommateurs.

Plusieurs initiatives seront prises en 1998, dans le cadre d'un « plan d'action consommateurs » :

- Un colloque consommateur sera organisé courant 1998 : il portera sur l'économie des mobiles ;
- Des réunions ont été organisées, avec les opérateurs, le 3 avril 1998, puis avec les représentants des associations, le 9 avril 1998, afin de poursuivre les travaux engagés en 1997 sur un certain nombre de sujets :
 - définition de la composition des paniers de consommation et mise au point de « profils de consommation » ;
 - définition des critères de qualité de services et perspectives en matière de certification de services ;
 - établissement de formules de médiation précisant le principe d'une médiation par les opérateurs en première instance, l'Autorité n'intervenant, le cas échéant qu'en cas d'échec de cette première médiation.
- L'Observatoire des mobiles sera prochainement transformé en « Observatoire des télécommunications », l'objectif étant d'assurer l'information la plus large des acteurs du secteur et du public en général.

¹⁹⁹ CNC : Conseil national de la consommation ; INC : Institut national de la consommation.

Chapitre 9. Les activités communautaires et internationales :

Le secteur des télécommunications est par nature très internationalisé. Les relations transfrontières se sont développées très tôt et la coopération entre Etats est ancienne. L'Union internationale des télécommunications -UIT- est l'organe technique de référence depuis 1934 et a repris l'activité de l'Union internationale pour le télégraphe créée à Paris en 1865 (cf. encadré n° 13).

L'ouverture des économies, au sein de l'Union européenne et à l'échelle de la planète, a renforcé ce phénomène. La recherche de la taille critique et le montant considérable des investissements nécessaires - en recherche et en infrastructures - poussent à des alliances entre opérateurs de pays différents (accord France Télécom/Deutsche Telekom/Sprint), à la création de filiales à l'étranger (dans les pays émergents ou sur les nouveaux marchés, comme les mobiles, dans les pays développés), voire à des prises de participation ou des OPA.

Le cadre réglementaire européen, élaboré depuis 1986, en imposant la concurrence aux anciens monopoles nationaux, a été l'un des puissants moteurs de l'internationalisation. Prenant appui sur les expériences américaine et britannique du milieu des années 1980, il a ensuite été relayé par l'accord signé le 15 février 1997 dans le cadre de l'OMC²⁰⁰, qui a entériné les concessions réciproques de 69 pays²⁰¹ concernant les services de télécommunications et les investissements étrangers, et dont le contenu est fortement inspiré de la législation européenne. Un des premiers actes de l'Autorité fût de participer, au sein de la délégation française, à la négociation de ce texte de référence (cf. encadré n° 14).

²⁰⁰ Organisation mondiale du commerce, qui a succédé au GATT.

²⁰¹ par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, l'ouverture accordée par un Etat s'applique cependant automatiquement aux 132 membres de l'OMC.

Encadré n° 13 : L'Union internationale des télécommunications (UIT)

Organisation intergouvernementale rattachée à l'ONU, l'UIT regroupe les administrations des quelque 180 pays membres. Elle a son siège à Genève. En 1992, son fonctionnement a fait l'objet d'une profonde réforme, tendant d'une part à associer à ses activités des représentants du secteur (opérateurs et organismes scientifiques et industriels) et d'autre part à adapter ses structures aux évolutions rapides des télécommunications. Elle s'est par ailleurs dotée à cette occasion d'une constitution pérenne et d'une convention, alors que jusqu'à cette date, son organisation était régie par une succession de conventions, évoluant au gré des conférences.

L'organe souverain est la **Conférence de Plénipotentiaires**, qui rassemble la totalité des Etats membres et se réunit tous les quatre ans. Elle élit en son sein les quarante-trois pays qui font partie du Conseil, organe directeur de l'Union, ainsi que le Secrétaire général et le Vice-Secrétaire général, qui assurent le secrétariat du Conseil et l'exécution de ses décisions.

Depuis la réforme de 1992, l'UIT est organisée en trois secteurs, placés sous la responsabilité du secrétariat général et fonctionnant sur le même modèle. Chaque secteur est composé d'une Conférence mondiale, d'un bureau dont le directeur est élu par la Conférence de Plénipotentiaires, d'un groupe consultatif et de commissions d'études.

- **Le secteur du développement** a pour objet de structurer le développement des télécommunications mondiales. Il s'organise autour de la **Conférence mondiale du développement**, qui se réunit tous les quatre ans. Elle est assistée par deux commissions d'études créées en son sein. Le Bureau du développement est chargé de l'administration de ce secteur. Il est assisté du Comité consultatif du développement.
- **Le secteur de la normalisation (UIT-T)** est chargé d'élaborer les normes mondiales de systèmes de télécommunications. La **Conférence mondiale de la normalisation**, qui se réunit tous les quatre ans, adopte des recommandations en ce sens. Elle a institué quatorze commissions d'études. L'administration est assurée par le bureau de la normalisation assisté d'un groupe consultatif.
- **Le secteur des radiocommunications (UIT-R)** définit les règles en matière réglementaire et technique pour le secteur des radiocommunications, dont elle précise les normes. La **Conférence mondiale des radiocommunications**, qui élabore la réglementation internationale, se réunit tous les deux ans. De son côté, l'**Assemblée générale des radiocommunications**, plus particulièrement chargée des aspects techniques, établit des recommandations. Elle se réunit également tous les deux ans et organise les travaux de neuf commissions d'études. Le bureau des radiocommunications complète ce dispositif.

Encadré n° 14 : L'accord de l'OMC

C'est en avril 1994 que la signature des accords du 8ème cycle de négociations commerciales du GATT (Accord général sur les droits de douane et le commerce), connu sous le nom d'*Uruguay Round*, a donné naissance à l'**Organisation mondiale du commerce** (OMC), instituant ainsi une organisation multilatérale permanente chargée de définir et d'appliquer les règles qui favorisent le développement du commerce international.

Les accords d'avril 1994 ont également conduit à la signature de l'**Accord général sur le commerce des services (GATS)**, qui encourage le développement du commerce des services. Il pose un principe essentiel, celui du **traitement national**, qui interdit à un pays d'accorder un traitement privilégié aux opérateurs nationaux. Il comprend une disposition permettant d'interdire toute discrimination par un pays entre prestataires de services étrangers, **la clause de la nation la plus favorisée**. Cet **accord-cadre** représente un progrès considérable dans la mesure où jusqu'à cette date, les services n'entraient pas de le champ d'application du GATT, qui traitait uniquement des marchandises. Il est complété par des **engagements spécifiques** par pays, qui regroupent les concessions que chaque pays est prêt à consentir à ses partenaires commerciaux, sur une liste de services ou de secteurs donnés.

Toutefois, dans certains secteurs, comme les services financiers, les services maritimes ou les télécommunications de base (par opposition aux services à valeur ajoutée), les pays signataires ne purent parvenir à un accord sur les engagements spécifiques. S'agissant des télécommunications, il fut donc décidé d'engager de nouvelles négociations dans le cadre d'un groupe sectoriel, qui devait conclure ses travaux avant le 30 avril 1996. En raison des réticences de certains pays, et en particulier des Etats-Unis, l'accord ne put intervenir que le **15 février 1997**. Au total, **69 pays** ont signé cet accord, qui s'applique à la totalité des pays signataires du GATS, soit 132 pays.

Par ailleurs, 57 des pays signataires ont ajouté à leurs engagements spécifiques tout ou partie d'un **document de référence** établissant les principes d'un cadre réglementaire équitable pour les opérateurs, sur une base inspirée des dispositions communautaires. Sont ainsi définies les obligations en matière d'interconnexion, de service universel, d'attribution des ressources rares ou d'institution des autorités réglementaires nationales.

Entré en vigueur le **5 février 1998**, l'accord conclu le 15 février 1997 représente **une étape historique** dans la dynamique mondiale d'ouverture à la concurrence des télécommunications car il définit des principes réglementaires communs inscrits dans le droit international. Cependant, notamment en raison de la diversité des engagements spécifiques contractés par les pays signataires, **il ne constitue pas un accord mondial de libéralisation des télécommunications**, car il ne repose pas, comme c'est le cas pour le processus européen, sur la définition d'une approche harmonisée des conditions d'ouverture à la concurrence.

Il faut en effet remarquer que les concessions faites par les différents pays signataires n'ont pas toutes la même portée. Si **les pays de l'Union européenne, ainsi que les Etats-Unis et le Japon, ont accepté d'ouvrir leur marché dès 1998** et ont adopté les principes réglementaires du document de référence, d'autres pays ont limité de manière plus ou moins marquée cette ouverture, quand ils n'ont pas différé son application, ou restreint leurs obligations réglementaires.

La création même de l'Autorité de régulation des télécommunications est largement le fruit des engagements internationaux de la France ; le droit européen impose en particulier la séparation des fonctions de régulation et d'exploitation. Lorsque l'Etat détient une participation majoritaire dans l'opérateur dominant, comme c'est le cas en France, la création d'une autorité de régulation indépendante offre les meilleures garanties pour assurer cette séparation.

Née un an avant l'ouverture complète à la concurrence prévue par le droit européen, l'Autorité a reçu pour mission de réaliser les conditions d'une concurrence ouverte et harmonieuse sur le marché français. Son activité a été suivie de près par la Commission européenne, qui a reconnu à plusieurs reprises la qualité de son action dans la mise en oeuvre des directives communautaires.

La loi de réglementation des télécommunications fixe de façon souple les attributions internationales de l'Autorité. Celle-ci *« est associée, à la demande du ministre chargé des télécommunications, à la préparation de la position française dans les négociations internationales dans le domaine des télécommunications. Elle participe, à la demande du ministre, à la représentation française dans les organisations internationales et communautaires compétentes en ce domaine. »*²⁰²

Pour tenir compte de la diversité des attributions confiées à l'Autorité, qui couvrent une large partie des sujets traités par la politique des télécommunications de l'Union européenne et par les institutions spécialisées (U.I.T., C.E.P.T.²⁰³), des règles pragmatiques ont été progressivement mises en oeuvre. L'Autorité, seule compétente au fond pour traiter certains sujets, représente souvent l'Etat français dans les négociations techniques, tandis que les représentants du Gouvernement ont seuls la capacité d'engager la France dans des négociations conduisant à des textes ayant une valeur normative (les règlements et directives de l'Union européenne, notamment). En pratique, une double représentation est souvent assurée et, à tout le moins, une

²⁰² Article L. 36-5 du code.

²⁰³ La Conférence européenne des postes et télécommunications, qui regroupe la presque totalité des Etats du continent, est un organe de coopération réglementaire et de travaux techniques (en matière de fréquences, notamment, cf. encadré n° 16).

concertation constante existe entre l'Autorité et les services du secrétaire d'Etat à l'industrie.

Organe de l'Etat, l'Autorité ne soutient naturellement, dans les enceintes internationales, aucune position susceptible de contredire la politique du Gouvernement.

9. 1. La participation de l'Autorité aux travaux communautaires

Au plan communautaire, l'Autorité a largement participé aux discussions de préparation des différents projets de directives. Elle s'est également attachée à suivre avec attention les débats qui ont vu le jour autour des enjeux de la régulation et de la société de l'information. L'Autorité a donc engagé en 1997 un dialogue avec la Commission en de multiples occasions :

- réponse au projet de communication de la Commission européenne sur l'application des règles de concurrence aux accords d'accès dans le secteur des télécommunications (avril 1997) ;
- réponse au livre vert de la Commission européenne sur la numérotation (printemps 1997) ;
- participation à un atelier de travail sur la création d'une autorité réglementaire européenne (juin 1997) ;
- remarques sur le projet de recommandation de la Commission relative aux tarifs d'interconnexion (août 1997) ;
- préparation d'une réponse au projet de communication de la Commission européenne sur le statut de la téléphonie vocale sur Internet (septembre 1997) ;
- participation en cours à la négociation de la directive sur la numérotation et la sélection du transporteur ;
- participation à la négociation de la directive concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et leur reconnaissance mutuelle ;
- participation aux travaux de normalisation, notamment pour la mise au point de la troisième génération de systèmes de télécommunications mobiles (UMTS) ;

- réponse aux remarques de la Commission européenne sur les mesures de transposition des directives communautaires en droit national ainsi que sur le projet d'indicateurs économiques (décembre 1997).

Les travaux engagés en 1997 et devant aboutir en 1998 concernent :

- la réponse de l'Autorité au livre vert de la Commission européenne sur la convergence des secteurs des télécommunications, de l'audiovisuel et des technologies de l'information ;
- les remarques de l'Autorité sur le projet de directive de la Commission européenne modifiant la directive 90/388/CE en vue de garantir la séparation juridique des activités exercées par un seul et même opérateur d'une part sur des réseaux de télécommunications et d'autre part sur des réseaux câblés de télévision.(cf. troisième partie, chapitre 1).

Sur tous ces sujets, l'Autorité participe à la préparation de la position française dans le cadre des travaux interministériels conduits par le S.G.C.I.²⁰⁴ et, dans certains cas (numérotation, terminaux, UMTS, livre vert sur la convergence), entretient des contacts avec la Commission européenne ou participe aux négociations menées à Bruxelles.

Outre cette contribution à la législation communautaire, l'Autorité s'est engagée activement à renforcer la coordination entre les régulateurs, nécessaire à l'application uniforme des règles régissant le secteur des télécommunications en Europe.

C'est ainsi que l'Autorité a pris l'initiative de convoquer à Paris la première réunion informelle des régulateurs européens indépendants, au mois de novembre 1997, qui visait à compléter la tenue régulière de réunions à haut niveau organisées par la Commission européenne (cf. encadré n° 15).

²⁰⁴ Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne

Encadré n° 15 : Les ambitions du "club" des régulateurs européens

En invitant à Paris, pour une première réunion informelle, les responsables des instances indépendantes de régulation des pays de l'Union qui en sont dotés, l'Autorité a répondu à un souhait exprimé tant par les régulateurs que par la Commission européenne : voir se constituer un réseau de contacts et d'échanges qui conduira, à terme, à une application plus harmonieuse de la réforme du marché des télécommunications.

Confrontés à des problèmes très similaires, les régulateurs ont besoin d'échanger leurs expériences et de réfléchir en commun aux réponses à apporter aux nouveaux défis.

Avec l'appui de la Commission européenne, le groupe des régulateurs indépendants sera un lieu de préparation d'une « jurisprudence » de la mise en oeuvre de la concurrence à l'échelle du continent et des nouveaux concepts adaptés aux progrès du marché.

Le "club" a engagé l'examen d'une série de questions sur lesquelles une réponse commune s'avère déterminante pour l'unification européenne. C'est ainsi qu'un groupe de travail technique s'est réuni en janvier 1998 pour examiner le dossier de l'interconnexion transfrontière, pour lequel des solutions concertées devront être élaborées pour atteindre l'objectif d'un grand espace européen des télécommunications.

9.2. La participation de l'Autorité aux travaux internationaux multilatéraux

L'Autorité a contribué activement avec les représentants de la direction des postes et télécommunications, des opérateurs et des industriels français, aux travaux sur la réforme des structures et de la régulation des télécommunications dans les pays en développement, d'une part dans le cadre du deuxième Forum mondial des politiques de télécommunications de l'UIT sur le commerce des services de télécommunications qui s'est réuni à Genève du 16 au 18 mars 1998, et d'autre part dans le cadre de la Conférence mondiale du développement de l'UIT, dont la dernière session s'est tenue à La Valette (Malte) du 22 mars au 1er avril 1998.

L'Autorité a également participé à la Conférence mondiale des radiocommunications qui s'est tenue à l'automne 1997. (cf. deuxième partie, chapitre 2).

Dans un cadre européen plus large que celui de l'Union européenne, plusieurs initiatives ont été retenues. Au sein de l'ECTRA²⁰⁵, l'Autorité s'est engagée conjointement à la direction des postes et télécommunications à prendre les décisions d'harmonisation suivantes :

- La décision CEPT/ECTRA du 12 mars 1997 concernant la fourniture d'informations destinées à une base de données sur les conditions d'octroi de licences pour VSAT/SNG²⁰⁶ disponible sur le site Internet de l'Office des Télécommunications européennes (ETO)
- La décision CEPT/ECTRA du 3 juillet 1997 concernant l'harmonisation des conditions d'autorisation et la coordination des procédures applicables aux services de communications personnelles par satellites (S-PCS) en Europe, opérant dans les bandes 1610 -1625,5 MHz, 2483,5 MHz, 1980 -2010 MHz et 2170-2200 MHz.

²⁰⁵ L'ECTRA (European Committee of Telecommunications Regulatory Affairs ou Comité européen des affaires réglementaires des télécommunications) est un organe de la CEPT chargé des affaires réglementaires. Il dispose d'un bureau permanent appelé ETO (Office européen des télécommunications).

²⁰⁶ Cf. deuxième partie, chapitre 1, section « réseaux indépendants ».

Encadré n° 16 : Les organisations européennes dans le secteur des télécommunications

Au delà du cadre de l'Union européenne, les pays européens se sont rassemblés au sein d'organisations qui constituent des instances de concertation et d'échange d'information, par ailleurs susceptibles de défendre de manière cohérente les intérêts du continent dans le secteur des télécommunications. Deux catégories d'organismes coexistent aujourd'hui : les organismes réglementaires et les organisations d'exploitants.

La Conférence européenne des postes et télécommunications (CEPT) encadre les organismes réglementaires. Elle a vocation à rassembler toutes les autorités de réglementation des pays européens membres de l'UIT. Quarante trois d'entre eux, dont la totalité des pays de l'Union, en font aujourd'hui partie. Créée en 1959, elle a fait l'objet en 1992 d'une réforme importante qui a modifié en profondeur son organisation. Son organe souverain est l'Assemblée plénière, qui réunit l'ensemble des pays membres une fois tous les trois ans et élit son président (actuellement la Finlande). La prochaine assemblée plénière se tiendra en septembre 1998.

En 1992, la CEPT a créé en son sein trois organismes réglementaires agissant dans des domaines distincts :

- Le Comité européen des affaires réglementaires des télécommunications (**ECTRA**) dont le bureau permanent à Copenhague est l'**ETO** (Office européen des télécommunications) qui prépare des positions communes, notamment dans les domaines de la numérotation et des licences, en relation avec la Commission européenne et les autres instances de la CEPT. Des groupes de travail thématiques ont été créés au sein de l'ECTRA.
- Le Comité européen des radiocommunications (**ERC**) dont le bureau permanent est l'**ERO** (Office européen des radiocommunications), chargé de la coopération réglementaire dans le domaine des radiocommunications (terrestre, hertzien, satellitaire).
- un groupe de travail spécifique sur l'assistance et le conseil aux pays d'Europe centrale et orientale, intitulé **ACECO** et dépendant directement de l'assemblée plénière. Les activités de ce groupe ont été intégrées à des programmes européens.

Les organisations d'exploitants, qui rassemblent les opérateurs européens, ont été placées en marge de la CEPT par la réforme de 1992. Il s'agit de :

- L'association des exploitants de réseaux publics de télécommunications européens (**ETNO**) qui est une instance de coopération entre opérateurs.
- L'institut européen des normes de télécommunications (**ETSI**), organisme de normalisation européen créé en 1987, qui joue un rôle décisif, notamment pour l'utilisation harmonisée des nouvelles technologies

9.3. Les échanges d'informations bilatéraux

L'Autorité a entretenu des relations bilatérales avec les principales autorités de régulation étrangères, notamment afin de s'inspirer de leur expérience avant de faire des choix nationaux : les comparaisons internationales des tarifs d'interconnexion, l'examen de la réforme américaine du service universel ou de l'accès à Internet dans les écoles au Royaume-Uni et aux Etats-Unis ont été des références utiles.

Simultanément, l'Autorité poursuivait un autre objectif, qui était d'examiner les conditions dans lesquelles les autres Etats mettaient en oeuvre les engagements résultant des directives européennes ou de l'accord OMC ; elle a ainsi défendu les intérêts des acteurs français des télécommunications, tout en contribuant à donner de la France l'image d'un pays ouvert à la concurrence et respectueux de ses obligations communautaires et internationales.

A. Les contacts bilatéraux

Parmi les nombreux contacts bilatéraux, plusieurs méritent en particulier d'être signalés:

- la tenue d'un atelier de travail Oftel/ART, et les entretiens approfondis à Paris avec les responsables britanniques de la régulation (directeur de l'Oftel, directeur des télécommunications au ministère de l'industrie) ;
- un voyage aux Etats-Unis, en septembre 1997, qui a permis au Président de l'Autorité de rencontrer les personnalités les plus influentes du secteur dans l'administration américaine (Federal Communications Commission, Département d'Etat, US Trade Representative, Département du Commerce), ainsi qu'un membre du Congrès. Ces échanges ont été complétés par la visite en France de MM. I. Magaziner (auteur d'un rapport sur le commerce électronique) et J. Lang (adjoint au US Trade representative)

- la venue à Paris de plusieurs régulateurs étrangers et notamment européens : M. Freese (Suède), M. Andersen (Danemark), M. Cruickshank (Royaume-Uni), Mme Bertrand (Canada), M. Fürer (Suisse).
- une visite à Bonn organisée le 20 février 1998, qui a été l'occasion pour le Président de l'Autorité et la délégation qui l'accompagnait de rencontrer le régulateur allemand, M. Klaus-Dieter Scheurle, Président du Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Autorité de régulation des postes et télécommunications), afin de faire le point sur les questions de régulation dans les deux pays.

B. Les actions de coopération bilatérales

L'Autorité a également mené des actions de coopération internationale bilatérales avec les pays de l'OCDE, ainsi qu'avec les pays émergents.

1. Les pays de l'OCDE

L'Autorité a entretenu, à un niveau plus technique, des relations bilatérales suivies avec les principaux partenaires économiques de la France, notamment avec ses homologues des principaux pays de l'Union européenne, ainsi que des pays d'Amérique du Nord ou d'Asie, en vue notamment d'assurer un échange d'expériences et d'informations sur les initiatives prises, par exemple, dans les domaines de l'interconnexion, de la société de l'information ou sur les méthodes de calcul du coût du service universel ou des tarifs. C'est dans ce contexte que l'ART a reçu des représentants suédois en février 1997, danois, puis anglais en mars 1997, suisses en novembre 1997 ainsi que des responsables de l'ECTRA/ETO en février 1997.

L'Autorité a tenu également à étudier l'expérience des pays les plus avancés en matière de libéralisation du marché des télécommunications, notamment sur la téléphonie mobile et Internet. C'est ainsi que deux membres du collège ont effectué une mission à Helsinki du 29 au 31 octobre 1997 pour examiner la manière dont la Finlande

a libéralisé le secteur des télécommunications, avec cinq ans d'avance sur le calendrier de l'Union européenne (la Finlande a adopté une démarche inverse de celle de l'Union, en procédant à la libéralisation avant l'harmonisation législative).

2. Les pays émergents

L'approfondissement du dialogue sur la régulation entre l'ART et ses interlocuteurs étrangers est une composante majeure du développement de la présence française, tout particulièrement dans les pays émergents à fort potentiel de développement, et ayant récemment adopté les principes de l'ouverture à la concurrence. Ces pays rencontrent parfois des difficultés liées à un manque de visibilité quant à l'application de nouveaux cadres juridiques et organisationnels, ce qui explique une forte demande de coopération de la part de leurs institutions réglementaires.

L'Autorité a reçu des représentants des deux opérateurs concurrents en Chine. Deux délégations de China Unicom ont été reçues respectivement au mois de juin 1997, et au mois de mars 1998 ; une délégation de China Telecom a été reçue en novembre 1997.

Des rencontres avec les pays d'Europe centrale et orientale se sont également tenues :

L'Autorité a participé à un séminaire franco-slovaque en mai, puis à un séminaire franco-bulgare en octobre 1997 sur la politique générale et de réglementation des télécommunications.

Elle a également pu faire part de son expérience au cours d'un atelier franco-polonais portant sur les fonctions de la régulation en mai. Par ailleurs, elle a accueilli les responsables de la régulation de Roumanie en septembre 1997. Des représentants du Kazakhstan, du Maroc, de la Côte d'Ivoire, de Colombie, d'Inde, sont venus la consulter.

9.4. Les conditions d'acheminement du trafic international

S'agissant de l'acheminement du trafic international, l'Autorité est chargée par la loi d' « assurer l'égalité de traitement des opérateurs autorisés à acheminer du trafic international au départ ou à destination des réseaux ouverts au public français, notamment dans les conditions d'interconnexion aux réseaux français et étrangers auxquels ils demandent accès ».²⁰⁷

Les dispositions législatives sont complétées sur ce point par le décret relatif aux clauses types des cahiers des charges associés aux autorisations d'établissement et d'exploitation de réseaux ouverts au public et de fourniture du service téléphonique,²⁰⁸ qui précise qu'un opérateur acheminant du trafic international en provenance ou à destination de pays où l'égalité de traitement n'est pas assurée peut être tenu, sur demande de l'Autorité, d'offrir aux autres opérateurs autorisés sur le territoire français l'accès aux infrastructures permettant l'acheminement de ce trafic international, afin de préserver l'égalité de traitement entre les opérateurs.

Dès sa création, l'Autorité a chargé Yvon Le Bars, membre de son collège, de piloter une réflexion sur les conditions d'acheminement du trafic international ; il s'agissait d'en préciser les enjeux économiques et concurrentiels, mais également d'étudier les moyens les plus adaptés pour contribuer au renforcement du rôle de plateforme joué par la France en matière d'acheminement de ce trafic.

Cette réflexion a notamment conduit l'Autorité à préciser les conditions dans lesquelles elle pourrait appliquer les dispositions législatives et réglementaires aux systèmes de câbles sous-marins, à l'occasion de la consultation publique qu'elle a organisée à l'automne 1997 sur les conditions d'accès des opérateurs à ces systèmes. A l'issue de cette consultation, l'Autorité a en effet adopté, le 17 décembre 1997, des lignes directrices qui fixent le cadre de son action en matière d'acheminement du trafic international par câbles sous-marins²⁰⁹ (cf. encadré n° 17).

²⁰⁷ Article L. 33-1 (IV) du code.

²⁰⁸ Décret n° 96-1175 du 27 décembre 1996 relatif aux clauses types des cahiers des charges associés aux autorisations attribuées en application des articles L. 33-1 et L. 34-1, publié au J.O. du 29 décembre 1996 p. 19438.

²⁰⁹ Décision n° 97-455 du 17 décembre 1997 portant adoption de lignes directrices sur les conditions d'accès aux câbles sous-marins (non encore publiée au J.O.).

En 1998, l'Autorité projette d'organiser une consultation publique sur les modalités d'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'égalité de traitement des opérateurs autorisés à acheminer du trafic international, notamment afin de préciser les termes de l'appréciation, par le ministre chargé des télécommunications -sur proposition de l'Autorité- de l'équivalence de traitement des opérateurs, dans des conditions conformes aux engagements internationaux souscrits par la France.

Encadré n° 17 : Les conditions d'accès aux câbles sous-marins

L'Autorité est chargée par le code des postes et télécommunications de veiller au libre exercice de la concurrence sur le marché français des services internationaux. A ce titre, elle doit s'assurer que tous les opérateurs ont accès, dans des conditions équitables, aux ressources nécessaires à l'acheminement du trafic international. Elle a ainsi engagé en 1997 une large consultation qui s'est conclue par l'adoption de **lignes directrices relatives aux conditions d'accès aux câbles sous-marins**. Cette démarche poursuit trois objectifs : encourager le libre exercice de la concurrence sur le marché des services internationaux, contribuer au développement de la France comme plate-forme d'acheminement du trafic international, favoriser la transparence d'un cadre juridique et technique complexe, afin de renforcer la sécurité juridique des opérateurs.

Les câbles sous-marins, qui acheminent quelque 40% du trafic international au départ et à destination de la France, sont régis par des contrats de droit privé, associant plusieurs exploitants de télécommunications, qui détiennent en indivision la propriété de la capacité de transmission du système. Pour satisfaire leurs besoins propres, les opérateurs membres du consortium se partagent la capacité du système en fonction du nombre de parts, appelées **unités minimales d'investissement**, dont ils disposent dans l'association. Une **capacité de réserve commune** leur permet d'accroître leur nombre de part et donc leur capacité. Pour les opérateurs extérieurs au Consortium, l'accès à cette capacité de réserve peut s'effectuer par acquisition de **droits irrévocables d'usage**, dont la validité s'étend sur toute la durée de vie du câble.

