

EXAMEN DE L'OCDE SUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION
LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN FRANCE

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DANS LE
SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:
Regulatory Reform in the Telecommunications Sector

© OCDE 2004. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenu un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en oeuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport sur *La réforme de la réglementation dans le secteur des télécommunications* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en France. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en France* publié en juillet 2004. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 20 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire – c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tel que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Le présent rapport a été rédigé par Dimitri Ypsilanti de la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie (DSTI) de l'OCDE, avec la participation de Frédéric Bourassa (DSTI). Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires en France. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS EN FRANCE	6
1. Le secteur des télécommunications en France	7
1.1 Le contexte national des politiques de télécommunications	7
1.2 Caractéristiques générales du marché des télécommunications et de sa structure.....	10
2. Les structures réglementaires et leur réforme.....	15
2.1 Institutions et processus de réglementation	15
2.2. Régime des licences	20
2.3. Restrictions concernant les activités et la participation au capital.....	21
2.4. Régulation des tarifs	21
2.5. Régime d'accès	23
2.6. Dégroupage de la boucle locale	26
2.7. Développement d'Internet et haut débit.....	30
2.8. Réseaux par câble	31
2.9. Réseaux locaux sans fil.....	32
2.10. Services de télécommunications mobiles de troisième génération (3G)	33
2.11. Séparation entre l'opérateur historique et les opérateurs affiliés	33
2.12. Service universel.....	34
2.13. Allocation du spectre	37
2.14. Politique de numérotage	38
2.15. Qualité de service.....	39
2.16. Questions de consommation	39
2.17. Droits de passage et servitudes	41
2.18. Convergence sur les marchés des communications	41
2.19. La nouvelle loi sur les télécommunications.....	42
3. Performance de l'industrie des télécommunications	42
3.1. Introduction.....	42
3.2. Le marché des Télécommunications.....	43
3.3. Téléphonie fixe	43
3.4. Appels de fixe à mobile	46
3.5. La téléphonie mobile.....	47
3.6. L'investissement	53
3.7. Internet.....	54
3.8. Les liaisons louées	56
3.9. Autres indicateurs de performance	57
3.10. Emploi et productivité.....	58
3.11. Les services SMS :.....	59
3.12. Les publiphones	59
4. Conclusions et recommandations	60
4.1. Évaluation générale des points forts et points faibles actuels.....	60
4.2. Retombées et coûts possibles de la poursuite de la réforme réglementaire	63
4.3. Recommandations d'action.....	63
NOTES	66

Encadrés

Encadré 1. Le Minitel.....	8
Encadré 2. Les grandes étapes de la politique et de la réglementation des télécommunications en France	9
Encadré 3. Principales responsabilités de l'ART dans la régulation du secteur des télécommunications	17
Encadré 4. Projet de nouvelle loi sur les télécommunications	42
Encadré 5. Points forts de la politique et du système réglementaires français.....	61
Encadré 6. Points faibles de la politique et du système réglementaires français.....	62

LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS EN FRANCE

RÉSUMÉ

Ces dix dernières années, la réglementation du secteur des télécommunications a été profondément remaniée dans les pays de l'OCDE. Pour que le processus de libéralisation réussisse, il faut un régime réglementaire transparent qui permette l'avènement d'une concurrence véritable, tout en veillant efficacement aux autres intérêts publics. Avec l'explosion de l'usage de l'Internet et les retombées économiques positives que pourrait amener le développement de l'économie du numérique, les enjeux du développement de l'infrastructure de télécommunications sont encore plus considérables. Au 1^{er} janvier 2004, il n'y aura plus de restriction à l'accès au marché des télécommunications dans aucun des trente pays de l'OCDE, y compris pour la fourniture de services de téléphonie et pour les investissements d'infrastructure dans les réseaux publics commutés.

La France a ouvert à la concurrence ses marchés de télécommunications en 1998, conformément aux exigences des Directives de l'Union européenne à l'élaboration desquelles elle a activement contribué. Des mesures d'ouverture partielle à la concurrence avaient déjà été prises avant 1998, notamment dans le marché du mobile qui comptait trois acteurs : suppression des restrictions sur les terminaux, sur les services de données et sur les communications entre groupes fermés d'utilisateurs, ainsi que pour les infrastructures alternatives.

Au début des années 1990, les pouvoirs publics français n'ont pas toujours été de fervents partisans de la libéralisation des télécommunications et se sont montrés plus suivistes qu'initiateurs dans la réforme de la réglementation des marchés. La France n'a pas figuré parmi les pays de l'OCDE innovants dans leur politique ou leurs pratiques réglementaires en matière de télécommunications. Elle a plutôt eu tendance à surprotéger l'opérateur historique, dont le gouvernement est toujours un actionnaire de référence. D'un point de vue stratégique, la séparation entre le rôle de l'État en tant qu'actionnaire et en tant que responsable de la formulation des politiques n'est pas encore complète. Les initiatives récentes visant à établir une entité indépendante qui détiendrait les participations de l'État dans les entreprises vont dans le bon sens, mais la solution optimale serait une privatisation totale de l'opérateur historique.

La création en 1997 d'un organisme indépendant de régulation du secteur doté de compétences techniques et économiques, l'Autorité de régulation des télécommunications, a marqué une étape nouvelle dans les procédures administratives françaises. Après des premiers pas quelque peu hésitants, l'ART a acquis de l'expérience, et elle est devenue indépendante, transparente et favorable à la concurrence. Grâce aux pouvoirs de mise en application de ses décisions et à la plus grande indépendance que lui conférera la nouvelle législation française sur les télécommunications, l'Autorité devrait être en position favorable pour développer une concurrence plus efficace sur le marché français.

Le marché français des télécommunications compte actuellement plus de 91 opérateurs, mais la part des nouveaux entrants dans le marché des lignes d'accès du réseau fixe représente moins de 0.5 %. Ce n'est que depuis 2002, avec l'application de la présélection du transporteur, que la concurrence est apparue sur le marché de la téléphonie locale ; fin 2002, les nouveaux entrants avaient conquis 20% de parts de marché, en chiffre d'affaires du marché de détail de la téléphonie fixe. La concurrence commence également à bénéficier du dégroupage de la boucle locale. Ainsi, au 1^{er} mars 2004, on dénombrait 359 048 lignes dégroupées (dont 4589 en dégroupage total) contre 280 000 fin 2003 et 10 000 fin 2002. Elle reste toutefois insuffisante au niveau des infrastructures, principalement en raison de la faiblesse du secteur de la télévision par câble, notamment où l'opérateur historique de télécommunications est encore en position de force sur le marché. Sur le marché mobile, une concurrence plus soutenue serait également bienvenue.

La France, comme d'autres pays de l'Union, s'applique actuellement à transposer les nouvelles directives de l'UE dans son droit national. Elle devra le faire intégralement. Cela devrait contribuer à corriger un certain nombre de problèmes de la politique et du cadre réglementaire actuels. Confrontée au défi de la convergence, la France a choisi de ne pas mettre en place un régulateur unique pour le secteur des télécommunications électroniques comme ce fut le cas dans d'autres pays Membres de l'OCDE. La convergence sera un thème clé auquel la France n'échappera pas dans un avenir proche, ce qui pourrait s'avérer problématique étant donné l'histoire de la France pour tout ce qui touche au contenu et à la radiodiffusion.

1. Le secteur des télécommunications en France

1.1 *Le contexte national des politiques de télécommunications*

A la fin des années 60 et au début des années 70, le marché français des télécommunications se caractérisait par un taux relativement faible de pénétration des lignes d'abonnés. En 1970, il était de 8 lignes pour 100 habitant, soit le quatrième plus mauvais score des pays de l'OCDE. En 1974, le nouveau gouvernement décida de donner la priorité au développement de l'infrastructure de télécommunications, et la montée en puissance du réseau s'accéléra dans les années 70 et 80.¹ En 1980, le taux de pénétration avait été multiplié par quatre, avec près de 30 lignes pour 100 habitants en 1985, et la France était remontée au 8^e rang de l'OCDE.² Le retard relatif de la France dans le développement de son réseau lui permit de se retrouver parmi les premiers pays de l'OCDE en terme de numérisation des lignes. Mais cette avance technologique fut de courte durée, car d'autres pays accélèrent également leur numérisation, en particulier en ouvrant leurs marchés à la concurrence. Pendant cette période, les gouvernements mirent l'accent sur des projets de hautes technologies financés par l'État fonctionnant selon une logique d'offre et non de demande, comme le Minitel (Encadré 1), dans le but de rattraper le retard de la France dans sa capacité à produire et utiliser les technologies de l'information et de la communication.³

Lorsque la Commission européenne commença à plaider pour la libéralisation du marché des télécommunications dans les pays de l'Union, à travers des propositions comme le «*Livre vert*» sur le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications⁴ publié en 1987, l'administration française n'a pas toujours été parmi les plus fervents partisans de la libéralisation de ce secteur. Cette tendance a ralenti les initiatives de ceux qui étaient favorables aux réformes et qui n'étaient pas sceptiques quant aux bienfaits que la concurrence pourrait apporter.

Le processus de libéralisation du secteur des télécommunications était confronté à une forte opposition de la part de certains syndicats de l'opérateur historique, appelé à l'époque Direction générale des télécommunications (DGT), qui relevait du Ministère des postes et des télécommunications. Outre ce fait, l'absence de pressions du secteur privé pour la libéralisation et l'absence d'une volonté politique forte pour la création d'un marché des télécommunications concurrentiel contribuèrent à ralentir le processus initial de réforme. Les premières propositions avancées par le gouvernement en 1993 et 1995 ne firent pas suffisamment avancer la situation. Les gouvernements de l'époque n'apportèrent de changements que lorsqu'ils y étaient contraints du fait de l'appartenance de la France à la Communauté européenne.

En conséquence, à la différence de plusieurs pays de l'UE, la France n'a pas pris l'initiative d'ouvrir son marché de la téléphonie à la pleine concurrence avant la date butoir fixée par l'UE au 1^{er} janvier 1998. Elle a été, à quelques occasions, en retard pour la mise en œuvre des directives de l'UE. Dans certains cas, la Commission Européenne a intenté des actions contre la France pour obtenir d'elle qu'elle respecte pleinement la réglementation européenne. Un exemple de ces retards est la mise en œuvre du «*paquet télécommunications*» qui devait être transposé dans la loi nationale à la date du 25 juillet 2003 mais qui n'avait pas pris effet en décembre 2003.

Encadré 1. Le Minitel

A la fin des années 1980, la plupart des pays de l'OCDE avaient mis en place des services vidéotex (télétexte) dans un cadre soit commercial soit expérimental. Ces services interactifs permettaient de communiquer avec des bases de données par l'intermédiaire des réseaux de télécommunications. En France, le programme Télématique visait plusieurs objectifs. D'abord, dans une logique de politique industrielle, il s'agissait de donner un élan à l'industrie française de l'électronique pour qu'elle soit compétitive sur les marchés mondiaux grâce à la production des terminaux électroniques. Le deuxième objectif était de remplacer les annuaires téléphoniques papier. En offrant un annuaire électronique, on espérait créer une large base de clientèle qui inciterait des opérateurs à offrir des services télématiques. Troisièmement, ce programme devait accélérer l'entrée de la France dans la société de l'information, notamment en développant les réseaux de données et en assurant la rentabilité de Transpac, le réseau public à commutation de paquets mis en place en 1987 par la Direction générale des télécommunications. La DGT, l'opérateur monopolistique, faisait partie du Ministère français des postes et télécommunications. Le premier service commercial vidéotex vit le jour en 1983. Le Minitel était fourni gratuitement aux abonnés au téléphone. L'utilisation du Minitel progressa rapidement, faisant de la France un leader dans le domaine des services vidéotex. Mais ce succès coûta cher à l'État. Fin 1986, l'investissement total de la DGT dans le programme Télématique se montait à environ 860 millions de dollars. De plus, les économies attendues de l'élimination à terme des annuaires papier ne se matérialisèrent jamais car il fut décidé par le gouvernement que les utilisateurs devaient avoir le choix du type d'annuaire qu'ils souhaitaient utiliser. Le parc installé de terminaux Minitel traditionnels culmina à quelque 6.5 millions en 1994, après une dizaine d'années de croissance spectaculaire. Les recettes du Minitel atteignirent 458 millions de dollars en 1996, soit 2.1 du chiffre d'affaires total de l'opérateur. Toutefois, le développement rapide de l'accès Internet s'accompagne d'un déclin tout aussi rapide de l'usage du Minitel. Alors qu'en 1995 le trafic Internet sur Transpac était insignifiant, en 1997 représentait plus de la moitié du trafic de Transpac. En 2002, le trafic chuta de 22.4% et le nombre des terminaux Minitel loués à titre onéreux baissa de 11%. Les défenseurs du Minitel soutiennent qu'il a préparé le terrain pour le développement du commerce électronique et la diffusion de l'Internet. Mais ces arguments ne tiennent pas au regard du retard de la France en matière de diffusion de l'Internet et des applications de commerce électronique.

Comme en atteste la récente initiative à propos de l'endettement de l'opérateur historique, France Télécom – dont l'État possède la majeure partie du capital – les liens entre l'État et les entreprises publiques demeurent très étroits et le pays reste réticent, pour des secteurs liés à la notion de service public, à l'égard des solutions émanant du marché. En mars 2003, l'État a participé, à hauteur de sa part de capital, à l'augmentation de capital de l'opérateur. Les propositions initiales pour le recours à une avance d'actionnaire⁵ n'ont finalement pas été mise en place. L'État est le principal actionnaire de l'opérateur, mais en pratique, la fonction d'actionnaire est exercée par le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui est aussi responsable de la politique des télécommunications ; il lui incombe aussi d'approuver les tarifs du service universel de l'opérateur historique. Bien que ces fonctions relèvent de différentes directions du ministère, et en ce qui concerne la réglementation du secteur, du ministère délégué à l'industrie doté d'attributions propres et exercées de manière autonome, d'aucuns se montrent sceptiques quant à l'étanchéité de la séparation entre la formulation des politiques et les aspects opérationnels et de politique industrielle dans ce secteur.

La loi fixe les principales responsabilités du ministère chargé des télécommunications et du régulateur :

- Absence de restrictions à l'accès du secteur des télécommunications.
- Maintien et développement du service public de télécommunications, et en particulier du service universel.
- Indépendance du régulateur vis-à-vis des réseaux de télécommunications et des opérateurs de services.
- Fourniture et financement d'un service public de télécommunications.
- Développement de l'emploi, de l'innovation et de la compétitivité du secteur des télécommunications.
- Définition des conditions d'accès et d'interconnexion aux réseaux publics.
- Respect par les opérateurs de la confidentialité des messages et du principe de neutralité s'agissant du contenu des messages transmis.
- Respect par les opérateurs et les fournisseurs de services de leurs obligations en matière de défense nationale et de sécurité publique.

Suite à un examen du régime de régulation des télécommunications européennes réalisé par la Commission européenne et à l'adoption par les États membres de l'UE de quatre directives, le cadre juridique en vigueur en Europe a changé à compter du 25 juillet 2003. La transposition de ce nouveau régime de réglementation pour la régulation des réseaux et services de télécommunications électroniques est en cours de mise en œuvre en France. Les directives de l'UE sont la directive « cadre »⁶, établissant un cadre commun pour les services de communications électroniques, la directive « accès »⁷, la directive « autorisation »⁸ concernant l'octroi des licences et la directive « service universel »⁹. La transposition de ces directives dans le nouveau projet de loi sur les communications électroniques en France se traduira par d'importants changements dans le cadre réglementaire. Citons : la simplification des procédures d'entrée sur le marché, notamment par l'élimination des licences individuelles ; la levée d'un certain nombre de restrictions qui ont entravé le développement du secteur de la télévision par câble ; le renforcement des mesures de protection des consommateurs, avec l'utilisation des concepts de « position dominante » et de « position dominante conjointe » plutôt que « exerçant une influence significative sur le marché » pour évaluer ce pouvoir de marché ; et une gestion plus efficace du spectre des fréquences.

Encadré 2. Les grandes étapes de la politique et de la réglementation des télécommunications en France

Année	Mesures
1988	La directive CE sur l'équipement terminal ouvre à la concurrence le marché de l'équipement terminal
1990	La directive ONP de la CE libéralise les services à valeur ajoutée et les services de données pour les entreprises et les groupes fermés d'utilisateurs
1991	France Télécom devient un opérateur indépendant de droit public
1995	La Direction générale des postes et télécommunications (DGPT) publie un document public de consultation sur la concurrence dans les télécommunications.
Mars 1996	Le Parlement adopte le projet de loi sur les licences expérimentales, avec entrée en vigueur immédiate
Juillet 1996	Libéralisation des infrastructures alternatives
Juillet 1996	Entrée en vigueur de la loi de réglementation des télécommunications
Juillet 1996	Création de France Télécom
1996	Décrets d'application de la nouvelle loi (licences, fixation des redevances d'interconnexion, partage du coût net du service universel) ; Approbation de l'offre de référence de France Télécom pour l'interconnexion et publication en janvier
1997	Création de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), organe indépendant de régulation sectorielle
Printemps 1997	Octroi de licences à des opérateurs concurrents pour le réseau public et la téléphonie vocale, valables à compter du 1 ^{er} janvier 1998
1 janvier 1998	Ouverture à la concurrence du marché des télécommunications en France
Janvier 1998	Introduction de la sélection appel par appel pour les appels internationaux et les appels nationaux longue distance
Janvier 2000	Introduction de la présélection du transporteur pour la téléphonie longue distance
2000	Attribution de 54 licences dans la boucle locale radio (BLR) en France métropolitaine et dans les DOM-TOM
2000	Publication du décret sur le dégroupage de la boucle locale
2001	Attribution de deux licences UMTS
2001	Introduction de l'offre forfaitaire pour les communications téléphoniques Internet
Janvier 2002	Introduction de la présélection du transporteur pour les communications locales
2002	Attribution d'une troisième licence UMTS
2003	Discussion de la nouvelle loi sur les télécommunications

1.2 Caractéristiques générales du marché des télécommunications et de sa structure

1.2.1 Le marché des télécommunications et ses acteurs

L'ouverture à la concurrence du marché français des télécommunications a fait passer son volume de 22.7 milliards d'euros en 1998 à 32 milliards en 2002.¹⁰ La gamme des services proposés s'est aussi élargie. D'après l'ART, les prix ont également baissé depuis 3 ans :¹¹

- De plus de 35% pour les services de télécommunications longue distance.
- De 12 à 39% pour les télécommunications mobiles, selon les abonnements.
- De 50 à 75% pour l'accès Internet selon la consommation mensuelle.

La France est le cinquième marché de l'OCDE pour les services de télécommunications (et le troisième de l'Union européenne). En 2002, le marché du mobile était le 5^e de l'OCDE en termes de recettes (11.6 milliards d'euros) et le 6^e en nombre d'abonnés (soit le 4^e rang de l'UE). Le trafic de téléphonie fixe a baissé depuis 1998 en nombre de minutes, en raison de la substitution du fixe par le mobile et, les années suivantes, de l'accès Internet commuté par l'accès large bande. Les services de téléphonie fixe demeurent toutefois le plus important segment du marché (Tableau 1), devant les services mobiles.

Tableau 1. Ventilation du chiffre d'affaires du marché français des télécommunications

	2002
Téléphonie fixe	43%
Téléphonie mobile	36%
Liaisons louées	7%
Services évolués	6%
Internet	3%

Source : ART, Rapport annuel 2002.

Fin 2001, l'opérateur historique, France Télécom (Groupe France Télécom) était le sixième opérateur mondial de télécommunications fixe en termes de chiffre d'affaires.

1.2.2 La concurrence sur le marché des services fixes

Le nombre d'opérateurs de télécommunications publiques possédant une licence pour établir et exploiter des réseaux fixes ou des services de téléphonie fixe publics étaient à la fin 2002 de 91 – contre 97 un an auparavant – parmi lesquels 59 ont une licence nationale. Le nombre d'opérateurs autorisés à exploiter un réseau public par million d'habitant est en France très faible comparé à la moyenne de l'UE.¹² Cela, couplé au fait que la téléphonie par câble n'est absolument pas développée, signifie que le pourcentage d'abonnés ayant le choix entre plusieurs opérateurs pour l'accès direct est extrêmement faible en France¹³ et le nombre d'abonnés utilisant effectivement un autre fournisseur que France Télécom pour les communications locales (généralement par présélection du transporteur) est aussi relativement faible.¹⁴ Moins de 1% des abonnés utilisent un fournisseur alternatif pour l'accès direct. En juin 2003, l'opérateur historique, France Télécom, détenait 77.8% de parts de marché en téléphonie locale et 63.3% en téléphonie longue distance.

Les principaux concurrents de FT sur le marché des télécommunications fixes sont Cegetel¹⁵ et LDCOM.¹⁶ Cegetel avait une base de clientèle de 3.3 millions d'abonnés (résidentiels et entreprises), principalement par présélection, et 10% du marché fixe (sur la base du chiffre d'affaires) en 2002. Cegetel a fusionné ses opérations de téléphonie fixe avec Télécom Développement, propriété de la compagnie

ferroviaire nationale (SNCF). Cette nouvelle entreprise a gardé le nom de Cegetel et son capital est détenu à 65% par le Groupe Cegetel et à la hauteur de 35% par la SNCF. LDCOM possède un réseau dorsal ouvert aux opérateurs et vend des services de télécommunications au détail sous la marque 9 Telecom. Ce troisième acteur annonce 1 million de clients résidentiels et 60 000 entreprises en 2002. Télé2, a pour sa part, réussi à augmenter assez rapidement ses abonnés et en comptait 3,5 millions en mars 2004.

France Télécom

France Télécom, en tant qu'opérateur indépendant d'un ministère français, a vu le jour le 1^{er} janvier 1991. Jusqu'alors c'est la Direction générale des télécommunications (DGT) du Ministère des postes et télécommunications qui était chargée de fournir le réseau et les services de télécommunications¹⁷. En décembre 1996, France Télécom a été constituée en société¹⁸ et l'année suivante elle a émis des actions cotées à la Bourse de Paris et New York. La participation de l'État s'élevait à 54,53%¹⁹ au 1^{er} janvier 2004. Le processus de privatisation a été relativement lent et devrait être accéléré.

Entre 1994 et 2002, France Télécom a en outre bénéficié d'un régime fiscal (impôts sur les sociétés et taxe professionnelle) particulier. Certains nouveaux entrants considéraient ceci comme une aide indirecte de l'État qui conférait un avantage à l'opérateur historique. D'après la Commission européenne, le différentiel fiscal pourrait avoir représenté 150 millions d'euros par an, mais la détermination de l'effet exact du régime spécifique appliqué à France Télécom jusqu'en 2003 fait l'objet d'une enquête approfondie en cours.²⁰ Avant le 31 décembre 2003, la loi prévoyait que la participation de l'État devait être d'au moins 50%, mais le Parlement a adopté en décembre 2003 un nouveau texte de loi autorisant la participation de l'État à être inférieure à cette limite.

A la fin de l'année 2002, la dette de France Télécom avoisinait les 68 milliards d'euros, pour des recettes de 46.6 milliards d'euros (Groupe FT). A la fin de 2003, la dette a été réduite à 44 milliards d'euros et les revenus ont augmenté pour atteindre 50.2 milliards d'euros. La dette de FT était passée de 13.8 milliards d'euros en 1998 à 61 milliards d'euros à la fin de 2000. En 2002, la dette représentait près de deux fois le volume du marché total des services de télécommunications en France.²¹ Cet endettement était en grande partie le résultat d'une campagne d'acquisitions étrangères, il a été aggravé par la baisse de la valeur des actions de France Télécom ainsi que par le fait que FT, en tant qu'entreprise en partie détenue par l'État, a utilisé pour la plupart l'endettement plutôt que l'émission d'actions pour le financement de ses acquisitions étrangères. Avec ce nouveau périmètre, la part du chiffre d'affaires réalisée hors de France est passée de 26% en 2000 à 41% à la fin 2002.

L'État, en tant qu'actionnaire majoritaire de la société en 2002, a exprimé le 4 décembre 2002 son soutien au plan de réduction de la dette²² mis en place par la nouvelle direction de France Télécom et détaillé dans le Plan d'action approuvé par le conseil d'administration. L'État avait envisagé d'anticiper sa participation dans l'augmentation de capital (au prorata de sa part du capital, soit EUR 9 milliards) sous forme d'une avance d'actionnaire. Celle-ci n'a finalement pas été mise en place. La communauté financière semble avoir accueilli favorablement le plan de France Télécom. D'autres opérateurs de télécommunications des autres pays de l'OCDE confrontés à un problème d'endettement²³, ont dû redresser leurs situations financières par la cession d'actifs clés. Certains concurrents de FT considèrent que la participation de l'État à l'augmentation de capital a procuré un avantage à France Télécom par rapport à ses concurrents ; en janvier 2003, la Commission européenne a ouvert une procédure d'enquête afin de déterminer si cette action de l'État doit être considérée comme une aide.

La majorité des employés de France Télécom SA (la société mère du groupe France Télécom) sont des fonctionnaires (86% de ses effectifs). Les employés de FT qui avaient le statut de fonctionnaire lors de la création de la société ont conservé ce statut, et avec lui beaucoup des droits qui lui sont attachés. Le Parlement a adopté en décembre 2003 un projet de loi permettant aux salariés de FT qui sont

fonctionnaires de conserver leurs garanties statutaires même si l'entreprise perdait ses missions de service public, attribuées après appel à candidatures par application des directives européennes, et même après que la participation du gouvernement dans la société sera passée au dessous de 50%. La loi du 2 juillet 1990 autorisait le recrutement de fonctionnaires jusqu'en janvier 2002 ; dans la pratique, elles ont cessé en 1996. D'après les estimations, en 2018 un quart des effectifs seront fonctionnaires.

1.2.3 *Le marché du mobile cellulaire*

C'est en 1987 que la concurrence fit son apparition sur le marché français des télécommunications mobile, quand SFR obtint une licence analogique lui permettant de concurrencer l'activité mobile de l'opérateur historique, France Télécom Mobiles (maintenant Orange). En 1991, France Télécom Mobiles et SFR obtinrent une licence GSM. Ce duopole demeura en place jusqu'en 1994, lorsqu'une troisième licence GSM fut accordée à Bouygues Télécom. Du fait de ce duopole, le développement des marchés français du mobile avait été relativement lent : en 1996, le taux de pénétration du mobile en France était de 4,2 abonnés pour 100 habitants, soit moins que la moyenne de l'UE, qui s'établissait à 9,0 abonnés. Depuis 1996, en même temps que la montée en puissance du 3^e opérateur, la croissance s'est accélérée, atteignant un taux annuel composé de 72 % entre 1996 et 2001, soit l'une des plus fortes progressions de l'OCDE²⁴. Malgré cette forte croissance, à 61 abonnés pour 100 habitants, le taux de pénétration des services mobiles en France reste plus faible que la moyenne européenne, qui atteint 75 abonnés pour 100 habitants à la fin 2002 (en décembre 2003, le nombre total d'abonnés au mobile en France métropolitaine était de 40 millions, soit un taux de pénétration de 69.1 pour 100 habitants). En 2001-2002, l'augmentation du taux de pénétration a été parmi les plus faibles de l'Union²⁵. Cette dernière période coïncide aussi avec une stabilisation des tarifs dans le secteur²⁶. Orange, la filiale mobile de France Télécom, contrôlait 48.9% du marché, SFR 35.4% et Bouygues 15.6%²⁷. Ces deux dernières années, la part de Bouygues s'est contractée de 2.7 points de pourcentage.

Plusieurs raisons pourraient expliquer pourquoi les taux de pénétration des mobiles ne sont pas plus élevés en France. Dans plus de la moitié des pays de l'UE plus de 3 licences GSM sont en exploitation et les MVNO²⁸ sont autorisés dans certains : la concurrence est plus animée. Pourtant, en termes de prix, les paniers OCDE correspondant aux utilisateurs intensifs et aux utilisateurs moyens placent la France dans les pays les moins chers de l'OCDE.²⁹ Cependant, dans la plupart des marchés européens, le segment à plus forte croissance du marché du mobile est généralement celui des cartes prépayées et les prix pratiqués en France pour les petits utilisateurs (qui recourent essentiellement aux cartes prépayées) sont relativement élevés (la France occupe la 15^e place du classement de l'OCDE pour les tarifs mobiles pour petits utilisateurs). Outre ces tarifs plus élevés, la période de validité des cartes prépayées est courte (6 mois en France, contre 12 aux Pays-Bas). Pour ces raisons, le pourcentage des clients du mobile qui utilisent des cartes prépayées est très faible (48.8% en 2001, comparé à une moyenne européenne de 61%)³⁰.

Il est souvent souligné que les différentes définitions quant à la mesure des abonnés, notamment en ce qui concerne la prise en compte des clients inactifs peuvent créer des différences dans les comparaisons internationales. Cependant certains régulateurs comme OFTEL prennent en compte les comptes inactifs. De plus, la plupart des données disponibles proviennent des opérateurs qui publient leurs données pour les institutions financières ou pour les besoins réglementaires d'institutions comme la SEC américaine, ce qui nous pousse à croire que des précautions suffisantes sont prises pour assurer la véracité de ces données. Quelle que soit les circonstances, aucun problème de mesure ne pourrait modifier le taux de pénétration de beaucoup, du moins pas suffisamment pour expliquer la différence importante qui existe entre le taux de pénétration français et la moyenne européenne. Un facteur explicatif plus important pourrait être que certains utilisateurs de mobile possèdent deux cartes SIM dans certains pays de l'UE, afin de bénéficier des différences de tarifs pour les appels sur le même réseau. Une étude réalisée au Royaume-Uni par l'OFTEL en 2001, montre que des pays comme l'Italie et la Finlande avaient respectivement 13% et 7% de clients ayant deux cartes SIM³¹. D'autres données non-publiées, semblent indiquées que ces pourcentages ont

augmenté depuis, bien qu'en France l'utilisation de deux cartes SIM reste peu élevée. D'autres raisons pourraient inclure un faible taux de pénétration dans la tranche d'âge 5-14 ans en France en comparaison avec d'autres pays.

Jusqu'à une date récente, le régulateur n'a pas fait suffisamment pour intensifier la concurrence et stimuler la croissance du marché du mobile. Ce n'est pas parce qu'un nouveau service connaît des taux de croissance soutenus que la concurrence est vivace. L'absence de pouvoirs confiés à l'ART dans certains domaines et notamment en ce qui a trait à la protection des consommateurs, est bien illustrée par le fait que, malgré les plaintes des organisations de consommateurs concernant la structure tarifaire des communications mobiles (tarification à la minute la première minute, puis par incréments de 30 secondes, alors que la communication a pu ne durer que quelques secondes), aucune mesure n'a pu être prise. Finalement, une organisation de consommateurs privée (Union fédérale des consommateurs) a poursuivi les trois opérateurs en justice et a obtenu que les opérateurs soient tenus d'appliquer la tarification à la seconde (après un premier palier indivisible).³²

Cependant, l'autorité de régulation a depuis adopté une approche très positive dans le secteur, en imposant une baisse des tarifs des communications fixes vers mobiles, important point de mécontentement pour les utilisateurs et les opérateurs de téléphonie fixe. Ces frais de terminaison d'appels vont baisser de 40% sur trois ans. De plus, conformément aux directives de l'UE, l'autorité de régulation a introduit la portabilité du numéro mobile à compter du 30 juin 2003.

Suite aux réclamations d'un certain nombre de communes en France non couvertes par le mobile, le gouvernement a pris l'initiative fin 2002 d'allouer 44 millions d'euros aux opérateurs mobiles pour qu'ils investissent dans 1 200 antennes relais afin de couvrir 1 500 communes situées dans des zones sans desserte mobile.

Étant donné le fait que seules trois licences de mobile troisième génération ont été attribuées (voir *infra.*), la concurrence dans le secteur ne sera probablement pas aussi dynamique que dans d'autres pays, ce qui devrait pousser l'autorité de régulation à réexaminer ses politiques dans ce segment afin de déterminer s'il conviendrait de prendre d'autres initiatives.

1.2.4 Les réseaux de télévision par câble

Le secteur de la télévision par câble est peu implanté en France. Il est régi par un cadre archaïque peu propice à l'apparition de la concurrence et à la création d'une seconde infrastructure de taille à concurrencer le réseau public commuté (RTPC). Les câblo-opérateurs sont soumis à un régime assez restrictif. Ils ne peuvent pas avoir de zone exclusive de plus de huit millions d'habitants ce qui limite la possibilité de fusions entre opérateurs. Les câblo-opérateurs signent des conventions d'exploitation d'une durée de 20 à 30 ans avec les municipalités, après quoi la municipalité peut récupérer le réseau câblé.³³ De plus, France Télécom qui est déjà l'opérateur historique du RTPC, est un acteur important dans le secteur du câble.

La France compte environ 840 câblo-opérateurs détenteurs de licences, mais près de 90% du marché est déjà contrôlé par cinq d'entre eux.³⁴ Le tiers seulement des foyers sont raccordables, alors que la moyenne OCDE est de près de 59% ; seulement 1.8% des abonnés à la télévision câble sont aussi abonnés à des services de téléphonie par câble, et 8% à l'Internet par câble. France Télécom est le premier détenteur de l'infrastructure de télévision par câble en France. Le principal véhicule de la société pour la télévision par câble est France Télécom Câble (FTC), qui offre ses services directement aux abonnés. France Télécom est aussi propriétaire de la majeure partie du réseau câblé qu'utilise Numéricable. France Télécom est aussi actionnaire minoritaire de Noos, qui offre des services par câble à l'aide de son propre réseau et d'infrastructures de France Télécom. Cette participation provient de la rétrocession d'actions Noos

antérieurement détenues par l'opérateur britannique NTL après la restructuration créancière de ce dernier. Noos, NC Numericable et France Télécom Câble sont les trois principaux fournisseurs de télévision par câble en France.

1.2.5 *Le marché Internet*

En France, 28% des foyers environ possèdent une connexion Internet.³⁵ Sur le marché Internet, le nombre d'abonnés raccordés par liaison téléphonique est estimé à 7,2 millions et le nombre des internautes à haut débit à 2.3 millions (septembre 2003).³⁶ Comparée aux autres pays de l'OCDE, la France accuse un certain retard dans la diffusion de l'Internet, avec 11.8 internautes pour 100 habitants en 2001, pour une moyenne OCDE de 18.7. Il en est de même du haut débit, dont ne profitaient fin 2003 que 6.2 personnes pour 100 habitants en France, alors que la moyenne OCDE était de 7.3, ce qui plaçait l'hexagone en 14^e position. L'opérateur historique installe de nouveaux équipements (DSLAM) dans les répartiteurs d'abonnés comprenant 1000 lignes ou plus, et on peut prévoir que fin 2003, 80% des lignes seront en mesure d'offrir l'accès large bande par ADSL, et fin 2005 ce sera le cas de 90% des lignes.

Le marché de l'accès commuté à l'Internet est dominé par Wanadoo, le fournisseur Internet de France Télécom, qui contrôle un peu plus du tiers du marché. Viennent ensuite AOL-Compuserve à 21% et Tiscali à 14%. Sur le marché large bande, Wanadoo détient une position dominante dans le marché du détail avec une part de marché de 57%

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les tarifs Internet par réseau commuté baissent rapidement et les clients abandonnent ce mode d'accès pour le large bande. Cela se traduit par une baisse des revenus de l'accès Internet par réseau commuté. Les revenus du haut débit progressent rapidement, mais cette croissance ne suffit pas à soutenir le rythme de croissance du chiffre d'affaires qui caractérisait le marché Internet par le passé.³⁷

1.2.6 *Boucle locale radio (BLR)*

En France comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, on comptait beaucoup sur les réseaux et services de la BLR pour concurrencer l'opérateur historique dans le marché du RTPC. Le ministère avait décidé d'offrir deux licences (à 3.5 et 26 GHz) de couverture nationale et deux licences régionales pour chacune 22 régions de France métropolitaine, soit 44 licences dans la bande à 26 GHz. Les licences de la BLR ont été attribuées sur dossier (« concours de beauté ») durant le 2^e semestre 2000. Les lauréats étaient : Altitude (couverture régionale) ; Belgacom France (couverture régionale), rachetée par LDCOM en 2002 ; BLR Services (licence régionale) rachetée par LDCOM à la fin 2001 ; Broadnet France (licence régionale) ; FirstMark Communications (licence nationale) ; Squadran (licence nationale) rachetée par LDCOM en 2001 ; Landtel France (licence régionale). Six des licences attribuées ont été déclinées et plusieurs lauréats ont été rachetés par des acteurs plus importants peu de temps après l'attribution des licences. En décembre 2000, les pouvoirs publics ont attribué les licences refusées par les gagnants de la première procédure de sélection. Les premiers services commerciaux ont été ouverts dans un petit nombre de grandes villes en mai 2001. Il semble que le déploiement ait été pénalisé par le contexte économique défavorable ; le secteur a en outre déjà connu quelques problèmes financiers lorsque l'un des deux détenteurs de licences nationales a déclaré faillite. Par ailleurs, deux des détenteurs de licences dans plusieurs régions n'ont pas respecté leur calendrier de déploiement, et se sont vu suspendre partiellement leurs licences. Il reste que plus de 20 vastes zones urbaines sont déjà couvertes ou partiellement couvertes par des opérateurs BLR. L'approbation du transfert des licences par l'autorité de régulation indique qu'elle était alors disposée à prendre en compte les difficultés de ce secteur et de cette technologie.

La BLR n'a donc connu jusqu'à présent qu'un succès mitigé. En décembre 2002, 870 lignes d'accès BLR étaient utilisées. Cet échec relatif se retrouve dans d'autres pays de l'OCDE et n'est donc pas nécessairement le fait du cadre réglementaire ou des politiques publiques.

2. Les structures réglementaires et leur réforme

2.1 Institutions et processus de réglementation

La loi de 1996 sur les télécommunications, portant amendement de l'article L.32 du Code des postes et télécommunications, établissait le cadre d'un marché de télécommunications concurrentiel. Cette loi instituait un organisme de réglementation indépendant et renforçait les pouvoirs de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications (organe consultatif du ministère).

2.1.1 L'Autorité de régulation des télécommunications

L'Autorité de régulation des télécommunications (ART) a été instituée par la loi de 1996 sur les télécommunications le 5 janvier 1997. L'ART fut le premier organisme de régulation sectorielle doté de pouvoirs techniques et économiques. Elle est dirigée par une Commission de cinq membres non renouvelables et non révocables nommés pour un mandat non renouvelable de 6 ans. Le président et deux membres sont nommés par le Président de la République et les deux autres membres le sont respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat. Les membres sont renouvelés par tiers tous les deux ans. L'organisme de régulation est tenu de publier un rapport annuel soumis au gouvernement et au Parlement. Les opérateurs titulaires de licences doivent lui communiquer des informations statistiques sur l'utilisation de leurs services, la zone de couverture et les moyens d'accès.

Si la loi prévoit que l'ART sera financée par les revenus des taxes et les sommes versées par les opérateurs au titre des licences et d'autres ressources, complétées si nécessaire par une dotation de l'État, il en est tout autrement en réalité. Quand le Parlement a voté le premier budget de l'ART, il a été décidé que le budget de l'organisme de régulation devait venir exclusivement du budget de l'État.

L'ART exerce des compétences partagées avec le Ministre chargé des télécommunications (Le Ministre délégué à l'industrie, auprès du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie). On trouvera dans l'encadré 3 les responsabilités de l'ART, telles qu'elles sont énoncées dans la loi. C'est le Ministre qui rédige les projets de loi et les décrets mais il sollicite les avis de l'organisme de régulation dans ses domaines de compétence. Ces avis sont rendus publics. C'est aussi le Ministère qui attribue les licences mais l'instruction des demandes est assurée par l'ART qui fait une recommandation au Ministre. Les conditions attachées à une licence sont à la base de la proposition avancée par l'ART, et les modalités et conditions nécessaires pour distribuer les licences dans le cas du mobile ou des services sans fil requièrent une opinion de l'organisme de régulation. Il existe aussi une responsabilité partagée dans le domaine du service universel : l'Autorité analyse le coût du service universel et propose le montant de la contribution demandée à chaque opérateur, mais la décision finale est prise par le Ministre.

La loi limite les pouvoirs de l'ART, en ce que les décisions prises en application de l'article 36-6 de la loi (concernant les obligations liées à l'exploitation des réseaux et des services, l'interconnexion, l'interopérabilité et les conditions d'établissement des réseaux) nécessitent l'approbation du Ministre avant d'être publiées au Journal officiel. Il s'agit d'une limitation de sa liberté d'agir, puisqu'une autorisation est nécessaire pour que ses décisions soient validées. En outre, l'ART ne peut tenter une action de sa propre initiative pour promouvoir la concurrence sur le marché que si elle est saisie pour statuer sur un litige. L'ART n'a, par exemple, pas pu intervenir au sujet des conditions tarifaires et techniques du dégroupage, sauf dans le cadre d'une procédure de règlement d'un différend spécifique.

L'autorité de régulation a le droit d'imposer des sanctions : suspension totale ou partielle d'une licence, amendes (jusqu'à concurrence de 3% du chiffre d'affaires, 5% en cas de récidive). Elle a jusqu'à présent fait usage de ce pouvoir de sanction que rarement, par exemple en 2002, FT eu une amende de 5 millions d'Euros pour ne pas avoir mis en vigueur une décision réglementaire prise en 2000 à la suite d'un règlement de conflit à propos d'une procédure. L'ART n'a pas toujours eu suffisamment de pouvoirs pour veiller à la bonne application de ses décisions. Elle a plutôt été contrainte à uniquement réagir aux plaintes. Il est vrai que le régulateur ne peut infliger d'amendes pour retard de mise à disposition notamment pour les lignes louées. Cela a rendu plus difficile de mettre en œuvre et d'imposer les ententes sur le niveau des services à l'opérateur historique. La transposition du nouveau cadre européen en droit français lui permettra de disposer d'un pouvoir d'astreinte, ce qui devrait rendre plus efficace l'application de ses décisions.

L'ART bénéficie d'un droit de recueil d'informations pour vérifier la mise en œuvre de ses décisions. Elle dispose de pouvoirs d'investigation.

La loi existante prévoit que les consommateurs peuvent obtenir une compensation si les critères de qualité du service ne sont pas satisfaits. A la différence de pays comme le Royaume-Uni et le Canada, où la défense du consommateur est considérée comme un objectif prioritaire – en fait comme le premier objectif de la réglementation – la législation française est relativement peu soucieuse des droits des consommateurs. ART n'a pas suffisamment de pouvoir pour donner gain de cause aux consommateurs et cela se reflète également dans le faible montant des ressources affectées par le régulateur aux questions de bien-être du consommateur.