Les lignes directrices adoptées par l'Autorité ne modifient pas l'état du droit. Elles ont pour objet de préciser le cadre juridique actuel des conditions d'accès aux câbles sous-marins, et d'indiquer dans ce cadre les principes qui doivent guider l'application, par le régulateur, des missions qui lui sont confiées. Ces indications portent notamment sur :

- **le caractère transitoire de la situation actuelle** : L'Autorité souligne que la question de l'accès équitable aux câbles sous-marins ne devrait se poser qu'à court terme. Elle estime en effet que l'ensemble des opérateurs devrait pouvoir participer à la construction et au financement des prochains systèmes de câbles au départ de la France.
- **la qualification juridique des systèmes de câbles sous-marins** : l'Autorité précise en particulier que les systèmes de câbles sous-marins atterrissant sur le territoire français correspondent à la définition légale d'un réseau de télécommunication et que les opérateurs qui établissent ou exploitent ces capacités en vue de la fourniture au public de services de télécommunications sont dès lors soumis à une obligation d'autorisation prévue à l'article L. 33-1 du code.
- **les obligations applicables en matière de cession de droits irrévocables d'usage** : il est notamment rappelé que France Télécom doit permettre aux nouveaux opérateurs d'accéder à ces systèmes dans des conditions identiques à celles dont il bénéficie en tant que membre du consortium et de manière non discriminatoire, notamment en termes de délais d'acquisition et de conditions tarifaires.
- **les conditions d'accès aux stations d'atterrissement des câbles sous-marins** : Pour pouvoir utiliser les droits irrévocables d'usage qu'ils ont acquis, les opérateurs doivent être en mesure d'acheminer leur trafic international jusqu'à la station d'atterrissement du câble sous-marin. Les prestations correspondantes relèvent du régime général de l'interconnexion et sont négociées par les opérateurs dans le cadre de conventions qui prévoient soit un accès direct soit un accès par liaisons louées. Dans la mesure où ces prestations ne sont pas inscrites dans le catalogue d'interconnexion des opérateurs, l'Autorité n'a pas vocation à intervenir *a priori* dans ces négociations.

Chapitre 10. La concertation et la communication

Dans un environnement juridique et technique particulièrement complexe, la communication, la transparence et la concertation sont inséparables des missions de l'Autorité. A cet égard, la loi de réglementation des télécommunications précise à plusieurs reprises que l'Autorité doit rendre ses décisions dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires.

L'Autorité doit d'abord être à l'écoute des acteurs afin de s'assurer de la pertinence des décisions qu'elle prend au regard de la situation du marché. C'est ainsi qu'elle met en oeuvre une concertation régulière au sein des deux commissions consultatives placées auprès d'elle par la loi. Elle s'appuie également sur un comité consultatif existant dans le domaine de la numérotation et sur le comité de l'interconnexion institué par le décret relatif à l'interconnexion. Ces structures consultatives réunissent des représentants des opérateurs et des utilisateurs, ainsi que des personnalités qualifiées. L'Autorité a par ailleurs pris l'initiative de consulter régulièrement des acteurs ou des personnalités au moyen de consultations publiques et en organisant des auditions devant son collège, ainsi que des réunions informelles et en créant un groupe de réflexion sur Internet.

L'Autorité doit ensuite expliquer au secteur les orientations de son action, tout en favorisant la compréhension par les utilisateurs des décisions techniques qu'elle est conduite à prendre. C'est pourquoi elle s'est consacrée, au cours de sa première année d'existence, à la mise en place d'un large éventail d'outils de communication externe à l'usage des professionnels et du grand public.

Elle dispose enfin d'un centre de documentation où peuvent être consultées les principales publications relatives au secteur des télécommunications.

10.1. La concertation

A. Les commissions et comités consultatifs

1. Les commissions consultatives

La loi du 26 juillet 1996 institue deux commissions consultatives.²¹⁰ Ces commissions ont pris le relais des deux instances précédemment placées auprès de la direction générale des postes et télécommunications (la Commission consultative des services de télécommunications et la Commission consultative des radiocommunications). Le décret du 26 décembre 1996²¹¹ en a précisé les attributions et les conditions de fonctionnement. Les deux arrêtés du 26 mai 1997²¹² en ont fixé la composition, qui a évolué par rapport à celle des structures précédentes, en raison de l'ouverture totale à la concurrence.

Composées en nombre égal de représentants des opérateurs, de représentants des utilisateurs et de personnalités qualifiées, la Commission consultative des radiocommunications (CCR) et la Commission consultative des réseaux et services de télécommunications (CCRST) sont placées auprès du ministre chargé des télécommunications et du président de l'Autorité.

Ces commissions sont chargées d'examiner les projets de textes réglementaires relatifs aux radiocommunications et aux réseaux et services de télécommunications. Elles peuvent également être consultées sur tout sujet entrant dans leur domaine de compétence. L'Autorité de régulation des télécommunications assure le secrétariat des deux commissions.

La CCR a été réunie deux fois en 1997, sous la présidence de M. Marc Houery. L'Autorité a présenté devant la CCR des dossiers relatifs aux modalités d'attributions

²¹⁰ Article L. 34-5 du code.

²¹¹ Décret n° 96-1152, relatif à la composition, aux attributions et aux conditions de fonctionnement de la commission consultative des radiocommunications et de la commission consultative des réseaux et services de télécommunications, publié au J.O. du 28 décembre 1996, p. 19274.

²¹² Arrêté du 26 mai 1997 portant nomination à la commission consultative des réseaux et services de télécommunications, Arrêté du 26 mai 1997 portant nomination à la commission consultative des radiocommunications, publiés au J.O. du 3 juin 1997, p. 9036. L'Autorité a rendu un avis sur ces arrêtés (avis n° 97-136, publié au J.O. du 3 juin 1997).

des fréquences de transmission audiovisuelle, à la boucle locale radio, aux bandes de fréquences du service fixe, aux radiocommunications professionnelles, aux systèmes de communications personnelles par satellites et aux radioamateurs.

La CCRST, présidée par M. Pierre Faure, a également été réunie deux fois en 1997. Elle a examiné les propositions de l'Autorité concernant la sélection du transporteur (notamment les modalités d'attribution des chiffres « E » et des préfixes "16XY") et la définition de la zone locale de tri.

Dans le cadre de la réponse de l'Autorité au Livre vert de la Commission européenne sur la convergence entre les secteurs des télécommunications, de l'audiovisuel et de l'informatique, les deux commissions consultatives des télécommunications ont été réunies de manière conjointe en avril 1998, afin d'assurer une concertation aussi large que possible avec les professionnels du secteur.

2. Les comités

a. Le comité de l'interconnexion : une concertation approfondie avec le secteur

Ce comité a été institué par décision de l'Autorité le 4 juin 1997²¹³. Il est composé de représentants des opérateurs de réseaux ouverts au public et de service téléphonique au public ainsi que d'associations d'opérateurs. Il est présidé par le président de l'Autorité.

Il est structuré en trois sous-comités (Réseaux et services, Economique, Spécifications techniques) et sa composition est *intuitue personae*. Il se réunit au moins deux fois par an. Il doit être consulté sur un certain nombre de sujets relatifs à l'interconnexion.

²¹³ Décision n° 97-155, publiée au J.O. du 10 juillet 1997, p. 10483. Le comité de l'interconnexion a été créé en application de l'article D. 99-6 du code des postes et télécommunications, issu du décret n° 97-188 du 3 mars 1997 relatif à l'interconnexion.

Il a été réuni deux fois en 1997 pour consultation sur les projets de décision de l'Autorité relatifs à la liste des services et fonctionnalités complémentaires et avancés, au catalogue d'interconnexion de France Télécom et à la zone locale de tri.

b. le Comité consultatif de la numérotation

Ce comité est un groupe de concertation informel, présidé par l'Autorité et réunissant l'ensemble des acteurs du secteur, opérateurs, prestataires de service, industriels, utilisateurs, concernés par la numérotation. Il a été créé par la direction générale des postes et télécommunications, à la suite de la consultation organisée en 1993 pour préparer le changement de plan de numérotation intervenu le 18 octobre 1996. Son action s'est naturellement prolongée après cette date et il est devenu le lieu privilégié de préparation des décisions de l'Autorité en matière de numérotation.

B. Les consultations publiques

L'Autorité a organisé, au cours de l'année 1997, plusieurs consultations publiques destinées à recueillir les positions des différents acteurs concernés avant d'arrêter les modalités pratiques d'application de la loi sur des questions techniques.

L'Autorité a lancé, dès le mois d'avril 1997, un appel à commentaires sur l'opportunité d'introduire en France les radiocommunications professionnelles numériques, nouvelle génération de réseaux radioélectriques indépendants du service mobile terrestre. A l'issue de cette consultation, elle a lancé un appel à candidatures entre le 2 juillet et le 30 septembre 1997. Trois réponses sont parvenues à l'Autorité. La synthèse de l'appel à commentaires a été publiée en novembre 1997.²¹⁴

Une consultation publique a été organisée aux mois de mai et juin 1997, afin d'organiser au mieux les procédures d'instruction des licences d'établissement et d'exploitation de réseaux ouverts au public et de fourniture du service téléphonique au

²¹⁴ cf. deuxième partie, chapitre 1.

public. Cette consultation portait également sur les modalités d'attribution des ressources en numéros nécessaire à la mise en oeuvre de la sélection du transporteur. Les commentaires reçus ont notamment permis à l'Autorité de préciser les critères d'attribution du chiffre « E » de sélection du transporteur dans sa décision du 16 juillet 1997²¹⁵.

Le projet d'introduction par France Télécom d'une offre de liaisons numériques à très hauts débits (service multisite hauts débits)²¹⁶ sur des infrastructures en fibre optique déployées dans les agglomérations a également fait l'objet d'une consultation publique, organisée du 30 septembre au 31 octobre 1997. Ce service, fourni grâce à la location de liaisons à France Télécom et permettant la transmissions de la voix, de l'image et des données, présente un intérêt majeur pour le développement de la boucle locale et pour l'offre de nouveaux services de télécommunications, à destination des entreprises, des collectivités locales et des particuliers.

L'Autorité a lancé, du 8 octobre au 5 novembre 1997, une consultation publique relative aux conditions d'accès aux câbles sous-marins, qui représentent une part importante des infrastructures permettant d'acheminer le trafic international au départ ou à destination de la France. L'objectif de cette initiative était d'arrêter, en concertation avec la profession, les orientations générales de l'action du régulateur sur ce sujet technique dont les implications économiques, au plan international, sont déterminantes. Les résultats de cette consultation ont permis à l'Autorité d'adopter, le 17 décembre 1997, des lignes directrices fixant ces orientations.²¹⁷

Un appel à commentaires concernant l'octroi de licences et l'attribution de fréquences à TE.SA.M. et Iridium Italia, pour la fourniture de services de communications personnelles par satellite a enfin été publié le 7 décembre 1997 au *Journal officiel*.²¹⁸

²¹⁵ Décision n° 97-196, publiée au J.O. du 2 août 1997, p. 11518 (cf. deuxième partie, chapitre 1).

²¹⁶ cf. deuxième partie chapitre 6.

²¹⁷ cf. encadré n° 17, deuxième partie, chapitre 9.

²¹⁸ cf. troisième partie, chapitre 1.

C. Les auditions devant le collège, les rencontres informelles et les groupes de réflexion

Au cours de l'année 1997, le collège de l'Autorité a reçu de nombreuses personnalités au cours d'auditions afin de recueillir les informations susceptibles d'éclairer ses décisions.

C'est ainsi que les responsables de plusieurs opérateurs ont pu faire part au collège de leurs suggestions sur l'interconnexion, dans le cadre de la préparation de l'avis de l'Autorité sur le décret mettant en oeuvre les conditions de l'interconnexion. Les décisions d'approbation du catalogue d'interconnexion de France Télécom ont également été précédées de l'audition des représentants des opérateurs.

La préparation de l'évaluation des charges du service universel a donné lieu à l'audition de France Télécom et de l'AFOPT²¹⁹. Des responsables de la direction des postes et télécommunications et de France Télécom ont par ailleurs été reçus sur la question de l'annuaire universel, notamment dans le cadre de la préparation de l'avis de l'Autorité sur le projet de décret.

Les représentants de France Télécom ont également été reçus par le collège dans le cadre de la convention fixant les objectifs tarifaires pluriannuelles de l'opérateur public, ainsi que dans la perspective de l'instruction de sa licence.

Une série d'auditions des responsables des opérateurs de radiomessagerie a par ailleurs permis à l'Autorité de faire le point sur les perspectives pour la norme européenne ERMES.

D'autres auditions ont également été organisées de manière ponctuelle sur des questions d'actualité. C'est ainsi que M. Francis Lorentz, chargé par le Premier ministre d'une mission sur le commerce électronique, a été reçu par le collège. De même, le directeur du Trésor a-t-il été entendu dans la perspective de l'ouverture du capital de France Télécom.

A partir de l'automne 1997, l'Autorité a également pris l'initiative d'organiser chaque mois, dans un cadre moins formel, des rencontres avec des personnalités qui s'intéressent à l'évolution du secteur des télécommunications. Ces réunions permettent de mieux faire connaître le rôle de l'Autorité et de mieux percevoir les attentes des différents acteurs à son égard.

L'Autorité a enfin mis en place un groupe de réflexion sur Internet. Placé sous la présidence de Dominique Roux, membre du collège de l'Autorité, ce groupe a tenu sa première réunion le 16 décembre 1997. Il réunit notamment des acteurs institutionnels, des représentants des opérateurs et des câblo-opérateurs, ainsi que des fournisseurs d'accès à Internet ou des chercheurs. Son objectif est de mieux appréhender l'impact d'Internet sur les marchés de télécommunications et de préciser les questions que pose ce nouvel outil de communications en termes de réglementation et de régulation, à l'usage des acteurs économiques et des pouvoirs publics. Quatre thèmes de travail ont été définis au cours de la première réunion : le marché, l'économie, les infrastructures et les applications. Ces thèmes sont étudiés sur la base d'auditions et d'études extérieures permettant au groupe de constituer un lieu de synthèse et de pilotage susceptible d'apporter aux acteurs une meilleure connaissance du phénomène Internet.

10.2. La communication externe de l'Autorité

Pour l'Autorité, institution de création récente, l'année 1997 aura été une période d'intense communication en direction de différents publics : les journalistes, les professionnels du secteur, et, bien entendu, les consommateurs.

L'Autorité a plus particulièrement concentré ses efforts sur trois axes de communication :

²¹⁹ Association française des opérateurs de télécommunications.

A. Une information régulière des acteurs sur les décisions de l'Autorité

Tout au long de l'année 1997, l'Autorité a veillé à informer régulièrement les acteurs de ses décisions.

Des contacts suivis ont été établis avec la presse professionnelle et généraliste. La publication régulière de communiqués de presse lui a également permis d'expliquer de manière systématique ses décisions les plus importantes et de faire le point sur l'état de ses activités.

Ce travail d'explication a pu être approfondi par la parution d'une dizaine de documents de présentation de son action (cf. annexe 11), dont la plupart des éléments est désormais consultable ou téléchargeable sur son site Internet.

L'Autorité a engagé une action spécifique en direction des consommateurs, en organisant, quelques jours avant l'ouverture totale du marché, une « Journée Consommateurs », réalisée en partenariat avec les 20 associations représentatives des consommateurs agréées siégeant au Conseil national de la consommation, l'AFUTT et les opérateurs.

En 1998, l'Autorité envisage de multiplier les rencontres avec les différents acteurs du marché (consommateurs, élus, industriels, opérateurs...) en organisant un cycle régulier de conférences dans ses nouveaux locaux.

Par ailleurs, pour répondre aux attentes du secteur, l'Autorité lancera cette année une lettre d'information externe qui permettra, à échéances régulières, d'apporter une vision d'ensemble sur les activités et les perspectives d'action du régulateur, en complément du présent rapport.

B. Une participation active à de nombreuses manifestations

Le contact et le dialogue avec les professionnels constitue une part importante du travail de l'Autorité, qui s'est attachée à préciser le sens de son action en participant

à de nombreuses manifestations. Le président de l'Autorité, ainsi que les membres du collège et certains collaborateurs sont intervenus à de nombreuses reprises à l'occasion de différents colloques, conventions ou conférences, en France comme à l'étranger.

L'Autorité a par ailleurs participé à certains salons professionnels (IT-Comdex, Sircom et Forum des Opérateurs), dans lesquels elle a pu observer les évolutions du secteur des télécommunications et prolonger sa mission d'information.

C. La préparation d'un nouvel outil de communication : le site Internet

www.art-telecom.fr

L'Autorité a préparé, au cours de l'année 1997, la mise en place de son site Internet, outil de communication global qui permet de disposer d'informations nombreuses, détaillées et constamment actualisées sur les activités du régulateur en France. L'ouverture du site est intervenue le 5 mars 1998, soit un peu plus d'un an après la création de l'Autorité.

Grâce à ce site, l'Autorité est mieux à même d'éclairer les acteurs sur l'ouverture à la concurrence du marché des télécommunications en France, ainsi que le prévoit la loi. Cet outil lui permet également d'apporter une contribution au programme d'action gouvernemental destiné à préparer l'entrée de la France dans la société de l'information.

Concrètement, l'existence d'un tel site donne à l'Autorité la possibilité de présenter ses travaux, ainsi que des informations sur le secteur des télécommunications en France et à l'étranger, grâce à la constitution de liens vers d'autres sites (il sera possible d'accéder directement à d'autres sites à partir de celui de l'Autorité). Il facilite également les échanges avec l'extérieur (par courrier électronique, listes de diffusion, puis forums de discussion) .

Le site Internet de l'Autorité a été conçu pour convenir à des publics variés. Il est plus particulièrement destiné aux professionnels des télécoms au sens large : opérateurs, industriels, syndicats professionnels, entreprises, administrations,

collectivités locales, régulateurs, universités et écoles des télécoms, consultants, analystes, avocats, journalistes, centres de documentation, postes d'expansion économique, etc., tant en France qu'à l'étranger.

S'agissant de son contenu, les informations aujourd'hui disponibles, regroupées en neuf rubriques, permettent de couvrir l'ensemble des activités de l'Autorité et de faciliter certaines des démarches administratives des professionnels :

- Dossier de présentation de l'Autorité ;
- Textes de référence (loi de réglementation des télécommunications, décrets et arrêtés d'application, listes thématique et chronologique des avis et décisions adoptés par l'Autorité en 1997 et 1998 avec des liens vers le texte intégral d'une cinquantaine d'entre eux, textes communautaires) ;
- Actualité (communiqués de presse, discours et interviews du Président, revue de presse) ;
- Rubrique « Télécoms mode d'emploi » destinée à l'information des consommateurs,
- Publications ;
- l'Observatoire des mobiles (depuis novembre 1997) ;
- Le Guichet : il s'agit d'un outil interactif permettant de télécharger ou de remplir en ligne des formulaires, de s'inscrire sur des listes de diffusion, de s'abonner aux publications ou d'avoir accès à la boîte aux lettres du webmaster ;
- Courrier.

Cette offre est appelée à s'enrichir à court terme. De nouvelles informations seront bientôt disponibles. Elles s'accompagneront de nouvelles applications qui en faciliteront la consultation. Sont ainsi prévus :

- la mise en place d'outils de recherche à l'intérieur du site (moteur de recherche, Index des mots-clés, plan de l'arborescence) ;
- l'enrichissement des rubriques existantes (mise en ligne des principaux avis et décisions 1998, compléments de la base pour 1997) ;
- la création de nouvelles rubriques (explication de l'interconnexion) ;

- la création de formulaires de commandes de documents (carte CB, demandes de licences de réseaux indépendants) ;
- l'extension de la traduction des textes (anglais, puis allemand et espagnol) ;
- la création de quatre applications spécifiques avec entrées multi-critères : blocs de numéros, bandes de fréquences, listes des installateurs admis et des matériels agréés, observatoire des mobiles) ;
- la création de liens avec d'autres sites du secteur.

A la date du 12 mai 1998, le site de l'Autorité avait enregistré plus de 12 000 connexions.

www.art-telecom.fr

10.3. Le centre de documentation

A sa création, l'Autorité s'est dotée d'un centre de documentation, qui dispose de l'ensemble des publications de référence dans le domaine des télécommunications. Il possède un fonds documentaire spécialisé, comprenant des informations actualisées en permanence, et constitue un outil d'information performant sur le secteur à l'usage du personnel de l'Autorité, des professionnels et du public. Il permet en particulier de consulter :

- Les textes réglementaires ;
- Les périodiques français et étrangers ;
- La presse et les ouvrages économiques et juridiques ;
- Les ouvrages de référence sur les télécommunications.

Le centre est ouvert au public sur rendez-vous . Des dossiers thématiques constitués par l'équipe de documentation y sont consultables ainsi que les textes réglementaires français et communautaires.

Chapitre 11. L'organisation, le fonctionnement et les moyens de l'Autorité

La mise en place d'une structure administrative adaptée à l'accomplissement de ses missions a constitué pour l'Autorité l'une des priorités de l'année 1997. Elle s'est ainsi attachée à se doter d'une organisation appropriée, ainsi que de moyens humains et matériels correspondants à ses besoins dans le cadre du budget qui lui était alloué.

11.1. L'organisation

Les premières séances du collège ont été consacrées à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité. Le 7 janvier 1997, le collège a ainsi procédé au tirage au sort de la durée du mandat de quatre de ses membres.²²⁰ La loi prévoit en effet que lors de la constitution de l'Autorité, il est procédé à un tirage au sort de la durée des mandats, à l'exception de celui du président dont la durée est fixée à six ans. Destinée à permettre un renouvellement progressif, cette procédure a conduit aux résultats suivants :

- Yvon Le Bars est nommé pour une durée de quatre ans, non renouvelable ;
- Dominique Roux est nommé pour une durée de deux ans, renouvelable ;
- Roger Chinaud est nommé pour une durée de quatre ans, non renouvelable ;
- Bernard Zuber est nommé pour une durée de six ans non, renouvelable.

Pour sa part, Jean-Michel Hubert a été nommé président de l'ART pour un mandat de six ans non renouvelable.²²¹

Par décision du 26 mars 1997, l'Autorité a également adopté son règlement intérieur,²²² qui fixe, dans son chapitre I, les règles de fonctionnement du collège de l'Autorité, et notamment son mode de délibération.

²²⁰ en application de l'article L.36-1 du code.

²²¹ Article L. 36-1 du code;

L'article 4 du règlement intérieur relatif à l'organisation des séances du collège prévoit que celui-ci délibère à la majorité des membres présents. Le quorum est fixé à trois membres. Le président ou l'un des membres peut demander un vote ; ce vote a lieu à main levée, sauf si le président ou un membre demande un scrutin secret ; en cas de partage des voix, la délibération n'est pas adoptée. En pratique, cette disposition n'a jamais été appliquée, toutes les délibérations ayant jusqu'à présent été adoptées par consensus.

L'Autorité dispose de services, placés sous l'autorité de son président²²³. Ces services sont dirigés par Pierre-Alain Jeanneney, nommé directeur général par Jean-Michel Hubert.²²⁴

Les services dont dispose l'Autorité sont au nombre de six, auxquels s'ajoute une mission communication :

- le **secrétariat général** est responsable de la gestion des ressources humaines, des relations sociales, du budget, de la comptabilité des dépenses et des ressources, des affaires générales, de la sécurité, des systèmes d'information et de la recherche documentaire d'information.
- le **service juridique** est chargé de tous les aspects juridiques relatifs à l'évolution de la réglementation et de la conduite des procédures contentieuses. Il conseille et assiste les services de l'Autorité en cette matière, notamment dans la gestion des dossiers économiques et techniques.
- le **service international** est chargé de la coopération réglementaire et de la définition d'une doctrine française en matière de services internationaux pour assurer l'équivalence entre les conditions offertes aux opérateurs de télécommunications en

²²² Décision n° 97-57 de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 26 mars 1997 portant règlement intérieur, publiée au J.O. du 26 avril 1997, p. 6382 ; décision prise en application de l'article D.97-4 du code

²²³ Article L.36-3 du code.

France et à l'étranger. Il harmonise la participation des services à l'action internationale. Il est également chargé de l'analyse stratégique du mouvement international de déréglementation, ainsi que de la prospective.

- le **service licences et interconnexion** assure l'instruction des licences et le suivi des cahiers des charges. Il organise, en liaison avec les différents services concernés, le traitement des questions liées à l'interconnexion et à l'accès au réseau, attribue les ressources et coordonne l'activité de l'Autorité en matière de fréquences.
- le **service technique** est responsable de la numérotation et traite des questions relatives à la normalisation et aux règles techniques pour les terminaux et les réseaux, y compris au plan international. Il délivre les attestations de conformité, contrôle le marché des terminaux et participe à l'analyse prospective des nouveaux services de télécommunications et nouvelles technologies de réseaux.
- le **service économie et concurrence** est chargé d'élaborer et de mettre en oeuvre l'action de l'Autorité en matière de concurrence et de choix économiques de régulation. Il élabore la politique de régulation des prix d'interconnexion et conduit les études et audits correspondants. Il instruit les dossiers tarifaires et coordonne la relation avec les consommateurs par l'évaluation des prix et l'analyse de la qualité des services. Il contrôle les obligations de service universel, conduit les audits et études relatifs à son coût et définit les modalités de compensation. Il coordonne les études et enquêtes externes de l'Autorité.
- la **mission communication** est chargée de la définition et de la mise en oeuvre de la politique de communication de l'Autorité ainsi que de la mise en place des outils de communication.

11.2. Le budget

L'Autorité de régulation des télécommunications est une autorité administrative

²²⁴ conformément aux dispositions de l'article D. 97-8 du code.

indépendante. Ses crédits sont inscrits au budget général de l'Etat²²⁵ ; les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne lui sont pas applicables. L'Autorité reste néanmoins soumise au contrôle *a posteriori* de la Cour des comptes, le président étant ordonnateur des dépenses, ainsi que des recettes, pour lesquelles il émet les titres de perception pour le compte de l'Etat.

Compte tenu de ces dispositions nouvelles voulues par le législateur, un effort important a été consenti dès le mois de janvier 1997 afin de doter l'Autorité d'un suivi détaillé de gestion de ses crédits, qui permet de mettre en œuvre en 1998 un véritable contrôle de gestion, en particulier en l'absence de contrôle financier *a priori*.

La loi de finances initiale pour 1997 a fixé le montant des crédits alloués à l'Autorité à 70,2 MF répartis en 46,6 MF pour les crédits de personnel pour 138 emplois et 23,6 MF en crédits de fonctionnement courant.

En 1998, la loi de finances initiale a alloué au fonctionnement de l'Autorité 82,7 MF répartis en 44,7 MF pour les crédits de personnel (7 MF relatifs aux pensions civiles, qui sont portés en 1998 sur un chapitre global du secrétariat d'Etat à l'industrie), et 38 MF pour les dépenses de fonctionnement courant, dont 12,6 MF pour les locaux. Le cadre d'emplois s'élève à 142, dont 22 emplois de non titulaires.

La loi de finances initiale pour 1997 n'ayant pas dégagé les moyens budgétaires propres à assurer l'installation de l'Autorité sur un site distinct, ses services sont restés implantés 20, avenue de Ségur, dans le septième arrondissement de Paris, dans les locaux dévolus au secrétariat d'Etat à l'industrie.

La nécessité reconnue, pour l'Autorité, de s'installer dans de nouveaux locaux dès le début de l'année 1998 a conduit, après l'accord du Gouvernement intervenu lors de la réunion interministérielle du 25 juillet 1997, à la signature d'un bail pour la location de six étages dans un immeuble appartenant à la MGEN, situé au 7, square Max Hymans, dans le quinzième arrondissement de Paris.

²²⁵ Article L. 36-4 du code.

Le projet de déménagement des services pour un site plus fonctionnel, apte à marquer symboliquement l'indépendance de la nouvelle autorité administrative a pu être mené à bien rapidement. L'emménagement de l'ensemble du personnel dans les nouveaux locaux a eu lieu le 22 décembre 1997.

Au plan budgétaire, cette opération a requis l'inscription des moyens correspondants dans la loi de finances rectificative, pour un montant de 9,3 MF.