Les décisions de l'ART sont susceptibles de procédures de recours sur la forme comme sur le fond. Par exemple, en février 2002, la Cour d'appel de Paris a réexaminé une décision de l'ART concernant la facturation pour le compte de tiers. La Cour, estimant qu'il pouvait y avoir une erreur sur le fond de la décision, a nommé un expert extérieur pour examiner cette décision.

Dans la plupart des cas, le Ministre a suivi les recommandations de l'ART, mais il n'est pas tenu de le faire dans le domaine des compétences partagées. Toutefois, l'ART peut donner des avis, ce qui a été notamment le cas en matière de licences 3G, où l'ART avait recommandé un niveau de paiement pour les licences 3G bien plus bas que celui demandé par le gouvernement. Un autre exemple est celui où l'ART s'était prononcée contre le tarif proposé par France Télécom pour connecter les établissements scolaires à l'Internet. L'État n'avait alors pas suivi l'avis de l'autorité.

L'ART, en tant qu'organisme de régulation, devrait être investi de pouvoirs suffisants pour prendre des mesures lorsqu'elle le juge souhaitable pour créer des conditions plus favorables à la concurrence. Or, elle ne semble pas bénéficier de l'autonomie d'action nécessaire.

L'ART est constamment critiquée sur son approche en matière de résolution des litiges, mais il semble que le vrai problème réside plutôt dans le nombre de recours déposés contre des décisions de l'ART, dans l'impuissance de l'autorité à les faire appliquer, et dans sa réticence à prononcer des sanctions lorsqu'elles ne sont pas respectées. Signe des difficultés de l'ART, la date de l'adoption et de la publication du catalogue d'interconnexion de l'opérateur historique. Le millésime 2001 avait été publié dès le mois d'octobre de l'année précédente, mais ce calendrier n'a pas été respecté pour le catalogue 2002, et selon les nouveaux entrants n'a pas permis à l'ART de négocier des modifications à cette offre avec France Telecom dans de bonnes conditions. La mise en œuvre de certains éléments du catalogue 2001 avait posé problème, comme la présélection du transporteur pour les communications locales et le système FRIACO (Flat Rate Internet Access Call Origination) dans lequel les opérateurs versent une somme forfaitaire fonction de la capacité souhaitée à l'opérateur historique pour utiliser une partie de son réseau, mais l'ART souhaitait au moins affirmer son attachement à ces services et les inclure dans l'offre. En matière d'interconnexion, l'ART possède de fait des pouvoirs quasi-judiciaires pour résoudre les conflits dès lors que l'une au moins des parties en cause a demandé l'intervention de l'autorité de régulation.

Selon les nouveaux entrants, l'ART n'utilise pas pleinement les pouvoirs dont elle dispose (par exemple en imposant des sanctions, en saisissant le Conseil de la concurrence, ou s'assurant que ses décisions sont appliquées dans leur totalité et dans les délais prévus). A cet égard, l'absence totale de sanctions appliquées à l'opérateur historique malgré les retards dans l'application de l'interconnexion pose problème. La difficulté tient partiellement au fait que les dispositions concernant les délais sont imprécises, puisqu'elles parlent de délais « moyens », sans calendrier fixe.

L'ART émet régulièrement des suggestions dans son rapport annuel pour améliorer le cadre réglementaire. Elle devrait cependant procéder plus régulièrement (peut-être trimestriellement) à des examens plus complets et systématiques du cadre réglementaire avec l'objectif de déterminer s'il peut être assoupli.

L'ART a compétence pour demander des informations aux opérateurs concernant leurs activités sur les marchés et tous les accords d'interconnexion doivent lui être communiqués.

Les effectifs de l'ART se montent au 1^{er} janvier 2003 à 150 personnes, et elle dispose d'un budget de 16.10 millions d'euros.

Encadré 3. Principales responsabilités de l'ART dans la régulation du secteur des télécommunications

- Accorde les autorisations aux réseaux indépendants pour des groupes fermés d'utilisateurs.
- Peut sanctionner les opérateurs ne respectant pas les impératifs législatifs ou réglementaires, notamment en suspendant définitivement ou temporairement les licences ou en appliquant des amendes pouvant aller jusqu'à 5% du chiffre d'affaires en cas de récidive.
- Fixe les réglementations pour les droits et obligations liés à l'exploitation de différents types de réseaux et de services.
- Détermine les dispositions applicables aux conditions techniques et financières régissant l'interconnexion.
- Établit les règles techniques nécessaires pour assurer l'interopérabilité, l'utilisation efficiente des fréquences du spectre radio et des numéros de téléphone.
- Examine les demandes de licence pour le compte du Ministre.
- Veille à l'application par les détenteurs de licences de leurs obligations découlant de la loi et des dispositions réglementaires, et sanctionne les manquements à ces conditions.
- Propose au Ministre le montant de la contribution au financement du service universel et supervise les mécanismes de financement.
- Attribue les fréquences et les ressources de numérotation aux opérateurs.
- Établit une liste d'opérateurs « puissants » après avoir recueilli l'opinion de l'autorité de concurrence.
- Approuve l'offre d'interconnexion des opérateurs « puissants ».
- Assume la responsabilité du règlement des litiges liés à l'interconnexion et aux conditions d'accès aux réseaux.
- Assume la responsabilité du règlement des différends concernant le partage des droits de passage.
- Peut être appelée par des entreprises, des associations ou des particuliers à jouer le rôle de conciliateur en cas de litige.

L'autorité de régulation s'est vue reprocher par plusieurs nouveaux entrants de ne pas prendre l'initiative lorsque c'était nécessaire mais d'attendre qu'une plainte soit déposée. Cette passivité apparente risque d'affaiblir l'institution. Récemment toutefois, notamment avec le Wi-Fi, l'ART a démontré qu'elle pouvait agir promptement et avec diligence lorsqu'elle le souhaitait.

Outre son rapport annuel, l'ART publie un certain nombre d'études sur le marché des télécommunications. Il s'agit notamment du rapport sur les télécommunications mobiles (3 par an) et sur le dégroupage (2 par an). Toutefois, le marché des télécommunications fixes publiques (avec la téléphonie) étant le plus important en volume, et le plus concerné par l'obligation de service universel, il serait souhaitable que l'autorité consacre au suivi de la concurrence dans ce marché plus de ressources qu'elle ne le fait actuellement.

La nouvelle loi devrait renforcer les pouvoirs de l'ART. En particulier, l'autorité sera en mesure de définir les marchés pertinents et de déterminer les opérateurs qui sont dominants sur ces marchés (l'avis du Conseil de la concurrence est requis à cette fin). L'ART pourra en outre fixer les obligations imposées aux opérateurs. Le nouveau projet de loi (voir Encadré 4) modifie les rôles respectifs du Ministère et de l'ART. La responsabilité conjointe ne subsistera que sur la question du service universel, où l'autorité de régulation déterminera toujours le coût du service universel, mais la désignation des opérateurs qui assureront ce service universel – à partir des candidatures reçues – sera du ressort du Ministère. Dans les autres domaines, la responsabilité reviendra à l'autorité de régulation, mais dans un cadre réglementaire modifié (plus d'attribution de licences). L'autorité de régulation aura également un pouvoir d'enquête et disposera du pouvoir d'injonction.

2.1.2 *La Commission supérieure du service public des postes et télécommunications*

La Commission supérieure du service public des postes et télécommunications (CSSPPT) a été créée en 1990 pour jouer le rôle d'organe consultatif auprès du Ministère pour tout ce qui concerne le secteur des télécommunications, et en particulier le service public et le service universel. Les ministres y font appel plus généralement pour donner des avis sur les projets de loi qu'ils déposent.³⁸ La CSSPPT se compose de 17 membres : sept membres nommés par l'Assemblée nationale et sept par le Sénat élus par leur pairs, ainsi que trois experts nommés par le Ministre chargé des télécommunications. Les avis de la CSSPPT sont publics. Son principal rôle est de veiller au respect des principes du service public, en particulier le service universel.

La CSSPPT peut soumettre des suggestions et des recommandations au Ministre et peut être consultée par l'autorité de régulation et par les commissions parlementaires. La CSSPPT peut également appeler l'autorité de régulation à intervenir « en matière de contrôle et de sanction du respect, par les opérateurs, des obligations de service public et service universel ... » (article 3). Elle peut aussi demander au Ministre chargé des télécommunications d'entreprendre toute étude ou enquête concernant La Poste ou France Télécom. Dans ce cadre, elle est dotée de larges pouvoirs d'investigation, dont elle peut user si elle le juge nécessaire.

En tant qu'organisme consultatif, la Commission devrait avoir une composition plus variée. En particulier, au vu de son rôle primordial sur le service universel, il serait utile que des représentants de consommateurs participent en tant qu'experts aux débats de la CSSPPT.

2.1.3 *Le Ministre chargé des télécommunications*

La responsabilité de la politique des télécommunications incombe au Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, plus précisément à la Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (DiGITIP). Les questions de concurrence et de consommation dans le secteur des télécommunications relèvent de la compétence de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) qui est sous l'autorité du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. La DGCCRF est **une autorité de concurrence qui dispose de pouvoirs d'investigation**. Pour les questions relatives à la concurrence, elle saisit le Conseil de la concurrence par délégation du Ministre, intervient dans les procédures ouvertes devant le Conseil et peut effectuer des enquêtes pour son compte.

2.1.4. *Le Conseil de la concurrence*

Le Conseil de la concurrence, l'autorité française de la concurrence qui est une autorité indépendante et comme l'ART, possède des compétences en matière de télécommunications. Ces deux instances coopèrent à titre officiel et de manière informelle. Par ailleurs, dans un certain nombre de domaines, l'ART est tenue de consulter le Conseil de la concurrence, par exemple pour établir de la liste des opérateurs possédant une puissance de marché significative.

Quelques opérateurs ont posé la question de savoir si les recours contre les décisions de l'ART et celles du Conseil de la concurrence doivent être déposés auprès des mêmes instances. Actuellement, les recours contre les décisions de l'ART sont déposés auprès du Conseil d'État, ceux relatifs aux règlements des différends peuvent être contestés devant la Cour d'appel de Paris, comme dans le cas du Conseil de la concurrence. Pour les décisions de l'ART, les deux instances ont compétence sur le fond. Les décisions de l'autorité de régulation restent exécutoires sauf si la juridiction d'appel en décide autrement.

2.1.5. *L'Agence nationale des fréquences*

L'Agence nationale des fréquences (ANFR) a été instituée par la loi sur les télécommunications de 1996, par le regroupement de plusieurs administrations actives dans les questions de fréquences. Elle est chargée de la planification, de la surveillance et de la coordination de l'usage des fréquences en France. Toutefois, différents ministères et autorités d'allocation de fréquences notamment les autorités de régulation de l'audiovisuel et des télécommunications, sont responsables de la gestion au sens strict des bandes de fréquences attribuées. L'ART est chargée de facturer le prix des licences et les taxes administratives.

2.1.6. *Le Conseil supérieur de l'audiovisuel*

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), institué en 1989, est une agence indépendante responsable du secteur de l'audiovisuel en France. Il gère et affecte les ressources en fréquences pour la radiodiffusion sonore et télévisée, attribuant les licences aux stations de radio et de télévision, y compris pour le câble et le satellite. Il détermine les réglementations applicables aux stations de radio et de télévision par câble et par satellite. Il publie également des avis sur les législations en matière d'audiovisuel. Le CSA nomme également les présidents des chaînes de télévision et des radios publiques.

2.1.7. *La Commission européenne*

En tant qu'État membre de l'UE, la France doit mettre en œuvre la législation de l'Union dans son droit national³⁹. En février 2002, la CE a adopté des mesures législatives se composant d'une Directive générale (Directive 2002/21/EC) relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre »). Face à la nécessité de tenir compte des avancées en matière de « convergence », ce nouveau cadre couvre l'ensemble des réseaux et services de communications électroniques. La directive cadre stipule que la définition des marchés doit être établie conformément aux principes du droit de la concurrence et a pour vocation de faire disparaître graduellement la réglementation antérieure d'application sectorielle à mesure que la concurrence se développe. Les pays membres de l'UE étaient tenus de mettre en œuvre la Directive cadre⁴⁰ dans leur droit national dans les 15 mois suivant son adoption, c'est-à-dire avant juillet 2003.

- Fourniture en gros d'accès (et d'accès partagé) avec dégroupage des équipements et des services sur paire torsadée.
- Fourniture en gros d'accès large bande (notamment accès « bit-stream »).

- Fourniture en gros de segments de terminaison de lignes d'abonnés (jusque et y compris à 2Mb/s, comme indiqué dans la directive Service universel⁴¹).
- Fourniture en gros de terminaisons d'appels sur les réseaux mobiles.

2.2. *Régime des licences*

En France, les licences sont délivrées aux opérateurs de télécommunications publiques commutés en général pour une durée de 15 ans. Elles ne peuvent être refusées que dans la mesure requise par la sauvegarde de l'ordre public ou des besoins de la défense ou de la sécurité publique, par les contraintes techniques inhérentes à la disponibilité des fréquences, ou lorsque l'autorité de régulation juge que le demandeur n'a pas la capacité technique ou financière de faire face durablement aux obligations résultant des conditions d'exercice de son activité. Les opérateurs titulaires de licences doivent satisfaire un certain nombre de conditions énoncées dans l'article 33-1 de la loi sur les télécommunications. Le Ministère accorde les licences après recommandation de l'autorité de régulation. D'après l'ART, ses recommandations ont toujours été prises en compte par le Ministère. On considère en France qu'il y a une distinction entre une autorisation à fournir des réseaux ou des services au niveau local ou couvrant un certain nombre de zones locales, et une autorisation à fournir des réseaux ou des services au niveau national.

Les frais liés aux licences concernant le RTPC sont très élevés en France, que ce soit pour le paiement initial (forfaitaire) ou pour les redevances annuelles. En 2002, par exemple, un opérateur du RTPC desservant plus de 5 zones devait acquitter un montant initial de EUR 304 897, auquel s'ajoute une redevance annuelle de EUR 152 449.⁴² Ces montants représentent beaucoup plus que les frais administratifs de délivrance et de gestion des licences.

On peut penser que le niveau du ticket d'entrée a eu un impact négatif sur le nombre d'opérateurs de téléphonie, qui est relativement bas en France par rapport à d'autres pays de l'UE de population et d'étendue géographique moindres. Par exemple, d'après le 8^e Rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications, la France comptait en 2002 45 opérateurs de télécommunications publiques assurant des services de téléphonie vocale, contre 68 en Allemagne, 85 en Italie et 227 au Royaume-Uni. La France conserve également un système par zones dans ses licences (couverture locale et longue distance) alors que c'est inutile. Avec les difficultés économiques que traverse le secteur des télécommunications, le nombre d'opérateurs a baissé depuis l'an dernier.

La procédure des licences n'est pas considérée comme représentant un obstacle à l'entrée ; il n'y a pourtant pas de raison de conserver une procédure d'entrée aussi « lourde » avec ce système de licences. Le projet de loi – quand il sera en vigueur – sera conforme aux directives de l'UE et supprimera la licence individuelle au profit d'un système d'autorisations. A l'heure actuelle, nous ne savons pas si l'autorisation fera la différence entre les opérateurs de réseaux régionaux et nationaux. Le niveau des frais devrait être ramené à des proportions plus raisonnables, reflétant véritablement les frais administratifs au lieu d'être prélevé comme un quasi-impôt sur les opérateurs. Le Ministre délégué à l'industrie et l'Autorité de régulation des télécommunications seront conduits à ne pas exiger des opérateurs l'obtention d'une autorisation individuelle à compter du 25 juillet 2003, une telle obligation étant contraire à l'objectif de la directive " autorisation ". Une telle démarche s'applique également aux opérateurs ayant déposé, avant le 25 juillet, une demande d'autorisation dont l'instruction se poursuivrait au-delà de cette date : dans ce cas, même si l'instruction a eu lieu, aucune autorisation individuelle ne sera délivrée, ce qui signifie que la taxe de constitution de dossier ne pourra être réclamée à l'opérateur.

Du fait de leur licence, les opérateurs de télécommunications publiques sont tenus de consacrer un certain pourcentage de leurs investissements à la recherche-développement dans le secteur des télécommunications. Cette obligation pourrait apparaître superflue et discriminatoire par rapport à d'autres industries. Bien qu'elle soit prévue par les directives européennes, la responsabilité de soutenir les tarifs sociaux (alors que ce devrait être du ressort de l'État), est considérée comme également injuste par les opérateurs comme celle de poursuivre des objectifs de développement industriel. Il faudrait supprimer ces dispositions.

2.3. Restrictions concernant les activités et la participation au capital

Il n'existe pas en France de restrictions concernant les activités ou la participation au capital des opérateurs titulaires de licences. Toutefois, s'agissant des télécommunications mobiles, une licence ne peut être délivrée à une société dont plus de 20% du capital ou des droits de vote sont détenus directement ou indirectement par des étrangers. Les restrictions aux participations directes ne s'appliquent pas aux personnes physiques et morales de l'UE ou de l'Espace économique européen. En tant que telles ces restrictions ne sont pas considérées comme des obstacles à l'investissement. Le droit français des entreprises et les statuts de France Télécom prévoit des impératifs de notification pour les situations dans lesquelles un actionnaire ou un groupe d'actionnaires dépassent un certain seuil de participation au capital ou de droits de vote.

2.4. Régulation des tarifs

La régulation des tarifs est instaurée par l'article L.36-7 de la loi de 1996 sur les télécommunications. Elle s'applique aux services considérés comme relevant du service universel ainsi qu'à ceux pour lesquels l'autorité de régulation estime qu'il n'existe pas de concurrence sur le marché. Les services relevant du service universel sont : les abonnements aux lignes fixes ; les communications locales ; les communications longue distance ; les communications internationales ; les tarifs sociaux ; le service des renseignements ; les communications passées depuis une cabine publique. Pour ces services, plusieurs principes régissent l'établissement des tarifs : le caractère abordable, l'absence de discrimination géographique (péréquation géographique), l'absence de discrimination des prix et leur fixation en fonction des coûts. Actuellement les services considérés comme sans concurrence par l'autorité de régulation sont l'abonnement à une ligne fixe, les liaisons louées, le RNIS et les numéros spéciaux (vert, azur et indigo). Pour ces services, l'objectif de l'ART est de veiller à ce qu'il n'y ait pas forclusion par les prix ou resserrement stratégique des marges.⁴³ Dans les tarifs de détail soumis à homologation, il faut aussi inclure les formules tarifaires et les ristournes forfaitaires.⁴⁴

L'autorité de régulation doit rendre un avis au Ministère sur les tarifs soumis à régulation. Cet avis est nécessaire pour que ces tarifs puissent être homologués par le Ministère chargé des télécommunications et le Ministre chargé de l'économie. Seuls les tarifs de France Télécom sont concernés puisque, dans le marché de la téléphonie fixe, c'est le seul opérateur considéré comme « puissant », ou exerçant une influence significative sur le marché. Ces dernières années, de nouveaux entrants ont soulevé le problème du conflit d'intérêt potentiel existant du fait que le Ministère approuve les tarifs et supervise en même temps la participation de l'État dans le capital de l'opérateur historique. Toutefois, s'agissant de la proposition tarifaire, le Ministère s'est presque toujours conformé à l'avis de l'autorité de régulation : en 1998, le Ministère s'est écarté des recommandations et propositions de l'ART pour 5% des tarifs.⁴⁵ Il n'y a pas de donnée disponible pour d'autres années que 1998, on ne peut donc pas voir si cette année fût atypique ou non.

Il est arrivé que les tarifs proposés par l'opérateur soient approuvés par l'ART et homologués par le Ministère, mais fassent l'objet d'un recours de nouveaux entrants devant le Conseil de concurrence, suspendant l'entrée en vigueur des nouveaux tarifs. Lorsque la présélection du transporteur pour les

communications locales a été autorisée, l'opérateur historique a lancé un nouveau service combinant le prix des abonnements et des communications en un prix forfaitaire unique, il y avait un risque d'éviction. Le Conseil de la concurrence a demandé à France Télécom de suspendre son offre.

Le cadre en vigueur de régulation des tarifs permet à l'autorité de contrôler les prix de gros et les tarifs au détail pratiqués par les opérateurs exerçant une influence significative sur le marché. En 2003 comme les années précédentes, France Télécom a été considérée comme bénéficiant d'une telle position sur le marché de la téléphonie fixe et sur celui des liaisons louées. Les tarifs des liaisons louées sont inclus dans l'offre d'interconnexion (voir *infra*.) et sont soumis à la même procédure que pour la finalisation de l'offre d'interconnexion de téléphonie fixe. Le plafonnement d'un certain nombre de tarifs aurait l'avantage de donner plus de latitude à l'opérateur historique dans l'établissement de la tarification des services RTPC, et de réduire le risque de prix « administrés ». Pas grand-chose n'a été fait pour réduire la charge administrative liée à la réglementation et simplifier la régulation des tarifs. Par exemple, rien ne semble justifier la régulation des tarifs longue distance et internationaux. Un réexamen périodique du bien-fondé et de la congruence des réglementations aurait été utile dans le cadre d'une simplification de la réglementation. Il semble également peu justifié de recourir à une approche double de la régulation des tarifs. L'objectif de la régulation tarifaire est d'améliorer l'efficacité du marché, d'encourager une saine concurrence, de veiller à ce que le passage à un marché concurrentiel soit positif pour les consommateurs, ainsi que de faciliter le rééquilibrage tarifaire. L'autorité de régulation est la mieux placée pour poursuivre ces objectifs puisqu'elle a pour vocation de gérer la transition d'une situation de monopole à un marché concurrentiel. Il est important que l'autorité de régulation favorise la transparence autant qu'il est possible. Or, il reste beaucoup à faire dans ce domaine, notamment au niveau du contrôle des prix, et la méthode utilisée pour déterminer s'il y a ou non resserrement stratégique des marges pourrait être publiée et soumise à approbation.