En ce qui concerne les ressources, la loi du 26 juillet 1996 dispose que : « *les ressources de l'Autorité de régulation des télécommunications comprennent des rémunérations pour services rendus et des taxes et redevances dans les conditions fixées par les lois de finances ou par décret en Conseil d'Etat.*

*L'Autorité propose au ministre chargé des télécommunications, lors de l'élaboration du projet de loi de finances de l'année, les crédits nécessaires, en sus des ressources mentionnées au premier alinéa, à l'accomplissement de ses missions ».*²²⁶

A ce jour, la loi n'est pas encore complètement appliquée. L'Autorité ne reçoit aucune des ressources propres prévues par cette disposition, ce qui l'oblige à solliciter du budget général la totalité de ses moyens dans l'attente de l'application de cette disposition législative.

Par ailleurs, l'Autorité a proposé en 1997 des textes permettant d'assurer l'émission de titres de recettes pour le compte de l'Etat. Elle a rendu à cet égard deux avis favorables le 23 juillet 1997; le premier sur deux projets d'arrêtés portant respectivement désignation d'un ordonnateur principal délégué et institution d'une régie de recettes auprès de l'Autorité²²⁷; le second sur un projet de décret modifiant le décret du 3 février 1993 relatif aux redevances de mise à disposition de fréquences radioélectriques et de gestion dues par les titulaires des autorisations délivrées en

²²⁶ Article L. 36-4 du code.

²²⁷ Avis n° 97-230, non publié au J.O. Arrêtés du 22 octobre 1997 publiés au J.O. du 6 décembre 1997, p. 17652.

application des articles L 33-1 et L 33-2 du code des postes et télécommunications²²⁸.

Ces dispositions réglementaires ont permis à l'Autorité d'émettre pour le compte de l'Etat 1580 titres de perception pour un montant total de taxes et redevances de 308 MF au titre de la gestion 1997, détaillés ci-après :

- 37,4 MF concernent les redevances prévues à l'article L. 34-10 du code des postes et télécommunications, relatives au coût de gestion et de contrôle du plan national de numérotation,
- 2,9 MF concernent des taxes relatives à la procédure d'évaluation de conformité des équipements terminaux de télécommunication, conformément aux dispositions de l'article L. 34-9 du code ;
- et 268 MF collectés au titre des taxes (4,5 MF) et redevances (263,5 MF), en application des articles L. 33-1 et L. 33-2 du code des postes et télécommunications, pour les réseaux ouverts au public et les réseaux indépendants.

En 1997, l'Autorité n'a pas encore pu bénéficier de rémunérations pour services rendus. En effet, après avis de la direction du budget du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, deux décrets relatifs à la rémunération de certains services rendus et à l'autorisation de leur rattachement par voie de fonds de concours, et un arrêté fixant les modalités de leur rattachement au profit du budget de l'Autorité, ont été préparés.

Ce dossier est en cours de règlement. L'Autorité a rendu un avis favorable sur ces trois projets le 3 décembre 1997.²²⁹ Le projet de décret relatif à la rémunération des services rendus a reçu un avis favorable du Conseil d'Etat le 27 janvier 1998.

²²⁸ Avis n° 97-231, non publié au J.O. Décret du 26 novembre 1997, publié au J.O. du 28 novembre 1997, p.17210

²²⁹ Avis n° 97-422 sur le projet de décret relatif à la rémunération de certains services rendus par l'Autorité, sur le projet de décret relatif à l'assimilation de rémunérations à des fonds de concours et portant affectation de ces fonds et sur le projet d'arrêté fixant les modalités de rattachement par voie de

11.3. Les ressources humaines

La gestion des ressources humaines de l'Autorité a privilégié trois axes de travail au cours de l'année 1997 :

- la gestion des ressources humaines ;
- les relations sociales ;
- la communication interne.

A. La gestion des ressources humaines

Au 6 janvier 1997, l'effectif présent à l'Autorité s'établissait à 80 agents dont une forte majorité était originaire de la structure de la direction générale des postes et télécommunications du ministère de l'industrie, de la poste et des télécommunications.

Pour être en mesure de mener à bien ses missions dans de bonnes conditions, l'Autorité a dû engager un effort de recrutement important au cours de l'année. Dans cette entreprise, elle s'est ainsi attachée à privilégier deux impératifs : atteindre le niveau de compétence et de technicité requis par ses missions et satisfaire les attentes du secteur à son égard.

Pour ce faire, elle a dû introduire une certaine souplesse dans la structure des emplois budgétaires qui lui étaient attribués par la loi de finances pour 1997. Les 138 emplois prévus au titre de l'exercice 1997 avaient en effet une valeur indicative résultant d'une évaluation *a priori* des besoins de l'Autorité en personnel. Dans le cadre du budget qui lui est imparti, elle bénéficie donc d'une certaine latitude pour modifier la structure des emplois effectifs.

Les emplois budgétaires initialement prévus étaient répartis de la façon suivante:

- 125 agents titulaires de la fonction publique et 13 agents contractuels ;
- 99 agents de catégorie A, 17 agents de catégorie B et 22 agents de catégorie C.

L'effort de recrutement s'est traduit par un renforcement du niveau d'encadrement et une progression du nombre d'agents contractuels. Ces deux éléments ont eu un effet non négligeable sur la structure des effectifs. Ainsi, sur les 131 agents employés à l'Autorité au 1er janvier 1998, on compte :

- 97 titulaires et 34 non-titulaires ;
- 98 agents de catégorie A, 27 agents de catégorie B et 6 agents de catégorie C.

Le personnel de l'Autorité comptait, au 31 décembre 1997, 38,6% de femmes et 61,4% d'hommes, pour un âge moyen s'établissant à 41 ans. Les agents proviennent d'horizons variés et contribuent ainsi à enrichir les compétences et les qualifications dont elle dispose.

Ainsi, 67 agents de l'ancienne direction générale des postes et télécommunications ont choisi de suivre leurs fonctions transférées à l'Autorité ou d'y créer de nouvelles fonctions.

D'autres agents de la fonction publique ont rejoint l'Autorité en provenance d'administrations diverses : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, services du Premier ministre, ministère de l'équipement, ministère de l'éducation nationale notamment. Ces agents apportent à l'Autorité leur technicité, leur expérience et leur savoir-faire quant aux modes de fonctionnement institutionnels français, communautaires et multilatéraux. La régulation représente par ailleurs un nouveau débouché pour des jeunes, diplômés de l'Ecole nationale supérieure des télécommunications ou issus du concours d'administrateur des postes et télécommunications. Quatre d'entre eux ont choisi de rejoindre l'Autorité en 1997.

S'agissant des agents contractuels, l'Autorité a choisi de recruter des agents avec un haut niveau de formation (généralement Bac+5 ou plus), parfois à la sortie de leur école ou de l'université. Ce choix permet d'apporter des regards neufs sur l'activité de régulation et de former des experts, tout en contribuant, dans la mesure des moyens disponibles, à l'emploi des jeunes.

Ces origines diverses rendent nécessaire un effort de formation important : aussi, l'Autorité a-t-elle consacré 3% de ses crédits de fonctionnement à la formation de ses agents (sessions de formations, participation à des colloques et séminaires etc.).

B. Les relations sociales

L'un des premiers objectifs de l'Autorité a été de créer un comité technique paritaire en son sein.²³⁰

Le comité technique paritaire est une instance de concertation interne réunissant des représentants de l'employeur et du personnel, fonctionnaires et contractuels. Il a pour mission d'organiser le dialogue social au sein de l'administration. En raison du statut particulier de l'Autorité, la mise en place d'un tel dispositif a nécessité la préparation d'un décret spécifique. L'Autorité a transmis un projet de décret au ministre chargé des télécommunications le 15 avril 1997. Après une période de concertation, elle a reçu une réponse d'accord définitif le 19 mars 1998.

L'article 6 du projet de décret précise les domaines de compétence du comité technique paritaire. celui-ci pourra intervenir sur les questions relatives :

- aux problèmes généraux d'organisation de l'Autorité ;
- aux conditions générales de son fonctionnement ;
- aux programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et à leur incidence sur la situation du personnel ;
- aux règles statutaires ;
- aux questions relatives à l'emploi des handicapés et à l'égalité professionnelle ;

²³⁰ conformément à l'article 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat

- à l'examen des grandes orientations à définir pour l'accomplissement des tâches de l'Autorité ;
- aux problèmes d'hygiène et de sécurité ;
- aux critères de répartition des primes de rendements.

De façon plus concrète, l'Autorité s'est attachée à remplir ses obligations légales en matière d'action sociale, mais également à aller au-delà.

Elle a d'ores et déjà réalisé :

- la mise en place d'une médecine du travail, qui dépasse la simple médecine de prévention, gratuite pour les agents ;
- la mise à disposition d'un restaurant d'entreprise moderne et de qualité ;
- la création d'un espace associatif et syndical spécifique dans les nouveaux locaux ;
- la passation de conventions avec des organismes de vacances et de séjours linguistiques ;
- l'octroi d'une subvention à l'association du personnel de l'Autorité.

C. La communication interne

La communication interne participe à la cohérence de l'action du régulateur car elle permet à chacun des agents de l'Autorité de mieux appréhender l'ensemble des missions du régulateur. Trois outils ont été mis en place en 1997 : une lettre interne, conçue par la mission communication en relation avec les services ; des réunions d'information mensuelles, qui permettent d'exposer un sujet d'actualité ou d'intérêt général pour tous les agents ; une journée d'information, qui a réuni, le 22 janvier 1998, l'ensemble du personnel.

11.4. Le schéma directeur des systèmes d'information

La démarche s'est inscrite dans le double objectif de mise à niveau des outils de travail de l'Autorité de façon à intégrer tous les moyens de recherche et d'efficacité liés aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, et de construction intégrale de l'architecture de réseaux de communications sur le site de Max Hymans (informatique, télécommunications, audiovisuel) avec le souci constant de se conformer aux règles de prudence requises pour la sécurité des systèmes d'information.

Elle est de nature participative avec un comité de pilotage animé par le secrétaire général et plusieurs groupes de travail, dirigés par des agents qualifiés de l'Autorité, qui portent sur:

- Internet en tant qu'outil de travail et de recherche d'information ;
- Intranet, avec la constitution de liens hypertextes entre les textes réglementaires français, communautaires et multilatéraux pertinents pour le secteur des télécommunications afin d'améliorer l'efficacité du travail préparatoire aux décisions et avis ;
- la mise à la disposition de l'Autorité de sources audiovisuelles diversifiées en vue de les distribuer aux agents concernés ;
- la constitution et l'amélioration du transport des communications (voix, données, images) dont l'Autorité a besoin en relation avec ses principaux interlocuteurs ;
- la définition des ressources partageables entre les différents services et des supports les plus adaptés ;
- l'amélioration des méthodes et moyens de recherche de l'information dans le cadre de la veille et de l'intelligence technologique et économique.

Le budget consacré à l'équipement informatique s'élevait en 1997 à 3,8 millions de francs. A l'occasion du vote de la loi de finances pour 1998, le Parlement a accordé à l'Autorité, à l'initiative du Sénat, un complément budgétaire d'un million de francs qui lui permettra de mettre en place de nouveaux services de communication interne et notamment un outil Intranet.

En 1997, l'Autorité a également mis l'accent sur la sécurité des locaux et des systèmes d'information, afin de garantir l'intégrité des systèmes et la confidentialité des données.

TROISIEME PARTIE : LES OBJECTIFS PRIORITAIRES DE L'AUTORITE

Au delà des perspectives immédiates de la régulation qui découlent des nombreuses actions engagées par l'Autorité en 1997, les objectifs fixés par le cadre législatif et réglementaire, aux plans national et communautaire, ainsi que les évolutions technologiques qui touchent le secteur des télécommunications, constituent les principaux paramètres en fonction desquels l'Autorité doit fixer ses priorités pour les années à venir. Ainsi, le développement de la concurrence sur l'ensemble des segments du marché, l'affirmation des missions de service public et d'aménagement du territoire, de même que la prise en considération d'Internet et des nouvelles technologies représentent-ils des champs d'action privilégiés pour le régulateur. Ces objectifs s'appuient sur une pratique de la régulation, définie par l'Autorité dans le cadre du dispositif juridique mis en place par le Parlement et le Gouvernement.

Introduction. L'action du régulateur

Depuis sa création, le 5 janvier 1997, l'Autorité s'est naturellement efforcée d'exercer ses missions en accord avec la lettre et l'esprit de la loi. Ayant apporté une contribution importante à l'évolution du cadre juridique, elle a eu, dans son application, le souci constant de mettre en oeuvre les principes et les objectifs qui ont inspiré le législateur.

1. La mise en oeuvre de la politique publique des télécommunications

L'introduction de la concurrence dans le secteur des télécommunications a conduit à une redéfinition de la politique publique dans ce domaine. La loi du 26 juillet 1996 pose les principes qui permettent d'affirmer le rôle essentiel du service public des télécommunications dans un environnement pleinement concurrentiel, et de

subordonner l'exercice de la concurrence à des objectifs économiques et sociaux : la satisfaction du consommateur, l'emploi et l'innovation, l'aménagement du territoire.

Les principes et les objectifs qui définissent la politique publique des télécommunications conduisent ainsi à distinguer deux fonctions :

- la fonction de réglementation, qui exprime les choix de la politique publique et relève du Gouvernement et du Parlement ;
- la fonction de régulation, confiée principalement à l'Autorité de régulation des télécommunications qui est essentiellement chargée de veiller à la mise en oeuvre de la politique publique.

La politique publique trouve naturellement sa définition dans une décision de l'autorité politique ; la régulation est l'une des composantes de sa mise en oeuvre. Le rôle du régulateur est avant tout d'appliquer la loi ; il ne lui appartient pas de fixer les lignes d'une politique générale, qui sont du ressort du Gouvernement et du Parlement.

Il lui appartient en revanche de remplir le rôle de conseil que le législateur lui a confié : il met ainsi son expertise à la disposition des pouvoirs publics en rendant des avis sur des projets de loi, de décret ou de règlement²³¹ et en suggérant « *toute modification législative ou réglementaire que lui paraissent appeler les évolutions du secteur des télécommunications et le développement de la concurrence* » dans son rapport d'activité adressé chaque année au Gouvernement et au Parlement.²³²

La fonction de régulation est donc le point de cohérence entre la liberté d'entreprise laissée aux acteurs économiques et la réalisation des objectifs de la politique publique.

Dans le secteur des télécommunications, l'expérience montre en effet que le seul droit de la concurrence, qui s'applique *a posteriori* dans le cadre de procédures judiciaires souvent longues, est insuffisant pour répondre rapidement à ces objectifs.

²³¹ Article L. 36-5 du code.

²³² Article L. 36-14 du code.

Une action spécifique de régulation sectorielle, cohérente avec la régulation du droit de la concurrence, est donc nécessaire.

La conduite de cette mission suppose, de la part de l'Autorité, le respect de quelques exigences fondamentales, qui s'appliquent aussi bien à la méthode de la régulation qu'à son contenu :

- La rigueur dans l'application du cadre juridique. La conformité au droit, source première de la légitimité d'une instance administrative indépendante, demande une attention constante.
- Le pragmatisme dans l'action quotidienne. La reconnaissance de l'action du régulateur par le pays, par ses dirigeants et par les acteurs du marché exige une démarche concrète, inséparable de la rigueur juridique.
- La transparence à l'égard des pouvoirs publics et du marché. Les missions du régulateur sont indissociables d'une démarche ouverte, qui s'exprime notamment par la concertation permanente et la publicité de ses avis et décisions.
- L'équité qui doit guider l'action du régulateur. Ce souci d'équité, qui a pour objectif l'émergence d'une concurrence équilibrée, est une des conditions d'un développement durable du marché.
- L'adaptation, au regard des évolutions rapides du contexte économique et technologique. Dans un secteur où le changement est permanent, la régulation doit pouvoir accompagner, voire anticiper les tendances.

2. Des relations claires avec l'ensemble des interlocuteurs

Dans le cadre des attributions qui lui sont confiées par la loi, l'Autorité est appelée à travailler régulièrement avec d'autres institutions, politiques ou administratives, ainsi qu'avec les associations de consommateurs et les opérateurs de télécommunications, et plus particulièrement avec l'opérateur historique. La répartition légale des compétences et des obligations de chacun détermine pour une part la nature de ces relations ; mais la pratique a également conduit l'Autorité à définir un certain

nombre de règles d'action et de collaboration avec ses différents partenaires et interlocuteurs.

Pleinement consciente de sa responsabilité à l'égard du marché, l'Autorité s'est ainsi attachée, tout au long de l'année 1997, à asseoir une indépendance aujourd'hui reconnue par tous, pouvoirs publics, opérateurs et consommateurs. Pour pérenniser cette reconnaissance, elle s'emploie à établir des relations claires avec l'ensemble de ses interlocuteurs, dans le cadre défini par la loi.

A. L'Autorité et le Gouvernement

Les principes qui président au partage des compétences entre le Gouvernement et l'Autorité appellent une étroite collaboration. Aussi l'Autorité entretient-elle des relations suivies et privilégiées avec le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le secrétaire d'Etat à l'industrie, ainsi qu'avec leurs cabinets et leurs services. Elle veille à les informer régulièrement de ses activités, en particulier sur les questions qui relèvent d'une compétence partagée, telles que les demandes de licences. Elle a également un rôle de conseil auprès du Gouvernement, notamment par les avis qu'elle rend sur les projets de loi ou de règlement.

Au plan communautaire, une concertation permanente est organisée sous la responsabilité du Gouvernement dans le cadre du SGCI,²³³ afin que la France puisse parler d'une seule voix dans les négociations. L'Autorité y participe largement pour les questions qui relèvent de sa compétence. Elle est ainsi associée, comme le prévoient les textes législatifs, à la préparation des négociations internationales.

B. L'Autorité et le Parlement

Depuis sa création, l'Autorité a noué, à plusieurs reprises, des échanges avec l'Assemblée nationale et le Sénat. Le débat budgétaire pour 1998 lui a notamment fourni l'occasion d'engager avec les parlementaires un dialogue sur ses missions et sur les

²³³ Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne. Dépendant du Premier ministre, cette instance interministérielle associe les ministères et

moyens mis à sa disposition pour les accomplir. Plusieurs membres de son collège ont également été reçus lors d'une audition, le 13 novembre 1997, par la commission des affaires économiques et du plan du Sénat, qui souhaitait mieux connaître son rôle et ses attributions, ainsi que les perspectives du secteur des télécommunications.

L'Autorité considère à cet égard que l'établissement de relations suivies avec le Parlement participe de son rôle de conseil auprès des pouvoirs publics, comme l'a souligné M. Michel Delebarre, qui, dans son rapport sur l'avenir de France Télécom, a insisté sur la nécessité d'une relation étroite avec le Parlement. L'Autorité souscrit pleinement à ces objectifs et affirme son entière disponibilité pour développer des échanges avec les Assemblées afin de mieux faire connaître son action.

C. L'Autorité et France Télécom

L'Autorité entretient des relations régulières avec l'opérateur historique. Dans un contexte d'ouverture à la concurrence, elle doit en effet s'assurer que le comportement de ce dernier est compatible avec l'arrivée de nouveaux opérateurs, en particulier dans trois domaines :

- L'interconnexion : dans un secteur où l'interconnexion des réseaux est rendue nécessaire par la taille et la durée des investissements, la publication par l'opérateur historique d'une offre technique et tarifaire d'interconnexion équitable est l'une des conditions majeures du succès de la concurrence. C'est pourquoi l'Autorité est chargée d'approuver cette offre et de définir une méthode de calcul qui permette d'orienter les tarifs d'interconnexion vers les coûts pertinents.
- Le service universel : l'évaluation du coût du service universel et la répartition de son financement doit être transparente et objective. Il est en effet essentiel que cette évaluation ne fasse peser ni des charges dissuasives sur les nouveaux opérateurs, ni des charges indues sur France Télécom. Là encore, le régulateur, qui est chargé d'évaluer ce coût, doit privilégier l'équité.

- La politique tarifaire de l'opérateur historique : du fait de sa position dominante, l'opérateur historique pourrait pratiquer des tarifs incompatibles avec l'introduction de la concurrence, notamment pour le service universel et pour les services où il n'existe pas encore de concurrence (par exemple la boucle locale). C'est pourquoi l'Autorité est chargée de donner un avis sur les tarifs de France Télécom correspondant à ces services avant, le cas échéant, leur homologation par le Gouvernement.

Ces trois exemples, dans lesquels l'Autorité est conduite à contrôler plus particulièrement les activités de l'opérateur dominant, illustrent la dimension spécifique de certaines des missions du régulateur. Celui-ci est en effet conduit à pratiquer, conformément aux dispositions législatives, ce que l'on peut appeler une régulation asymétrique en ce qu'elle ne s'applique pas de la même manière à France Télécom et aux autres opérateurs.

Une telle régulation est avant tout destinée à établir un équilibre susceptible de favoriser toutes les initiatives. En effet, l'Autorité n'ignore pas pour autant les intérêts légitimes de France Télécom, qui contribue de manière déterminante à la prospérité de l'économie française et à la présence de la France dans le monde.

L'existence d'une régulation asymétrique s'explique, en période d'ouverture à la concurrence, par le déséquilibre initial entre l'opérateur historique et ses concurrents. Avec le temps et la réalité de la concurrence, cette asymétrie s'atténuera naturellement.

D. L'Autorité et le Conseil de la concurrence

Le Conseil de la concurrence et l'Autorité ont des fonctions distinctes et complémentaires. Le premier est chargé de l'application du droit commun de la concurrence, la seconde de la mise en oeuvre de la nouvelle législation des télécommunications. Celle-ci encadre précisément les relations des deux institutions.

Le code des postes et télécommunications précise que l'Autorité consulte le Conseil de la concurrence avant d'établir la liste des opérateurs puissants²³⁴.

L'Autorité informe le Conseil de la concurrence lorsqu'elle est saisie d'une demande de conciliation.²³⁵ En cas d'échec de cette procédure, le président de l'Autorité saisit le Conseil de la concurrence si le litige relève de sa compétence.

La loi prévoit la saisine directe du Conseil de la concurrence par le président de l'Autorité lorsqu'il a connaissance d'abus de position dominante ou de pratiques anticoncurrentielles²³⁶. Il peut demander le traitement en urgence de la saisine, auquel cas le Conseil dispose d'un délai de trente jours pour se prononcer. Le président de l'Autorité peut également saisir le Conseil pour avis de toute autre question relevant de sa compétence.

Réciproquement, le Conseil de la concurrence communique à l'Autorité toute saisine qui entre dans son champ de compétence et la consulte sur les pratiques dont il est saisi dans le domaine des télécommunications.

La procédure devant le Conseil de la concurrence n'étant pas publique, l'Autorité ne peut publier avant que celui-ci se soit prononcé, le contenu des affaires qui pourraient la conduire à saisir le Conseil, ni les avis qu'elle a produits à sa demande.

En pratique, l'Autorité a saisi le Conseil de la concurrence pour avis à deux reprises au cours de l'année 1997. Dans le premier cas, elle a appliqué l'article L. 36-7 relatif à l'établissement de la liste des opérateurs puissants. Dans le second, elle a saisi le Conseil sur l'application des principes de concurrence loyale au cahier des charges de France Télécom dans le cadre de l'instruction de sa licence.

De son côté, l'Autorité a rendu quatre avis au Conseil sur la base de l'article L.36-10 du code des postes et télécommunications :

- Elle a rendu un avis au Conseil de la concurrence à l'occasion d'une consultation de ce dernier par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction

²³⁴ 7ème alinéa de l'article L. 36-7 du code.

²³⁵ Article L. 36-9 du code.

²³⁶ Article L.36-10 du code.

générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) au sujet des tarifs Modulance de France Télécom.

- Elle a été consultée par le Conseil au sujet d'un recours contentieux de British Telecom France sur des pratiques de France Télécom et de Transpac, filiale de l'opérateur public spécialisée dans le transport de données informatiques.
- Elle a rendu au Conseil de la concurrence un avis portant sur un recours contentieux concernant le refus de France Télécom de fournir la liste orange et les pratiques déloyales qui en découlent.²³⁷
- Enfin, saisi pour avis par une association professionnelle sur la coexistence au sein des activités de France Télécom de missions de service public et d'activités en concurrence, les services mobiles, le Conseil de la concurrence a consulté l'Autorité.

E. L'Autorité et la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications

Créée par la loi du 2 juillet 1990, la CSSPPT est composée essentiellement de parlementaires. Outre ses compétences en matière d'activités postales, elle est chargée de veiller « *à l'évolution équilibrée du secteur des télécommunications* ». ²³⁸ La loi du 29 décembre 1990 lui a donné un rôle consultatif sur les conditions d'octroi des autorisations, ainsi qu'un rôle de recommandation au Gouvernement et de proposition en matière législative et réglementaire.

La loi du 26 juillet 1996 a réaffirmé son rôle en lui confiant en outre la charge de veiller « *au respect des principes du service public et notamment du service universel* » et en prévoyant qu'elle peut saisir l'Autorité, notamment sur les questions de service public, ou être consultée par elle.

²³⁷ La liste orange regroupe les abonnés qui souhaitent figurer dans l'annuaire tout en refusant de faire l'objet de démarchages publicitaires par téléphone.

²³⁸ Article L. 32-2 du code.

La Commission sera également saisie pour avis par le Gouvernement lors du passage au nouveau régime de financement du service universel qui interviendra au plus tard au 31 décembre 2000 (cf. deuxième partie, chapitre 5).

Elle est enfin destinataire du rapport annuel d'activité de l'Autorité. Après réception de ce rapport, elle doit établir son propre rapport annuel au Gouvernement et au Parlement, qui comprend un bilan de l'exercice du service public et en particulier du service universel.

L'Autorité, qui a notamment consulté la CSSPPT à l'occasion de l'instruction de la licence de France Télécom, a développé avec elle une relation constructive, fondée sur un dialogue ouvert et régulier.

F. L'Autorité et le Conseil supérieur de l'audiovisuel

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel et l'Autorité de régulation des télécommunications sont deux instances de régulation sectorielles compétentes dans leurs domaines respectifs, selon une distinction établie par le droit français. Ainsi, le CSA est chargé de réguler le secteur de la communication audiovisuelle, qui se définit par la diffusion de communications vers le public. Il s'intéresse donc aux supports de communication (hertzien, câble, satellite), mais aussi et surtout au contenu des services proposés. De son côté, l'Autorité est chargée de la régulation des activités de télécommunications, qui se définissent par le caractère privé des correspondances qui s'y échangent. Elle s'occupe des infrastructures et des services proposés du point de vue de leur transmission mais non de leur contenu. Compte tenu de ces distinctions, il n'existe pas de conflit de compétence entre les deux régulateurs.

Dans un domaine très spécifique, celui des attributions de fréquences de transmission aux stations de radio et de télévision, dont la loi a confié la responsabilité à l'Autorité, une coordination des travaux a été mise en place. Un dispositif équivalent sera mis en oeuvre chaque fois que la complémentarité des compétences exercées le rendra utile, en particulier pour la compréhension des acteurs concernés.

Le Livre Vert de la Commission européenne sur la convergence des secteurs de la communication audiovisuelle, des télécommunications et de l'informatique pose en

particulier quelques questions relatives à la pérennité de ce partage de compétences au regard du progrès technique. En effet, la technologie permet aujourd'hui l'utilisation d'un même support de communication pour des usages diversifiés qui relèvent aussi bien de la communication audiovisuelle que des télécommunications. Par exemple, le câble peut être utilisé pour acheminer des programmes de télévision mais également des communications téléphoniques. En outre, l'apparition de services émergents qui, à l'image d'Internet, sont à la frontière des deux secteurs conduit à s'interroger sur la pertinence de la distinction juridique entre audiovisuel et télécommunications (cf. troisième partie, chapitre 3). Du reste, cette distinction est moins claire dans le droit européen que dans le droit français ; des efforts d'harmonisation seront donc utiles.

Tous ces éléments, qui relèvent de la « convergence », méritent une analyse approfondie, qui prendra du temps. Il est en effet indispensable d'en évaluer les conséquences économiques avant d'envisager des modifications réglementaires, qui viendraient bouleverser un processus d'ouverture à la concurrence encore fragile dans le secteur des télécommunications (cf. troisième partie, chapitre 3).

G. L'Autorité et l'Union européenne

Dans le cadre des attributions qui lui sont confiées par la loi et en concertation avec le Gouvernement français, l'Autorité entretient des relations avec les différentes instances de l'Union européenne ; elle a plus particulièrement développé des relations suivies avec la Commission européenne, dont le rôle est de contribuer à la mise en place du cadre réglementaire européen et de s'assurer de sa transposition par les Etats membres.