Avec les modifications contenues dans le projet de loi mettant en œuvre les directives de l'UE, le système d'approbation des tarifs « à double détente » disparaît, laissant l'autorité de régulation seule à contrôler les tarifs. Dans six marchés du domaine des services de téléphonie et des liaisons louées haut débit, le contrôle des prix pourrait être maintenu par l'autorité de régulation après une analyse de ces marchés.⁴⁶ Il est également important que l'ART conserve les pleins pouvoirs pour décider quand et sous quelles circonstances, il doit prendre des actions afin de réguler les tarifs ou prendre la décision de s'abstenir de réguler les tarifs. Ceci devrait inclure, quand cela sera nécessaire, le contrôle des tarifs et en particulier la possibilité d'intervenir sur les tarifs des services dits 'innovants'. C'est précisément dans le domaine des nouveaux services que l'opérateur historique tente d'utiliser sa position de leader afin de contrôler le marché, et c'est dans ces domaines de croissance nouvelle que le régulateur doit être vigilant en terme de contrôle des tarifs.

C'est précisément dans le domaine des nouveaux services que l'opérateur historique tente d'utiliser sa position de leader afin de contrôler le marché, et c'est dans ces domaines de croissance nouvelle que le régulateur doit être vigilant en terme de contrôle des tarifs. Il est important de donner au régulateur les pleins pouvoirs pour décider quand et sous quelles circonstances, il doit prendre des actions afin de réguler les tarifs ou prendre la décision de s'abstenir de réguler les tarifs.

Le Projet de loi français pour la *Confiance dans l'économie numérique* introduit un article donnant la possibilité au consommateur d'opter pour une tarification à la seconde⁴⁷. Les structures ou pratiques de tarification devraient préférablement être laissées au marché ou au régulateur quand il y a des problèmes de concurrence ou de positions dominantes.

Rééquilibrage des tarifs en France

On dit que les tarifs sont « déséquilibrés » lorsque le prix de l'abonnement et les frais d'accès aux services (ou plus généralement le prix de l'accès) ne suffit pas à couvrir les coûts, lesquels peuvent être partiellement couverts par des bénéfices sur les communications. Le rééquilibrage des tarifs de télécommunications renvoie généralement au processus consistant à augmenter le montant des abonnements par rapport au prix des communications jusqu'à ce que les abonnements couvrent les coûts de fourniture de la ligne d'abonné – mesurés de manière appropriée, coût du capital compris. En France, le rééquilibrage tarifaire a été amorcé en 1994, avant l'ouverture à la concurrence du marché. Le montant de l'abonnement est passé progressivement de 6.86 euros par mois en 1995 à 13 euros par mois en 2002. On considère que dans l'ensemble ce rééquilibrage est achevé même si, étant donné la péréquation géographique des tarifs des abonnements, les coûts ne sont pas couverts dans toutes les régions. Les autorités françaises estiment que pour la période 1995-2001 le coût global du panier de communications a baissé de 12% pour les abonnés résidentiels et de 35% pour les entreprises⁴⁸.

Plusieurs autres pays européens se sont fixé des dates butoir pour le rééquilibrage de leurs tarifs et la suppression de tous les contrôles sur les prix de détail. Le but de cette stratégie est d'éviter que la pratique du contrôle des prix ne survive à son utilité. Ces contrôles pourraient être limités à quelques prix clé du marché en gros et aux prix de détail lorsqu'ils sont le seul moyen d'éviter les pratiques de resserrement stratégique des marges.

2.5. Régime d'accès

2.5.1 Interconnexion

75. En France, tous les opérateurs publics sont tenus de satisfaire les demandes d'interconnexion émanant d'autres opérateurs titulaires de licences. Les demandes raisonnables d'interconnexion ne peuvent être refusées, à moins que l'opérateur ne dispose pas d'une capacité suffisante. Un exemplaire de toutes les conventions d'interconnexion doit être communiqué au régulateur. Les opérateurs disposant d'une puissance significative sur le marché sont tenus de publier les conditions techniques et tarifaires de leur offre d'interconnexion, laquelle doit faire l'objet d'un agrément préalable par le régulateur. Leurs tarifs d'interconnexion doivent être orientés vers les coûts. Depuis 1999, une méthode basée sur les coûts incrémentaux à long terme est utilisée pour déterminer les redevances d'interconnexion de l'opérateur historique, conjointement avec des valeurs de références internationales.

76. Avant 2001, le régulateur ne pouvait intervenir dans les procédures d'interconnexion que s'il était saisi d'un litige. Cela limitait le rôle que celui-ci pouvait jouer. La Directive Interconnexion de la CE de 1999 stipule de fait que les autorités réglementaires nationales peuvent intervenir de leur propre initiative à tout moment (Article 9(2) de la Directive 97/33/CE). De plus, cette directive permet à la NRA de fixer pour la conclusion de conventions commerciales d'interconnexion des délais limites, au-delà desquels le régulateur peut intervenir. Les nouveaux entrants n'ont donc pas bénéficié de tous les avantages qui s'attachaient à cette directive pendant les trois premières années de concurrence sur le marché. Depuis, le régulateur a obtenu le pouvoir d'intervenir de sa propre initiative dans les procédures d'interconnexion. Les procédures de demande de règlement d'un litige étaient assez lourdes par le passé. Elles avaient également tendance à se prolonger. Ainsi, fin janvier 1999, Cegetel a demandé l'intervention de l'ART pour résoudre un différend dans des négociations d'interconnexion. La décision de l'ART a pris quatre mois et demi. Les litiges en matière d'interconnexion doivent être résolus conformément à l'article 9(5) de la Directive Interconnexion. Celle-ci a été transposée conformément au Règlement 6(6) des Réglementations sur les télécommunications (interconnexion) de 1997. Les litiges doivent être réglés d'une manière qui concilie de façon équitable les intérêts des différentes parties et prenne en compte un certain nombre d'autres critères tels que les intérêts des usagers, l'intérêt public, la position relative des parties sur le marché, l'encouragement de la concurrence, la disponibilité d'alternatives techniquement et commercialement viables à l'interconnexion demandée, etc.

L'offre d'interconnexion de référence (OIR) de France Télécom est présentée aux autres opérateurs sous forme provisoire pour commentaires, puis finalisée par l'ART et l'opérateur historique. L'OIR comprend une liste de tarifs et une offre technique (catalogue) définissant les conditions dans lesquelles les concurrents de l'opérateur historique peuvent s'interconnecter à son réseau. Les tarifs du catalogue doivent impérativement être orientés vers les coûts. La procédure d'approbation fait appel à un Comité de l'interconnexion, qui réunit tous les opérateurs intéressés, pour commenter le projet d'offre d'interconnexion de référence. Une fois que les autres opérateurs titulaires d'une licence ont pu apporter leur contribution, la finalisation de l'OIR fait l'objet de discussions entre l'ART et France Télécom. Cette dernière procédure a été critiquée par les nouveaux entrants car les négociations finales entre l'ART et France Télécom sont opaques. La transparence sera améliorée si ces négociations étaient ouvertes. Par le passé, les procédures de l'OIR prenaient relativement beaucoup de temps mais en 2003 l'ART s'est engagée à réduire la période à six semaines, après la présentation de l'OIR aux nouveaux entrants. De plus, l'ART devrait bénéficier du pouvoir de modifier directement l'offre d'interconnexion de référence de France Télécom, pouvoir dont elle aurait disposé précédemment si la directive communautaire sur l'interconnexion avait été intégralement transposée.

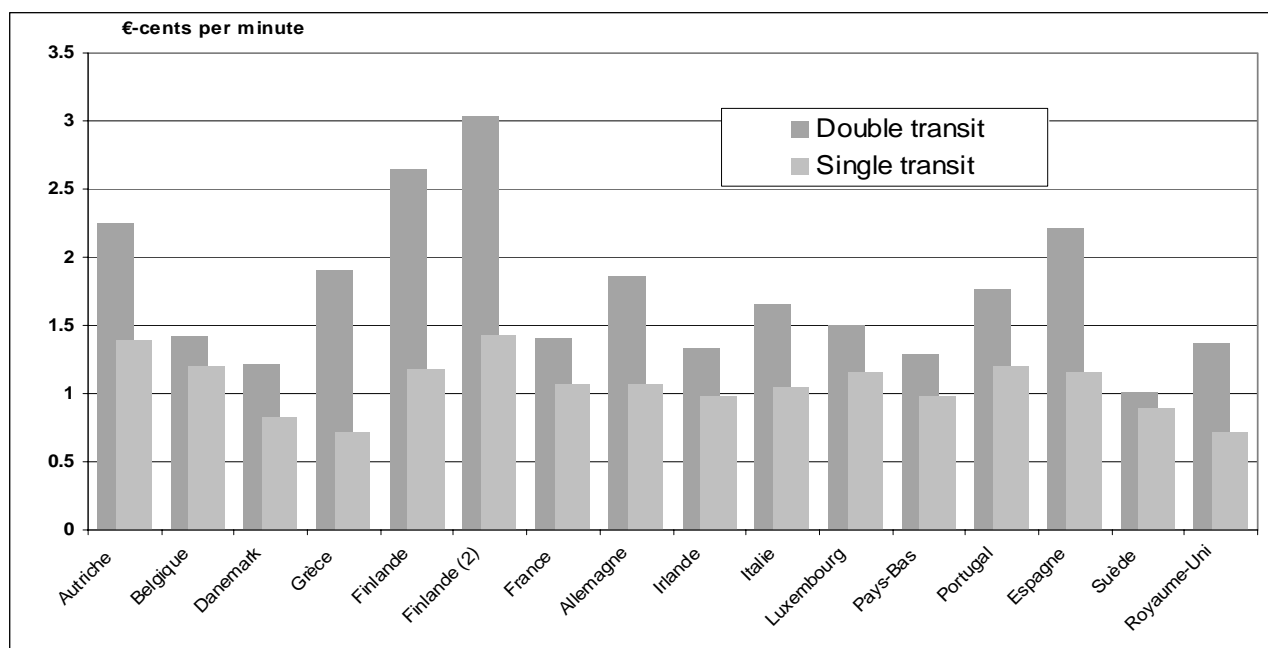
De façon générale, les tarifs d'interconnexion ont baissé au cours des dernières années. L'ART indique qu'en 2001 les tarifs d'interconnexion étaient inférieurs de 7,6 % à ceux de 2000 pour les opérateurs propriétaires d'installations et de 30,7 % pour les fournisseurs de services de téléphonie vocale au public. Du fait de ces réductions, la France est parmi les pays où les tarifs d'interconnexion sont équivalents à la moyenne de l'UE pour les transits simples (voir la Figure 1) et inférieurs à la moyenne de l'UE pour les transits doubles.

En France, ainsi que dans d'autres pays, les consommateurs utilisant les services Internet par accès commuté payaient sur la base d'une tarification à la minute. Les redevances de consommation pour l'accès Internet sur une longue durée étaient élevées. Les structures tarifaires de ces redevances reflétaient les coûts d'interconnexion qui étaient sur la base d'une tarification à la minute. Le régulateur britannique, OFTEL, a été le premier à introduire en 2001, l'interconnexion forfaitaire pour le trafic Internet (FRIACO). L'ART a réagi relativement rapidement en introduisant l'accès FRIACO dans le catalogue d'interconnexion de 2002, ce qui a permis d'importantes baisses de tarifs pour l'accès Internet à bas débit.

Liaisons louées

En février 2002, l'opérateur historique a été contraint d'ajouter les lignes louées d'interconnexion à son offre de référence. Un mécanisme a également été introduit pour permettre aux nouveaux entrants de remplacer leurs lignes louées existantes par des lignes louées d'interconnexion. L'ART estime que l'offre relative aux lignes louées d'interconnexion se traduira par une baisse moyenne d'environ 40 % pour les lignes louées.

Figure 1. Redevances d'interconnexion de référence, 2002



Source : CE, huitième rapport de la Commission sur la mise en oeuvre de la réglementation en matière de télécommunications.

Pour les liaisons louées à courte distance (2 à 5 Km), FT pratique les tarifs les plus élevés de l'Union européenne. C'est notamment le cas pour les circuits partiels à 2 Mbit/s et à 34 Mbit/s. En ce qui concerne les délais de mise en service, FT n'était pas l'opérateur dont les délais étaient les plus longs de l'Union européenne, mais il se situait en général au-dessus de la moyenne quant aux jours nécessaires pour la fourniture des circuits.

Un litige est apparu à propos de l'offre d'interconnexion 2002 du fait que certains nouveaux entrants prétendaient que malgré les baisses des tarifs de gros, il subsistait un effet de ciseau en raison des tarifs de détail pratiqués pour les liaisons louées.

A compter de 2003, la méthodologie applicable aux tarifs d'interconnexion reposera sur les coûts incrémentaux moyens à long terme. L'ART est la première autorité européenne de régulation à appliquer cette méthodologie au tarif des lignes louées.

Redevances d'interconnexion du réseau fixe vers les réseaux mobiles

De tout temps, les redevances d'interconnexion du réseau fixe vers les réseaux mobiles ont été élevées en France. L'ART a persuadé les trois opérateurs de mobiles de réduire volontairement leurs redevances de terminaison sur réseau mobile en 1999 et, suite à une plainte de MCI/WorldCom contre Orange, une réduction de 20 % a été imposée par l'ART à Orange⁴⁹. En juin 2001, l'ART a publié ses Lignes directrices relatives aux conditions tarifaires d'interconnexion des opérateurs mobiles puissants sur le marché national de l'interconnexion. Ceux-ci fixent les règles concernant l'orientation vers les coûts des tarifs d'interconnexion pour les opérateurs puissants désignés.

En novembre 2001, l'ART a contraint les deux opérateurs mobiles puissants à réduire leurs tarifs de 40 % sur une période de trois ans à partir de mars 2002. La façon dont le niveau de réduction a été déterminé n'est toutefois pas très claire. Une décision plus efficace aurait consisté à déterminer le tarif

orienté vers les coûts et à fixer un objectif pour parvenir à ce tarif. Un tarif orienté vers les coûts aurait également imposé l'application d'un modèle CMILT, comme pour l'interconnexion entre réseaux fixes⁵⁰. Néanmoins, par rapport à un certain nombre de régulateurs européens, le régulateur français a reconnu que la terminaison des appels mobiles était un service incontournable, et il a pris des mesures pour réduire sensiblement les tarifs sur un marché où il est relativement difficile d'introduire la concurrence. De nouvelles réductions doivent être opérées si la France veut atteindre les niveaux de tarifs optimaux.

Le Conseil de la concurrence examine également actuellement la question de la terminaison des appels fixes vers les mobiles et elle devrait publier sa décision courant 2004.

2.6. *Dégrouper la boucle locale*

L'instauration de la concurrence sur le marché de l'accès local a été l'un des principaux défis auxquels ont dû faire face les régulateurs du secteur des télécommunications dans toute la zone de l'OCDE. Le dégroupage de la boucle locale apparaissait pour la plupart des régulateurs comme un outil important pour permettre aux nouveaux entrants d'accéder directement aux abonnés. Plusieurs pays de l'UE ont introduit le dégroupage immédiatement après l'instauration de la concurrence en 1998, considérant qu'il s'agissait d'un élément de l'offre d'interconnexion de l'opérateur historique. Un certain nombre d'autres pays n'ont engagé le processus d'introduction du dégroupage qu'en 2000-2001. Les pressions pour l'introduction du dégroupage sont venues principalement du développement des services Internet à haut débit, et l'objectif principal de ces politiques de dégroupage a été de stimuler la concurrence sur les marchés du haut débit, plutôt que sur ceux de la téléphonie vocale. Toutefois, il est probable qu'avec le développement des services de téléphonie vocale utilisant le protocole IP (VOIP) dans les prochaines années, le dégroupage des lignes d'abonnés fixes encouragera la concurrence aussi bien sur le marché du haut débit DSL que sur celui de la téléphonie vocale.

Le Gouvernement français a présenté un projet d'amendement à la Loi sur les télécommunications d'avril 2000, pour permettre le dégroupage des lignes locales. Cet amendement a été par la suite retiré⁵¹. Le décret du 12 septembre 2000⁵² a intégré, mais non dans leur totalité, les exigences de la Directive de la CE sur le dégroupage dans le cadre juridique français en vigueur et imposé à l'opérateur d'offrir un accès à des boucles locales dégroupées à compter du 1^{er} janvier 2001. La Directive communautaire sur le dégroupage imposait à tous les opérateurs de réseau fixe disposant d'un pouvoir significatif sur le marché (SMP) de dégroupier leurs boucles locales⁵³ et elle imposait également le partage des lignes pour la fourniture de services DSL aux utilisateurs finals ainsi que le dégroupage total de la ligne en même temps que la fourniture aux autres fournisseurs de services d'un accès aux propres services ADSL des opérateurs SMP, à des fins de revente. Bien que dans sa recommandation sur le dégroupage, l'ART ait indiqué que l'offre devait être suffisamment dégroupée pour que les opérateurs puissent ne demander que les éléments de réseau dont ils avaient besoin⁵⁴, la question du dégroupage total n'était pas en pratique spécifiquement mentionnée. Le régulateur a également adopté des lignes directrices qui clarifiaient les principes de la tarification orientée vers les coûts, de même que l'utilisation de la méthodologie CMILT pour le calcul des prix de gros. Ces lignes directrices ne sont toutefois pas contraignantes.

L'introduction du dégroupage a été jugée très lente par les nouveaux entrants en France. Ceux-ci considèrent que les retards ont donné un avantage à Wanadoo, le FAI de l'opérateur historique, sur le marché du haut débit et ralenti la diffusion du haut débit en France. Le tableau 3 indique le calendrier du dégroupage en France. Toutefois, alors même que le dégroupage aurait dû être disponible à compter de janvier 2001, il n'a été effectivement disponible qu'à une date beaucoup plus tardive.

Les avantages de l'initiative sur un marché en évolution rapide comme celui du haut débit peuvent placer les nouveaux entrants dans une position sensiblement désavantagée et agir comme une barrière à l'entrée. Le FAI de l'opérateur historique, Wanadoo, a en un certain nombre d'occasions tiré avantage de

sa position de précurseur, et même si le Conseil de la concurrence a pris des mesures, il n'est pas certain que cela ait suffi pour éliminer ces avantages. Wanadoo, de fait, a commencé à vendre au public des accès DSL en 1999 mais il a été obligé par l'autorité de la concurrence de suspendre cette offre à la suite d'une plainte, en attendant que France Télécom mette en place une offre commerciale pour les autres fournisseurs d'accès Internet (FAI). Dans le prolongement de cette action, le Conseil de la concurrence a exigé en février 2000 de l'opérateur historique qu'il offre un dégroupage des services (bitstream) (appelé Option 3 en France) aux autres opérateurs de réseau fixe. Cela n'a été fait qu'en 2003.

En février 2002, le Conseil de la concurrence a contraint Wanadoo de suspendre les ventes de ses packs ADSL jusqu'à ce que France Télécom ait fourni à l'ensemble des FAI des informations sur les lignes d'abonnés pouvant accepter la technologie ADSL et sur les caractéristiques des modems compatibles avec les équipements ADSL, en même temps qu'il exigeait de l'opérateur historique qu'il fournisse des connexions aux FAI aux mêmes termes et conditions que ceux assurés à Wanadoo.

Par ailleurs, Wanadoo s'est engagé dans une pratique de tarifs de prédation qui a eu pour effet d'accroître sa part sur un marché en expansion rapide. Wanadoo a été récemment condamné à une amende⁵⁵ par la Commission européenne pour sa pratique de prix de prédation sur les services ADSL grand public en France. La CE a estimé que Wanadoo avait délibérément fixé les tarifs de ses produits à large bande à un niveau inférieur aux coûts pendant la période allant de fin 1999 à octobre 2002.

La part de marché de Wanadoo sur le marché DSL de détail est de l'ordre de 65 %, alors que France Télécom détient 100 % du marché DSL de gros (et une part indirecte importante sur le marché du modem câble, du fait de ses participations dans des câblo-opérateurs).

Tableau 3. Calendrier du dégroupage en France

1999	L'ART lance une consultation sur le développement de la concurrence locale
Octobre 1999	Publication d'une synthèse de la consultation publique
Février 2000	Réunion d'un groupe d'industriels présidée par l'ART pour déterminer les conditions techniques et tarifaires des boucles dégroupées
Juillet 2000	Lancement expérimental de dégroupage
Septembre 2000	Publication du décret sur le dégroupage
Janvier 2001	Le dégroupage entre en vigueur
Septembre 2001	Pas de ligne dégroupée disponible

Source : ART.

Les deux années qui ont suivi l'introduction du dégroupage en janvier 2001 ont été le théâtre de sérieux retards dans la fourniture de boucles dégroupées et dans l'instauration de la concurrence dans les services ADSL. Fin octobre 2001, seules un petit nombre de lignes avaient été dégroupées et il n'y avait pas d'exemple d'accès partagé. Le régulateur a dû durant cette année examiner quatre versions de l'offre de référence pour le dégroupages proposée par France Télécom et, outre ces retards au niveau de la tarification, un certain nombre de problèmes se sont posés dans la mise en place technique du dégroupage, notamment en matière de colocalisation (voir plus loin). Contrairement à la situation dans la plupart des pays de l'OCDE, il n'est pas nécessaire que l'offre de référence de France Télécom pour le dégroupage de la boucle locale soit approuvée ex ante par le régulateur, bien que l'ART s'assure que les prix sont orientés vers les coûts et il lui est arrivé de publier des décisions demandant des modifications de l'offre. L'incertitude sur le marché serait beaucoup plus grande si l'offre de référence était soumise à agrément.

Dans le contexte de la recommandation de la CE sur les marchés pertinents qui sera transposée en droit français avec la nouvelle loi, l'un des marchés définis comme à prendre en considération du point de vue de la position dominante est le marché à haut débit de gros, et il se pourrait donc que les prix de gros de l'opérateur soient soumis à un contrôle plus étroit. Dans ce contexte, il est important que l'ART commence dès que possible à procéder à un examen du marché tel que le prévoit la Directive, et si possible avant la promulgation de la loi. Elle a déjà envoyé aux opérateurs un questionnaire pour lequel la date limite de réponse a été fixée au 30 septembre 2003.⁵⁶

En France, comme dans d'autres pays de l'OCDE, l'opérateur historique utilise des tactiques dilatoires systématiques pour s'assurer d'un avantage sur le marché DSL et, de façon générale, pour retarder la pleine application du dégroupage. A son crédit, l'ART a pris un certain nombre d'initiatives en 2001 pour tenter de faciliter le dégroupage. Elle a notamment publié une injonction contraignant France Télécom à publier dans un délai raisonnable des informations sur la colocalisation. FT a également été contrainte de réviser son offre de référence et de fixer ses tarifs à des niveaux comparables à la moyenne dans l'UE. En avril 2001, l'ART est intervenu pour la troisième fois en menaçant France Télécom de sanctions financières et en imposant à l'opérateur de modifier une partie de son offre. France Télécom a par la suite fait appel de la décision de l'ART auprès du Conseil d'État, mais l'opérateur a été obligé de se plier aux décisions de l'ART. L'appel de France Télécom a été par la suite rejeté. En juin 2001, l'ART est intervenu de nouveau pour obliger France Télécom à se conformer pleinement à des décisions antérieures. Enfin, en juillet, France Télécom a publié une offre de référence révisée (la quatrième).

Un certain nombre de nouveaux entrants ont été mécontents de l'action de l'ART durant l'année 2001. Ils estimaient qu'elle n'avait pas prêté suffisamment attention au phénomène de « prix ciseaux » dont ils étaient victimes et que les questions liées à la colocalisation n'avaient pas été traitées de façon satisfaisante. Des plaintes par exemple avaient été déposées au motif que l'opérateur historique imposait un contrat type dont certaines dispositions sortaient du cadre des conditions obligatoires de l'offre de dégroupage de référence, comme le niveau de risque devant être assuré par le nouvel entrant pour la pose des câbles dans les locaux de colocalisation, ce qui augmentait sensiblement les coûts. De plus, mi-2001, France Télécom a demandé l'agrément d'un ensemble de tarifs promotionnels auxquels le régulateur a donné son accord à la condition que leur introduction soit retardée. Le Ministre a approuvé les tarifs mais il n'a pas entériné la condition fixée par le régulateur, ce qui a eu un impact négatif pour les nouveaux entrants sur ce marché.

En 2002, l'ART réagissant à une procédure de manquement engagée par la CE, a modifié l'offre de dégroupage de référence pour introduire le dégroupage total. Cette décision imposait également à l'opérateur historique de réduire ses tarifs de dégroupage. Les changements opérés au premier semestre 2002 se sont traduits par une baisse du prix du cuivre nu de 30 %, tandis que les tarifs de l'accès partagé diminuaient de plus de moitié. Suite à cette action, les tarifs pour les lignes en accès partagé et les lignes dégroupées sont désormais parmi les plus bas de l'Union européenne (voir le tableau 4). De plus, le régulateur a ébauché un certain nombre d'indicateurs de qualité de service et proposé un protocole pour la migration vers des lignes dégroupées, de telle manière que l'opérateur historique et les nouveaux entrants puissent travailler en bonne entente. Ces indicateurs devaient être publiés par l'ART. L'ART a également décidé d'élaborer au premier trimestre 2003 un accord de niveau de service pour l'accès aux lignes dégroupées et de l'intégrer dans l'offre de référence. France Télécom a été ainsi contrainte de déterminer et de publier des délais moyens pour le traitement des demandes de lignes locales dégroupées.

Tableau 4. Tarifs de la boucle locale dégroupée (EUR), 2002

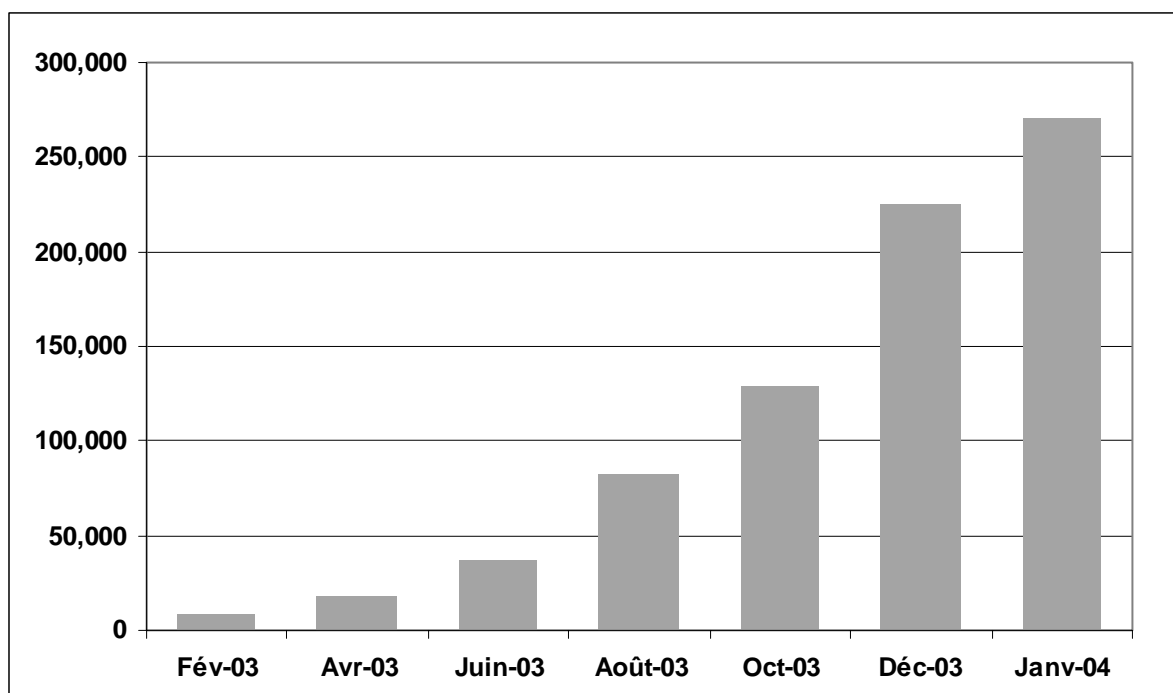
	Dégroupage complet		Accès partagé	
	Abonnement mensuel	Raccordement	Abonnement mensuel	Raccordement
Belgique	13.3	79.9	3.2	86.5
Danemark	8.3	45.4	4.1	178.4
Allemagne	12.5	70.6	4.8	74.9
Grèce	11.5	123.4	6.9	141.9
Espagne	12.6	20.0	4.8	27.0
France	10.5	78.7	2.9	78.7
Irlande	16.8	121.5	9.0	123.4
Italie	11.1	91.4	2.8	81.0
Luxembourg	15.8	185.6	7.5	196.2
Pays-Bas	13.5	79.0	5.6	89.2
Autriche	10.9	54.5	5.5	109.0
Portugal	13.8	82.9	7.9	173.8
Finlande	14.7	216.0	7.0	160.0
Suède	11.3	165.2	5.4	118.0
Royaume-Uni	16.2	140.3	7.0	186.5
Moyenne de l'UE	12.8	103.6	5.6	121.6

Source : CE (2002), Huitième rapport de la Commission sur la mise en oeuvre de la réglementation en matière de télécommunications, Annexe 1.

Le développement du dégroupage en France est indiqué dans la figure 2. Il n'a véritablement progressé qu'après le premier trimestre 2003. Le nombre de lignes dégroupées est passé de 1 000 en novembre 2002 à 41 000 au 1^{er} juin 2003 et à 273 255 lignes à la fin 2003, ce qui représente toutefois moins de 1 % des lignes principales d'abonnés.

Il n'est pas certain, s'agissant de dégroupage, que des procédures de sanctions plus efficaces et plus rapides auraient permis au régulateur de réduire les retards dans la mise en oeuvre effective du dégroupage. Dans de nombreux pays Membres de l'OCDE, le processus d'introduction et de régulation du dégroupage a été complexe et de nombreuses questions ayant surgi lors de l'introduction du dégroupage n'avaient pas été prévues au départ ni par le régulateur, ni par les acteurs du marché. C'est notamment le cas de certaines questions aussi bien tarifaires que techniques, de problèmes liés aux relations entre l'opérateur historique et ses FAI affiliés, et des problèmes soulevés par la colocalisation. Par ailleurs, les opérateurs historiques ont systématiquement essayé par divers moyens de retarder l'accès aux lignes dégroupées soit par une rétention de l'information, soit par l'invocation de difficultés techniques pour justifier les retards.

Figure 2. Nombre de lignes dégroupées au 1er janvier 2004

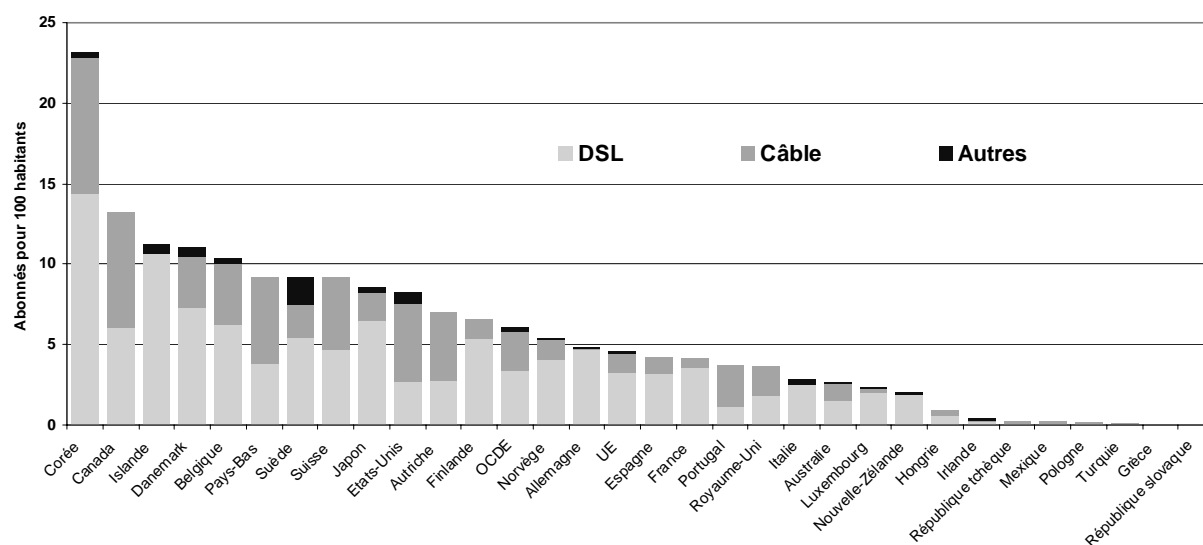


Source : ART.

2.7 Développement d'Internet et haut débit

Le développement des marchés Internet à haut débit est étroitement lié à l'évolution de la politique réglementaire en matière de dégroupage. La France, comme beaucoup d'autres économies du G7, a été relativement lente dans le développement et la diffusion des services à haut débit. Au premier trimestre 2003, la France se situait au 15ème rang des pays de l'OCDE par le nombre d'abonnés au haut débit pour 100 habitants. Bien que la croissance se soit accélérée en France, il en a aussi été de même dans la plupart des autres pays de l'OCDE, de sorte qu'en juin 2003, la position relative de la France demeurait inchangée (figure 3). Toutefois, comme on l'a noté plus haut, un certain nombre de problèmes antérieurs concernant l'accès aux lignes dégroupées de France Télécom ont été pour l'essentiel résolus, ce qui a permis davantage de concurrence dans ce domaine. Plusieurs nouveaux entrants sont apparus mi-2003 avec des produits compétitifs combinant à la fois l'Internet à haut débit et la téléphonie illimitée ce qui, associé à la présélection du transporteur, devrait aider à renforcer la concurrence sur les marchés à la fois de la téléphonie vocale et de l'Internet à haut débit. D'autres facteurs sans rapport avec le dégroupage, comme l'absence de concurrence de la part de plates-formes alternatives (voir la section sur le câble ci-après) ont contribué également au retard relatif de la France dans la diffusion du haut débit. Ce retard relatif par rapport aux grands pays de l'OCDE a des conséquences pour les ambitions françaises de développement d'une société de l'information et de l'objectif consistant à avoir 10 millions d'abonnés au haut débit d'ici 2007⁵⁷. L'opérateur historique refusait également, dans les premiers temps de la disponibilité de l'ADSL, d'autoriser des modems autres que ceux qu'il avait référencés. Cela limitait la capacité des FAI à soutenir la concurrence avec des offres différentes. Il a fallu l'intervention du régulateur pour contraindre l'opérateur historique fin 2001 à fournir aux constructeurs et aux FAI les spécifications nécessaires pour tester les modems.

**Figure 3. Diffusion du haut débit dans la zone de l'OCDE
(juin 2003)**



Source : OCDE.

Co-localisation

Suite à l'introduction du dégroupage de la boucle locale, les demandes de colocalisation dans les centraux de France Télécom se sont multipliées. Fin octobre 2001, 83 sites de colocalisation avaient été mis à la disposition d'autres opérateurs suite à leur demande, et les nouveaux entrants commençaient à installer et tester des équipements. A la mi-2003, 198 sites avaient été rendus disponibles pour le dégroupage. Un certain nombre de problèmes ont été rencontrés par les nouveaux entrants, notamment les délais pris par l'opérateur historique pour fournir les informations techniques relatives aux sites de colocalisation et pour préparer les commutateurs pour la colocalisation. Avant mi-2002, les conditions techniques imposées pour la mise en œuvre de la colocalisation étaient un obstacle majeur pour les nouveaux entrants, car l'opérateur historique exigeait que la salle de colocalisation dispose d'un accès séparé et indépendant.

La révision de juin 2002 de l'offre de dégroupage de référence a introduit la colocalisation non dédiée sur les sites où aucune installation de colocalisation dédiée n'avait été commandée par de nouveaux entrants. La colocalisation non dédiée réduit les coûts pour les nouveaux entrants, mais la décision ne s'appliquait pas aux sites de colocalisation dédiée existants qui, pour la plupart, sont situés sur les marchés à gros volume et qui entraînent des coûts élevés pour les nouveaux entrants utilisant ces installations. A la mi-2001, 33 des 37 principaux sites de centraux de distribution à Paris étaient dotés d'installations dédiées de colocalisation. Il faut que la décision s'applique également à ces sites. France Télécom doit également disposer d'une offre standard pour la colocalisation.

2.8. Réseaux par câble

En janvier 2003, l'autorité française de régulation des télécommunications a publié un rapport sur l'état du marché du câble en France. Ce rapport constituait une reconnaissance tardive du problème rencontré par l'industrie du câble et du traitement discriminatoire dont elle fait l'objet vis-à-vis du marché du RTPC. Dans le rapport, l'ART soulignait le faible taux de pénétration du câble sur les marchés aussi bien de la télévision que des télécommunications. Le rapport indiquait qu'à peine 13 % des ménages français étaient abonnés à un réseau câblé en juin 2002. Le rapport citait également la grande différence

dans les taux de pénétration entre les modems DSL et les modems câbles de même que la forte différence dans les taux de croissance respectifs : fin 2002, on dénombrait 1.4 million d'abonnés DSL et seulement 283 000 abonnés à un accès par modem câble. Ce bilan exhaustif du marché du câble français dressé par l'ART débouchait sur trois scénarios de développement futur du secteur du câble en France, à savoir :

- La consolidation : rationalisation des réseaux par échanges de plaques ; consolidation entre eux des acteurs actuels du câble, après suppression des obstacles réglementaires à leur fusion ; regroupement des acteurs existants autour d'un nouvel entrant qui apporterait des capitaux frais.
- la séparation des infrastructures et des services, avec la reprise de l'ensemble des infrastructures physiques du câble par un opérateur unique afin de proposer aux fournisseurs de services un accès unifié aux 8,5 millions de prises raccordables installées en France.
- le statu quo et l'érosion technologique du câble, qui pourrait conduire à un désintérêt croissant vis à vis de ce support.

La première option avancée par l'ART semblerait être le meilleur moyen d'aller de l'avant, même si elle s'accompagne de la cession des activités dans le câble de l'exploitant historique du RTPC.

La transposition en droit français du paquet de réglementations communautaires sur les télécommunications devrait introduire un certain nombre de changements positifs propices à la régulation du secteur et à sa croissance future. Le projet de loi éliminera les obligations individuelles d'obtention de licence ainsi que l'obtention d'une autorisation locale (municipale) de sorte que l'entrée sur le marché sera simplifiée par un système d'autorisation générale. En outre, la limitation actuelle à 8 millions de ménages du marché que les câblo-opérateurs peuvent desservir sera éliminée, ce qui devrait aider à consolider le secteur par des économies d'échelle, et donc lui permettre de soutenir plus efficacement la concurrence du réseau public de télécommunications. Il est important que la nouvelle loi prime sur les contrats existants entre les câblo-opérateurs et les collectivités locales, si l'on veut qu'elle ait un effet significatif.

2.9. Réseaux locaux sans fil

Alors que les réglementations restreignaient depuis longtemps restreint l'utilisation de la technologie des réseaux locaux sans fil (WLAN ou WiFi) aux réseaux privés en France, l'ART a lancé en décembre 2001 une procédure de consultation publique sur l'utilisation des réseaux locaux sans fil. L'objet de cette consultation était d'examiner la possibilité d'offrir au public des services de télécommunications utilisant des fréquences dans les bandes de 2.4 et 5 GHz, qui avaient été réservées pour les réseaux privés. L'ART a annoncé en juin 2002 qu'elle autoriserait la création de points d'accès public dans les bandes des 2.4 GHz et 5 GHz. Le régulateur a agi rapidement pour répondre aux besoins du développement rapide du Wi-Fi. Les bandes de fréquence ont été libérées totalement dans la gamme des 2.4 GHz et de façon limitée dans celle des 5 GHz. En novembre 2002, l'ART a publié une décision confirmant qu'aucune licence n'était exigée pour les réseaux publics Wi-Fi. En décembre 2002, la Ministre déléguée à l'industrie a homologué ces décisions. Ces décisions permettent aux entreprises privées, aux collectivités locales et aux particuliers dans certaines régions d'assurer une couverture tant en intérieur qu'en extérieur dans les espaces publics à fort trafic Internet, comme les aéroports. Dans un certain nombre de régions⁵⁸, les prestataires de réseaux locaux sans fil pourront installer sans autorisation des terminaux d'accès utilisant des technologies dans la bande des 2.4 GHz, sous réserve du respect de certaines conditions techniques⁵⁹.

Il est important de faire en sorte que les points d'accès dans les lieux publics (aéroports, gares, etc.) soient ouverts à l'ensemble des prestataires de services et ne deviennent pas l'exclusivité d'un unique prestataire de services Wi-Fi. La plupart des pays ne considèrent pas encore cela comme un problème, mais étant donné la croissance rapide de l'accès Wi-Fi, il existe un risque que dans des lieux publics, l'accès public soit limité à un seul prestataire. En revanche, il faut se féliciter de la concurrence entre prestataires de services et établissements commerciaux différents dans la fourniture de points d'accès. En

France, les trois opérateurs de services mobiles ont décidé de mettre en place un organisme professionnel qui sera ouvert à tous les opérateurs de réseaux locaux sans fil publics, pour normaliser l'itinérance et de donner aux opérateurs de points d'accès un accès réciproque et non discriminatoire à leurs réseaux respectifs en France.

2.10. Services de télécommunications mobiles de troisième génération (3G)

La France a été l'un des sept pays de l'UE à opter pour l'allocation des licences de troisième génération par une procédure de sélection comparative (concours de beauté). Elle a décidé d'allouer quatre licences pour un prix fixé à 4.95 milliards d'euros. L'industrie considérait manifestement que le prix de la licence était trop élevé, et un certain nombre d'entreprises qui dans un premier temps avaient fait part de leur intérêt n'ont pas participé à la procédure. Le troisième opérateur GSM français n'a pas non plus participé à la procédure de sélection pour la licence, laquelle s'est terminée en juin 2001 avec l'attribution d'une licence à deux candidats (Orange et SFR). Peu après l'allocation des licences, suite aux pressions des deux titulaires qui considéraient que les modalités et conditions étaient trop difficiles à satisfaire, le gouvernement a changé les conditions attachées aux licences. Dans sa loi de budget 2002, la France a ramené les droits d'une licence 3G de 4,95 milliards d'euros à 619 millions d'euros, et introduit une redevance annuelle de 1 % sur les revenus des services 3G. Par ailleurs, la durée initiale de la licence, qui était de 15 ans, a été étendue à 20 ans. Un deuxième tour d'attribution de licences a eu lieu en 2002, mais comme il intervenait après l'éclatement de la bulle Internet et la crise financière qui en a résulté pour l'industrie, seul le troisième opérateur GSM a sollicité une licence, qu'il a obtenue en octobre 2002.