C'est ainsi que l'Autorité établit des contacts réguliers avec les principales directions générales (DG) qui, au sein de la Commission, préparent et contrôlent la législation européenne des télécommunications :

- la DG IV, en charge de la concurrence, sous la responsabilité du commissaire Karel Van Miert ;
- la DG XIII, en charge des télécommunications et des technologies de l'information, sous la responsabilité du commissaire Martin Bangemann.

Mais l'Autorité ne limite pas ses contacts aux seuls représentants de ces directions générales. Elle a établi des relations avec plusieurs commissaires européens, pour mieux faire connaître la réalité de son action..

H. L'Autorité et les acteurs du marché

L'Autorité entretient des relations étroites avec l'ensemble des acteurs du marché, opérateurs, industriels et consommateurs, notamment au sein des différents comités et commissions qui sont placés auprès d'elle.

Elle a en effet porté une attention particulière au développement du processus de concertation institué par la loi. Elle a veillé à associer l'ensemble des acteurs, de manière systématique et dans la plus grande transparence, aux décisions importantes qu'elle a été amenée à prendre.

Cela a notamment été le cas pour la préparation de plusieurs dossiers dont les implications internationales sont majeures. Le collège a reçu les acteurs français dans le cadre de la préparation de la Conférence mondiale des radiocommunications qui s'est tenue à l'automne 1997 ; un groupe de travail *ad hoc* a été créé au sein de la Commission consultative des radiocommunications pour assurer le suivi des négociations relatives à la mise en place d'une nouvelle génération de communications mobiles (UMTS²³⁹) ; une réunion commune de la Commission consultative des radiocommunications et de la Commission consultative des réseaux et services de télécommunications a également été organisée en avril 1998 dans le cadre de la rédaction de la réponse de l'Autorité au Livre vert de la Commission européenne sur la convergence de l'audiovisuel et des télécommunications.

Des opérations d'information spécifiques en direction des consommateurs ont par ailleurs été conduites par l'Autorité (cf. deuxième partie, chapitre 8). Enfin, de nombreuses auditions devant le collège ont permis à l'Autorité d'approfondir son analyse et sa connaissance du marché.

²³⁹ Universal Mobile Telecommunications System ou Système de télécommunications mobiles universelles.

Chapitre 1. Assurer le développement de la concurrence

La connaissance du marché et l'utilisation des outils juridiques à sa disposition doit permettre à l'Autorité de favoriser l'exercice d'une concurrence effective, loyale et durable sur l'ensemble des segments du marché. Si la totalité des services de télécommunications est aujourd'hui libéralisée, les différents segments du marché connaissent des degrés de concurrence variables, pour des raisons à la fois historiques et économiques. L'ouverture totale au 1er janvier 1998 a en particulier permis l'apparition d'une concurrence effective sur le segment des communications longue distance, alors que celui de la boucle locale, qui représente un enjeu décisif pour les opérateurs car il signifie la maîtrise de l'accès à l'abonné, connaîtra une ouverture plus lente en raison des investissements nécessaires pour desservir directement les utilisateurs. C'est pourquoi la diversification des technologies permettant le développement de la boucle locale constitue l'un des enjeux décisifs de la libéralisation.

Ouvert depuis 1987, le segment de la téléphonie mobile connaît de son côté une concurrence effective depuis plusieurs années. Cette situation a sans conteste favorisé le développement spectaculaire que nous constatons aujourd'hui; l'apparition de nouvelles technologies est susceptible d'accentuer cette tendance en diversifiant les services qui seront offerts au public.

En demeurant attentif à l'ensemble de ces évolutions, le régulateur doit veiller à les accompagner et à les encourager, sans pour autant prétendre organiser lui-même le marché.

1.1. L'exercice d'une concurrence loyale et durable

A. Un rôle d'observation du marché

Par delà les nombreux contacts qu'elle a établis avec les acteurs, l'Autorité s'attache à se doter d'instruments performants d'analyse du marché et de ses évolutions économiques afin de disposer d'une connaissance précise, chiffrée et régulière de ce marché. C'est dans cet esprit qu'elle a développé l'Observatoire des mobiles mis en

place par la direction générale des postes et télécommunications et qu'elle a confié à des cabinets extérieurs la réalisation d'un certain nombre d'études économiques²⁴⁰. L'établissement de paniers de consommation permettant d'observer la facture moyenne de plusieurs catégories d'utilisateurs s'inscrit également dans cette démarche (cf. deuxième partie, chapitre 6).

La mise en place d'un outil statistique d'observation, sur le modèle de l'Observatoire des mobiles, est en cours pour les autres segments du marché. Grâce à cet outil, l'Autorité sera mieux à même d'approfondir son rôle de régulation économique. Il lui permettra en particulier d'établir et de diffuser à l'ensemble des acteurs les informations chiffrées indispensables à une appréciation pertinente des évolutions du marché des télécommunications.

B. Une régulation économique

La mise en oeuvre d'une régulation économique, destinée à assurer l'exercice d'une concurrence effective, loyale et durable, constitue l'une des missions fondamentales du régulateur. Celle-ci se fonde sur la connaissance du marché développée par l'Autorité, mais également sur l'application de dispositions juridiques, qui nécessite, dans certains cas, un travail préalable d'analyse des coûts.

La loi a prévu un certain nombre de dispositions pour établir les conditions de cette concurrence :

- Elle dispose ainsi que les opérateurs considérés comme « puissants » publient une offre technique et tarifaire d'interconnexion, le catalogue d'interconnexion, approuvée par l'Autorité. Celle-ci est chargée de veiller à ce que les tarifs proposés dans cette offre soient orientés vers les coûts, ce qui suppose une approche économique et une méthodologie aussi précises que possible permettant de disposer d'évaluations comptables et financières, d'hypothèses clairement identifiées et de modèles pertinents pour déterminer ces coûts. C'est pourquoi l'Autorité s'est dotée

²⁴⁰ Elle a par exemple fait réaliser une étude sur les perspectives du marché des radiocommunications mobiles, ainsi qu'une étude du marché des radiocommunications professionnelles.

d'outils d'analyse des coûts permettant une mise à jour régulière du catalogue d'interconnexion de France Télécom.

Il convient à cet égard de souligner que l'évaluation du coût du service universel, et l'examen de la politique tarifaire de France Télécom supposent également une connaissance approfondie des coûts et ont exigé la mise en place de modèles d'analyse économique dont l'objet est comparable.

- Le code prévoit, dans son article L. 33-1, des obligations de séparation comptable de leurs activités de télécommunications pour les opérateurs dont le chiffre d'affaires dépasse un seuil fixé à 300 millions de francs par l'arrêté du 14 août 1997²⁴¹. De même, les opérateurs dominants dans un autre secteur sont-ils tenus de filialiser leurs activités de télécommunications. L'Autorité contrôle le respect par les opérateurs de ces obligations.²⁴²
- La loi a simultanément doté le régulateur de moyens juridiques propres à régler les litiges concurrentiels : la conciliation, le règlement des différends et les sanctions.

D'une manière générale, il appartient à l'Autorité de répondre à la demande de clarté et de visibilité formulée par les acteurs dans de nombreux domaines. En se fondant sur la concertation, elle a pu donner au secteur des indications quant aux orientations qui guideront son action future, notamment sur des questions techniques dont les implications économiques sont décisives. Elle a ainsi précisé les modalités d'application des règles juridiques en matière d'instruction des licences, défini les règles de gestion du plan national de numérotation et publié des lignes directrices relatives aux conditions d'acheminement du trafic international par câbles sous-marins.

²⁴¹ Arrêté du 14 août 1997 fixant le seuil du chiffre d'affaires annuel au-delà duquel les opérateurs sont tenus d'individualiser sur le plan comptable l'activité autorisée, publié au J.O. du 23 août 1997, p. 12495.

²⁴² Article L. 36-7 du code.

1.2. La concurrence sur la boucle locale

La boucle locale peut se définir comme l'ensemble des liens filaires ou radioélectriques qui relient l'abonné au commutateur auquel il est rattaché. De façon plus concrète, elle représente l'ensemble des moyens techniques qui permettent aux opérateurs d'accéder directement à l'abonné grâce à leur propre réseau de télécommunications.

La boucle locale est un enjeu décisif pour le développement de la concurrence. L'expérience montre en effet que la maîtrise de l'accès direct à l'utilisateur final représente un atout considérable pour un opérateur. De plus, les services à valeur ajoutée sont développés pour une large part sur des infrastructures de boucle locale.

Les licences expérimentales attribuées dans le cadre de la loi du 10 avril 1996 ont déjà permis la réalisation, au plan local, de plates-formes offrant un large éventail de services avancés de télécommunications, dont l'accès à Internet. Elles ont également permis l'utilisation des réseaux câblés de télédistribution afin d'offrir au public des services de télécommunications, dont le service téléphonique.

Les projets de services avancés de télécommunications entrent désormais dans le cadre juridique général défini par la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996. Le nouveau cadre législatif et réglementaire permet, depuis le 1er janvier 1998, d'autoriser ces projets innovants sans les restrictions imposées dans le cadre des licences expérimentales.

A. Les freins potentiels à l'introduction de la concurrence sur la boucle locale

L'introduction d'une concurrence effective sur la boucle locale constitue par conséquent une priorité pour l'Autorité. Il existe cependant un certain nombre de freins à l'exercice immédiat de cette concurrence, dont l'ampleur des investissements à réaliser par les opérateurs pour accéder à la boucle locale est le plus important.

Parmi les modalités techniques de l'introduction de la concurrence sur la boucle locale, la portabilité des numéros permet, depuis le 1er janvier 1998, de conserver son numéro de téléphone lorsque l'on change d'opérateur de boucle locale sans changer de domicile. Ce service constitue une prestation que France Télécom est tenue de fournir aux autres opérateurs sur la base de tarifs inscrits dans son catalogue d'interconnexion.

La mise en oeuvre de cette prestation pose aux nouveaux opérateurs de boucle locale deux problèmes distincts.

D'une part, en termes de services, le dispositif provisoire de portabilité mis en place par France Télécom ne permet pas l'accès à certaines catégories de services, comme le renvoi d'appel. Un nouveau dispositif, assorti d'un calendrier de mise en oeuvre, est déjà inscrit dans le catalogue d'interconnexion. Ces dispositions doivent permettre de résoudre ces difficultés au plus tard pour la fin de l'année 1998.

D'autre part, compte tenu de la part importante des coûts fixes dans cette prestation, les opérateurs auront des difficultés à offrir ce service à l'ensemble de leurs abonnés, et notamment aux particuliers, dans des conditions économiques acceptables. Il appartiendra donc à l'Autorité de veiller à ce que la portabilité puisse être effectivement offerte par les opérateurs à l'ensemble de leur clients dans de telles conditions.

Par ailleurs, la question de savoir si la sélection du transporteur doit être imposée aux nouveaux opérateurs de boucle locale se pose. Compte tenu de la faiblesse de la concurrence sur ce segment du marché, et ne disposant pas encore d'une expérience suffisante sur ce sujet, l'Autorité a préféré, dans un premier temps, ne pas imposer aux nouveaux opérateurs d'offrir la sélection du transporteur.

D'autres freins à l'ouverture de la concurrence sur la boucle locale, tels que l'absence d'annuaire universel, le montant des redevances afférentes à l'utilisation du domaine public non routier ou la situation héritée du plan câble, peuvent être recensés. Ces points seront développés plus loin.

La question du dégroupage de la boucle locale mérite enfin d'être posée. Dans le cadre des accords d'interconnexion, les opérateurs longue distance utilisent les

commutateurs pour se connecter au réseau de France Télécom, dont la partie locale achemine les communications depuis et à destination de l'abonné (cf. deuxième partie, chapitre 3). Ainsi, l'acheminement jusqu'à l'abonné et la commutation²⁴³ des communications sont groupées au sein d'une même offre d'interconnexion proposée par France Télécom dans son catalogue et rémunérée par les tarifs d'interconnexion. Le dégroupage de la boucle locale consisterait à distinguer ces deux offres en permettant aux nouveaux opérateurs de raccorder directement leur propre réseau aux fils de cuivre de France Télécom pour acheminer les communications jusqu'à l'utilisateur final, moyennant le versement d'une rémunération à l'opérateur public. Cette formule conduirait donc France Télécom à louer aux autres opérateurs les fils de cuivre qui constituent la partie locale de son réseau ; cela permettrait aux concurrents de disposer d'un accès direct à l'abonné.

Cette solution, déjà prévue dans d'autres pays et notamment en Allemagne, pourrait être appelée à se développer à la faveur de l'arrivée de nouvelles technologies qui, telles l'ADSL²⁴⁴, permettent de transformer les réseaux classiques en réseaux à haut débit. L'intérêt de cette technique est notamment de proposer aux consommateurs un accès rapide à Internet utilisant les traditionnels fils de cuivre. Le recours au dégroupage de la boucle locale donnerait ainsi à de nouveaux opérateurs la possibilité d'offrir l'accès à Internet à des tarifs avantageux et favoriserait par là même l'établissement d'une concurrence effective sur la boucle locale. Il représente en outre une formule attractive pour ces opérateurs, dans la mesure où les derniers kilomètres d'un réseau de télécommunications, qui correspondent à la connexion des abonnés, sont aussi les plus coûteux à construire.

S'il était mis en oeuvre, le dégroupage de la boucle locale viendrait s'ajouter aux solutions utilisant des infrastructures alternatives aux fils de cuivre que constituent la boucle locale radio et les réseaux câblés.

B. Les principales évolutions susceptibles de favoriser l'établissement d'une concurrence effective sur la boucle locale

²⁴³ C'est-à-dire la connexion et l'orientation des appels vers les abonnés.

²⁴⁴ Asymmetrical Digital Subscriber Line (cf. lexique des termes techniques)

Deux axes majeurs peuvent être identifiés pour le développement, sur la boucle locale, de l'ensemble des services à destination du grand public :

- l'introduction de la boucle locale radio en France,
- le développement du téléphone sur le câble.

1. L'introduction de la boucle locale radio en France

La boucle locale radio représente une alternative technologique susceptible de favoriser le développement de la concurrence sur la boucle locale. Il s'agit de substituer aux fils de cuivre qui équipent aujourd'hui les réseaux une technologie radio offrant l'avantage d'une plus grande souplesse pour le déploiement du réseau.

Cette solution a déjà été introduite au Royaume-Uni, où une société a obtenu en 1993 une licence nationale d'exploitation de la boucle locale radio, avec une technologie point à multipoints dans la bande 3,4-3,6 GHz. Au 30 septembre 1997, son réseau couvrait une population de 1 656 000 personnes et desservait 31 284 clients. Sa licence précise que son réseau devra couvrir 75% de la population en février 2000.

De son côté, la France a engagé en 1996, à l'initiative de la direction générale des postes et télécommunications, une réflexion pour l'introduction de la boucle locale radio. Organisée à la fin de l'année 1996, une consultation publique a permis de recueillir l'avis de l'ensemble des acteurs du secteur, notamment les industriels, les opérateurs et les représentants des consommateurs, sur les modalités d'introduction de la boucle locale radio en France ; elle portait en particulier sur le choix des technologies et des bandes de fréquences, l'étendue géographique et le contenu des licences, ainsi que le mode de désignation des exploitants. Une quarantaine de contributions ont été reçues, ce qui témoigne de l'intérêt des acteurs du secteur pour cette solution.

L'Autorité a quant à elle établi une synthèse des contributions. A partir de ces conclusions, en adoptant une approche européenne tenant également compte des utilisations actuelles des bandes de fréquences, elle a élaboré des perspectives de travail pour l'introduction de la boucle locale radio qu'elle a présentées à la Commission consultative des radiocommunications le 20 octobre 1997.

En s'appuyant sur ces propositions, celle-ci a recommandé l'adoption d'une approche pragmatique fondée sur des expérimentations, en vue de permettre aux opérateurs et aux industriels de préparer l'introduction de la boucle locale radio et de tester les technologies existantes ou en cours de développement.

Pour sa part, le Gouvernement a annoncé la 16 janvier 1998, dans son programme d'action intitulé « *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'inform@tion* », le lancement en 1998 d'un appel à candidatures sur la boucle locale radio, en rappelant les apports attendus de l'introduction de cette solution technologique pour le développement de la société de l'information en France.

Pour répondre à l'ensemble de ces objectifs, l'Autorité a proposé aux différents acteurs de procéder à l'introduction de la boucle locale radio en deux étapes :

- Depuis le mois d'avril 1998, l'Autorité a engagé une phase préparatoire d'environ un an, au cours de laquelle elle autorisera des expérimentations de boucle locale radio,²⁴⁵ en attribuant, à titre précaire et révocable, pour une durée et sur une étendue géographique restreintes, des fréquences dans les bandes définies dans ses perspectives de travail. La zone géographique couverte ne peut excéder dix kilomètres de rayon et doit se situer hors de Paris et de la petite couronne. Pour les opérateurs qui souhaitent réaliser une expérimentation contenant une offre commerciale, les fréquences seront attribuées, soit dans le cadre des licences déjà octroyées, soit dans le cadre de licences temporaires qui devront être délivrées pour la durée de l'expérimentation. Cette démarche a reçu l'approbation de la Commission consultative des radiocommunications réunie le 20 mars 1998.
- Dans un deuxième temps, un appel à candidatures sera lancé dans le cadre des dispositions de l'article L. 33-1 (V) du code. Le nombre d'autorisations définitives d'exploitation de la boucle locale radio étant limité en raison des contraintes liées à la disponibilité des fréquences, il appartiendra au ministre chargé des

²⁴⁵ Décision n° 98-242 du 8 avril 1998.

télécommunications de publier les conditions d'attribution de ces autorisations sur proposition de l'Autorité. Afin de bénéficier d'un délai permettant d'apprécier les premiers résultats des expérimentations, l'Autorité a proposé au ministre d'attendre la fin de l'année 1998 pour lancer cet appel à candidatures. Les licences pourraient être délivrées six mois après le début de cette procédure.

Encadré n° 18 : Les propositions de l'Autorité pour l'introduction de la boucle locale radio

La boucle locale radio sera introduite sur des systèmes points-multipoints dans les bandes 3,4-3,6 GHz et 27,5-29,5 GHz, ainsi que par le développement du DECT.

Systèmes points-multipoints

L'introduction de la boucle locale radio s'appuie sur une phase préparatoire d'environ un an au cours de laquelle des fréquences seront attribuées à titre expérimental pour des systèmes « points-multipoints » de boucle locale radio, c'est-à-dire pour des systèmes permettant d'acheminer les communications d'un point vers plusieurs autres points :

L'Autorité a ainsi publié, le 23 avril 1998, les conditions générales d'attribution des fréquences dans les bandes 3,4-3,6 GHz et 27,5-29,5 GHz. Elle a attribué les premières fréquences à la société Sagem le 30 avril 1998.²⁴⁶

Au vu des premiers résultats, un appel public à candidatures sera préparé par l'Autorité et soumis au secrétaire d'Etat à l'industrie ; il permettra de sélectionner les opérateurs qui seront retenus pour mettre en place ces solutions de façon durable.

Le DECT

Le Digital Enhanced Cordless Telecommunications est une norme européenne de transmissions radio-numérique pour le téléphone mobile ou fixe. L'Autorité se propose de confirmer le rôle du DECT dans la boucle locale radio en tant que système de mobilité de proximité permettant par ailleurs des liaisons point à multipoints.

Ce système permettant une allocation dynamique des fréquences aux utilisateurs, il rend possible le partage des fréquences et la coexistence de plusieurs opérateurs. Il n'est donc pas nécessaire de déterminer *a priori* le nombre de licences attribuées.

Plusieurs opérateurs (France Télécom, Cegetel, Aéroports de Paris) ont déjà bénéficié d'attributions de fréquences pour des systèmes à la norme DECT, notamment dans le cadre des licences expérimentales. L'Autorité a décidé de poursuivre cette démarche, en attribuant des fréquences aux opérateurs de réseaux ouverts au public dans la bande 1880-1900 MHz, pour des systèmes point-multipoints de boucle locale radio ou des systèmes de mobilité de proximité conformes à la norme DECT. Les autorisations sont délivrées au fur et à mesure du dépôt des demandes.

²⁴⁶ Décision n° 98-296 du 30 avril 1998.

2. Les services de télécommunications sur le câble

L'utilisation des réseaux câblés, qui desservent potentiellement près de 7 millions de foyers en France, représente une solution d'avenir pour le développement des services de télécommunications, et en particulier du service téléphonique sur la boucle locale. Au 30 novembre 1997, on comptait 1 607 797 abonnés au câble pour 2 322 583 logements raccordés et 6 829 531 logements commercialisables.²⁴⁷ Le nombre de logements potentiellement desservis représente ainsi entre 20 et 25% des abonnés au téléphone de France Télécom. Sur la totalité des logement commercialisables, les trois quarts correspondent à des sites exploités par des concurrents de France Télécom et plus de 60% sont desservis dans le cadre du plan câble. Ainsi, les logements commercialisables exploités sur des sites du plan câble par des concurrents de France Télécom représentent plus de 40% de l'ensemble des logement desservis. Ces quelques chiffres permettent d'évaluer les enjeux attachés à la clarification de la situation héritée du plan câble.

Le développement du câble dans notre pays a été mis en oeuvre à l'initiative des pouvoirs publics ; sa réalisation, dans le cadre de régimes juridiques caractérisés par d'importantes contradictions, ne s'est pas accompagnée d'une définition claire des responsabilités. On peut ainsi distinguer trois catégories de réseaux câblés en France (cf. deuxième partie, chapitre 7) :

- les réseaux du plan câble, qui ont été construits par France Télécom à partir de 1982 dans le cadre d'un vaste plan national d'équipement du territoire en infrastructures de câble. L'exploitation commerciale de ces réseaux, dont France Télécom demeure le propriétaire, a été dans de nombreux cas confiée à des câblo-opérateurs privés qui les ont jusqu'à présent utilisés pour fournir des services de télévision.

²⁴⁷ Abonnés : foyers recevant un service de base de l'ordre de 15 chaînes, qu'il s'agisse d'un abonnement souscrit individuellement ou collectivement.

Logements raccordés : ensemble des foyers raccordés à un réseau câblé, qu'il s'agisse d'abonnés à un service de base, un service d'antenne ou d'abonnés spécifiques.

Logements commercialisables : prises installées dans les logements d'habitation occupés (c'est-à-dire hors locaux commerciaux, résidences secondaires...). Source AVICA (Association des villes câblées).

- les réseaux concessifs dont l'exploitation commerciale est confiée à un câblo-opérateur dans le cadre d'une concession de service public consentie par la collectivité territoriale (en général la commune) propriétaire du réseau ;
- les réseaux détenus en propre par les câblo-opérateurs qui les exploitent.

Dans le cas des réseaux du plan câble, la libéralisation des services de télécommunications, et en particulier du service téléphonique, rend plus sensibles les relations entre France Télécom, propriétaire des réseaux, et les câblo-opérateurs chargés de l'exploitation qui souhaitent fournir des services de télécommunications sur ces réseaux, concurrençant ainsi France Télécom sur ses propres infrastructures.

Cette situation a pour effet de retarder le développement de la concurrence ainsi que la bonne utilisation des réseaux. L'imbrication des responsabilités, dans un cadre juridique déjà complexe, ne favorise pas la solution des difficultés techniques ; cela retarde la mise en oeuvre de projets dont les consommateurs devraient être les principaux bénéficiaires. L'ampleur des difficultés rencontrées souligne la nécessité de mieux identifier le rôle de chacun. Il est souhaitable que des négociations s'engagent entre France Télécom et les câblo-opérateurs exploitant ces réseaux, afin de trouver une issue à cette situation paralysante.

Pour sa part, l'Autorité été conduite, le 10 juillet 1997, à rendre deux décisions sur les conditions techniques et financières de l'accès à Internet sur les réseaux du plan câble, dans le cadre de procédures de règlement des différends. Ces décisions, qui s'attachent à clarifier la situation juridique de ces réseaux, devraient contribuer à l'augmentation en France du nombre des abonnés au câble et des internautes. L'Autorité a également été saisie de deux demandes de règlement des différends en vue de la fourniture du service téléphonique sur les réseaux câblés. Elle rendra sa décision dans le courant du mois de juin 1998 (cf. deuxième partie, chapitre 7).

S'agissant du cadre législatif de l'utilisation des réseaux câblés, les licences expérimentales délivrées en application de la loi du 10 avril 1996 relative aux expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information ont permis de tester les technologies en vue du développement de l'offre de services de

télécommunications sur les réseaux câblés de télédistribution. Les licences de fourniture du service téléphonique au public prévues par la loi de réglementation des télécommunications permettent de généraliser ces expérimentations.

Ainsi, plusieurs offres de services d'accès à Internet à haut débit sur réseau câblé ont déjà vu le jour dans le courant de l'année 1997. En outre, une offre de service téléphonique au public a été ouverte à la fin de 1997 par Lyonnaise Câble sur son réseau câblé d'Annecy dans le cadre de sa licence expérimentale. L'extension de cette offre à la ville de Chambéry est en cours.

Le câble en France au 30 novembre 1997

	Nombre	% raccordable
Logements commercialisables	6 829 531	100
Logements raccordés	2 322 583	34,01
Abonnés	1 607 797	23,54

source : AVICA

Les parts de marché des principaux câblo-opérateurs

30/11/97	Logements commercialisables	Logements raccordés	Pénétration de raccordés	Abonnés	Pénétration d'abonnés
	1	2	3 = 2/1	4	5 = 4/1
groupe Suez Lyonnaise	2 191 290 (32,1%)	619 943 (26,7%)	28,3%	438 921 (27,3%)	20%
NC Numéricâble	1 950 832 (28,6%)	592 968 (25,5%)	30,4%	357 468 (22,2%)	18,3%
groupe France Télécom	1 668 522 (24,4%)	674 964 (29,1%)	40,5%	444 286 (27,6%)	26,6%
autres	1 018 887 (14,9%)	434 708 (18,7%)	42,7%	367 122 (22,9%)	36%
Total	6 829 531 (100%)	2 322 583 (100%)	34%	1 607 797 (100%)	23,5%

source : AVICA

Le plan câble

30/11/97	Logements commercialisables	Logements raccordés	Pénétration
Plan câble	4 265 973	1 263 982	29,6%
dont France Télécom câble	1 306 649	488 577	37,4%
dont Lyonnaise Communications	1 667 816	390 079	23,3%
dont NC Numéricâble (31/12/97)	1 352 865	378 858	28%

source : AVICA

Les sites exploités par câblo-opérateur

	Sites « Plan Câble »	Sites « concessifs »
Lyonnaise Communications	Boulogne-Billancourt Bordeaux (cogestion à 40%) Cannes Dijon Epinal Levallois-Perret Nanterre-Colombes Neuilly sur Seine Paris Saint-Germain-en-Laye/Sidécom Vincennes-Saint-Mandé	Annecy Besançon Chalon-sur-Saône Chambéry Clermont-Ferrand Hérouville-Saint-Clair Le Mans Liévin Menton Montauban Orléans Pau Réseaux de montagne Sarcelles Strasbourg Tarbes

source : rapport n° 2750 fait au nom de la commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de réglementation des télécommunication par M. Claude Gaillard, mai 1996, p. 117.

	Sites « plan câble »	Sites concessifs
NC Numéricâble	Angoulême Antony Bastia Béthune Brest Caen Grenoble Lyon Nancy Nantes Nîmes Niort Perpignan Reims Saint-Etienne Toulouse Versailles-Sidécom Villeurbanne Adetel (21 communes des Hauts-de-Seine)	Hauts Belfort Boulogne-sur-mer Cagnes-sur-mer Evicom 2000 Fréjus Hénin+District Lens-La Gohelle Mondelange Munster Nice Roubaix-Tourcoing Sacra-Sabalfa Saint-André Sète Val-de-Marne

	Sites « Plan Câble »	Sites concessifs
Groupe France Telecom	<u>France Télécom Câble</u> Angers Avignon Bayonne/Anglet/Biarritz Bordeaux Cergy Evry Lille Mantes-la-jolie Marseille Martigues/Port-de-Bouc Massy Montpellier Rennes Saint-Quentin Sèvres/Suresnes/Saint-Cloud Toulon Tours Valence	<u>France Telecom Câble</u> Joué-les-Tours La Riche Rouen Val-d'Europe <u>TDF</u> 47 sites en Moselle,dont Metz 17 sites en Meurthe-et-Moselle dont Longwy et Lunéville 3 sites dans la Meuse 3 sites dans la Marne 3 sites dans le Nord dont Dunkerque 3 sites en Corse 2 sites dans les Pyrénées Atlantiques 2 sites dans les Ardennes

La fourniture des services de télécommunications sur les réseaux câblés fait également l'objet d'une analyse approfondie au niveau européen. C'est ainsi que la Commission européenne étudie actuellement, sur la base de l'article 90-3 du traité de Rome, un projet de directive modifiant la directive 90/388/CE en vue d'établir la séparation juridique entre, d'une part, les activités de télécommunications et, d'autre part, les activités de télédistribution (télévision) sur les réseaux câblés, lorsqu'elles sont exercées par un même opérateur dominant.

La directive 95/51/CE du 18 octobre 1995 libéralisant les services de télécommunications sur les infrastructures câblées avait déjà obligé les opérateurs à séparer comptablement ces deux activités. La Commission pourrait être conduite à constater que l'exercice par un même opérateur de ces deux activités est de nature à retarder l'arrivée de la concurrence sur la boucle locale, à ralentir la modernisation des réseaux câblés et à apporter des restrictions à la capacité de télédistribution par câble. Elle envisage donc de franchir une étape supplémentaire en obligeant les opérateurs dominants à filialiser leurs activités de télédistribution sur le câble ou même, dans certains cas, à les céder.

En effet, dans plusieurs Etats membres, et notamment en Allemagne, l'opérateur historique de télécommunications est propriétaire et exploitant de la plupart des réseaux câblés. Le maintien de ces différentes activités au sein d'une même entité juridique contribue, selon la Commission, à entretenir une situation de monopole, dans la mesure où l'opérateur historique peut ne pas avoir intérêt à moderniser ses réseaux câblés pour permettre la fourniture de services de télécommunications qui lui feraient concurrence. En outre, l'opérateur dominant peut empêcher ses concurrents d'accéder aux réseaux câblés pour fournir des services de télécommunications. Or, l'expérience britannique montre que l'utilisation de ces réseaux est un élément essentiel du développement de la concurrence sur la boucle locale.

Il convient cependant de souligner que ce projet de directive concerne plus particulièrement les pays dans lesquels il n'existe pas ou peu de concurrence sur les réseaux câblés, comme c'est le cas en Allemagne. La situation française est différente puisque plusieurs câblo-opérateurs sont aujourd'hui présents sur ce marché. Les difficultés que connaissent les réseaux câblés dans notre pays proviennent

essentiellement d'une situation où, sur des sites du plan câble qui représentent près de la moitié du marché, l'exploitant commercial du réseau ne détient pas en propre ses infrastructures et va se trouver en concurrence avec le propriétaire, en l'occurrence France Télécom. La nécessité de clarifier cette situation constitue ainsi la première priorité pour le développement des services de télécommunications sur les réseaux câblés français.

1.3. Le développement des services mobiles

Le développement spectaculaire que connaissent aujourd'hui les services mobiles trouve son prolongement dans l'arrivée de nouveaux services fonctionnant sur la base de technologies tant satellitaires que terrestres.

A. Les services de communication personnelle par satellites (S-PCS) : l'arrivée imminente de nouveaux acteurs sur le marché de la mobilité

L'objectif principal des S-PCS est de fournir à l'échelle planétaire, au moyen d'une interconnexion par satellites, des services de télécommunications à destination de terminaux portatifs ou fixes. Ces nouvelles offres apparaissent aujourd'hui davantage complémentaires que concurrentes des services mobiles existants, notamment en raison de leur coût relativement élevé. Cette complémentarité est illustrée par les accords d'itinérance qui ont été conclus entre Iridium et les sociétés SFR et Bouygues Télécom.

La première génération de S-PCS offrira vraisemblablement dès la fin de l'année 1998 une gamme de services équivalente à celle des réseaux cellulaires terrestres (téléphonie, télécopie, données bas débit) ; la seconde génération, au début du vingt-et-unième siècle, proposera en sus des services à large bande : vidéocommunications, données haut-débit, accès Internet, etc.

Deux demandes d'autorisation ont été déposées en 1997 auprès de l'Autorité de régulation des télécommunications pour le compte des systèmes *Globalstar* et *Iridium*. La première émane de la société TE.SA.M. (Télécommunications par Satellites Mobiles), détenue par France Télécom (51%) et Alcatel (49%) et chargée de développer le service *Globalstar* dans une vingtaine de pays dont la France. La seconde a été déposée par la société *Iridium Italia* (filiale de *Telecom Italia*) qui détient les droits exclusifs de commercialisation du service *Iridium* dans de nombreux pays européens dont la France. L'ouverture commerciale des services *Iridium* et *Globalstar* est prévue respectivement à l'automne 1998 et au printemps 1999.

L'instruction de ces demandes, que l'Autorité a engagée, obéit aux prescriptions de la directive 97/13/CE sur les licences, adoptée le 10 avril 1997, et respecte les procédures adoptées en juillet 1997 par le Comité Radio (ERC) et le Comité des Régulateurs (ECTRA) de la CEPT (cf. deuxième partie, chapitre 9).

Afin de respecter les obligations de transparence prévues notamment par les textes communautaires, l'Autorité a publié le 7 décembre au *Journal officiel* un avis d'appel à commentaires concernant l'octroi de licences et l'attribution de fréquences à TE.SA.M. et Iridium Italia.

Elle a rendu, le 18 mars 1998, une décision relative à l'instruction de la demande de licence déposée par Iridium.²⁴⁸ La décision concernant la demande de TE.SA.M. est intervenue le 6 mai 1998.²⁴⁹

B. L'UMTS : vers des systèmes mobiles de troisième génération

L'Europe, qui occupe aujourd'hui une position privilégiée dans l'industrie des mobiles grâce notamment au succès mondial du GSM, bénéficie d'atouts indéniables pour aborder l'avènement d'une troisième génération de systèmes mobiles, qui doit lui permettre de consolider l'avantage qu'elle a su acquérir pour les systèmes de seconde génération.

Dans ce contexte, un nombre important d'acteurs du secteur des télécommunications, ainsi que des régulateurs, dont l'Autorité, ont souhaité se regrouper au sein du Forum UMTS²⁵⁰, association créée en 1996, afin de proposer aux instances nationales et européennes les actions qui leur semblent les plus appropriées pour préparer l'introduction et le développement des systèmes UMTS.

²⁴⁸ Décision n° 98-201 du 18 mars 1998.

²⁴⁹ Décision n° 98-292 du 6 mai 1998.

²⁵⁰ Universal Mobile Telecommunications System ou Système de télécommunications mobiles universelles.

Dans son rapport établi le 25 juin 1997, le Forum UMTS mettait notamment l'accent sur la question de la disponibilité des fréquences - les fréquences réservées étant jugées insuffisantes pour faire face, à terme, aux besoins du marché - ainsi que sur les bénéfices que présenterait, en la matière, une approche coordonnée.

Sur la base des recommandations contenues dans le rapport du Forum UMTS, la Commission européenne a alors décidé de mener, au cours du printemps 1997, une vaste consultation publique visant à établir les lignes directrices d'un cadre réglementaire favorable à l'émergence des futurs systèmes mobiles. A cette occasion, l'Autorité de régulation des télécommunications a participé activement à l'élaboration de la position française. Dans sa communication en date du 15 octobre 1997 qui présente une synthèse des contributions reçues, la Commission a conclu à la nécessité de proposer aux Etats membres, dès janvier 1998, un projet de décision pour l'introduction des systèmes UMTS en Europe, en vue d'une adoption au début de l'année 1999.

La Commission a officiellement adopté ce projet le 11 février 1998, et l'a transmis pour discussion au Conseil et au Parlement européen.

Parallèlement, une décision importante vient d'être prise dans le cadre de l'ETSI, organisme de normalisation européen, qui s'est réuni à Paris les 28 et 29 janvier 1998. Même s'il s'agit d'un compromis, l'accord intervenu sur l'interface radio des futurs systèmes UMTS représente une étape importante en vue de l'adoption d'une norme universelle.

L'Autorité, qui a toujours considéré la définition d'un cadre réglementaire propice à l'introduction des systèmes UMTS comme une étape indispensable du calendrier européen, suit avec une grande attention l'évolution des discussions en cours. Elle entend, pour sa part, poursuivre sa participation aux réflexions menées actuellement, notamment en matière de définition d'un schéma d'octroi des licences, de libération des fréquences, de normalisation et, plus globalement, de structuration du marché. Compte tenu du rôle qui lui incombe au plan national, elle a pris l'initiative d'engager une réflexion de fond sur les enjeux et la stratégie à adopter par notre pays dans la perspective du passage à l'UMTS. A cet effet, elle a proposé à la Commission

consultative des radiocommunications (CCR) la création d'un sous-groupe de travail chargé de réfléchir à la problématique UMTS. Il a tenu sa première réunion le 13 février 1998.

Après avoir abordé la question de la définition de l'UMTS et analysé les travaux de normalisation en cours, le groupe étudie actuellement les points suivants :

- les bandes de fréquences UMTS ;
- la fourniture des services sur les réseaux UMTS (types de services, modèle d'entreprise de l'UMTS, place des fournisseurs de service) ;
- l'articulation, en termes de licences, entre réseaux aux normes GSM 900, GSM 1800 et UMTS.

D'autres points restent à approfondir et notamment la question des expérimentations, le calendrier et les modalités d'attribution des licences, ainsi que l'articulation avec la convergence fixe/mobile. Le groupe soumettra à la CCR le 22 septembre 1998, un premier rapport traitant de l'ensemble de ces questions.

1.4. La convergence fixe / mobile

Les activités de téléphonie fixe et mobile sont aujourd'hui exercées sur des marchés distincts et, du moins en France, dans des cadres juridiques différents, dans la mesure où les licences des deux catégories d'opérateurs ne comprennent pas les mêmes obligations. Cette séparation nette tend à s'atténuer sous le double effet de la stratégie commerciale des opérateurs et des progrès de la technologie. On observe en effet, de la part des opérateurs, un rapprochement, voire un couplage, des offres de téléphonie fixe et de téléphonie mobile. Ce phénomène, qui est en partie fondé sur une convergence grandissante des technologies utilisables sur ces deux segments du marché, n'est pas sans conséquence sur l'exercice de la concurrence et sur le cadre juridique applicable. Ainsi peut-on distinguer trois niveaux de convergence entre le téléphone fixe et le téléphone mobile.

A. La convergence commerciale

Si les services de téléphonie fixe et mobile font aujourd'hui l'objet d'offres distinctes, les mêmes opérateurs peuvent proposer les deux catégories de services. Ainsi en France, les trois opérateurs présents sur le marché du téléphone mobile sont également ou sont appelés à devenir des opérateurs de téléphonie fixe. Cette situation favorise le rapprochement des services et il est vraisemblable que les opérateurs qui en ont la capacité vont multiplier les offres groupées de services fixes et mobiles.

Déjà, ce type d'offre couplée commence à se développer. On peut citer par exemple la possibilité pour un abonné à un service fixe, d'inclure un numéro de téléphone mobile parmi ceux pour lesquels il bénéficie d'une réduction, dans le cadre d'une offre spécifique, pour un nombre restreint de correspondants que l'abonné appelle régulièrement. De même, l'utilisation d'une carte d'appel à paiement différé depuis un poste mobile s'apparente-t-elle à ce type d'offre.

Le développement de cette convergence « marketing » présente, pour les opérateurs, l'avantage de créer des synergies entre leurs différentes activités et, pour l'utilisateur, l'intérêt de la simplification. Il est beaucoup plus simple, par exemple, de bénéficier d'une facturation unique pour l'ensemble de ses communications, fixes ou mobiles.

Cette tendance présente également des risques d'entrave à l'exercice d'une concurrence loyale, dans la mesure où un opérateur peut utiliser sa position de force sur l'un des deux segments du marché pour déséquilibrer le jeu de la concurrence sur l'autre segment, en proposant des offres groupées que les autres opérateurs ne sont pas en mesure de fournir.

Quels que soient les effets de cette tendance, la convergence qui en résulte n'est qu'apparente. C'est en effet l'existence de deux segments de marché distincts qui permet aux opérateurs de bénéficier, sur l'un de ces deux segments, d'un avantage sur leurs concurrents et, le cas échéant, de fausser les règles de la concurrence.

B. La convergence de substitution

Malgré la segmentation des marchés instaurée notamment par les licences des opérateurs (les opérateurs de services mobiles ne peuvent fournir de services fixes), on observe une tendance à substituer des offres de services mobiles à des offres de services

fixes. Cette possibilité n'étant pas offerte aux opérateurs de téléphonie mobile en raison des restrictions contenues dans leur cahier des charges, ce sont principalement les utilisateurs qui y ont recours directement, afin de réduire le coût des communications du fixe vers le mobile, qui demeurent élevés (cf. deuxième partie, chapitre 1).

Pour ce faire, certaines entreprises utilisent des boîtiers de raccordement vers les réseaux de téléphonie mobile. Installé en sortie d'un autocommutateur privé (PABX), ce type de boîtier permet d'émettre des appels vers un réseau de téléphonie mobile. La programmation du PABX oriente le trafic en provenance de l'entreprise, selon les numéros appelés, soit vers le réseau fixe auquel est connecté le PABX, soit vers un réseau mobile via le boîtier.

L'utilisation de ce type d'équipement est intéressante pour une entreprise dans le cas des appels à destination des mobiles : grâce au boîtier, un appel "fixe" vers "mobile" devient un appel "mobile" vers "mobile" dont le prix est significativement inférieur.

L'Autorité a été conduite à se prononcer le 4 mars 1998 sur les dispositions applicables à ce type de boîtiers. Elle a rappelé à cette occasion que les opérateurs de téléphonie mobile n'étaient pas autorisés à proposer des offres spécifiques réservées aux utilisateurs de tels dispositifs. En revanche, elle a reconnu la légitimité de l'utilisation de ces boîtiers par les consommateurs qui souhaitent bénéficier de tarifs avantageux. Elle s'est par conséquent engagée à examiner les demandes d'attestation de conformité de ces boîtiers.

Les problèmes concurrentiels soulevés par la convergence de substitution sont, pour l'essentiel, liés à la présence, sur un même marché, d'opérateurs soumis à des obligations juridiques différentes, en raison notamment de la coexistence de deux régimes d'autorisations distincts pour les services fixes et les services mobiles. Une autre dissymétrie résulte de dispositions spécifiques aux opérateurs de téléphonie mobile, qui sont par exemple exemptés du financement d'une des composantes du service universel et bénéficient de conditions particulières d'accès aux fréquences.

C. La convergence d'intégration

Alors que ces deux types d'offres en sont encore à leurs premiers pas, les opérateurs se préparent déjà à une nouvelle étape dans la convergence entre fixe et mobile. Les systèmes qui seront prochainement commercialisés seront conçus pour fournir à la fois des services fixes et mobiles ou plus exactement pour fournir les mêmes services, quelle que soit la situation de l'utilisateur.

Les systèmes UMTS en sont un exemple significatif, de même que les terminaux mixtes pouvant être utilisés indifféremment comme téléphone sans fil ou comme cellulaire, qui sont en cours de normalisation à l'ETSI²⁵¹.

Plus généralement, l'utilisation de ces nouveaux systèmes s'appuie sur un processus de normalisation, à l'échelon européen comme au plan international. Le rapprochement entre des réseaux reposant pour une bonne part sur des technologies aujourd'hui distinctes ne peut en effet être menée à bien de manière efficace que dans le cadre d'une concertation internationale.

L'Autorité a pour sa part engagé une réflexion sur cette convergence dans le cadre de groupes de travail qui associent des représentants des opérateurs et des constructeurs à l'occasion de réunions régulières. C'est sur la base de ces travaux qu'elle a adressé, le 9 février 1998, une réponse au questionnaire relatif à la convergence fixe / mobile que lui avait envoyé l'ETSI. A cette occasion, elle a pu mettre en avant trois axes de travail prioritaires : la normalisation des services, celle des interfaces entre réseaux et celle des équipements terminaux.

La convergence d'intégration comporte également des aspects réglementaires. Si le régime d'autorisation de la loi du 26 juillet 1996 s'applique sans modification à ces nouveaux systèmes, la loi ne faisant pas de distinction entre les opérateurs de téléphonie fixe et les opérateurs de téléphonie mobile, il faudra en revanche tenir compte de la spécificité de certains réseaux indépendamment du caractère fixe ou mobile des communications. L'attribution de fréquences, ressources rares, peut par exemple justifier certaines obligations particulières pour les opérateurs, notamment en termes de

²⁵¹ Organisme de normalisation européen.

couverture du territoire, voire certaines restrictions, l'utilisation d'une technologie mobile pour la fourniture d'un service fixe n'étant pas optimale.

Même si les conséquences de la convergence fixe / mobile sur la réglementation et sur la régulation sont aujourd'hui difficiles à prévoir avec certitude, il est essentiel, pour le régulateur, d'accompagner ces évolutions technologiques et économiques rapides, qui risquent de bouleverser à court terme les données du marché des télécommunications. C'est dans cet esprit que l'Autorité s'attache à conduire une réflexion de fond, en concertation avec l'ensemble des acteurs, aux plans national et européen.

Chapitre 2. Garantir le service public et contribuer à l'aménagement du territoire

L'ouverture généralisée à la concurrence à la date et selon les conditions générales arrêtées au plan européen comporte, en contrepoint, dans la loi du 26 juillet 1996, une option claire pour un service public de qualité, appelé à évoluer pour être régulièrement adapté aux techniques disponibles. Les mécanismes institués par la loi ont montré que le maintien d'un service public est compatible avec le processus de libéralisation. L'expérience acquise par l'Autorité dans ce domaine lui a notamment permis d'apprécier la cohérence du dispositif de financement du service universel et d'envisager quelques compléments qui pourraient contribuer à améliorer la qualité du service public. S'agissant de la fourniture de l'annuaire universel, elle souhaite insister sur la nécessité de remédier aux insuffisances du mécanisme prévu par la loi. L'Autorité s'attache également à préciser les principes qui guident son action pour favoriser l'aménagement du territoire, pour lequel les collectivités territoriales ont une responsabilité majeure.

2.1. Le service universel

L'application, pour 1997 et 1998, des dispositions relatives au financement du service universel a montré la viabilité du système. Toutefois, l'Autorité a pu constater, soit à travers les modalités pratiques de sa mise en oeuvre, soit à travers les débats qui se sont engagés en France sur la définition du service universel, que ce dispositif pouvait être amélioré. Elle a ainsi identifié plusieurs axes de réflexion :

A. Le champ du service universel

L'évolution du champ du service universel a fait l'objet de nombreuses discussions au cours de l'année 1997, notamment à la suite de la publication du rapport

de M. Michel Delebarre²⁵², qui proposait d'y inclure l'accès des établissements scolaires à Internet. Cette proposition, qui a été reprise par le Gouvernement, doit faire l'objet de discussions à l'échelon communautaire. En effet, en l'état actuel du droit européen, il n'est pas possible d'assurer le financement de ce service au moyen des mécanismes associant l'ensemble des opérateurs. En conséquence, si la France étend le champ du service universel à la fourniture d'Internet dans les écoles, son financement ne peut relever que du budget de l'Etat ou des collectivités territoriales. Seule une redéfinition européenne du contenu, mais aussi des règles de financement du service universel permettrait d'inclure ce nouveau service dans le champ de son financement par les opérateurs.

En prenant acte de la volonté du Gouvernement d'élargir le champ du service universel à la fourniture d'Internet dans les établissements scolaires, l'Autorité ne souhaite pas pour sa part formuler aujourd'hui de proposition supplémentaire tendant à modifier le champ du service universel. Elle estime que le dispositif juridique en place est trop récent pour en apprécier pleinement la portée. Elle considère que la réflexion sur le contenu du service universel doit s'inscrire dans la double perspective de la révision générale des directives communautaires en matière de télécommunications qui interviendra en 1999 et de la révision de la loi de réglementation des télécommunications en matière de service universel, prévue pour l'an 2000.

B. La base de calcul des contributions des opérateurs au financement du service universel

S'agissant du financement du service universel, la loi prévoit que la contribution de chacun des opérateurs est calculée en fonction de son volume de trafic. Le décret du 13 mai 1997 précise ce mécanisme, en indiquant le volume de trafic pris en compte pour la calcul des contributions : il s'agit pour chaque opérateur de la somme des volumes de trafic téléphonique au départ et à destination des postes d'abonnés ou des terminaux connectés à ses réseaux ouverts au public. En d'autres termes, seuls contribuent au financement du service universel les opérateurs qui ont un accès direct à des abonnés ou à des terminaux sur leur propre réseau.

²⁵² Rapport remis au Premier ministre, au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, ainsi qu'au secrétaire d'Etat à l'industrie sur les enjeux d'avenir pour France Télécom, septembre 1997.

Cette solution présente deux inconvénients : d'une part elle exclut les opérateurs qui n'acheminent que des communications longue distance du mécanisme de financement au titre du fonds de service universel ; d'autre part, en se fondant sur le volume de trafic, elle ne permet pas de disposer d'une base de calcul commune à tous les opérateurs. Pour simplifier ce dispositif et le rendre plus équitable, l'Autorité envisage d'examiner avec les opérateurs la possibilité de substituer au volume de trafic leur chiffre d'affaires pour servir de base au calcul des contributions. Le chiffre d'affaires est une donnée claire et connue, inscrite dans la comptabilité des opérateurs.

Si une telle mesure présente, en première analyse, l'avantage de la clarté et de la lisibilité, toutes les répercussions de sa mise en oeuvre doivent être étudiées, de manière contradictoire, avant de s'engager dans cette voie. Du reste, une telle décision, qui relève du Parlement et du Gouvernement, ne pourra intervenir qu'après avis de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications.

Des mesures de simplification de la gestion du fonds de service universel pourraient par ailleurs être prises. Certains opérateurs contribuent en effet à ce fonds pour un montant symbolique, ce qui induit des coûts de gestion par opération importants. Pour rationaliser le dispositif, il pourrait être envisagé de ne pas recouvrer les contributions dont le montant est inférieur ou égal aux coûts de gestion du recouvrement.

C. La prise en compte des avantages induits par la fourniture du service universel

La fourniture du service universel a certes un coût, dont le financement est prévu par la loi, mais le calcul de ce coût ne tient pas compte des avantages, pourtant réels, de la fourniture par France Télécom de ce service. En l'absence de modèle précis permettant de chiffrer ces avantages, on ne peut que les énumérer de façon qualitative : avantages en termes d'image et de notoriété qui se traduisent notamment par un gain sur les frais de publicité, avantages en termes de couverture du territoire et d'accessibilité, autant d'éléments essentiels dans un secteur aussi capitalistique que celui des télécommunications. L'Autorité projette de mettre au point un modèle d'évaluation permettant de disposer d'une appréciation chiffrée de ces avantages ; elle a déjà engagé une étude en ce sens. Cette évaluation pourrait entrer dans le calcul du coût du service

universel moyennant une modification du décret relatif au financement du service universel.

D. La composante du coût du service universel liée au déséquilibre des tarifs du service téléphonique

La composante du coût du service universel liée au déséquilibre des tarifs de France Télécom est une composante provisoire, dont le financement est assuré par une rémunération additionnelle à la rémunération d'interconnexion jusqu'à ce que l'opérateur public ait rééquilibré ces tarifs et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2000. L'article L. 35-3 (II) du code permet à l'Autorité de procéder à un examen de la structure des tarifs de France Télécom en vue de proposer au ministre la poursuite ou l'arrêt du dispositif de financement. C'est sur cette base que l'Autorité établira une évaluation de la situation au cours de l'année 1998.

E. La prise en compte des besoins matériels des personnes handicapées

Le service universel comprend une composante sociale, destinée à adapter la fourniture du service téléphonique aux besoins des personnes ayant des difficultés financières ou souffrant d'un handicap. S'inspirant des initiatives prises dans d'autres pays européens, l'Autorité conduira au cours de l'année 1998 une réflexion en vue d'encourager l'adaptation des équipements de télécommunications aux personnes handicapées, afin de leur permettre d'accéder à ces services dans les meilleures conditions.

F. L'évaluation du coût de la composante géographique

Le coût de la péréquation géographique, c'est-à-dire le coût lié à la desserte du territoire pour que tous les abonnés aient accès au téléphone au même prix sur l'ensemble du territoire, est une composante du coût du service universel. L'évaluation de ce coût comprend d'une part le coût des zones non rentables et d'autre part la prise en compte des abonnés non économiques (c'est-à-dire non rentables) dans les zones

rentables. Le décret relatif au financement du service universel a confié à l'Autorité la définition d'un modèle d'évaluation de ces abonnés non économiques.²⁵³ L'établissement d'un tel modèle se heurte cependant à des difficultés de méthode, liées à la définition même de la notion d'abonné non économique dans les zones rentables. Ces difficultés, rencontrées dans l'ensemble des pays qui ont souhaité adopter cette démarche, pourraient inciter les pouvoirs publics à limiter le coût de péréquation géographique à la seule prise en compte des zones non rentables, ce qui conduirait le Gouvernement à modifier le décret relatif au financement du service universel.

2.2. L'annuaire

L'annuaire universel, qui rassemble sur une même liste l'ensemble des abonnés des différents opérateurs, est une composante essentielle du service universel. Sa disponibilité est une des conditions du développement du marché et de la concurrence, puisqu'il permet l'identification des abonnés des nouveaux entrants et de leur numéro de téléphone. Les abonnés des opérateurs de téléphonie mobile sont aujourd'hui les premiers concernés par cet outil d'information indispensable. L'existence d'un annuaire universel est à cet égard un facteur décisif du développement de la concurrence sur la boucle locale.

A. L'annuaire universel

La loi de réglementation des télécommunications a prévu un dispositif de gestion de l'annuaire qui distingue deux fonctions²⁵⁴ : une fonction d'établissement de la liste universelle sur la base des listes fournies par les opérateurs, confiée à un organisme indépendant ; une fonction d'édition de l'annuaire universel sous forme imprimée et électronique, confiée à France Télécom.

Cette formule n'a pas à ce jour été mise en place car ses modalités d'application n'ont pu être définies. Elle s'est en effet révélée largement inadaptée aux réalités du marché puisque l'organisme indépendant chargé de la constitution de la liste universelle

²⁵³ Article R. 20-33 du code.

ne pourrait, dans des conditions raisonnables pour tous les opérateurs, tirer suffisamment de revenus de cette activité pour assurer son seul fonctionnement. Il ne serait donc en mesure d'exercer convenablement cette activité qu'en recourant à des fonds publics, ce qui aurait pour effet de peser sur l'équilibre du budget de l'Etat. Ces insuffisances expliquent le retard pris dans la progression de ce dossier, notamment pour ce qui concerne la publication du décret d'application des dispositions législatives.

L'Autorité a eu à plusieurs reprises l'occasion d'exprimer sa position et tient à confirmer la nécessité de parvenir rapidement à une solution qui, selon elle, devrait respecter les principes suivants :

- garantir, au nom du service public, la mise à disposition d'un annuaire universel, regroupant l'ensemble des abonnés à l'exception de ceux qui ne souhaitent pas y figurer ;
- assurer une concurrence loyale sur le marché des annuaires ;
- offrir une égalité de traitement aux abonnés de tous les opérateurs ;
- constituer une solution aussi simple et efficace que possible.

La question de la valorisation de la liste universelle et de son utilisation à des fins commerciales est à cet égard déterminante. La définition de ses modalités est sans doute un préalable à l'adoption d'une solution satisfaisante pour l'ensemble des acteurs.

Il convient enfin de rappeler que, dans l'évaluation du coût du service universel qu'elle a proposée pour l'année 1998, l'Autorité a estimé que la composante liée à la fourniture d'un annuaire universel et des services de renseignements téléphoniques correspondants avait un coût nul. Ainsi, cette activité doit être considérée comme rentable, ce dont devra tenir compte le dispositif adopté.

B. Un annuaire sur Internet

Dans l'attente de la mise en place de ce dispositif, une solution plus restreinte pourrait consister à mettre en place un annuaire sur Internet. D'ores et déjà, plusieurs

²⁵⁴ Article L. 35-4 du code.

sites Internet proposent l'accès à la seule liste des abonnés de France Télécom, les autres opérateurs n'ayant pas encore créé de site en complément de leur service de renseignements.