Le fait de changer les modalités et conditions des licences après que celles-ci aient été attribuées peut être considéré comme intrinsèquement injuste pour les entreprises qui avaient décidé de ne pas soumissionner au motif que le prix initial était trop élevé. Comme il restait deux licences non attribuées après le concours de beauté initial, le gouvernement a considéré qu'il pouvait modifier les modalités et conditions, car les entreprises qui avaient au départ envisagé de soumissionner avaient toujours la possibilité de le faire (et elles l'ont encore dans la mesure où il reste une licence). Ce brusque changement du prix des licences par le gouvernement a donné du poids à la recommandation de l'autorité de régulation au début du processus d'attribution des licences qui préconisait un prix initial plus bas. Dans les autres pays de l'OCDE le gouvernement n'a pas modifié sa position après l'attribution des licences, même si dans certains pays, les opérateurs ont fait pression pour obtenir des remboursements sur les droits de licence ou les sommes versées lors des enchères.

Les licences prévoyaient que le lancement d'un service commercial de troisième génération fixées devait intervenir en juin 2002 pour Orange et SFR et en décembre 2004 pour Bouygues et que les premières exigences prévues en matière de couverture devaient être remplies d'ici 2003 pour les deux premiers titulaires (décembre 2004 pour Bouygues)⁶⁰. L'ART n'a pas pris de décision officielle de modification des dates limites, considérant que les conditions fixées dans la licence étaient conditionnées par le fait que des équipements 3G devaient être disponibles, ce qui n'a pas été le cas⁶¹. Les titulaires de licences sont autorisés à partager leurs réseaux (sites d'antennes uniquement).

2.11. Séparation entre l'opérateur historique et les opérateurs affiliés

Il est important que le régulateur puisse avoir communication par l'opérateur dominant de comptes appropriés pour pouvoir analyser si celui-ci remplit un certain nombre d'obligations, telles que l'orientation vers les coûts et la non-discrimination. De plus, des comptes financiers spécifiques sont nécessaires pour contrôler le respect des obligations visant à prévenir les pratiques anticoncurrentielles. Ces procédures doivent être renforcées par l'ART. Le régulateur doit également étudier la question de la séparation des services pour évaluer quelles sont les options disponibles pour faire en sorte que les procédures garantissant la séparation entre les activités de gros et de détail de l'opérateur historique de même qu'entre des entités de services distinctes s'inscrivent dans le cadre de pratiques commerciales normales et que les

services de gros de l'opérateur historique fournissent un service non discriminatoire aux entités concurrentes, dans les cas et conditions définis par la réglementation. L'ART devrait disposer de pouvoirs réglementaires suffisants pour faire en sorte que cette séparation soit respectée et que les manquements soient sanctionnés. Les comptes réglementaires devraient également être publiés au moins sous forme simplifiée, comme c'est le cas dans un certain nombre d'autres pays de l'OCDE.

2.12. *Service universel*

La France distingue entre les obligations d'intérêt général, qui couvrent les activités de télécommunications entreprises dans l'intérêt de la collectivité (défense nationale, recherche publique et enseignement supérieur) (Art.L. 35 de la loi), les services obligatoires de télécommunications et le service universel des télécommunications. Le service universel est défini en termes très généraux dans la loi comme englobant les services vocaux à un « prix abordable », les services d'information et l'annuaire téléphonique, ainsi que les publiphones installés sur le domaine public⁶². Par ailleurs, il existe une obligation d'offre d'un tarif social pour permettre aux usagers à faible revenu et aux usagers handicapés d'accéder aux services. Les services obligatoires comprennent une offre sur l'ensemble du territoire d'accès au RNIS, de liaisons louées, de commutation de données par paquet, de services avancés de téléphonie et de service télex.

La loi de 1996 stipule que « peut être chargé de fournir le service universel tout opérateur en acceptant la fourniture sur l'ensemble du territoire national et capable de l'assurer » (Art.L.3 5-2. I). Dans ce contexte, la loi est formulée de manière à maintenir l'opérateur historique comme le prestataire du service universel. Elle identifie spécifiquement France Télécom comme le fournisseur de ces services. La constitution *laisse entendre* que toutes les entreprises ayant une mission de service public doivent appartenir à l'État, bien que cela ne semblerait pas être un obstacle à l'éventuelle privatisation de France Télécom.

La Loi impose une série de conditions à établir (elle ne précise pas à qui il appartient de les établir, mais actuellement, c'est le Ministre chargé des télécommunications) et ces conditions doivent être fixées après consultation avec la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications. La Commission est également chargée de revoir le champ du service universel, au moins tous les trois ans, et de proposer si nécessaire sa redéfinition.

Les coûts de la fourniture du service universel ont été identifiés comme étant : *i*) les coûts découlant d'un déséquilibre de la structure tarifaire responsable d'un déficit d'accès –coût qui a été éliminé en 2000, *ii*) les coûts liés à la péréquation géographique des tarifs, *iii*) les coûts découlant de l'obligation d'un tarif social (abonnés à faible revenu ou handicapés), *iv*) les coûts de la fourniture des publiphones, *v*) le coût de la fourniture du service universel d'annuaire et de renseignement téléphonique. Le rééquilibrage des tarifs a également réduit le coût estimé de la péréquation géographique des redevances d'abonnés qui est passé de 417 millions d'euros en 1997 à 229 millions d'euros en 2001. D'autres réductions de coûts ont eu pour effet de réduire le coût total du service universel, qui est passé de 764 millions d'euros en 1997 à 415 millions d'euros en 2001. En 2002, l'estimation du coût des obligations de service universel était de 295.6 millions d'euros (dont 175 millions d'euros pour la péréquation géographique, 102 millions d'euros pour les tarifs réduits destinés aux abonnés handicapés ou à faible revenu et 18.6 millions d'euros pour les publiphones).

On peut faire valoir que ces coûts étaient exagérés dans la mesure où les retombées procurées à l'opérateur historique par la fourniture du service universel n'ont pas été prises en compte. A titre d'exemple, le régulateur britannique a estimé qu'en 1998/99 les retombées découlant de la fourniture du service universel par l'opérateur historique britannique représentaient environ 90 millions d'euros et, compte tenu des coûts de fourniture du service universel, le régulateur a conclu que le fait de continuer d'imposer la fourniture du service universel à l'opérateur historique ne pouvait être considéré comme une

charge inéquitable. Dans un certain nombre de pays de l'OCDE, l'opérateur historique s'est vu confier, dans le cadre d'une réglementation dissymétrique, la responsabilité totale du service universel, ou bien les méthodologies utilisées pour le calcul des coûts prenaient en compte à la fois les avantages et les coûts de la fourniture du service universel.

La Loi française de 1996 prévoyait également la création d'un fonds de service universel destiné à financer les coûts du service universel, les tarifs spéciaux, la fourniture de publiphones et l'annuaire universel. La Loi sur les télécommunications stipulait que l'opérateur historique devait rééquilibrer ses tarifs avant le 31 décembre 1999. Après cette date, la redevance au titre du déficit d'accès sur l'interconnexion devait prendre fin, et les redevances au titre du service universel devaient être couvertes par le fonds de service universel. Les tarifs pour les services considérés comme relevant du service universel nécessitent l'accord du Ministre. Il faut noter qu'en Europe seules la France et l'Italie ont constitué un fonds de service universel.

Le partage des coûts est en place depuis 1997 et englobe tous les opérateurs de télécommunications et opérateurs mobiles titulaires d'une licence de même que les fournisseurs de services de téléphonie vocale non propriétaire d'installations. Les opérateurs mobiles contribuent au service universel même s'ils ont implicitement une obligation de service universel dans la mesure où leur licence comprend une obligation de desserte géographique. De plus, suite à un accord récent entre les opérateurs, le gouvernement et les municipalités pour assurer la couverture en services mobiles des zones non desservies, les opérateurs mobiles financeront la moitié des coûts de la mise en place de 1 300 pylônes d'antenne nouveaux, le solde étant partagé entre le gouvernement et les municipalités.

Les contributions des entreprises étaient par le passé calculées en fonction du volume de trafic. Ce mode de calcul des contributions au titre du service universel désavantageait les opérateurs acheminant beaucoup de minutes de trafic Internet vis-à-vis de ceux qui acheminaient un fort volume de trafic vocal (souvent rémunéré à des tarifs supérieurs au trafic Internet). Cela avait donc une incidence indirecte sur les fournisseurs de services Internet. Le régulateur propose maintenant d'utiliser les recettes (déduction faites des recettes d'interconnexion) comme base de calcul.

La France et l'opérateur historique ont signé en novembre 1997 une convention fixant des objectifs tarifaires pour le service universel entre 1997 et 2000. Celle-ci prévoyait pour cette période une évolution des tarifs du service universel inférieure à la progression de l'indice des prix à la consommation et inférieure à 9 % en moyenne par an sur la période 1997-98 et à 4.5 % en moyenne par an sur la période 1999-2000.

A la suite d'une plainte des associations des nouveaux fournisseurs de services et d'infrastructures de télécommunications⁶³, la Commission européenne a cité la France devant la Cour de justice des Communautés européennes au sujet du financement du service universel et de la méthode de calcul des coûts que les nouveaux entrants devaient verser au fonds. La Cour s'est prononcée en faveur de la Commission et a estimé que la France ne respectait pas la Directive libéralisation ni la Directive interconnexion. Suite à cette décision de décembre 2001, les autorités françaises ont décidé de rembourser les montants facturés pour 1997 et de réduire ceux facturés pour 1998 et 1999. Les remboursements ont pris la forme d'une réduction sur les versements provisoires pour 2002, basés sur une méthode révisée de calcul des contributions. La Cour a estimé que les avantages immatériels associés à la fourniture du service universel n'avaient pas été suffisamment pris en compte dans le calcul du coût du service universel. Cet incident milite en faveur de l'octroi au régulateur des pleins pouvoirs pour la gestion du service universel. Le régulateur fait valoir depuis un certain nombre d'années que le gouvernement devrait intégralement transposer la Directive 97/33/CE du 30 juin 1997 des Communautés européennes qui impose la prise en compte des avantages nets pour l'opérateur historique liés à la fourniture du service universel.

La transposition des nouvelles directives européennes conduira à des changements dans le cadre du service universel. La directive, en particulier, n'autorise plus la désignation a priori d'un opérateur (par exemple l'opérateur historique) comme opérateur du service universel, et elle impose la mise en place d'une procédure de sélection pour le choix de l'opérateur qui devra fournir le service universel. A cet égard, le projet de loi français, à l'article L.35.-2, spécifie qu'un opérateur de service universel doit assurer la fourniture du service sur l'ensemble du territoire national. L'opérateur historique est le seul opérateur ayant actuellement cette capacité, ce qui implique que la responsabilité du service universel lui incombera. Le projet de loi prévoit la possibilité pour différents opérateurs d'assurer des composantes différentes du service universel, dès lors que celles-ci sont assurées à l'échelle nationale. La directive européenne applicable au service universel prévoit explicitement que les pays membres peuvent désigner, s'ils le souhaitent, des entreprises ou groupes d'entreprises pour fournir différents éléments du service universel *et/ou couvrir différentes régions du territoire national* (article 8(1)). Il est regrettable que le projet de loi ne permette pas aux opérateurs ayant seulement une couverture régionale d'être fournisseurs du service universel.

Les différences régionales de coût découlant de la péréquation géographique représentent 59 % du coût du service universel, de sorte qu'il serait plus efficace d'autoriser des appels à candidature pour les différentes régions à coût élevé, ce qui aiderait à réduire les coûts du financement du service universel et à « identifier » le coût véritable de la desserte de régions spécifiques à coûts élevés.

Dans ce contexte, le projet de loi indique que si les coûts nets d'un opérateur soumis aux obligations de service universel ne représentent pas une charge excessive pour cet opérateur, celui-ci ne sera alors pas rémunéré pour la fourniture du service universel. Les coûts liés à la fourniture des publiphones représentaient un peu moins de 0.1 % des recettes de l'opérateur historique au titre des services fixes pour la voix et les données en France (le coût total de la fourniture du service universel représentait 1.6 % de ces recettes, à rapprocher des 4 % que France Télécom est obligée de consacrer à la recherche et au développement selon son cahier des charges). Par ailleurs, il faut considérer le transfert des coûts des tarifs sociaux au budget de l'État, comme pour les autres formes d'assistance déterminées par l'État pour certains segments de la société dans le besoin. Une telle réforme va dans le sens des recommandations formulées par la CSSPPT.

Les modalités d'application de l'article L.35-2 seront fixées par un décret gouvernemental (approuvé en Conseil d'État) sur avis de la CSSPPT. Celui-ci fixera également les conditions dans lesquelles les tarifs et la qualité du service universel sont contrôlés.

Bien que les buts et le champ définis pour le service universel soient des buts légitimes de la politique économique et sociale qui entrent dans les responsabilités de décision des pouvoirs publics, la mise en oeuvre et le financement de ce service peuvent avoir des conséquences sur la concurrence. On peut se demander s'il ne devrait pas revenir au régulateur de définir les meilleurs moyens pour remplir les buts fixés par les pouvoirs publics. Dans ce contexte, il serait préférable que le projet de loi donne à l'ART davantage de pouvoirs dans la gestion du service universel. De plus, comme la mise en oeuvre de la loi en ce qui concerne le service universel dépend d'un certain nombre de décrets préparés par les pouvoirs publics, les éléments sont actuellement insuffisants pour juger de la façon dont les différentes sections de la loi seront mises en oeuvre. La loi modifie également la façon dont les coûts sont répartis entre les acteurs sur le marché, en se basant sur les recettes, plutôt que sur le volume de minutes, pour déterminer la part de chacun.

2.13. Allocation du spectre

Comme noté plus haut, la Loi de 1996 sur les télécommunications a créé l'Agence nationale des fréquences (ANFr). C'est l'organisme chargé de la gestion du plan national de fréquences. L'ART est responsable de l'allocation des fréquences aux opérateurs de télécommunications et aux opérateurs de radiocommunications, tandis que le CSA est chargé de la distribution des fréquences pour les réseaux de radio et de télévision.

La France a utilisé une procédure de sélection comparative (concours de beauté) pour allouer les licences d'exploitation de fréquences dans le secteur des télécommunications. Le nouveau projet de loi permettra le recours aux enchères comme procédure d'allocation du spectre, et il insiste sur l'importance d'une allocation « efficiente ». Ce sera aux pouvoirs publics d'en décider. Le projet de loi prévoit également la possibilité d'un transfert des droits d'utilisation du spectre (création d'un marché secondaire). Toutefois, pour que cela soit possible, le gouvernement devra en déterminer les modalités au travers d'un décret. L'attribution des fréquences peut être soumise à des conditions d'utilisation (obligations de déploiement, par exemple). Le non-respect de ces conditions peut entraîner le retrait des fréquences. En ce qui concerne les technologies 802.11 (Wi-Fi), les militaires détenaient les bandes des 2.4 GHz et 5 GHz, ce qui au départ interdisait l'accès aux fréquences des 2.4 GHz dans certaines régions. Désormais, tous les départements de France métropolitaine peuvent utiliser cette bande de fréquence pour le Wi-Fi, tandis que la bande des 5 GHz demeure fermée aux usages publics.

Licences UMTS

La France a alloué ses licences 6 à 12 mois après les autres principaux pays de l'UE, et elle n'a décidé de n'allouer que quatre licences alors que les autres pays en avaient allouées entre 5 et 6. Comme on le verra plus loin, le résultat final, a été que seules trois licences ont été attribuées.

Le Gouvernement français a décidé pour allouer ses licences 3G (UMTS) d'utiliser une procédure de soumission comparative (concours de beauté) et non le système des enchères auquel le Royaume-Uni et l'Allemagne notamment avaient eu recours pour allouer leurs licences 3G. L'ART avait été consultée sur le mécanisme d'allocation et indiqué qu'elle était favorable à un concours de beauté, mais avec un droit de 2.285 milliards d'euros par licence. Le Gouvernement a néanmoins fixé un prix relativement élevé pour les licences, à savoir 4.95 milliards d'euros. Il s'agissait d'un montant relativement élevé, car bien qu'il soit inférieur à ce que les opérateurs avaient été disposés à payer pour des licences 3G au Royaume-Uni et en Allemagne, il ressortait d'autres enchères (Italie, Suisse) que les opérateurs avaient considérablement réduit leurs anticipations de la rentabilité de la téléphonie 3G et que les prix lors de ces enchères avaient été inférieurs aux attentes des pouvoirs publics. De plus, la « bulle » des sociétés Internet avait commencé à se dégonfler. Au départ, quatre licences ont été proposées et un certain nombre de groupes se sont déclarés dans un premier temps intéressés. Mais après que le gouvernement ait fixé le prix des licences, le nombre de participants intéressés est tombé à deux. De ce fait, en juin 2001, deux licences 3G ont été attribuées à Orange et SFR (deux des trois opérateurs GSM). La licence portait sur une période de 15 ans et le prix devait en être acquitté en une seule fois. La licence comportait l'obligation de couvrir 70 % (FTM) et 60 % (SFR) de la population française dans un délai de deux ans, et 95 % dans un délai de cinq ans.

Une tentative pour allouer les deux licences restantes a eu lieu en décembre 2001. Le gouvernement a décidé de modifier le prix de la licence et les procédures de paiement. Le droit de licence a été ramené à une somme forfaitaire unique de 619 millions d'euros et assorti d'une redevance annuelle représentant 1 % du chiffre d'affaires des activités 3G, tandis que la durée de la licence passait de 15 à 20 ans. Ces modifications s'appliquaient également aux deux titulaires de licences existants. La seule demande pour les licences 3G restantes est venue du troisième opérateur GSM. Suite à cette réduction de prix, le coût de la licence, sur la base du versement initial, a sensiblement baissé, pour s'établir à USD 4,6 par habitant, contre 573 dollars par habitant en Allemagne⁶⁴.

2.14. Politique de numérotage

La date limite initiale fixée par la France pour l'introduction de la portabilité du numéro pour les mobiles était le 1^{er} janvier 2001. En fait, elle l'a été en juin 2003, comme l'imposait la Directive sur le service universel de l'Union européenne (2002/22/EC). Les dispositions en matière de portabilité permettent également de conserver un numéro lors du passage d'un service 2G à un service 3G.

Sélection et présélection du transporteur

Un nouvel entrant sur le marché des télécommunications a besoin de temps pour construire son propre réseau. L'obligation pour l'opérateur historique d'introduire la sélection et la présélection du transporteur peut permettre à un nouvel entrant d'attirer immédiatement des clients et donc de dégager des recettes. Cela facilite alors l'expansion des réseaux. Pour les nouveaux entrants qui se spécialisent dans la prestation de services d'appels nationaux, locaux et longue distance et/ou de services internationaux, la sélection et la présélection du transporteur sont essentielles pour soutenir la concurrence. Ainsi, les nouveaux entrants considèrent l'introduction complète de la sélection du transporteur, et notamment la présélection du transporteur, comme indispensable pour l'instauration d'une véritable libéralisation du marché.

Bien que la sélection appel par appel ait été rendue possible pour les services longue distance dès janvier 1998, la présélection du transporteur a été retardée en France et son introduction n'a eu lieu qu'en 2002 et non pas au 1^{er} janvier 2000 comme l'envisageait la Directive sur la numérotation de l'Union européenne. Cela explique peut-être en partie pourquoi l'opérateur historique dispose d'une part de marché relativement élevée (en termes de revenu et de minutes sortantes) sur le marché des appels locaux, comparée à ce que l'on observe dans d'autres pays de l'UE⁶⁵.

Le retard dans l'introduction de la présélection du transporteur pour les appels locaux est apparu pour certains nouveaux entrants comme une autre indication que le gouvernement avantageait l'opérateur historique. Du fait de ce retard, l'accès au dernier kilomètre est resté un monopole de facto de l'opérateur historique pendant quatre ans après l'ouverture à la concurrence. Depuis l'introduction de la présélection du transporteur, la part de l'opérateur historique dans le trafic local, qui était de 96,8 % fin 2001 était tombée à 80,9 % en décembre 2002. De plus, la concurrence induite par la présélection du transporteur a amené l'opérateur historique à proposer un certain nombre de nouvelles formules d'abonnement qui ont bénéficié au consommateur.

Toutefois, quand l'ART a introduit la présélection locale, elle a pris pour aider les nouveaux entrants des mesures visant à ce que les utilisateurs de la présélection du transporteur pour les appels longue distance soient informés du changement et bénéficient automatiquement de la présélection de leur opérateur longue distance, à moins qu'ils ne s'y opposent. Cela a eu pour effet immédiat de créer une base d'utilisateurs de la présélection du transporteur pour les appels locaux. Le tableau 5 indique les transferts d'abonnés de la sélection appel par appel vers la présélection en 2002. Fin 2002, le nombre d'abonnés à la présélection du transporteur représentait 1,7 % des lignes fixes d'abonnés.

Tableau 5. Nombre d'abonnés à la sélection et la présélection du transporteur

	2000	2001	2002	Évolution
Nombre d'abonnés choisissant d'autres transporteurs :	5 953 396	8 165 786	8 916 988	+9,2 %
<i>Sélection appel par appel</i>	4 453 936	5 253 053	4 815 465	-8,3 %
<i>Abonnés à la présélection du transporteur</i>	1 499 460	2 912 733	3 979 179	+36,6 %

Source : ART.