La création d'un tel annuaire pourrait être conduite en deux étapes :

- Chaque opérateur ou société de commercialisation de services créerait son propre site permettant d'accéder aux numéros de ses abonnés ou clients.
- Un moteur de recherche permettrait d'interroger simultanément l'ensemble des sites des opérateurs et ainsi de trouver le numéro d'un abonné quel que soit son opérateur ou sa société de commercialisation de services.

Cette solution, qui s'inspire des formules déjà appliquées dans d'autres pays, permettrait de constituer rapidement et simplement les bases d'un annuaire sous forme électronique. Elle ne constitue qu'une réponse restreinte à l'objectif d'un annuaire universel accessible à tous, dans la mesure où la grande majorité des Français n'a pas accès à Internet.

2.3. L'aménagement du territoire et le rôle des collectivités territoriales

L'aménagement du territoire fait partie des objectifs que la loi assigne à la régulation des télécommunications. Dans ce cadre, l'Autorité s'attache, notamment lors de l'instruction des licences, à favoriser le développement des infrastructures de télécommunication sur l'ensemble du territoire. Elle veille également au respect par les opérateurs de téléphonie mobile de leurs engagements de couverture du territoire.

Mais elle entretient surtout des contacts réguliers avec les collectivités territoriales afin de les informer sur les possibilités qui leur sont offertes et les contraintes qui leur sont imposées par le nouveau cadre législatif. Les collectivités territoriales, qui ont une responsabilité en matière d'aménagement du territoire dans le secteur des télécommunications, doivent être parfaitement informées de leurs possibilités d'interventions dans un environnement juridique complexe.

L'Autorité veille tout particulièrement à leur permettre d'évaluer la pertinence juridique de leurs projets et à déterminer avec elles les formes les mieux adaptées de leurs interventions en ce domaine.

A. Le rôle des collectivités territoriales

Les activités des collectivités territoriales dans le domaine des télécommunications sont encadrées par deux législations distinctes :

D'une part, la loi de réglementation introduit la concurrence sur l'ensemble des services de télécommunications en confiant à des opérateurs titulaires d'autorisations le soin d'assurer l'exploitation commerciale des réseaux ouverts au public en vue de la fourniture de services de télécommunications et notamment du service téléphonique au public.

La loi définit par ailleurs précisément le service public des télécommunications et plus particulièrement le service universel, ainsi que les conditions de sa fourniture, confiée pour l'essentiel par l'Etat à France Télécom. Ce service public ne peut à ce titre faire l'objet d'une délégation de la part d'une collectivité territoriale.

D'autre part, le droit des collectivités territoriales, issu de la jurisprudence administrative, précise que celles-ci ne peuvent exercer une activité industrielle et commerciale que dans deux cas :

- si la loi reconnaît leur compétence (par exemple, pour la gestion de l'alimentation en eau) ;
- s'il y a carence de l'initiative des acteurs exerçant traditionnellement cette activité, ce qui n'est pas le cas dans le secteur des télécommunications où France Télécom est opérateur de service universel.

Il apparaît donc que les collectivités territoriales n'ont pas vocation à devenir des opérateurs de réseaux et services ouverts au public. Mais comment concilier cette règle avec les responsabilités des collectivités territoriales en matière d'aménagement du territoire ? La question est désormais posée.

Il appartient au Parlement et au Gouvernement de faire évoluer le droit des collectivités territoriales pour que celles-ci soient à même de remplir, comme elles le

demandent avec insistance, leur rôle d'aménageur. Une simple circulaire rappelant les règles juridiques en vigueur, si elle est nécessaire, est insuffisante pour atteindre cet objectif.

L'exemple des accords passés par le Conseil général des Hauts de Seine et par la ville d'Issy-les-Moulineaux avec des opérateurs représente une solution intéressante. Cette municipalité a souhaité encourager les opérateurs à installer leurs infrastructures en les incitant à mutualiser les coûts d'installation. Le principe de cette opération consiste à n'ouvrir qu'une seule fois des tranchées sur le domaine public ; le premier opérateur à s'installer réalise les travaux de génie civil et a l'obligation de poser plus de fourreaux qu'il n'en utilisera pour ses besoins propres. Les opérateurs suivants pourront ainsi profiter de la capacité disponible pour installer leurs propres fibres, moyennant le remboursement au premier opérateur d'une partie de ses frais d'installation. Ce système permet aux opérateurs de réduire leurs coûts d'installation et à la ville d'être équipée en réseaux de fibres optique sans alourdir ses dépenses.

Les collectivités territoriales et les établissements publics locaux peuvent également créer et utiliser des réseaux indépendants de télécommunications, pour leurs besoins propres ou pour des groupes fermés d'utilisateurs.

Les opérateurs doivent être sollicités pour répondre dans des délais rapides aux initiatives de ces collectivités. C'est là la meilleure réponse à la perspective ouverte par la concurrence. En l'absence de telles offres, les collectivités peuvent en effet être conduites à déployer des infrastructures propres pour remédier à une offre inadaptée ou trop coûteuse de l'opérateur historique.

Or, ces acteurs publics constituent à la fois des utilisateurs et des prescripteurs auxquels les opérateurs devraient porter un intérêt particulier. Les enjeux en termes d'aménagement du territoire et de développement économique qui figurent dans la loi de réglementation des télécommunications doivent être intégrés dans la stratégie des opérateurs de réseaux et services ouverts au public.

Le cas du District de Castres-Mazamet (Tarn) est à cet égard représentatif de la nécessité d'une meilleure adéquation entre les offres des opérateurs et les besoins des collectivités publiques afin d'apporter rapidement une réponse aux impératifs locaux. Le district estime nécessaire de conduire une action de désenclavement de son territoire. A cet égard, l'utilisation d'une artère de télécommunications connectée aux réseaux ouverts au public constitue pour lui un moyen privilégié. Ainsi, l'accès à des artères de transmission à hauts débits, s'il est opérationnel dans des délais rapides, pourra contribuer au développement des activités économiques en place.

Des questions similaires apparaissent sur plusieurs sites universitaires, qui ne peuvent se satisfaire des supports et offres existants et souhaitent pouvoir créer leurs propres infrastructures. Une réflexion sur la viabilité économique d'une telle démarche s'impose.

Il convient à cette occasion de se demander s'il faut ouvrir la possibilité, pour une collectivité publique, de revendre ou de louer la capacité excédentaire dont elle pourrait disposer après avoir déployé des infrastructures destinées à des besoins propres que les opérateurs de réseaux ouverts au public ne peuvent satisfaire rapidement. Le droit des collectivités locales ne leur offre pas aujourd'hui une telle opportunité, même lorsqu'elles agissent dans le cadre d'une S.E.M. Une réelle difficulté se pose ainsi aux collectivités territoriales qui souhaitent faire des investissements justifiés par l'aménagement du territoire.

Plus généralement et au regard des différents projets qui ont été présentés à l'Autorité, celle-ci a été appelée à insister sur deux points essentiels : d'une part, le coût que représente la mise en place d'un réseau indépendant doit inciter les collectivités à la prudence compte tenu du poids des engagements financiers au regard des évolutions technologiques rapides ; d'autre part la définition même du réseau indépendant doit faire l'objet, dès l'origine, d'une analyse approfondie lors de l'élaboration des projets.

L'Autorité demeurera à la disposition des élus locaux sur l'ensemble de ces sujets comme elle le fait depuis sa création sous l'impulsion de Roger Chinaud, plus

particulièrement chargé, au sein du collège, de coordonner le dialogue avec les collectivités territoriales.²⁵⁵

B. La frontière entre réseau indépendant et réseau ouvert au public

Aux termes du code des postes et télécommunications, les réseaux indépendants sont des réseaux réservés « à un usage privé ou partagé » qui sont autorisés par l'Autorité (cf. deuxième partie, chapitre 1)

Le code ajoute qu' « *un réseau indépendant est appelé à usage privé, lorsqu'il est réservé à l'usage de la personne physique ou morale qui l'établit et à usage partagé, lorsqu'il est réservé à l'usage de plusieurs personnes physiques ou morales constituées en un groupe ou plusieurs groupes fermés d'utilisateurs, en vue d'échanger des communications internes au sein d'un même groupe* ».

Le concept de groupe fermé d'utilisateurs (GFU) n'étant pas défini par les textes, l'Autorité a indiqué, dans son avis du 30 mai 1997²⁵⁶, qu' « *un GFU est entendu comme un groupe qui repose sur une communauté d'intérêt suffisamment stable pour être identifiée et préexistante à la fourniture du service de télécommunications* ».

L'Autorité a souhaité appliquer cette interprétation de manière pragmatique, au vu des précisions qui doivent être fournies par le demandeur afin de lui permettre de qualifier son réseau de manière exacte avant de transmettre son dossier de demande d'autorisation.

Mais elle a également souhaité que cette interprétation ne soit pas un moyen de vider de son contenu la notion de réseau ou service ouvert au public. Certains projets présentés adoptaient en effet une conception extensive de la notion de groupe fermé

²⁵⁵ L'Autorité a organisé un certain nombre de réunions sur site associant un ou plusieurs membres de son collège et des responsables de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux. Des contacts ont ainsi été engagés avec la ville de Besançon, le Port autonome de Marseille, la ville de Dijon, la ville d'Orléans, le Conseil général du Calvados, l'Université de Lyon I, la ville de Castres et le Conseil régional de Bretagne (à l'occasion d'une réunion à la préfecture de région)...

²⁵⁶ Avis relatif aux procédures d'instruction des demandes d'autorisation de réseaux et de services relevant des articles L. 33-1 et L. 34-1 du code des postes et télécommunications et à l'attribution de ressources en numérotation spécifique pour les opérateurs de service téléphonique longue distance, publié au J.O. du 30 mai 1997, p. 8361.

d'utilisateurs, déplaçant par là même la frontière entre réseau indépendant et réseau ouvert au public. L'Autorité s'est attachée à préciser, avec les acteurs locaux concernés, les limites raisonnables de la définition d'un réseau indépendant. Cette action sera poursuivie.

C. Le montant des redevances afférentes à l'utilisation du domaine public

Les opérateurs peuvent déployer leur réseau sur le domaine public géré par les collectivités territoriales moyennant le paiement de redevances (cf. deuxième partie, chapitre 1). Le montant des redevances payées par les opérateurs relève d'un régime différent selon qu'il s'agit du domaine routier ou du domaine non routier. Dans le premier cas,²⁵⁷ ce montant a été déterminé par le décret du 30 mai 1997, dans des conditions particulièrement favorables aux opérateurs. Dans le second,²⁵⁸ la loi précise simplement que ce montant, fixé par la collectivité territoriale dans le cadre d'une convention, doit avoir un caractère raisonnable et proportionné à l'usage du domaine. Cette situation laisse aux collectivités locales une marge d'appréciation qui peut se traduire par la fixation de redevances dont le montant serait excessif. De tels montants étant susceptibles de dissuader les opérateurs d'investir, ils pourraient freiner le développement de la concurrence pour les communications locales.

C'est pourquoi, en l'absence de référence utilisable, l'Autorité s'attachera à engager une concertation avec les décideurs locaux, en vue de définir le caractère raisonnable du montant des redevances dues au titre de l'utilisation, par les opérateurs, du domaine public non routier.

²⁵⁷ qui relève de l'article L. 47 du code.

²⁵⁸ qui relève de l'article L. 45-1 du code.

Chapitre 3. Encourager l'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication

Dans son programme d'action « *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'inform@tion* » publié en janvier 1998, le Gouvernement souligne les enjeux économiques et sociaux liés à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans notre pays. L'Autorité a précisé à plusieurs reprises qu'elle souscrivait pleinement aux objectifs de ce programme.

Elle s'attache également à comprendre les conséquences de ces progrès technologiques rapides sur le marché des télécommunications, sur son cadre réglementaire et sur sa régulation. A cet égard, elle a déjà eu l'occasion de faire le point sur le régime juridique applicable à Internet, dans le document qu'elle a adressé le 13 mars 1998 au Conseil d'Etat dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le Premier ministre. Elle s'est par ailleurs récemment exprimée sur la « convergence » dans la réponse qu'elle a adressée à la Commission européenne à la suite de la publication de son *Livre vert sur la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information et les implications pour la réglementation*.

Le phénomène de convergence analysé par la Commission mérite un examen approfondi. Mais c'est surtout l'utilisation d'Internet qui risque d'apporter les bouleversements les plus décisifs dans le secteur des télécommunications.

3.1. La convergence

Le Livre vert de la Commission définit la convergence comme « *la capacité des différentes plates-formes à transporter des services essentiellement similaires* ». De façon plus concrète, la convergence peut se définir comme la possibilité, offerte par les progrès de la technologie, d'utiliser des supports différents (réseaux câblés, hertziens terrestres ou satellitaires, terminaux informatiques ou télévision) pour transporter et traiter toutes sortes d'informations et de services, qu'il s'agisse du son, de l'image ou des données informatiques.

Pour analyser cette question, la Commission distingue trois niveaux de convergence : convergence technologique, convergence des services et convergence des marchés :

- La convergence technologique est fondée sur la numérisation de l'information qui conduit à une banalisation de son transport et à l'amélioration de la qualité des services et de la capacité des supports. Ce phénomène, qui s'est développé à partir des années soixante-dix, a touché l'ensemble des secteurs concernés : l'industrie du son et de l'image avec l'avènement du CD numérique, les télécommunications avec notamment le réseau numérique à intégration de services (RNIS), les services audiovisuels enfin avec l'arrivée de la télévision numérique. Cette convergence technologique est en passe de devenir une réalité même si la banalisation des réseaux semble moins générale qu'il n'y paraît.
- La convergence des services, c'est-à-dire l'accès à tous les types de services (voix, images, données) quel que soit le support utilisé, se traduit surtout par l'apparition de nouveaux usages mais ne permet pas de distinguer de nouveaux services qui constitueraient à eux seuls une catégorie.
- La convergence des marchés, c'est-à-dire le rapprochement entre les acteurs de ces différents secteurs, demeure encore incertaine. Si des alliances entre grands groupes s'esquissent aujourd'hui dans les télécommunication, l'audiovisuel et l'informatique, les opérateurs ont plutôt tendance à centrer leurs activités autour de leur métier de base.

La réponse de l'Autorité au Livre vert de la Commission a souligné ces différents points en articulant son raisonnement autour de trois thèmes :

- un examen des composantes de la convergence, qui a permis de préciser le phénomène décrit par le Livre vert, en soulignant notamment que la convergence ne doit pas être appréciée sous le seul angle des possibilités technologiques, mais doit surtout être évaluée en partant de la réalité du marché considéré ;
- un examen des barrières à la convergence identifiées par la Commission, qui a montré que la nécessité d'un cadre réglementaire stable - réducteur des incertitudes

du marché - était sans doute plus importante à moyen terme que l'objectif de "déréglementation" généralisée ;

- un examen de l'impact de la convergence sur le cadre réglementaire, car la question *"pourquoi réglementer de façon différente des services similaires offerts sur des réseaux différents ?"* pose un défi majeur à ceux qui ont la charge de réglementer et de réguler les différents secteurs.

En réponse aux questions de fond posées par le Livre vert, l'Autorité a, d'une part, constaté que la technologie numérique permet effectivement d'envisager une évolution vers des réseaux réellement polyvalents et, d'autre part, précisé qu'elle partage totalement le sentiment des autorités gouvernementales françaises en faveur du maintien de la distinction essentielle entre les télécommunications - relevant de la correspondance privée - et la diffusion audiovisuelle - consistant en une communication publique. Cette distinction n'est pas remise en cause par le phénomène de la convergence puisqu'il n'y a que très peu de cas qui puissent susciter un doute sur la qualification des services et que rien n'interdit au régulateur ou au juge de trancher chaque fois les situations litigieuses.

Elle a souligné à cette occasion la pertinence de la distinction entre la régulation des contenus et celle des contenants, tout en soulevant la question d'une évolution vers une réglementation spécifique des réseaux, dans un souci d'application des règles d'une concurrence équitable.

Parmi les trois options d'évolution réglementaire proposées par le Livre vert,²⁵⁹ l'Autorité a exprimé sa préférence pour l'option 1 qui prévoit une évolution progressive des règles propres à chaque secteur, en maintenant les cadres juridiques applicables à la correspondance privée et à la communication publique, plutôt que celles qui visent à l'élaboration de règles uniformes pour des services « convergents », dont la réalité reste

²⁵⁹ option 1 : construire sur les structures existantes.

option 2 : développer un modèle réglementaire séparé pour de nouvelles activités qui coexisteraient avec la réglementation des télécommunications et de la radiodiffusion.

à démontrer. Les services « mixtes » que l'on peut trouver sur Internet, pourraient relever, selon le cas, de l'un ou de l'autre régime.

L'Autorité, qui a établi sa réponse après avoir consulté largement les acteurs concernés par la convergence, retient de cette consultation la nécessité de maintenir la stabilité du cadre réglementaire, compte tenu notamment du caractère récent de l'ouverture du marché des télécommunications à la pleine concurrence.

3.2. Internet

Compte tenu des conséquences importantes d'Internet sur l'évolution des télécommunications, son développement ne peut faire abstraction du cadre législatif et réglementaire qui s'applique à ce secteur. Il apparaît à cet égard que ce cadre juridique s'applique aux innovations que propose Internet. En particulier, la distinction entre les télécommunications et l'audiovisuel, telle qu'elle a été définie par le droit français, n'est pas fondamentalement mise en cause. Mais la présence sur Internet de services qui, comme le téléphone, relevaient jusqu'à présent exclusivement du secteur des télécommunications pourrait avoir des implications économiques, voire réglementaires, majeures.

Le terme Internet est entendu comme l'ensemble des liens, établis entre les différents noeuds²⁶⁰ des réseaux de télécommunications interconnectés selon le protocole de transport TCP/IP²⁶¹, et l'ensemble des services accessibles à travers ces réseaux.

option 3 : introduction progressive d'un nouveau modèle réglementaire couvrant tout l'éventail des services nouveaux et existants.

²⁶⁰ Le terme « noeud » désigne ici toute plate-forme de routage, tout ordinateur, équipement téléinformatique connecté au réseau, pouvant constituer selon l'application un équipement terminal ou un serveur.

²⁶¹ Transmission Control Protocol over Internet Protocol : protocole de télécommunications permettant de découper l'information à transmettre en paquets, d'adresser les différents paquets, de les router indépendamment les uns des autres à travers les différents réseaux interconnectés et de reconstituer à l'arrivée le message initial.

Cette définition exclut les services développés sur des réseaux indépendants,²⁶² qui utilisent le protocole IP et les applications internes développées sur IP (Intranet).

A. Le cadre juridique des télécommunications s'applique à Internet

Internet est essentiellement un ensemble de services de télécommunications, au sens de l'article L. 32 du code des postes et télécommunications, qui transitent sur des réseaux de télécommunications. En conséquence, les dispositions du code sont applicables aux services d'Internet comme à tout autre service de télécommunications.

Il en est de même pour les dispositions relatives aux réseaux qui s'appliquent de la même manière aux infrastructures qui servent de support à Internet.

Les textes généraux qui portent sur l'ensemble du secteur sont donc tout à fait utilisables pour Internet. Cependant, en ce qui concerne les services, on distinguera :

- les « services génériques » offerts sur Internet via les réseaux publics interconnectés par le protocole TCP/IP c'est à dire le courrier électronique, l'accès au réseau mondial (web), les transferts de fichiers, les forum, la téléphonie, etc.
- le « service d'accès » offert par les fournisseurs d'accès à Internet (FAI), qui tout en ne constituant pas à proprement parler un « service Internet », représente le premier maillon de toute offre Internet.

On peut donc dire qu'à l'exception du service téléphonique au public qui fait l'objet d'un régime particulier, les services fournis en ligne constituent des « services de télécommunications ». Les prestataires de services Internet sont donc *des* «fournisseurs de services de télécommunications autres que le service téléphonique» c'est-à-dire des opérateurs de télécommunications qui exercent leur activité librement, conformément aux dispositions de l'article L. 34-2. La téléphonie sur Internet, qui pose des problèmes particuliers, sera examinée plus loin.

²⁶² On entend par réseau indépendant un réseau réservé à un usage privé ou partagé (Article L. 32, 4ème alinéa)

A cet égard, le régulateur peut être appelé à intervenir sur des questions qui concernent les services disponibles sur Internet et les réseaux qui en constituent le support. C'est dans ce cadre que l'Autorité a été conduite à rendre plusieurs avis et décisions intéressant directement Internet, notamment sur les questions suivantes :

- Elle a rendu le 10 juillet 1997 deux décisions de règlement des différends opposant France Télécom à des câblo-opérateurs quant à la fourniture d'un service d'accès à Internet sur le câble.
- Elle a engagé deux procédures de conciliation entre France Télécom et, d'une part, un fournisseur d'accès à Internet et, d'autre part, un transporteur de données vers Internet.
- Elle a rendu des avis sur des offres tarifaires de France Télécom destinées aux utilisateurs d'Internet (option Primaliste Internet, option Avantage Numéris Internet, forfaits deuxième ligne 15 et 30) ; elle a en particulier rendu, le 13 mars 1998, un avis sur la décision tarifaire de France Télécom proposant une offre d'accès à Internet pour les établissements scolaires (cf. deuxième partie, chapitre 6).

B. La distinction entre la communication audiovisuelle et les correspondances privées reste pertinente

Les textes législatifs indiquent qu'on entend par :

- Télécommunication : toute transmission, émission ou réception de signes, de signaux, d'images, de sons ou de renseignements de toute nature par fil, optique, radioélectricité ou autres systèmes électromagnétiques.
- Services de télécommunications : toutes prestations incluant la transmission ou l'acheminement de signaux ou une combinaison de ces fonctions par des procédés de télécommunications.
- Communication audiovisuelle : toute mise à disposition du public ou de catégories de public, par un procédé de télécommunication, de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature qui n'ont pas le caractère d'une correspondance privée.

Bien que la doctrine mette en avant plusieurs critères²⁶³ pour distinguer les télécommunications de la communication audiovisuelle, l'usage a conduit à ne retenir que la nature des informations transmises. Ainsi, les télécommunications se distinguent de la communication audiovisuelle par le fait qu'elles transportent des correspondances privées.

Si la correspondance privée n'a fait l'objet d'aucune définition par le législateur, la circulaire du 18 février 1988 a apporté les précisions suivantes : il y a correspondance privée lorsque le message est exclusivement destiné à une ou plusieurs personnes physiques ou morales, déterminées et individualisées.

On peut donc dire que la distinction entre la correspondance privée et la communication audiovisuelle est à la base des distinctions entre les services de télécommunications et les services audiovisuels, les réseaux de télécommunications et les réseaux audiovisuels.

Pour tenir compte de la spécificité des nouveaux services disponibles sur Internet, il a été envisagé de créer une catégorie intermédiaire. Pour l'Autorité, il semble préférable de conserver les deux catégories qui existent actuellement. Cependant, il paraît indispensable d'adapter la terminologie pour éviter des confusions.

Si le terme de « correspondance privée » semble clair et adapté aux soucis de protection de la vie privée et des libertés individuelles, en revanche, la notion de communication audiovisuelle ne peut pas être retenue seulement pour désigner les oeuvres et les informations destinées à une diffusion radio, cinématographique ou télévisuelle. En effet, on peut à présent faire par exemple de la communication audiovisuelle via le réseau téléphonique.

²⁶³ Selon les auteurs du « Lamy informatique » 1997, n° 1676, trois critères permettent de distinguer les télécommunications de la communication audiovisuelle :

- la technique de transmission : unilatérale pour la communication audiovisuelle ; bilatérale et donc interactive pour les télécommunications ;
- le nombre de destinataires : restreint pour les télécommunications ; large pour la communication audiovisuelle ;
- la nature de l'information transmise : personnelle et en temps réel pour les télécommunications ; impersonnelle et intemporelle pour la communication audiovisuelle.

Ainsi, le terme de « communication audiovisuelle » gagnerait-il à être remplacé par un terme plus générique qui désignerait simplement des informations destinées au public ou à un public déterminé. On pourrait par exemple proposer les termes de « message destiné au public ».

C. La distinction entre correspondance privée et message destiné au public s'applique-t-elle aux contenus proposés via les services en ligne ?

La plupart des services Internet présentent une nature mixte : ils constituent des services en partie audiovisuels et en partie de télécommunications. Ils transcendent la distinction traditionnelle entre services audiovisuels et services de télécommunications sans qu'il soit possible de les rattacher de manière exclusive à l'une ou l'autre des catégories.

La nature duale du système juridique et institutionnel français, conduit logiquement à une application combinée, et donc parfois simultanée, du code des postes et télécommunications et de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, sans que cela soulève de sérieuses difficultés, dans la mesure où l'approche retenue s'appuie sur un examen au cas par cas.

Il convient donc, dans ce contexte, de perdre l'habitude de qualifier un service globalement d'après son contenu, et d'en déduire un régime juridique donné, pour l'ensemble du service.

Une évolution ultérieure pourrait consister à déterminer un régime dissymétrique :

Les contenus des sites Web, messages échangés dans les forum relèveraient du régime des médias (presse, audiovisuel), alors que les messages envoyés par les particuliers à une adresse déterminée de façon consciente (envoi d'e-mail à une personne ou à une liste), ou inconsciente (traces laissées par les procédures de connexions et de consultation de sites) relèveraient de la correspondance privée. En

effet, ces informations caractérisent une démarche individuelle et volontaire d'acquisition d'informations ou de prise de contact avec autrui.

L'avantage d'une telle approche est de permettre un contrôle et une intervention sur les contenus mis à disposition qui portent atteintes à certains intérêts ou droits fondamentaux, tout en protégeant les messages (interrogations, requêtes) lancés par les personnes prises individuellement²⁶⁴.

Cependant, les possibilités matérielles d'intervention et de contrôle sur les contenus apparaissent limitées du fait de la masse des informations transmises, des facilités à brouiller les pistes et à délocaliser les serveurs aux contenus illégaux. Il convient de réfléchir désormais aux possibilités techniques de mettre en œuvre une telle distinction.

D. La notion de « nouveaux services »

Cette notion de « nouveaux services » doit être précisée. Plusieurs critères peuvent être mis en avant pour justifier ce qualificatif.

Il s'avère que le caractère interactif ne constitue pas une caractéristique nouvelle en ce qui concerne les télécommunications : une large part des services à valeur ajoutée, offerts depuis des années, qu'il s'agisse de services vocaux ou de services données, sont des services interactifs (services Audiotel, services télématiques).

En revanche, le caractère interactif est innovant en ce qui concerne les services rendus via des réseaux initialement conçus pour des applications audiovisuelles.²⁶⁵

La multidiffusion, même obtenue de façon quasiment instantanée relève de la communication personnalisée (puisque'il y a toujours, à la base, une liste de diffusion précise) sur une grande échelle. A ce sujet, la solution retenue pour la diffusion de fax et pour l'envoi postal de mailings personnalisés peut être transposée.

²⁶⁴ Hormis les cas prévus par la loi.

²⁶⁵ Cependant, il convient de noter que l'interactivité utilise une voie de retour qui se trouve être, à ce jour, bien souvent la ... ligne téléphonique. Le caractère interactif du service est obtenu en utilisant la conjugaison de deux supports distincts. Il provient d'une construction de type marketing transparente pour le régulateur.

Ainsi, les services actuellement disponibles sur Internet ne présentent pas de caractéristiques justifiant la création *ex nihilo* d'une catégorie juridique nouvelle. A titre d'exemple, peuvent être cités :

Les forum de discussion : Le forum constitue une « réunion publique virtuelle », et les dispositions relatives aux réunions publiques ou aux rubriques courrier de la presse se révèlent en partie adaptées. Les messages échangés dans ce cadre sont des messages destinés au public.

Le téléachat, qu'il s'effectue par voie de retour interactive sur un réseau audiovisuel, par règlement par carte bancaire sur Internet ou par règlement par téléphone, constitue un acte d'achat à distance, pour lequel existe un cadre juridique.

Les applications de commerce électronique restent avant tout des applications commerciales. La mise à disposition des catalogues d'objet ou le contenu des galeries marchandes virtuelles sont des messages destinés au public. *A contrario*, les demandes de renseignement, les commandes d'objets ou les ordres de paiement lancés par les consommateurs constituent des correspondances privées.

La téléphonie et la visiophonie, même si elles utilisent des technologies IP, ne constituent pas des nouveaux services. Tout au plus s'agit-il de nouveaux usages de services déjà existants sur les réseaux traditionnels de télécommunications, ou dans le monde des média au sens large, sur des réseaux banalisés, nouveaux usages liés en partie au modèle économique actuel d'Internet qui induit une quasi-gratuité du service pour l'utilisateur final. Les messages et informations échangés dans ce cadre constituent des correspondances privées.

En conclusion, en l'état actuel de l'offre, la spécificité commerciale des services sur Internet n'apparaît pas et l'intérêt de la création *ex nihilo* d'une nouvelle catégorie de services qui serait régie par un ensemble de règles spécifiques reste à démontrer. Cependant, les spécificités intrinsèques d'Internet, ses potentialités, son efficacité justifient un examen au cas par cas des avantages qu'il présente et des risques qu'il induit pour ses utilisateurs, qu'ils soient offreurs de services ou consommateurs. En ce sens, pourrait se révéler utile l'adjonction d'un chapitre intitulé « cas des services rendus via les réseaux de données ouverts au public » aux différents corpus de règles

existants, relatifs à protection du consommateur, la vente à distance, le démarchage à domicile, les soldes, la protection des mineurs, la langue française, etc.

E. Les obligations des « fournisseurs de services » sur Internet

Le régime juridique des fournisseurs de services de télécommunications autres que le service téléphonique s'est assoupli au fil des textes pour parvenir au régime de liberté instauré par la loi de réglementation des télécommunications de 1996.

- Si l'on entend par « fournisseurs de services » des fournisseurs de services de télécommunications (par exemple, les fournisseurs d'accès à Internet), le régime actuel de ces fournisseurs, au regard du code des postes et télécommunications est celui de la liberté, sous réserve du respect des exigences essentielles et des prescriptions relatives à la défense (article L. 34-2 du code des postes et télécommunications).
- Si l'on entend par « fournisseurs de services » des fournisseurs de contenus (par exemple, les éditeurs de sites web), il n'est pas utile, au sens de la réglementation des télécommunications, de leur imposer la moindre contrainte.

Deux remarques doivent guider la réflexion dans ce domaine :

Du fait du caractère mondial d'Internet, les obligations des acteurs d'Internet en France doivent être du même ordre de grandeur que celles imposées dans les autres pays, faute de quoi le développement d'Internet, des entreprises et des emplois correspondants serait artificiellement bridé en France. Par ailleurs, le caractère peu mature du développement de ce secteur doit être pris en compte. Ainsi, semble-t-il préférable de laisser les différents métiers se former avant d'imposer des contraintes supplémentaires aux acteurs.

L'applicabilité des règles et contraintes mises en place au niveau national oblige à une certaine modestie du fait de la facilité à délocaliser les serveurs contrevenants vers des pays qui n'appliquent pas de règles contraignantes. Une solution supranationale, à supposer qu'elle soit réaliste et efficace, pourrait donc être envisagée.

Le régime juridique applicable à Internet

- **Schéma actuel**

	<i>télécommunications</i>	<i>audiovisuel</i>
<i>Contenu</i>	correspondance privée	communication audiovisuelle
<i>Service</i>	service de télécommunications	service audiovisuel
<i>Infrastructure</i>	réseau de télécommunications	réseau de diffusion
<i>Instance de régulation</i>	ART	CSA

- **Proposition**

<i>1 : Contenu</i>	correspondance privée <i>Pas de contrôle</i>	message destiné au public <i>CSA</i>
<i>2 : Service</i>	La qualification du service dépend de l'usage qui est fait des contenus ou des information émises. 1° / Service de télécommunications : cas d'un service dont l'objet est exclusivement lié à l'échange d'informations privées : l'ART applique le régime de liberté prévu par le code des postes et télécommunications exemple : l'e-mail 2° / Service audiovisuel : cas d'un service dont la finalité est exclusivement la mise à disposition d'un public non ciblé de messages, texte, image, données : compétence du CSA portant notamment sur les contenus. exemple : forum de discussion 3 ° / Service mixte justifiant une double compétence ART et CSA Il s'agit de services présentant <i>alternativement</i> les caractéristiques d'un service de télécommunications ou audiovisuel selon le sens de la communication (cas d'un service interactif). exemple : commerce électronique	
<i>3 : Infrastructure</i>	Réseaux : ART	

F. Le statut et les conséquences économiques des communications vocales sur Internet

Reste la question du téléphone sur Internet, ou plus précisément des communications vocales, dans la mesure où ce service ne répond encore qu'imparfaitement à la définition du service téléphonique établie par la loi. L'avènement de ces communications pose une double question, de nature juridique et économique.

D'un point de vue juridique, le concept de service téléphonique au public, qui donne lieu à des obligations particulières, est précisément défini par le code des postes et télécommunications : « *On entend par service téléphonique au public l'exploitation commerciale pour le public du transfert direct de la voix en temps réel au départ et à destination de réseaux ouverts au public commutés, entre utilisateurs fixes ou mobiles.* »

Pour leur part, les directives européennes donnent une définition équivalente de ce service, appelé « téléphonie vocale » au plan communautaire.

Or il apparaît que les communications vocales sur Internet ne répondent pas encore à l'ensemble des critères de cette définition, comme l'a remarqué la Commission dans une communication publiée au début de l'année 1998.²⁶⁶ Cependant, dans une réponse à une première version de cette communication, adressée à la Commission à l'automne 1997, la France a fait valoir que les évolutions technologiques tendaient à rapprocher ces communications de la définition communautaire et nationale et qu'elles répondraient vraisemblablement dans un délai rapproché à l'ensemble des critères. L'Autorité a pour sa part largement contribué à la rédaction de cette réponse.

Il faut par ailleurs préciser que si les communications vocales sur Internet ne correspondent pas à la définition, c'est en grande partie parce qu'elles offrent pour l'instant une qualité médiocre par rapport au service téléphonique, ce qui explique une utilisation encore confidentielle. Il est donc probable qu'avec l'amélioration prochaine de cette qualité et le développement de l'utilisation de ce service, les questions de définition fondée sur une technologie seront considérées comme mineures. C'est pour

²⁶⁶ Communication 98/C 6/04 relative au statut des communications vocales sur Internet en droit communautaire, notamment au regard de la directive 90/388/CEE, publiée au JOCE du 10 janvier 1998.

cette raison que l'Autorité ne juge pas nécessaire de modifier la définition légale du service téléphonique pour y faire entrer les communications vocales sur Internet.

D'un point de vue économique, l'arrivée des communications vocales sur Internet soulève d'autres difficultés. En effet, il est déjà possible, grâce à l'utilisation d'Internet, de téléphoner à l'autre bout du monde pour un prix modique, puisque l'accès à Internet ne coûte en général à l'utilisateur que le prix d'une communication locale. Le développement de ce type de services, dont l'ampleur est encore difficile à déterminer, justifie une attention toute particulière de la part du régulateur.

C'est pourquoi l'Autorité s'attache prioritairement à évaluer l'impact de cette évolution sur l'économie d'Internet et plus généralement sur l'économie des télécommunications, au regard des progrès techniques qui permettent l'amélioration de la qualité de service et la baisse des coûts, pour le téléphone classique, sur les liaisons longue distance et internationales. A cette fin elle a engagé une étude dans le cadre du groupe de réflexion sur Internet qu'elle a mis en place (cf. deuxième partie, chapitre 10).

Il faut cependant remarquer que les principes du fonctionnement d'Internet, par nature internationalisé et décentralisé, limitent la portée d'une régulation nationale.

CONCLUSION : ELEMENTS POUR UNE PREMIERE EVALUATION DU CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

Ce rapport annuel de l'Autorité fournit l'occasion de faire le point sur la mise en oeuvre de la législation des télécommunications adoptée en 1996 et complétée par une trentaine de décrets d'application. La loi a établi un édifice juridique cohérent et adapté, mais il est normal que son application fasse apparaître la nécessité de quelques clarifications pour éclairer sa compréhension par l'ensemble des acteurs. La pratique du cadre législatif et réglementaire acquise par l'Autorité depuis sa création la conduit en effet à suggérer un certain nombre d'améliorations et de simplifications des textes en vigueur. Elles sont complétées par des propositions relatives aux textes qui n'ont pas encore été adoptés.

1. Le statut et les compétences de l'Autorité

A. Le statut et le fonctionnement de l'Autorité

1. Les ressources de l'Autorité

L'article L. 36-4 du code prévoit l'affectation au budget de l'Autorité de rémunérations pour services rendus, ainsi que de taxes et redevances, en sus des crédits qui lui sont alloués. Les conditions de mise en oeuvre de cette mesure doivent être fixées par des dispositions des lois de finances ou de décrets en Conseil d'Etat qui n'ont toujours pas été adoptées. Dans l'attente de l'application de ce dispositif, l'Autorité ne peut compter que sur le budget général de l'Etat pour obtenir les ressources nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

L'Autorité souhaite en outre insister sur l'importance des moyens humains et budgétaires au regard des besoins de la régulation, qui sont appelés à se développer pour faire face aux réalités de la concurrence.

2. Le rattachement budgétaire de l'Autorité

Inscrit au budget général de l'Etat en application de l'article L. 36-4 du code, le budget de l'Autorité est aujourd'hui rattaché à celui du secrétariat d'Etat à l'industrie. Les nombreuses comparaisons établies entre le CSA et l'Autorité conduisent celle-ci à souhaiter, par analogie, le rattachement de son budget aux services du Premier ministre.

B. Les compétences de l'Autorité

1. Les compétences respectives du ministre et de l'Autorité

La loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996 organise le partage des compétences entre le ministre chargé des télécommunications et l'Autorité, notamment pour les questions relatives à l'instruction et à la délivrance des licences, au service universel, à la politique tarifaire de France Télécom, ainsi qu'en matière réglementaire.

En seize mois d'existence, l'Autorité a pu constater que le dispositif mis en place par la loi fonctionne de façon globalement satisfaisante. Elle estime qu'une évaluation plus complète de ces dispositions suppose une expérience plus importante de leur application, une pratique confirmée de l'exercice d'une concurrence effective, ainsi qu'une meilleure connaissance statistique du secteur. Une telle évaluation pourrait être utilement complétée par l'observation des dispositifs appliqués dans les autres pays de l'Union européenne dont la situation est comparable à celle de la France. C'est pour cette raison que l'Autorité a d'ores et déjà entrepris leur recensement.

2. Les compétences propres de l'Autorité

L'exercice par l'Autorité de ses compétences propres pourrait être facilité par l'adoption de quelques mesures de simplification et de clarification.

a. La conciliation

La rédaction de l'article L. 36-9 du code laisse la place à certaines ambiguïtés. Il prévoit en effet que l'Autorité peut être saisie d'une demande de conciliation « *par toute personne physique ou morale concernée, par toute organisation professionnelle ou association d'utilisateurs concernée ou par le ministre chargé des télécommunications* ». Toutefois, la conciliation ne concerne que « *les litiges entre opérateurs* ». Il y a là une apparente contradiction qui devrait conduire à modifier la rédaction de cet article.

Le problème de fond posé par la rédaction actuelle est celui des catégories de litiges qui relèvent de la conciliation. La loi prévoit en effet deux régimes distincts :

- celui du règlement des différends prévu à l'article L. 36-8, notamment pour les litiges relatifs à l'interconnexion entre opérateurs ainsi qu'aux questions d'accès au réseau demandé par un opérateur ou par un utilisateur.
- celui de la conciliation, qu'il faut interpréter à la lumière de l'article 26 de la nouvelle directive « téléphonie vocale ».²⁶⁷ Cet article précise en effet que des procédures d'accès facile et peu onéreuses doivent être prévues pour permettre aux utilisateurs de saisir l'autorité réglementaire nationale pour des litiges non résolus avec des opérateurs, y compris sur les questions d'accès au réseau. La rédaction ambiguë de l'article L. 36-9 ne permet pas d'affirmer aujourd'hui que l'ensemble des litiges entre opérateurs et utilisateurs relève bien de la procédure de conciliation. La question de savoir si l'accès des utilisateurs aux réseaux doit pouvoir faire l'objet d'une conciliation, procédure plus légère que le règlement des différends est à cet égard posée.

Il semble donc utile de clarifier la rédaction de cet article dans le sens d'une confirmation de la cohérence de la loi avec les dispositions européennes. Une rédaction conforme à la directive pourrait consister à prévoir que « *L'Autorité peut être saisie d'une demande de conciliation en vue de régler les litiges autres que les litiges entre*

²⁶⁷ Directive 98/10/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 1998, concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel, publiée au JOCE L101 du 1er avril 1998, p. 24.

opérateurs relevant de l'article L. 36-8, par toute personne physique ou morale concernée, par toute organisation professionnelle ou association d'usagers concernée ou par le ministre chargé des télécommunications ».

Ce point sera examiné de manière approfondie dans le cadre de la concertation engagée par l'Autorité avec les opérateurs et les associations de consommateurs (cf. deuxième partie, chapitre 8).

b. Les comités et commissions

Les articles L. 34-5 et D. 99-6 sont susceptibles d'entraîner un chevauchement des compétences des différents comités et commissions placés auprès de l'Autorité (cf. deuxième partie, chapitre 10). Une simplification et une clarification de leurs attributions respectives semblent nécessaires.

Une pratique plus longue de la concertation permettra de définir les solutions les plus adaptées pour éviter des consultations multiples sur une même question. Dans l'immédiat, l'institution formelle du comité consultatif de la numérotation, sur le modèle du comité de l'interconnexion, permettrait d'asseoir sa légitimité institutionnelle et de clarifier ses attributions.

2. Le régime des licences

La loi du 26 juillet 1996 a mis en place un régime d'autorisation pour l'établissement et l'exploitation de réseaux ouverts au public, pour la fourniture du service téléphonique au public, ainsi que pour l'établissement et l'exploitation de réseaux indépendants. L'article L. 34-1 du code prévoit en particulier que la fourniture du service téléphonique au public est soumise à une autorisation délivrée par le ministre chargé des télécommunications, après instruction de l'Autorité.

La mise en oeuvre de ces dispositions est aujourd'hui rendue aléatoire par la possibilité d'échapper à ce régime d'autorisation tout en assurant, de manière indirecte, la fourniture du service téléphonique au public. Cette possibilité est facilitée par le développement d'Internet, qui autorise déjà le transfert de la voix. En effet, ce réseau

amplifie la tendance au morcellement des offres et risque, à brève échéance, de rendre le régime d'autorisation plus difficile encore à appliquer.

L'Autorité constate ainsi qu'il existe des risques de voir la loi imparfaitement appliquée et s'attache à les apprécier.

Il faut remarquer que certains pays européens ne prévoient aucun régime d'autorisation pour la fourniture du service téléphonique au public. Avant de se prononcer sur cette importante question, l'Autorité souhaite pouvoir s'appuyer sur une expérience significative de la concurrence et sur des comparaisons internationales. Elle s'emploie également à étudier les conséquences que pourrait avoir la modification d'un tel régime d'autorisation sur les obligations des opérateurs en matière de numérotation, d'interconnexion et de financement du service universel.

3. Le service public et l'aménagement du territoire

A. Le service public

1. La prise en compte des avantages induits par la fourniture du service universel

La prise en compte, dans le calcul des contributions des opérateurs au financement du service universel, des avantages induits par la fourniture du service universel pour l'opérateur qui en est chargé n'est pas aujourd'hui prévue par les textes. Néanmoins, la loi, dans sa rédaction actuelle, ne l'interdit pas. Pour inclure formellement cette évaluation dans le cadre des missions de l'Autorité, il conviendrait donc d'ajouter une disposition dans le texte du décret relatif au financement du service universel, prévoyant que l'Autorité tient compte, pour évaluer les contributions des opérateurs, de ces avantages induits (cf. troisième partie, chapitre 2).

2. L'annuaire universel

Les dispositions de l'article L. 35-4 du code attribuant la gestion de l'annuaire universel à un organisme indépendant se révèlent difficiles à mettre en oeuvre sur le plan économique, ce qui explique le retard pris dans la parution d'un décret d'application aujourd'hui à l'état de projet. Pour adapter le dispositif prévu aux réalités du marché, il est nécessaire de modifier l'article L. 35-4 du code des postes et télécommunications (cf. troisième partie, chapitre 2).

B. L'aménagement du territoire : l'utilisation partagée des infrastructures de télécommunications

Afin d'améliorer les conditions d'accès et d'utilisation du domaine public, l'article L. 47 du code précise que la collectivité responsable du domaine public routier peut demander à un opérateur, déjà présent sur ce domaine public, de convenir des conditions techniques et financières d'une utilisation partagée de ses infrastructures avec un autre opérateur qui souhaite bénéficier d'un droit de passage sur ce domaine. Ces dispositions sont complétées par celles de l'article R. 20-50.

La mise en oeuvre concrète de cette utilisation partagée des infrastructures suppose que le demandeur, c'est-à-dire l'opérateur qui s'installe, communique à l'opérateur déjà présent un certain nombre d'informations, par exemple sur les points d'installation de son réseau ou sur la capacité nécessaire à l'installation de ses fibres. Cependant, la fourniture par le demandeur de certaines informations peut être contraire à son intérêt commercial, dans la mesure où les deux opérateurs sont en concurrence. Or, les règles établies par le code ne précisent pas la nature des informations qui doivent être communiquées par le demandeur, ce qui peut nuire à l'efficacité du dispositif prévu.

Il n'est pas certain que des mesures de nature législative ou réglementaire puissent apporter la solution la plus adaptée à ce problème, car la diversité des situations doit sans doute conduire à une démarche pragmatique. L'Autorité tient cependant à souligner cette difficulté d'application de la loi et rappelle à cette occasion qu'elle peut être saisie d'une demande de règlement d'un différend relatif au partage des infrastructures.

Lexique des principaux termes techniques

ADSL (Asymmetrical Digital Subscriber Line) : L'ADSL fait partie des technologies xDSL qui permettent d'améliorer les performances des réseaux d'accès²⁶⁸ au coeur de réseau et en particulier du réseau téléphonique classique, constitué de fils de cuivre. Grâce à l'utilisation de deux modems, l'un placé chez l'abonné, l'autre sur le réseau, il permet d'améliorer considérablement le débit du réseau et d'obtenir des transmissions 70 fois plus rapides qu'avec un modem analogique classique. Le principe de l'ADSL consiste à réserver une partie de la bande passante au transport de la voix, une autre au transport des données circulant en direction du coeur de réseau (données montantes) et une troisième, plus importante au transport des données circulant vers l'abonné (données descendantes). Pour la restitution correcte de la voix, des filtres situés à chaque extrémité de la ligne éliminent les parties du signal inutiles. La technologie ADSL est particulièrement bien adaptée aux liaisons de boucle locale puisque le débit qu'elle permet diminue avec la longueur de la ligne. En raison de son faible coût, elle constitue une solution alternative intéressante à l'utilisation des réseaux câblés pour bénéficier d'un accès rapide à Internet. A cet égard, France Télécom a déjà procédé à une expérimentation à Noisy le Grand, qui a notamment permis d'en évaluer les conditions de rentabilité.

ATM (Asynchronous transfer mode ou mode de transfert asynchrone) : technique de transfert asynchrone pour des communications à haut débit d'informations numérisées, organisées en paquets courts et de longueur fixe. L'ATM permet une transmission ultrarapide des informations et une utilisation optimale de la capacité des lignes, et se trouve particulièrement adapté aux réseaux multiservices à haut débit. Ce mode de transmission peut notamment être utilisé pour tirer le meilleur parti d'un coeur de réseau. L'équipement d'un coeur de réseau en ATM est ainsi attractif car il répond à l'augmentation du trafic par une optimisation des ressources allouées et offre une qualité de service garantie..

²⁶⁸ c'est-à-dire les réseaux sur lesquels les utilisateurs connectent directement leurs équipements terminaux afin d'accéder aux services.

Attestation de conformité : les équipements terminaux destinés à être connectés à un réseau de télécommunications (postes téléphoniques, télécopieurs, modems etc.) ainsi que les émetteurs radioélectriques (télécommandes, postes CB etc.) doivent être conformes à des normes de qualité et de sécurité avant leur mise sur le marché. La loi prévoit des procédures d'évaluation dont l'aboutissement est la délivrance par l'Autorité d'une attestation de conformité . Les appareil conformes sont signalés par une étiquette spécifique.

Audiotel : Le service Audiotel est un service de France Télécom qui permet aux utilisateurs d'accéder à des informations, à des jeux, etc., généralement par l'intermédiaire d'un serveur vocal, c'est-à-dire un serveur informatique qui oriente l'appelant grâce à des messages préenregistrés. Ce service est généralement accessible en composant un numéro commençant par « 08 36 ».

Boucle locale : ensemble des liens filaires ou radioélectriques existant entre le poste de l'abonné et le commutateur d'abonnés auquel il est rattaché. La boucle locale est ainsi la partie du réseau d'un opérateur qui lui permet d'accéder directement à l'abonné.

Boucle locale radio : Elle consiste à établir un réseau de boucle locale en substituant aux fils de cuivre qui équipent aujourd'hui les réseaux une technologie radio offrant l'avantage d'une plus grande souplesse pour le déploiement des infrastructures.

Call back : procédure de rappel qui fonctionne de la manière suivante : l'utilisateur compose un numéro d'appel dans le pays qui opère le « call back », sans qu'une communication soit établie, donc sans facturation. Un automate le rappelle et le met en communication avec une ligne internationale. L'utilisateur compose alors le numéro de son correspondant. La facturation de la communication est effectuée au tarif de l'opérateur étranger choisi. Ce système permet donc de bénéficier du tarif du pays appelé.

CEPT : Conférence européenne des postes et télécommunications, qui regroupe la presque totalité des Etats du continent ; organe de coopération réglementaire et de travaux techniques (en matière de fréquences notamment, cf. encadré n° 16).

Commutateur : dispositif permettant d'orienter les appels vers leur destinataire grâce à l'établissement d'une liaison temporaire entre deux circuits d'un réseau de télécommunications ou à l'acheminement d'informations organisées en paquets.

Convergence : Ce terme est utilisé pour désigner deux phénomènes distincts :

- la convergence entre les secteurs de l'audiovisuel et des télécommunications ; il s'agit de la possibilité, offerte par les progrès de la technologie, d'utiliser des supports différents (réseaux câblés, hertziens terrestres ou satellitaires, terminaux informatiques ou télévision) pour transporter et traiter toutes sortes d'informations et de services, qu'il s'agisse du son, de l'image ou des données informatiques ; issue d'un bouleversement technologique (la numérisation de l'information), cette convergence a également des implications économiques et réglementaires.
- la convergence fixe / mobile, qui consiste en un rapprochement des technologies utilisées et des services proposés par le téléphone fixe et le téléphone mobile. Les perspectives ouvertes par cette convergence pourraient conduire les opérateurs à proposer à l'ensemble des utilisateurs les mêmes services quels que soient la technologie et les réseaux utilisés.

Coûts moyens incrémentaux de long terme : Aux termes de la loi, les tarifs d'interconnexion doivent être établis en fonction des coûts correspondants de l'opérateur qui fournit la prestation d'interconnexion. Pour déterminer ces coûts, deux méthodes génériques peuvent être employées : la première consiste à prendre en compte les coûts historiques du réseau de l'opérateur ; la seconde consiste à évaluer le coût de la construction d'un nouveau réseau aux prix actuels et futurs, moins élevés que le coût historique en raison du progrès technique.

La méthode des coûts moyen incrémentaux de long terme a pour objet de concilier ces deux démarche en se fondant sur la comparaison de deux évaluations :

- une approche partant de la comptabilité de l'opérateur,

- un modèle technico-économique de construction et d'exploitation de réseau.

Cette conciliation doit permettre une meilleure compréhension des mécanismes de formation des coûts de réseau et de leur lien avec les différents services d'interconnexion.

DECT : Digital Enhanced Cordless Telecommunications ; norme européenne de transmission radio- numérique pour la téléphonie mobile ou fixe (boucle locale radio).

Dégroupage de la boucle locale : La prestation d'interconnexion fournie par France Télécom correspond à une offre regroupant généralement deux services :

- la commutation (la connexion des appel)
- l'acheminement des communication depuis et à destination des abonnés

Le dégroupage de la boucle locale consiste à distinguer ces deux services en permettant aux nouveaux opérateurs d'accéder directement à la partie locale du réseau de France Télécom moyennant une rémunération spécifique. Les fils de cuivre qui constituent ce réseau seraient ainsi loués par France Télécom à ses concurrents, ce qui leur ouvrirait un accès direct à l'abonné.

ECTRA : European Committee of Telecommunications Regulatory Affairs ou Comité européen des affaires réglementaires des télécommunications ; organe de la CEPT chargé des affaires réglementaires. Il dispose d'un bureau permanent appelé ETO (Office européen des télécommunications).

Equipements terminaux : matériel qui permet à l'utilisateur de transmettre, de traiter ou de recevoir des informations (téléphone, fax, modem).

ERMES : European Radio Messaging System ; norme européenne utilisée en radiomessagerie.

ERC : Comité européen des radiocommunications chargé de la coopération réglementaire dans le domaine des radiocommunications ; organisme dépendant de la CEPT dont le bureau permanent est l'**ERO** (Office européen des radiocommunications),

ETNO : Association des exploitants de réseaux publics de télécommunications européens ; instance de coopération entre opérateurs.

ETSI : European Telecommunications Standard Institute ; organisme européen chargé de la normalisation des télécommunications.

Groupe fermé d'utilisateurs (GFU) : Le code des postes et télécommunication définit un réseau indépendant comme un réseau à usage privé ou partagé. Il *« est appelé à usage privé, lorsqu'il est réservé à l'usage de la personne physique ou morale qui l'établit et à usage partagé, lorsqu'il est réservé à l'usage de plusieurs personnes physiques ou morales constituées en un groupe ou plusieurs groupes fermés d'utilisateurs, en vue d'échanger des communications internes au sein d'un même groupe »*. L'Autorité a précisé cette définition en indiquant qu' *« un GFU est entendu comme un groupe qui repose sur une communauté d'intérêt suffisamment stable pour être identifiée et préexistante à la fourniture du service de télécommunications »*.

GSM : Global System for Mobile communications ; norme de transmission radio-numérique utilisée pour la téléphonie mobile.

Interconnexion : mécanisme de connexion entre les différents réseaux de télécommunications. Son objectif est de permettre à chaque abonné d'un opérateur de joindre tous les abonnés de tous les opérateurs.

Least cost routing : routage optimal ; système d'acheminement des appels permettant de choisir systématiquement les liaisons les moins chères en fonction des destinations et de l'heure d'appel.

Licences : La loi du 26 juillet 1996 dispose que les activités de télécommunications s'exercent librement. Elle a toutefois prévu que certaines de ces activités s'exercent dans le cadre d'une autorisation, encore appelée licence. Ainsi l'établissement et l'exploitation d'un réseau ouvert au public, la fourniture du service téléphonique au

public ainsi que la fourniture au public de services de télécommunications utilisant des fréquences hertziennes sont soumis à une autorisation délivrée par le ministre chargé des télécommunications, après instruction de l'ART. Les autorisations d'établissement et d'exploitation des réseaux indépendants sont délivrées par l'ART.

Liaison louée : La ligne louée ou liaison louée est ainsi définie par le code des postes et télécommunication : *« la mise à disposition par l'exploitant public dans le cadre d'un contrat de location d'une capacité de transmission entre des points de terminaison déterminés du réseau public, au profit d'un utilisateur, à l'exclusion de toute commutation contrôlée par cet utilisateur »*. Ce type de service est utilisé par les entreprises pour leurs réseaux internes, ainsi que par les fournisseurs de services de télécommunications qui ne disposent pas d'infrastructures propres ou souhaitent les compléter.

Liaison numérique : liaison sur laquelle la transmission des information s'effectue en mode numérique. Le terme « numérique » s'oppose à « analogique » et qualifie toute information de base (son, texte, image) qui a été codée et transformée en une suite de nombres.

Liaison par faisceaux hertziens : liaison de radiocommunications de terre entre points fixes.

LMDS (Local Multipoint Distribution Services) : Le LMDS est une technologie permettant de bénéficier de débits élevés, qui utilise des ondes radio pour accéder notamment au service téléphonique, à Internet et aux émissions de télévision. L'utilisation de ce mode de transmission peut notamment convenir aux zones peu peuplées non desservies par le câble. Toutefois, son développement se heurte encore à des obstacles techniques liés à l'atténuation du signal, d'une part en cas de perturbations atmosphériques et notamment de pluie, d'autre part dans les « zones d'ombres » (immeubles, reliefs, feuillages) qui perturbent la propagation des ondes radio.