Parallèlement au retard dans la mise en place de la présélection du transporteur, l'établissement d'un accord de service pour la présélection s'est fait avec lenteur. Ce n'est que dans l'offre d'interconnexion de 2003 que l'opérateur historique a commencé à garantir des délais limites pour satisfaire les demandes de lignes présélectionnées émanant d'opérateurs concurrents. La façon disparate dont des réglementations comme celle concernant la présélection ont été mises en place a eu tendance à conforter les accusations selon lesquelles l'action publique favorisait l'opérateur historique.

Certains cas de « slamming » et « win-back » liés à la présélection du transporteur ont été signalés, et des procédures sont en cours devant les tribunaux suite à des accusations de tactiques prétendument inappropriées de la part de nouveaux entrants et de l'opérateur historique. L'opérateur historique est notamment accusé de ne pas avoir maintenu la séparation de l'information sur les clients de la présélection entre dans sa division de gros et sa division de détail, ce qui aurait permis à cette dernière de contacter des clients ayant opté pour la présélection afin d'essayer de « récupérer » ces clients. Si tel est le cas, cela est révélateur de procédures de séparation comptable inadéquates chez l'opérateur historique et de l'utilisation d'informations privilégiées par la branche commerciale de France Télécom.

2.15. *Qualité de service*

Une licence d'opérateur de télécommunications publiques est assortie d'un certain nombre de conditions, notamment concernant la qualité de service. Les obligations de l'opérateur historique en matière de qualité de service sont décrites dans son cahier des charges. Les obligations de France Télécom en matière de qualité de service sont définies dans le décret du 12 mars 1998 (les indicateurs sont notés ci-après dans la section 3.7.1)⁶⁶. Ces données, de même que celles des autres opérateurs de télécommunications publiques, ne sont pas publiées par le régulateur, bien que celui-ci en ait communication. La qualité de service est un aspect important des obligations de service universel et les données pertinentes devraient être communiquées aux consommateurs aussi bien sous forme globale que par région. Il est illogique que l'ART publie des informations très détaillées sur la qualité de service dans la téléphonie mobile (informations en soi intéressantes) laquelle ne fait pas partie du service universel, et ne publie pas de données concernant le réseau fixe.

Une grande importance a été donnée à la question de la couverture des réseaux mobiles (voir la section sur la téléphonie mobile), alors que s'est peu préoccupé des raisons pour lesquelles certains ménages n'ont pas de téléphone fixe, de la façon d'aider les membres de la population ayant des besoins sociaux spéciaux ou à faible revenu et de l'examen des tendances et des politiques en matière de déconnexion. Cela ne veut pas dire que les politiques à l'égard des mobiles et des taux de couverture ne sont pas importants, mais plutôt que les questions liées au service universel et à la téléphonie fixe sont aussi importantes, sinon plus, et méritent d'être analysées plus en détail. Il est important que les membres de la population ayant des besoins spécifiques ou de faibles revenus puissent aussi bénéficier des retombées plus générales apportées par la concurrence, et le régulateur doit veiller à limiter le plus possible toute distorsion pouvant naître de la concurrence.

2.16. *Questions de consommation*

Ce sont les abonnés résidentiels qui consomment la plus forte proportion de services de télécommunications (environ 46 %). Cependant, ils n'ont pas de moyen simple pour régler les litiges avec les opérateurs de télécommunications et il n'existe pas de cadre approprié et simple pour prendre en compte les intérêts des consommateurs ou leurs plaintes. La protection du consommateur relève de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui bénéficie des contributions du Conseil national de la consommation et de la Commission des clauses abusives, et dispose de services d'enquête dans chaque département qui conseillent le consommateur en cas de litige. Le régulateur a très peu de pouvoir légal pour se concentrer sur les questions de consommation et cela a eu très peu d'influence pour donner la

priorité aux besoins des consommateurs ou à la défense de leurs intérêts. Cela contraste fortement avec la politique d'un grand nombre de régulateurs d'autres pays européens qui, soit ont pris des mesures directes, soit ont fait pression sur les opérateurs pour réagir de façon cohérente et définir un cadre pour les questions de consommation. Plusieurs problèmes se posent à ce niveau. L'ART n'a pas le pouvoir d'intervenir dans des cas spécifiques pour régler des litiges entre consommateurs et entreprises. Deuxièmement, les ressources allouées (3 personnes) sont insuffisantes pour traiter les questions de consommation. Bien que le régulateur diffuse des informations utiles pour le consommateur sur ses pages Web, des informations complémentaires sur la qualité de service des opérateurs fixes, des informations simplifiées et des comparatifs sur les tarifs, des explications sur les droits des consommateurs, etc. seraient utiles pour aider les consommateurs à choisir entre opérateurs concurrents. Le régulateur joue bien un rôle informel de médiation entre les consommateurs et les opérateurs, mais ce rôle doit être sensiblement élargi et plus largement médiatisé. Le régulateur devrait également jouer un rôle plus actif dans la défense des intérêts des consommateurs – deux affaires importantes qui ont renforcé les droits des consommateurs (tarification à la seconde dans le secteur des mobiles et modification des contrats des abonnés mobiles) ont été engagées par une organisation de consommateurs privée, l'Union fédérale des consommateurs, alors que l'on peut considérer que ces questions auraient dû être traitées par le régulateur.

Il existe dans l'OCDE un certain nombre de précédents dans lesquels les régulateurs soit s'occupent directement des questions de consommation, soit créent un organe (financé par les opérateurs titulaires de licences) chargé de s'occuper de façon officielle et informelle des plaintes des consommateurs, sans que ces derniers aient à recourir à des procédures complexes et lourdes devant les tribunaux. La situation actuelle devrait s'améliorer suite à l'initiative d'opérateurs de télécommunications qui, à la mi-2003, ont pris la décision de créer un médiateur (Association Médiation Télécom) afin d'offrir des services de médiation dans le secteur de la téléphonie fixe et mobile.

Le régulateur devrait encourager les opérateurs de services de télécommunications à publier un code de pratique élémentaire à l'intention des abonnés résidentiels, qui devrait être évalué par le régulateur avant publication. Par ailleurs, ces prestataires de services devraient proposer aux consommateurs un système transparent, équitable et peu coûteux de règlement des litiges.

Il est important de donner à l'ART le pouvoir d'intervenir dans la relation entre un consommateur et un prestataire de services, ce qu'elle ne peut pas faire à l'heure actuelle. Certaines sections de la nouvelle loi, qui sont basées sur la Directive relative au service universel de la Commission européenne, pourraient apporter des réponses à certaines interrogations concernant la protection du consommateur. Il s'agit d'accroître la transparence pour les consommateurs en ce qui concerne les tarifs et la qualité des services, et de définir certaines obligations minimales dans les contrats entre consommateurs et fournisseurs de services. Étant donné que cela fait cinq ans que le marché est ouvert à la concurrence, ces changements auraient déjà dû intervenir depuis longtemps.

Il est important que l'ART intègre mieux les représentants des consommateurs dans ses procédures de consultation. Les plaintes déposées par les organisations de consommateurs indiquent qu'elles ont des difficultés à recevoir les documents de consultation avant les réunions, et qu'elles ne sont pas pleinement associées aux questions auxquelles elles sont parties prenantes. Il conviendrait également d'envisager de financer les organisations de consommateurs afin qu'elles puissent fournir une participation plus efficace dans le secteur des télécommunications. Il n'est pas toujours facile pour les consommateurs de déchiffrer les informations tarifaires, qui correspondent souvent à des tarifs groupés et comprennent tout un éventail de prix différents, qui varient selon la période de la journée ou autres paramètres. Dans ce contexte, il serait également utile que certaines sections du site Web du site du régulateur soient consacrées à la fourniture d'informations aux consommateurs⁶⁷.

2.17. Droits de passage et servitudes

La loi française prévoit pour les opérateurs ayant une licence le droit d'utiliser, dans certaines conditions, le domaine public pour installer leurs infrastructures, ainsi que le droit d'installer et d'utiliser leurs équipements dans les parties collectives des habitations. Dans le domaine des transports publics, les opérateurs bénéficient de droit de passage, lesquels sont basés sur la permission accordée par les autorités compétentes (les communes, les départements ou l'état) suivant la nature de la voie empruntée. L'utilisation fait l'objet d'une redevance qui a été fixée par le décret du 30 mai 1997. L'utilisation du domaine public ne s'appliquant pas aux réseaux du transport routier est fixée par un accord non discriminatoire entre l'autorité gestionnaire et les opérateurs. Elle peut donner lieu à des redevances raisonnables et proportionnées. Les opérateurs ont aussi un droit d'accès aux immeubles et lotissements privés afin d'installer leurs équipements.

2.18. Convergence sur les marchés des communications

Il est admis depuis un certain temps que les télécommunications, la radiodiffusion et les technologies de l'information convergent. Le numérique révolutionne les télécommunications, la radiodiffusion et les technologies de l'information et les rapproche de sorte que des services qui autrefois appartenaient clairement à un secteur sont maintenant assurés par un autre, et inversement. Ainsi, les usagers utilisent maintenant leur téléviseur pour envoyer du courrier électronique, faire des courses à domicile, accéder à Internet et concevoir leur propre programmation de télévision. Ils utilisent par ailleurs la téléphonie fixe ou mobile, ainsi que l'ordinateur, pour accéder à Internet. Les entreprises de télécommunications veulent faire de la radiodiffusion, tandis que les radiodiffuseurs s'orientent de plus en plus vers le commerce électronique, et les fournisseurs de services Internet proposent des chaînes de télévision.

La nature et la diversité des contenus à la disposition des consommateurs dépendent de l'environnement concurrentiel dans ce secteur en convergence. Dans le même temps, la nature des contenus que les radiodiffuseurs acheminent influe également sur le marché lui-même. Cela signifie que la régulation économique du marché et la régulation des contenus doivent aller de pair et que le cadre réglementaire doit prendre en compte à la fois le contenu et la façon dont celui-ci est distribué au public.

Le Gouvernement français a choisi, dans le contexte de l'introduction de la nouvelle loi sur les communications électroniques, de ne pas mettre en place un cadre plus global pour la convergence qui créerait, notamment, un organisme réglementaire unique pour les communications électroniques. Cela aurait impliqué la fusion de l'ART et du CSA (une telle mesure aurait également pour résultat l'unification des attributions d'allocation de fréquences pour les télécommunications et la radiodiffusion). Un tel organisme s'occuperait des problèmes d'accès sur l'ensemble des réseaux de distribution, par le biais d'un cadre générique commun⁶⁸. Alors qu'un certain nombre de pays ont réagi à la convergence et à la neutralité technique en rassemblant les régulateurs, dans un certain nombre d'autres pays européens ayant de fortes préoccupations concernant le contenu, il y a une réticence à mélanger le contenu de la régulation. En particulier dans le secteur de l'audio-visuel, avec les régulations économiques des réseaux.

Certains changements importants devraient toutefois intervenir. Des améliorations majeures seront introduites dans le cadre réglementaire de la télévision par câble (voir la section sur la télévision par câble) et la séparation entre la régulation des réseaux et la régulation des contenus sera rendue plus nette. Il existe toutefois le risque qu'au lieu de tirer parti des possibilités de rationalisation des réglementations offertes par la nouvelle législation et les nouvelles technologies, la réglementation existante soit étendue pour couvrir les technologies nouvelles. C'est serait notamment le cas si la réglementation applicable à la radiodiffusion et au contenu était étendue à de nouveaux services comme la télévision interactive et les sites Web. Cela aurait sans doute des répercussions économiques sur les plates-formes spécifiques qui sont utilisées pour assurer ces services, et notamment sur les FAI.

2.19. La nouvelle loi sur les télécommunications

Encadré 4. Projet de nouvelle loi sur les télécommunications

Cinq nouvelles Directives européennes sont entrées en vigueur en avril et juin 2002. Ces directives auraient dû être transposées en droit français en juillet 2003. Les nouvelles directives donnent aux autorités réglementaires davantage de latitude dans l'application des instruments réglementaires et à la Commission européenne davantage de possibilités de participer à la mise en œuvre de la procédure réglementaire.

Le gouvernement a décidé de prendre certaines mesures transitoires en attendant la promulgation de la nouvelle loi.

Mesures transitoires

- Les licences des opérateurs de télécommunications publiques sont remplacées par une autorisation générale. Les licences existantes seront transformées en autorisations générales, mais compte tenu des délais pour la promulgation de la nouvelle loi, toutes les licences existantes demeureront en vigueur jusqu'au 24 avril 2004.
- Les nouvelles demandes d'entrée sur le marché se feront par autorisation générale.
- Le processus de désignation des opérateurs bénéficiant d'un pouvoir significatif sur le marché sera maintenu en 2003 pour permettre l'application des obligations requises de ces opérateurs en 2004.
- Les procédures actuelles d'agrément des tarifs demeureront jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Les éléments nouveaux les plus importants sont les suivants :

- Des licences individuelles ne seront plus exigées pour l'entrée sur le marché, qui relèvera d'une procédure d'autorisation générale placée sous la responsabilité de l'ART.
- Les réseaux privés ne nécessitent pas d'autorisation.
- Utilisation de la notion de « position dominante » en remplacement de la notion de « pouvoir significatif sur le marché » afin d'assurer davantage de compatibilité avec le droit de la concurrence.
- Identification des marchés pertinents aux fins de la réglementation.
- Les concepts d'interconnexion et d'accès sont définis de façon plus large pour inclure la boucle locale, le dégroupage total de la boucle locale et l'accès au droit de passage.
- La régulation des tarifs relèvera exclusivement de l'ART.
- L'ART sera dotée de pouvoirs d'investigation accrus.
- L'ART aura des pouvoirs de sanction accrus.
- L'ART disposera de pouvoirs d'injonction.
- L'ART disposera de pouvoirs plus vastes pour trancher les litiges.
- L'ART a la possibilité d'allouer certaines fréquences par mise aux enchères.
- Des marchés secondaires des fréquences pourront voir le jour.

Le projet de loi n'inclut pas les systèmes d'accès conditionnel dans la définition de « l'accès ». Les règles concernant l'accès conditionnel figurent dans la loi du 30 septembre 1986. L'approche française est différente de celles de plusieurs autres pays de l'Union européenne, où les systèmes d'accès conditionnel sont inclus dans les Directives sur l'accès de la Commission européenne⁶⁹, comme partie intégrante de la définition de l'accès qui comprend le secteur des télécommunications.

3. Performance de l'industrie des télécommunications

3.1. Introduction

Une concurrence efficace devrait apporter des bénéfices tangibles aux consommateurs : abaissement des coûts d'accès aux services de téléphonie, meilleure qualité des services, plus grand choix dans les services offerts ainsi que dans les opérateurs présents sur le marché, etc. Par contre sur le marché des télécommunications, et ce partout dans le monde, l'équilibre concurrentiel est difficile à atteindre et à

maintenir étant donné que l'opérateur historique bénéficie d'un pouvoir de marché important et possède la gestion des réseaux les plus étendus du pays. C'est pourquoi la concurrence doit souvent être promue par une réglementation spécifique au secteur, qui doit rester aussi réduite que possible, dans le but unique d'apporter des bénéfices aux consommateurs.

L'importance d'une étude sur les performances du secteur des télécommunications tient au fait de voir si l'ouverture à la concurrence a atteint ses buts afin d'offrir aux consommateurs des avantages qui n'étaient pas disponibles auparavant. Les indicateurs utilisés sont : la pénétration des réseaux téléphoniques, les revenus du secteur, l'investissement, les prix et tarifs, la qualité des services et la productivité.

3.2. Le marché des Télécommunications

En dépit de la crise qui a touchée les Télécommunications en France et dans le monde, les revenus totaux du secteur ont augmentés de 1.6% en 2002 (Tableau 6). La téléphonie mobile a quant à elle atteint 8.4% de croissance de son chiffre d'affaires tandis que la téléphonie fixe a subi une baisse de 1.6% en 2002.

Le secteur des Télécommunication en France a généré un revenu total de 34 milliards d'euros en 2002. Ce secteur a connu une croissance de son revenu de 6.1% depuis 1999. La téléphonie fixe a connue une baisse dans ses revenus depuis 1999 de 2.3%. Cette tendance semble durable et est inversement proportionnelle à la croissance du marché de la téléphonie mobile. On assiste donc à une compensation entre le déclin relatif de la téléphonie fixe et la croissance importante de la téléphonie mobile. Les revenus totaux du secteur étaient attribuables à 34% à la téléphonie mobile en 2002. Ce pourcentage était de 22% en 1999.

En volume (millions de minutes utilisées) la téléphonie fixe présente une baisse deux fois plus importante que celle du chiffre d'affaire soit de 5.2% entre 1999 et 2002. La téléphonie mobile a connue une croissance exceptionnelle en volumes de 24.6% depuis les quatre dernières années. L'ensemble du secteur stagne depuis la dernière année, mais il a connu une croissance très importante de 9.5% depuis 1999. Nous croyons que malgré la baisse substantielle des tarifs téléphoniques interurbains et internationaux, les effets ne peuvent encore être visible dans les volumes nationaux de la téléphonie fixe (Tableau 6). Une explication pourrait être le transfert d'une certaine partie des appels nationaux sur les appels de fixes à mobile.

3.3. Téléphonie fixe

Le taux de réussite du changement d'une situation monopolistique vers un marché concurrentiel ainsi que l'efficacité des réglementations sont difficiles à mesurer. Un indicateur intéressant sur l'efficacité des mesures réglementaires est le développement des parts de marché des nouveaux entrants.

France Telecom a montré des résistances à s'ouvrir au dégroupage. La solution offerte était des salles de dégroupage très coûteuses sans justification pratique. Cette attitude aurait causé des retards dans l'application des règles de concurrence et par conséquent une perte potentielle dans les part de marché qu'auraient pu prendre des opérateurs alternatifs.

Depuis le 31 décembre 2001, tout abonné peut choisir l'opérateur téléphonique de son choix pour passer ses appels téléphoniques locaux, comme c'est déjà le cas depuis le 1^{er} janvier 1998 pour les appels longue distance, internationaux et fixe vers mobile.

Selon le rapport européen: *Télécommunications Regulatory package VIII*, depuis la fin mars 2002, 100% des abonnés à un service de téléphonie fixe ont le choix de leur opérateur pour les appels fixes. Ceci vaut également pour les appels internationaux, où il est noté que le choix dépasse les 5 opérateurs. Les

pourcentages des abonnés utilisant un opérateur alternatif pour les appels locaux est de 8.9% et de 22.5% pour les appels interurbains et internationaux. Selon le Rapport annuel 2002 de l'ART, un peu moins de 9 millions d'abonnés auraient choisi un autre opérateur dont 4 millions (fin 2002) ont opté pour la présélection, soit un million d'abonnés de plus qu'en 2001, représentant une hausse de 36.5% depuis la fin 2001. Cette hausse est représentative de la croissance qu'ont les opérateurs alternatifs. Selon les chiffres de France Telecom cités dans ce dernier rapport, les parts de marché gagnées par les opérateurs alternatifs sont de 36% en volume pour les appels nationaux et internationaux et de 20% en volume pour les appels locaux.

Tableau 6. Revenu et volume du trafic dans le secteur des Télécommunications en France

Marché téléphonie fixe et mobile - Chiffres d'affaires (en millions d'euros)	1999	2000	2001	2002	tcac 1999-2002	tcac 2001-02
Téléphonie fixe [1]	15 353	14 631	14 436	13 986	-2.3	-1.6
Internet[2]	..	731	1 161	1 136	..	-1.1
Téléphonie mobile[3]	6 004	7 789	9 998	11 754	18.3	8.4
Ensemble téléphonie et Internet	21 357	23 151	25 595	26 876	5.9	2.5
Services avancés		1 842	1 794	1 882	..	2.4
Liaisons louées	1 633	2 011	2 373	2 433	10.5	1.3
Ensemble du marché	26 800	29 633	32 941	34 024	6.1	1.6
Marché téléphonie fixe et mobile - volumes (en millions de minutes)						
Téléphonie fixe	137 944	121 950	118 622	111 444	-5.2	-3.1
Internet		34 016	67 455	66 110	..	-1.0
Téléphonie mobile	21 444	35 524	44 273	51 747	24.6	8.1
Ensemble	159 388	191 490	230 348	229 301	9.5	-0.2

[1] Cet indicateur recouvre les chiffres d'affaires des frais d'accès et abonnements, des communications depuis les lignes fixes hors communications vers Internet, de la publiphonie et des cartes.

[2] Non compris la valeur ajoutée des fournisseurs d'accès Internet ne détenant pas de licences (par exemple, Wanadoo, AOL et Club Internet).

[3] Cette rubrique intègre le transport de données sur réseaux mobiles.

Source : ART, Enquêtes trimestrielles.

Les services d'interconnexion subissent des baisses importantes en terme de revenus par rapport à l'an dernier (Tableau 7), -3.8% en moyenne. Par contre les volumes ont eu une augmentation importante cette année. On peut expliquer ceci par un manque à gagner due à une baisse des tarifs d'interconnexion imposés à France Telecom par l'ART et comme souligné dans la section précédente, par des formules d'accès illimité à Internet par accès commuté qui ont réduits les coûts d'environ 30% pour les opérateurs.