Numéros libre appel : Couramment appelés numéros verts par France Télécom, ils sont gratuits pour l'appelant car ils sont financés intégralement par les personnes,

sociétés ou organismes qui ont demandé l'attribution d'un tel numéro pour pouvoir être appelés. Les numéros libre appel commencent par 0800.

ONP : Open Network Provision ou fourniture d'un réseau ouvert ; les directives européennes dites « ONP » sont des directives d'harmonisation qui ont pour objet l'application aux différents services de télécommunications des conditions de fourniture d'un réseau ouvert, c'est-à-dire les conditions harmonisées d'un accès ouvert et efficace aux réseaux de télécommunications.

Opérateur puissant : La loi prévoit que l'Autorité arrête chaque année la liste des opérateurs considérés comme puissants, qui sont soumis à l'obligation de publier un catalogue d'interconnexion. Est présumé puissant tout opérateur qui détient une part supérieure à 25% d'un marché pertinent de télécommunications concerné par les dispositions de l'article L. 34-8 (II)²⁶⁹. Pour établir cette liste, l'Autorité tient également compte du chiffre d'affaires de l'opérateur par rapport à la taille du marché, de son contrôle des moyens d'accès à l'utilisateur final, de son accès aux ressources financières et de son expérience du marché.

Opérateur de transport (ou transporteur longue distance) : entreprise de télécommunications assurant l'acheminement des communications longue distance nationales et / ou internationales.

Opérateur local (ou opérateur de boucle locale) : entreprise de télécommunications ayant installé la ligne de l'abonné.

Panier de consommation : Les paniers de consommation, qui permettent d'évaluer la structure de la consommation d'une catégorie d'utilisateurs donnée, constituent un outil statistique d'observation du marché. L'Autorité a établi deux paniers de consommation pour observer l'évolution moyenne annuelle des tarifs téléphoniques.

²⁶⁹ c'est-à-dire d'un marché concerné par l'obligation de publier un catalogue d'interconnexion (cf. encadré n° 7).

Portabilité des numéros : possibilité, pour un abonné, de conserver son numéro de téléphone lorsqu'il change d'opérateur de boucle locale (service accessible depuis le 1er janvier 1998 si l'abonné ne change pas d'adresse) ou lorsqu'il change de localisation géographique ou d'opérateur de boucle locale ou les deux (service accessible à partir du 1er janvier 2001).

Radiomessagerie : La radiomessagerie permet à ses utilisateurs de recevoir sur un boîtier, messenger ou "pager", un indicatif d'appel (bip), ou des messages composés de chiffres (numériques) ou de chiffres et de lettres (alphanumériques). Les trois principales marques commerciales de radiomessagerie en France sont Tam-Tam, Tatoo et Kobby.

Régulation : Dans le secteur des télécommunications, la régulation peut se définir comme l'application, par l'autorité compétente, de l'ensemble des dispositions juridiques, économiques et techniques qui permettent aux activités de télécommunications de s'exercer librement, ainsi que le prévoit la loi. Ainsi, la régulation des télécommunications est essentiellement une régulation économique ; tel n'est pas le cas par exemple dans le secteur de l'audiovisuel où il existe une régulation des contenus, subordonnée à des objectifs culturels.

Régulation économique : elle consiste, pour l'autorité de régulation, à veiller à l'exercice d'une concurrence effective, loyale et durable. Elle s'appuie sur une connaissance précise des évolutions économiques du marché, sur des outils juridiques propres à établir une concurrence loyale (par exemple le règlement des différends, l'approbation des conditions techniques et financières d'interconnexion ou les sanctions) ainsi que sur une analyse approfondie des coûts des opérateurs.

Régulation asymétrique : La régulation est dite asymétrique lorsqu'elle s'applique de manière différente aux opérateurs dominants et aux autres opérateurs. Les opérateurs dominants ont par exemple des obligations spécifiques en matière d'interconnexion ou en matière de tarifs. La régulation asymétrique a pour objet d'établir les conditions d'une concurrence équitable pour tous les opérateurs.

Réseaux : ensemble de ressources de télécommunications ; par exemple, ensemble de commutateurs et de liens de transmission filaire (fil ou câble métallique, fibre optique) et hertzien, terrestre ou satellitaire (onde électromagnétique).

Réseau filaire : réseau utilisant comme support des câbles métalliques ou des fibres optiques.

Réseau indépendant : cf. Groupe fermé d'utilisateurs.

RNIS : Réseau Numérique à Intégration de Services (ISDN en anglais) ; il s'agit de réseaux de télécommunications entièrement numérisés, capable de transporter simultanément des informations représentant des images, des sons et des textes.

Réseau ouvert au public : tout réseau de télécommunications établi ou utilisé pour la fourniture au public de services de télécommunications.

Réseau radio mobile : réseau utilisant les fréquences hertziennes pour relier les mobiles au réseau fixe ou mobile.

Réseau par satellite : réseau utilisant les fréquences hertziennes relayées par satellite.

Sélection du transporteur : possibilité offerte au consommateur de choisir entre plusieurs opérateurs de transport. La sélection du transporteur ne concerne que les appels longue distance et internationaux.

Service téléphonique : La loi définit ainsi le service téléphonique au public :
« l'exploitation commerciale pour le public du transfert direct de la voix en temps réel au départ et à destination de réseaux ouverts au public commutés, entre utilisateurs fixes ou mobiles. »

Service universel : Le service universel est la principale composante du service public des télécommunications défini par la loi. Il a pour objet de fournir à tous un service téléphonique de qualité à un prix abordable. Il assure l'acheminement gratuit des appels d'urgence, la fourniture d'un service de renseignements et d'un annuaire imprimé et électronique, ainsi que la desserte du territoire en cabines téléphoniques sur le domaine public. Il prévoit des conditions tarifaires et techniques spécifiques, adaptées aux personnes qui ont des difficultés d'accès au service téléphonique en raison de leur handicap ou de leur niveau de revenu.

S-PCS : services de communication personnelle par satellites.

Taxes de répartition : Le système des taxes de répartition établit les principes de tarification auxquels satisfont les conventions d'interconnexion entre opérateurs au plan international. Il permet de répartir les recettes des communications internationales entre l'opérateur du pays d'origine et celui du pays de destination, qui acheminent conjointement ces communications. Pour les communications correspondant à une destination internationale donnée, l'opérateur du pays d'origine fixe un prix de vente aux usagers (tarif de détail) appelé taxe de perception. Parallèlement, l'opérateur du pays d'origine et celui du pays de destination négocient un montant par minute appelé taxe de répartition. C'est sur la base de cette taxe que la répartition des recettes s'effectue, en fonction d'une clé de répartition, qui fixe la quote-part versée par l'opérateur du pays d'origine à celui du pays d'arrivée. Cette quote-part est le plus souvent égale à la moitié de la taxe de répartition.

Télécommunications : toute transmission, émission ou réception de signes, de signaux, d'images, de sons ou de renseignements de toute nature par fil, optique, radioélectricité ou autres systèmes électromagnétiques.

Téléphonie vocale : Relèvent de la téléphonie vocale les télécommunications reposant sur le transport direct de la voix en temps réel entre deux points de terminaison d'un ou plusieurs réseaux publics commutés dont l'exploitation commerciale est ouverte au public. Le terme « téléphonie vocale » est ainsi utilisé par les directives communautaires pour désigner le service téléphonique classique.

Télétel : service de consultation de banques de données offert par France Télécom et associé au terminal Minitel.

UIT : Union internationale des télécommunications.

UMTS : Universal Mobile Telecommunications System ou Système de télécommunications mobiles universelles.

Zone locale de tri : L'opérateur de boucle locale n'achemine vers le transporteur choisi par l'appelant que les appels destinés à des appelés extérieurs à la zone locale de tri. Il conserve et achemine lui-même les appels internes à la zone locale de tri, quelle que soit la séquence de numérotation composée par l'appelant. En France, la zone locale de tri correspond le plus souvent au département.

LISTE DES ENCADRES

ENCADRÉ N° 1 : LES PRINCIPALES DIRECTIVES EUROPÉENNES	16
ENCADRÉ N° 2 : L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE	17
ENCADRÉ N° 3 : LE PARTAGE DES COMPÉTENCES ENTRE LE MINISTRE, L'ART ET L'ANFR.....	29
ENCADRÉ N° 4 : L'ATTRIBUTION DES RESSOURCES DE SÉLECTION DU TRANSPORTEUR.....	52
ENCADRÉ N° 5 : HISTORIQUE DE L'OBSERVATOIRE DES MOBILES	70
ENCADRÉ N° 6 : LE RÉGIME JURIDIQUE DES RÉSEAUX INDÉPENDANTS	73
ENCADRÉ N° 7 : LA NOTION DE MARCHÉ PERTINENT.....	110
ENCADRÉ N° 8 : LES COÛTS MOYENS INCRÉMENTAUX DE LONG TERME	123
ENCADRÉ N° 9 : LE SYSTÈME DES TAXES DE RÉPARTITION.....	126
ENCADRÉ N° 10 : LES TESTS CONCURRENTIELS SUR LES TARIFS	161
ENCADRÉ N° 11 : LA MODIFICATION DES PLAGES HORAIRES POUR LES TARIFS DU SERVICE TÉLÉPHONIQUE DE FRANCE TÉLÉCOM	165
ENCADRÉ N° 12 : LA COMPOSITION DES PANIERS DE CONSOMMATION ÉTABLIS PAR L'AUTORITÉ.....	168
ENCADRÉ N° 13 : L'UNION INTERNATIONALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS (UIT).....	216
ENCADRÉ N° 14 : L'ACCORD DE L'OMC.....	217
ENCADRÉ N° 15 : LES AMBITIONS DU "CLUB" DES RÉGULATEURS EUROPÉENS.....	221
ENCADRÉ N° 16 : LES ORGANISATIONS EUROPÉENNES DANS LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ...	223
ENCADRÉ N° 17 : LES CONDITIONS D'ACCÈS AUX CÂBLES SOUS-MARINS	229
ENCADRÉ N° 18 : LES PROPOSITIONS DE L'AUTORITÉ POUR L'INTRODUCTION DE LA BOUCLE LOCALE RADIO	275

TABLE DES MATIERES

LE MOT DU PRÉSIDENT	5
PREMIÈRE PARTIE : LE CADRE DE LA RÉGULATION	7
CHAPITRE 1. LES ENJEUX ÉCONOMIQUES	7
1.1. <i>Un marché en forte croissance</i>	7
1.2. <i>L'internationalisation : un enjeu majeur</i>	8
1.3. <i>L'essor des télécommunications en France</i>	10
CHAPITRE 2. LE CADRE DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE	11
2.1. <i>Les leçons des expériences antérieures</i>	11
A. Les États-Unis	12
B. Le Royaume-Uni	13
2.2. <i>Le processus européen d'ouverture à la concurrence</i>	14
2.3. <i>Le nouveau cadre législatif français : la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996</i>	19
CHAPITRE 3. LE RÔLE DE L'AUTORITÉ	24
3.1. <i>Les objectifs de la régulation</i>	24
3.2. <i>La création d'une autorité indépendante</i>	25
A. La création d'une autorité indépendante répond aux objectifs de neutralité, de continuité et d'efficacité. ...	25
B. L'indépendance du régulateur est assurée par le mode de désignation de ses membres	26
C. La création d'une nouvelle autorité indépendante s'inscrit désormais dans le paysage institutionnel républicain	26
3.3. <i>Les missions de l'Autorité</i>	27
3.4. <i>Comparaisons internationales</i>	32
DEUXIÈME PARTIE : LES ACTIVITES DE L'AUTORITE EN 1997 ET LES PERSPECTIVES POUR 1998	35
INTRODUCTION : LES AVIS ET DÉCISIONS DE L'AUTORITÉ, DONNÉES STATISTIQUES	35
CHAPITRE 1. LES LICENCES	37
1.1. <i>L'instruction des demandes de licences d'établissement et d'exploitation de réseaux ouverts au public et de fourniture du service téléphonique</i>	37
A. Le cadre législatif et réglementaire	38
B. Les dossiers instruits par l'Autorité	40
1. Les autorisations délivrées en application de la loi relative aux expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information	41
a. Le régime des licences expérimentales	41
b. Les licences expérimentales attribuées	42
2. Les autorisations d'opérateurs d'infrastructures alternatives	42
3. Les licences complètes d'opérateurs de réseaux et de service téléphonique au public	43
C. Les dispositifs de sélection du transporteur longue distance	48
1. Échéancier et modalités d'introduction de la sélection du transporteur	48
2. Mise en oeuvre de la sélection du transporteur appel par appel	49
a. La sélection du transporteur par un chiffre « E »	49
b. La sélection du transporteur par un préfixe à quatre chiffres	50
1.2. <i>La téléphonie mobile et la radiomessagerie</i>	53
A. Les services de téléphonie mobile terrestre	53
1. Le marché de la téléphonie mobile	53
2. L'accès réciproque des opérateurs de téléphonie mobile aux bandes 900 MHz et 1800 MHz	58
3. La couverture des réseaux de téléphonie mobile	59
a. Des engagements de couverture complémentaires de la part des opérateurs de téléphonie mobile	60
b. L'avis de l'Autorité de régulation des télécommunications sur le rapport du Gouvernement au Parlement prévu par la loi	61
4. L'Autorité mesure la qualité de service des réseaux de téléphonie mobile numérique en France	61
B. Les services de radiomessagerie unilatérale (RMU)	63

1. Le marché de la radiomessagerie	63
2. La difficile transition vers la norme ERMES	66
C. L'Observatoire des mobiles : un outil de suivi des marchés.....	68
1.3. Les autorisations de réseaux indépendants	71
A. Le cadre législatif et réglementaire.....	71
B. Les autorisations de réseaux attribuées sur la base de l'article L. 33-2	74
1. Quelques définitions.....	74
2. Les différentes catégories de réseaux autorisés.....	76
a. Les réseaux indépendants filaires.....	77
b. Les réseaux radioélectriques indépendants du service fixe.....	77
c. Les réseaux radio mobiles professionnels ou PMR.....	78
d. Les réseaux de radiocommunications professionnelles numériques (RPN).....	79
e. Les stations terriennes pour liaisons vidéo temporaires (SNG).....	81
f. Les réseaux indépendants de télécommunications par satellite	82
3. Les perspectives	83
C. Les activités de l'Autorité concernant les réseaux régis par l'article L 33-3	84
1. Les radiocommunications professionnelles simplifiées (RPS).....	84
2. Les réseaux locaux radioélectriques (RLR)	85
3. Les radioamateurs	87
CHAPITRE 2. L'ATTRIBUTION DES RESSOURCES EN FRÉQUENCES ET EN NUMÉROTATION	90
2.1. La gestion des fréquences.....	90
2.2. La gestion du plan national de numérotation.....	94
A. Le cadre législatif.....	94
B. Le champ des décisions de l'Autorité	95
C. La sélection du transporteur et la portabilité du numéro.....	96
1. La sélection du transporteur longue distance	96
2. La portabilité du numéro	99
D. Le comité consultatif de la numérotation	101
E. Les règles de gestion du plan national de numérotation.....	102
F. Les travaux futurs.....	104
CHAPITRE 3. L'INTERCONNEXION.....	105
3.1. Le cadre législatif et réglementaire.....	107
A. La loi fixe les droits et obligations des opérateurs en matière d'interconnexion.	107
B. La loi confère à l'Autorité de régulation des télécommunications un rôle central en matière de régulation de l'interconnexion.....	108
3.2. L'avis du 21 février 1997 sur le projet de décret relatif à l'interconnexion	110
3.3. L'approbation du catalogue d'interconnexion.....	112
A. L'examen des coûts prévisionnels établis par France Télécom	114
1. Les coûts de réseau général.....	114
2. Les coûts spécifiques aux services d'interconnexion.....	115
3. Les coûts communs pertinents	115
4. Le taux de rémunération du capital employé	115
B. Détermination des tarifs des services d'interconnexion	116
1. Les tarifs des services d'acheminement du trafic commuté.....	116
2. Les tarifs des autres services du catalogue	116
3. Examen des références internationales en matière de tarifs et de coûts d'interconnexion.....	117
3.4. La définition de la zone locale de tri	120
3.5. Les perspectives en matière d'interconnexion.....	120
3.6. L'interconnexion internationale et le système des taxes de répartition	124
CHAPITRE 4. L'ATTESTATION DE CONFORMITÉ DES ÉQUIPEMENTS TERMINAUX ET L'ADMISSION DES INSTALLATEURS EN TÉLÉCOMMUNICATIONS	127
4.1. L'attestation de conformité des équipements terminaux	127
A. Les objectifs de l'attestation de conformité.....	128
B. Les modalités de l'attestation de conformité	131
1. L'attestation de type.....	131
2. L'assurance qualité complète	134
C. Le contrôle.....	134
D. Les perspectives.....	134
4.2. L'admission des installateurs en télécommunications	136
A. La profession d'installateur	136
1. Définition	136
2. Qualité d'installateur admis en télécommunications	136
3. Activités des installateurs.....	136

B. La procédure d'admission	137
CHAPITRE 5. LE SERVICE UNIVERSEL	139
5.1. <i>Le cadre législatif</i>	139
A. Définition du service universel	139
B. Evaluation du coût du service universel	140
1. Le principe	140
2. Le rôle de l'Autorité dans l'évaluation du coût.....	140
3. Les composantes du coût du service universel	141
C. Les modalités de financement du service universel	141
5.2. <i>Les avis sur le projet de décret</i>	145
A. Le décret sur le financement du service universel	145
1. Les modalités techniques d'évaluation à partir de 1998.....	145
2. un mécanisme particulier pour 1997 : le coût du service universel a été évalué de manière forfaitaire.....	145
B. Les avis sur le projet de décret.....	146
5.3. <i>Les évaluations du coût du service universel</i>	147
A. L'évaluation du coût du service universel pour 1997	147
B. L'évaluation du coût du service universel pour 1998	148
C. La mise en place des mécanismes de compensation	151
5.4. <i>Le programme de travail pour 1998</i>	151
A. La mesure du volume de trafic	152
B. L'évaluation prévisionnelle du coût du service universel pour 1999	152
C. L'évaluation définitive du coût du service universel pour 1997	152
CHAPITRE 6. LES AVIS SUR LES DÉCISIONS TARIFAIRES DE FRANCE TELECOM :	153
6.1. <i>Le cadre législatif et réglementaire</i>	154
6.2. <i>La convention fixant les objectifs tarifaires pluriannuels de France Télécom</i>	156
6.3. <i>Les avis sur les décisions tarifaires individuelles</i>	157
A. Le téléphone de base	162
1. Les mouvements tarifaires de 1997	162
a. Les mouvements du mois de mars 1997.....	162
b. L'abonnement professionnel (avis n° 97-94)	163
c. La tarification à la seconde (avis n° 97-199, n° 97-249 et n° 97-261)	163
d. La géographie tarifaire (avis n° 97-354)	165
e. La gratuité de la facturation détaillée (avis n° 97-221)	165
2. Les paniers de consommation	167
3. Le développement et l'évolution de services associés au téléphone	169
a. L'identification de l'appelant (avis n° 97-74)	169
b. Allofact (avis n° 97-95)	169
c. Minifact (avis n° 97-391)	169
d. Le transfert d'appel (avis n° 97-143, 97-194 et 97-195).....	171
e. Le numéro personnel (avis n° 97-305)	171
B. Les cabines téléphoniques (avis n° 97-200 et n° 97-303)	173
1. Proposition de modification du montant de l'Unité Télécom Publiphone (avis n° 97-200).....	173
2. Proposition de réaménagement tarifaire (avis n° 97-303)	173
C. L'annuaire et les services de renseignements (avis n° 97-285 et 97-447).....	174
1. Application de la tarification à la seconde (avis n° 97-285).....	174
2. Expérimentation du service "Mise en relation après une demande de renseignement téléphonique" (avis n° 97-447)	174
D. Les options tarifaires et les offres promotionnelles	175
1. Le forfait local et les forfaits deuxième ligne	175
2. Les options tarifaires de la gamme Modulance	176
3. Les options tarifaires de la gamme Avantage.....	179
4. Les offres promotionnelles de France Télécom	179
E. Les liaisons louées	182
1. Les avis relatifs aux liaisons louées	183
2. Le Service Multisite Hauts Débits (SMHD).....	186
F. Le Télétel et l'Audiotel	190
1. Les service Télétel (avis n° 97-26, n° 97-156, n° 97-232 et n° 97-384).....	190
2. Les services Audiotel (avis n° 97-69)	190
G. Les Numéros Verts (avis n° 97-25, n° 97-144, n° 97-264 et n° 97-325)	191
1. Le Numéro Vert Universel (NVU).....	191
2. Le Numéro Vert	192
3. Le Numéro Vert Universel et Le Numéro Vert.....	192
H. Internet.....	192

1. Les tarifs des communications à destination des fournisseurs d'accès à Internet.....	193
2. L'accès des établissements scolaires à Internet.....	194
3. Les perspectives	196
CHAPITRE 7. LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS ET LA CONCILIATION	197
7.1. <i>Le cadre législatif et réglementaire</i>	197
A. Le cadre législatif	197
1. Le règlement des différends	197
2. La conciliation.....	198
B. Le cadre réglementaire et les dispositions du règlement intérieur de l'Autorité en matière de règlement des différends.....	199
1. Organisation de la procédure devant l'Autorité	199
2. La saisine	200
3. Le déroulement de la procédure	200
4. Les pouvoirs d'instruction.....	200
5. Le respect du secret des affaires.....	201
6. Les possibilités de recours.....	201
7.2. <i>Les deux décisions de règlement des différends rendues le 10 juillet 1997 par l'Autorité</i>	202
A. Les demandes des parties.....	202
B. La recevabilité	204
C. La procédure	205
D. Les décisions	205
E. L'exécution des deux décisions	206
F. Le recours contre les deux décisions de règlement des différends devant la Cour d'appel de Paris	207
7.3. <i>Les demandes de règlement des différends relatives à la fourniture du service téléphonique sur le câble</i>	208
CHAPITRE 8. LA RÉGULATION ET LES CONSOMMATEURS.....	209
8.1. <i>Les fondements juridiques des relations avec les consommateurs</i>	209
8.2. <i>La mise en place des outils et des méthodes</i>	211
A. La participation aux travaux des organismes consultatifs existants.....	211
B. A l'écoute de nouveaux interlocuteurs.....	211
C. Le lancement d'une consultation publique	212
D. La diffusion de fiches techniques	212
8.3. <i>Vers une concertation régulière et approfondie</i>	213
CHAPITRE 9. LES ACTIVITÉS COMMUNAUTAIRES ET INTERNATIONALES :	215
9.1. <i>La participation de l'Autorité aux travaux communautaires</i>	219
9.2. <i>La participation de l'Autorité aux travaux internationaux multilatéraux</i>	221
9.3. <i>Les échanges d'informations bilatéraux</i>	224
A. Les contacts bilatéraux	224
B. Les actions de coopération bilatérales	225
1. Les pays de l'OCDE.....	225
2. Les pays émergents	226
9.4. <i>Les conditions d'acheminement du trafic international</i>	226
CHAPITRE 10. LA CONCERTATION ET LA COMMUNICATION	230
10.1. <i>La concertation</i>	230
A. Les commissions et comités consultatifs	231
1. Les commissions consultatives	231
2. Les comités	232
a. Le comité de l'interconnexion : une concertation approfondie avec le secteur.....	232
b. le Comité consultatif de la numérotation	233
B. Les consultations publiques	233
C. Les auditions devant le collège, les rencontres informelles et les groupes de réflexion	235
10.2. <i>La communication externe de l'Autorité</i>	236
A. Une information régulière des acteurs sur les décisions de l'Autorité.....	237
B. Une participation active à de nombreuses manifestations.....	237
C. La préparation d'un nouvel outil de communication : le site Internet	238
10.3. <i>Le centre de documentation</i>	240
CHAPITRE 11. L'ORGANISATION, LE FONCTIONNEMENT ET LES MOYENS DE L'AUTORITÉ	242
11.1. <i>L'organisation</i>	242
11.2. <i>Le budget</i>	244
11.3. <i>Les ressources humaines</i>	248
A. La gestion des ressources humaines	248
B. Les relations sociales	250
C. La communication interne	251

11.4. Le schéma directeur des systèmes d'information.....	251
TROISIEME PARTIE : LES OBJECTIFS PRIORITAIRES DE L'AUTORITE	254
INTRODUCTION. L'ACTION DU RÉGULATEUR.....	254
1. La mise en oeuvre de la politique publique des télécommunications.....	254
2. Des relations claires avec l'ensemble des interlocuteurs.....	256
A. L'Autorité et le Gouvernement.....	257
B. L'Autorité et le Parlement	257
C. L'Autorité et France Télécom.....	258
D. L'Autorité et le Conseil de la concurrence.....	259
E. L'Autorité et la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications	261
F. L'Autorité et le Conseil supérieur de l'audiovisuel	262
G. L'Autorité et l'Union européenne	263
H. L'Autorité et les acteurs du marché.....	264
CHAPITRE 1. ASSURER LE DÉVELOPPEMENT DE LA CONCURRENCE	266
1.1. L'exercice d'une concurrence loyale et durable	266
A. Un rôle d'observation du marché.....	266
B. Une régulation économique	267
1.2. La concurrence sur la boucle locale	269
A. Les freins potentiels à l'introduction de la concurrence sur la boucle locale.....	269
B. Les principales évolutions susceptibles de favoriser l'établissement d'une concurrence effective sur la boucle locale.....	271
1. L'introduction de la boucle locale radio en France	272
2. Les services de télécommunications sur le câble	276
1.3. Le développement des services mobiles.....	283
A. Les services de communication personnelle par satellites (S-PCS) : l'arrivée imminente de nouveaux acteurs sur le marché de la mobilité	283
B. L'UMTS : vers des systèmes mobiles de troisième génération	284
1.4. La convergence fixe / mobile	286
A. La convergence commerciale	286
B. La convergence de substitution.....	287
C. La convergence d'intégration	289
CHAPITRE 2. GARANTIR LE SERVICE PUBLIC ET CONTRIBUER À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	291
2.1. Le service universel	291
A. Le champ du service universel	291
B. La base de calcul des contributions des opérateurs au financement du service universel.....	292
C. La prise en compte des avantages induits par la fourniture du service universel.....	293
D. La composante du coût du service universel liée au déséquilibre des tarifs du service téléphonique.....	294
E. La prise en compte des besoins matériels des personnes handicapées	294
F. L'évaluation du coût de la composante géographique	294
2.2. L'annuaire	295
A. L'annuaire universel	295
B. Un annuaire sur Internet	296
2.3. L'aménagement du territoire et le rôle des collectivités territoriales	297
A. Le rôle des collectivités territoriales.....	298
B. La frontière entre réseau indépendant et réseau ouvert au public	301
C. Le montant des redevances afférentes à l'utilisation du domaine public	302
CHAPITRE 3. ENCOURAGER L'ESSOR DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION	303
3.1. La convergence.....	303
3.2. Internet	306
A. Le cadre juridique des télécommunications s'applique à Internet	307
B. La distinction entre la communication audiovisuelle et les correspondances privées reste pertinente	308
C. La distinction entre correspondance privée et message destiné au public s'applique-t-elle aux contenus proposés via les services en ligne ?	310
D. La notion de « nouveaux services ».....	311
E. Les obligations des « fournisseurs de services » sur Internet.....	313
F. Le statut et les conséquences économiques des communications vocales sur Internet.....	316
CONCLUSION : ELEMENTS POUR UNE PREMIERE EVALUATION DU CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE	318

1. <i>Le statut et les compétences de l'Autorité</i>	318
A. Le statut et le fonctionnement de l'Autorité	318
1. Les ressources de l'Autorité	318
2. Le rattachement budgétaire de l'Autorité	319
B. Les compétences de l'Autorité	319
1. Les compétences respectives du ministre et de l'Autorité	319
2. Les compétences propres de l'Autorité	319
a. La conciliation	319
b. Les comités et commissions	321
2. <i>Le régime des licences</i>	321
3. <i>Le service public et l'aménagement du territoire</i>	322
A. Le service public	322
1. La prise en compte des avantages induits par la fourniture du service universel	322
2. L'annuaire universel	322
B. L'aménagement du territoire : l'utilisation partagée des infrastructures de télécommunications	323
LEXIQUE DES PRINCIPAUX TERMES TECHNIQUES	325
LISTE DES ENCADRES	336
TABLE DES MATIERES	337