Tableau 7. Revenu et volume du trafic des services d'interconnexion en France

Services d'interconnexion - chiffres d'affaires (en millions d'euros)	1999	2000	2001	2002	Tcac 1999-2002	tcac 2001-2002
Services d'interconnexion	4 297	5 941	6 997	6 481	10.8	-3.8
dont opérateurs fixes		2 679	3 408	2 911	..	-7.6
dont Internet		114	280	233	..	-8.8
dont opérateurs mobiles		3 148	3 308	3 338	..	0.5
Services d'interconnexion – volumes (en millions de minutes)						
Services d'interconnexion	48 404	68 955	101 233	140 492	30.5	17.8
dont opérateurs fixes		44 255	56 647	72 383	..	13.0
dont Internet		7 864	23 232	43 830	..	37.4
dont opérateurs mobiles		16 836	21 354	24 279	..	6.6

Source : ART, Enquêtes trimestrielles.

Comme présenté dans le Tableau 6, il y a une baisse substantielle des communications fixes, tant en volume que dans le revenu généré par les opérateurs, au profit des communications mobiles. Il est néanmoins étonnant de voir que l'augmentation non négligeable des parts de marché des opérateurs alternatifs n'a que très peu d'effet sur le volume des communications fixes. Le Tableau 8 démontre que le seul poste où il y a croissance dans le volume des communications fixes est celui des communications internationales. Ceci nous permet de noter que les délais dans l'introduction de la présélection pour les appels locaux a grandement limité la possibilité des opérateurs alternatifs à accéder à tous les segments du marché de la téléphonie fixe.

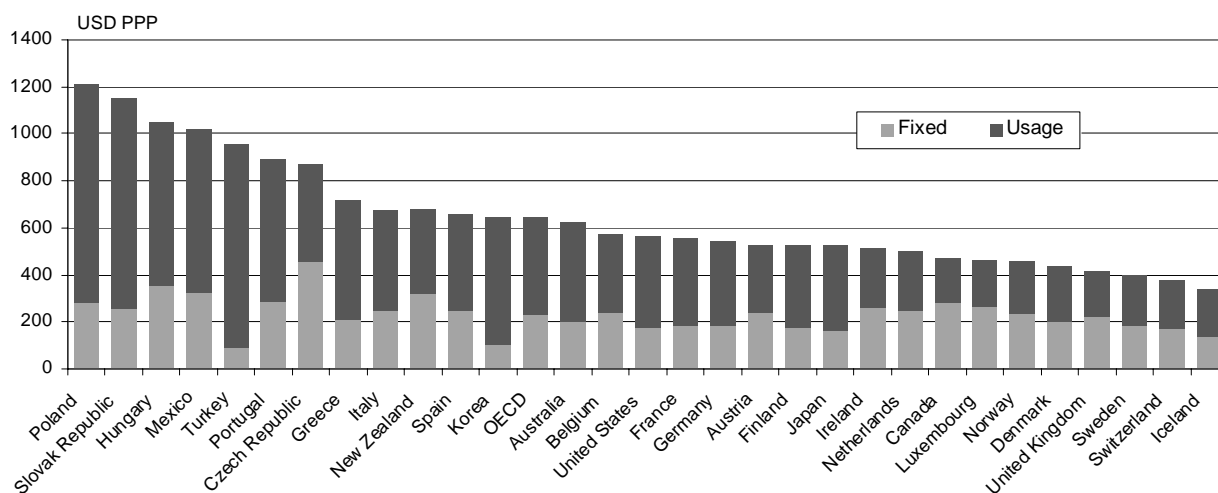
Les coûts d'accès aux services de téléphonie fixe restent raisonnables, la France ayant des coûts un peu inférieures à la moyenne OCDE tant dans les paniers résidentiels que professionnels (Figure 3 et 4).

Tableau 8. Chiffres d'affaires et volume des communications des lignes fixes

Communications des lignes fixes – chiffres d'affaires (en millions d'euros)	1999	2000	2001	2002	Cagr 1999- 2002	cagr 2001- 2002
Communications nationales hors fixe vers mobiles	6 303	5 612	4 999	4 173	-9.8	-8.6
dont communications locales	3 436			2 656	-6.2	..
dont communications interurbaines	2 562			1 517	-12.3	..
Communications internationales		897	866	844	..	-1.3
Communications vers les mobiles	2 252	2 728	2 898	2 879	6.3	-0.3
Ensemble des communications des lignes fixes	9 558	9 237	8 764	7 897	-4.7	-5.1
Communications des lignes fixes – volumes (en millions de minutes)						
Communications locales	80 876	77 037	72 541	65 820	-5.0	-4.7
Communications interurbaines	29 351	27 801	28 016	27 368	-1.7	-1.2
Communications internationales	4 386	4 454	4 600	4 704	1.8	1.1
Communications vers les mobiles	5 623	7 649	9 396	10 357	16.5	5.0
Ensemble des communications des lignes fixes	132 833	151 898	166 039	108 247	-5.0	-19.3

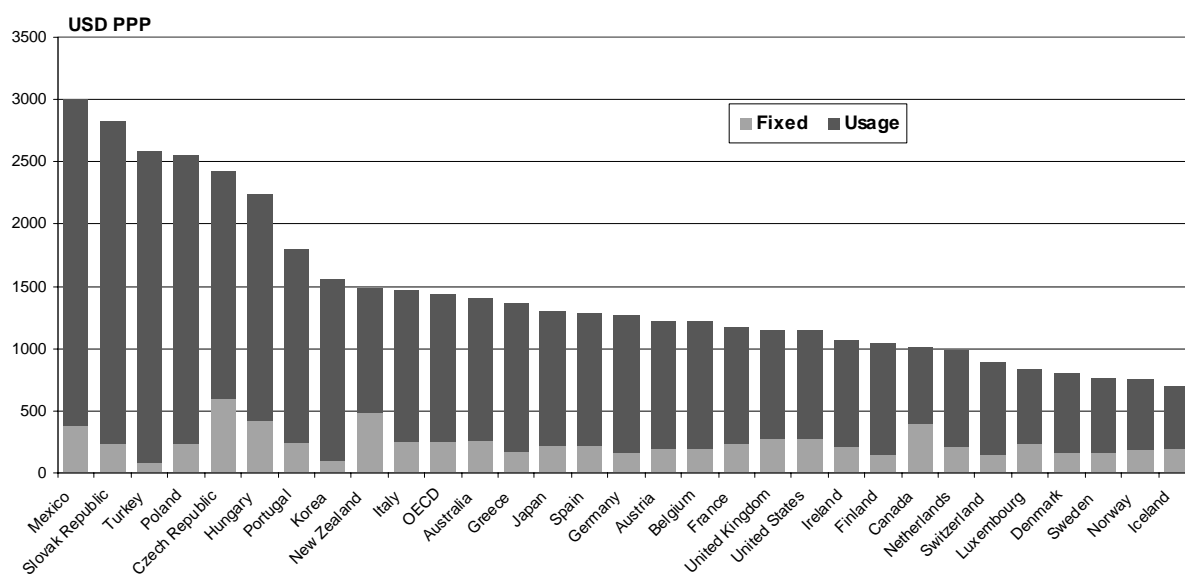
Source : ART.

Figure 4. Panier OCDE composite de redevances téléphoniques pour les abonnés résidentiels, août 2002. TVA comprise



Source : OECD.

Figure 5. Panier OCDE composite de redevances téléphoniques pour les usagers professionnels, août 2002. Hors TVA



Source : OECD.

3.4. Appels de fixe à mobile

L'ART veille à ce que les consommateurs bénéficient de l'ouverture à la concurrence en recommandant aux opérateurs puissants du marché (Orange et SFR) de suivre des prix moyens cibles pour les charges de terminaisons d'appel d'origine nationale (Tableau 9) dans sa Décisions 01-970 et 01-971.

Tableau 9. Charge de terminaison d'appel d'origine nationale

	2002 (à partir de mars)	2003	2004
Prix moyen (centimes d'euros hors taxe par minute)	20 123	17 074	14 940

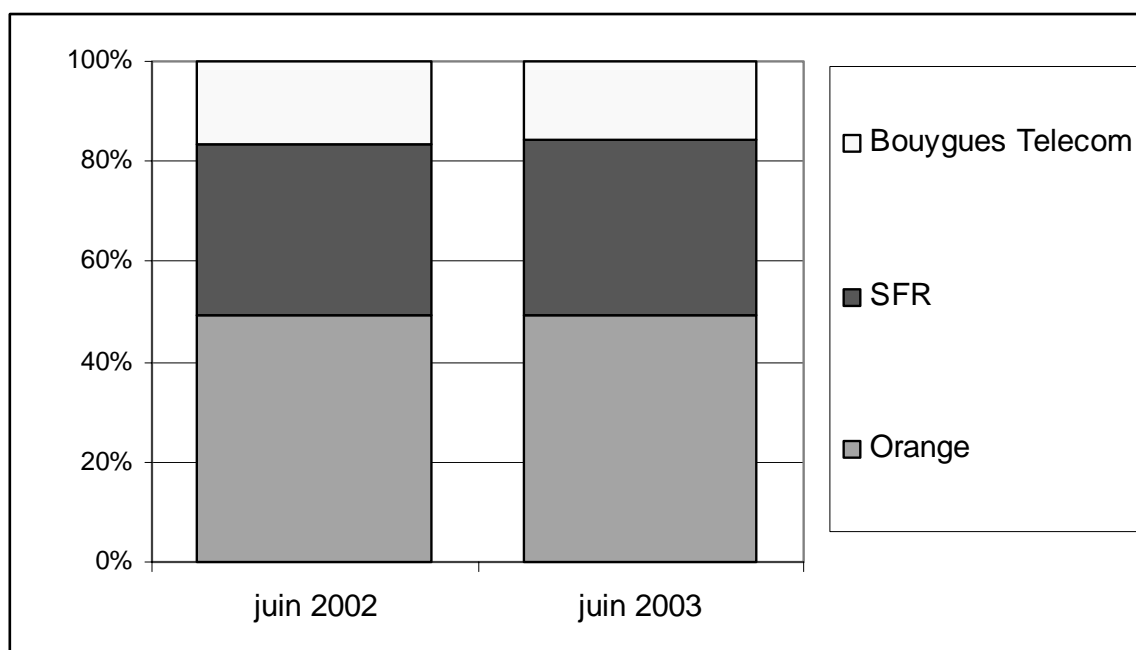
Source : ART.

3.5. La téléphonie mobile

Les parts marché de juin 2003 (Figure 5) dans la téléphonie mobile représente 49.7% pour Orange (France Telecom), 35.5% pour SFR et 15.5% pour le dernier entrant dans le marché Bouygues Telecom. Ces parts n'ont que très peu variées depuis la dernière année : Orange ayant gagné un point, SFR 1.5 point et Bouygues ayant subi une perte de 2.5 points.

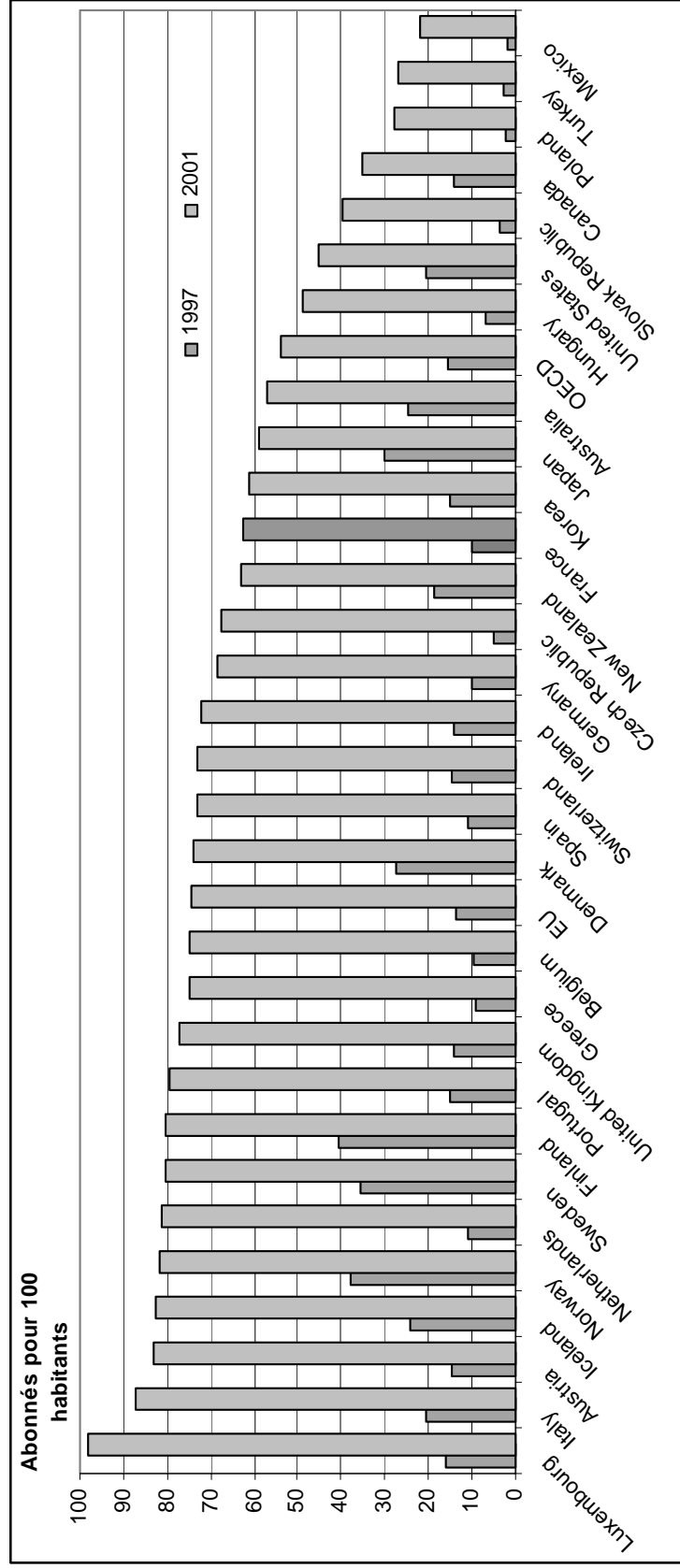
Le revenu de ce secteur, comme dit précédemment, a connu une croissance très importante de 8.4% depuis 1999 et en terme de volume une augmentation équivalente de 8.1%. Compte tenu d'un taux de pénétration relativement modeste en France en comparaison de la moyenne européenne 62.3 abonnés pour 100 habitants en 2001 (64% fin 2002) en France pour 74.3 pour la moyenne européenne en 2001 (Figure 6), on peut croire que le marché continuera à croître dans les prochaines années.

Figure 6. Parts de marché des opérateurs de téléphonie mobile en France



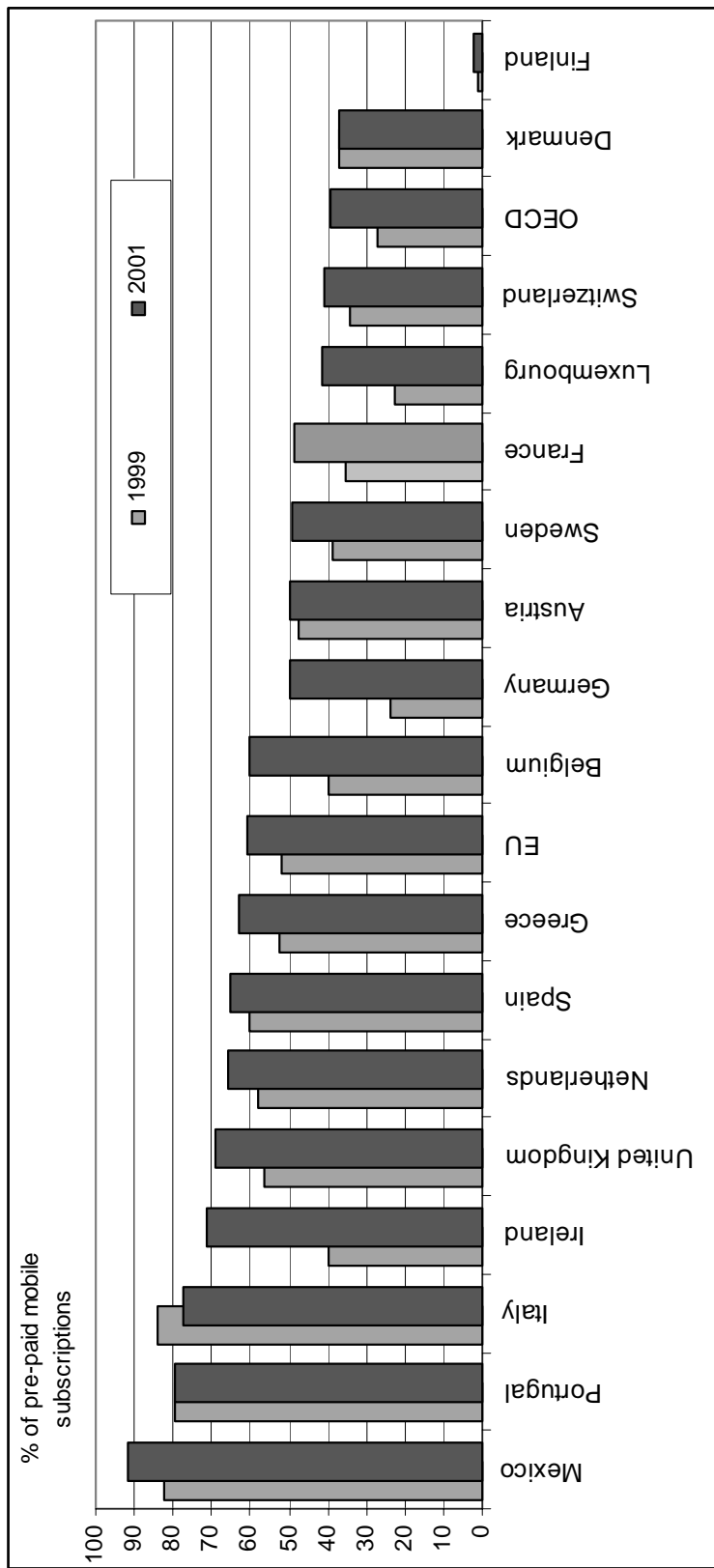
Source : OECD.

Figure 7. Nombre d'abonnés à la téléphonie mobile pour 100 habitants dans le pays de l'OCDE



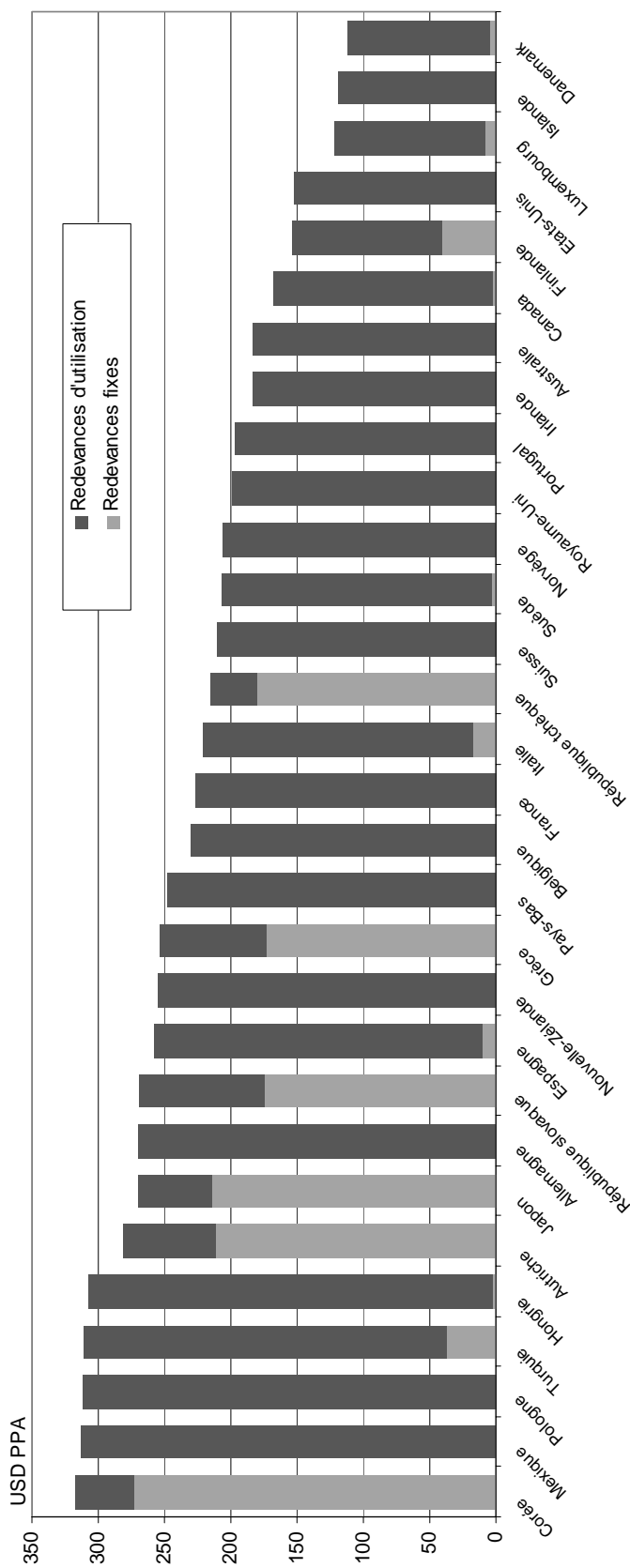
Source : OECD.

Figure 8. Pourcentage des abonnements à la téléphonie mobile prépayée



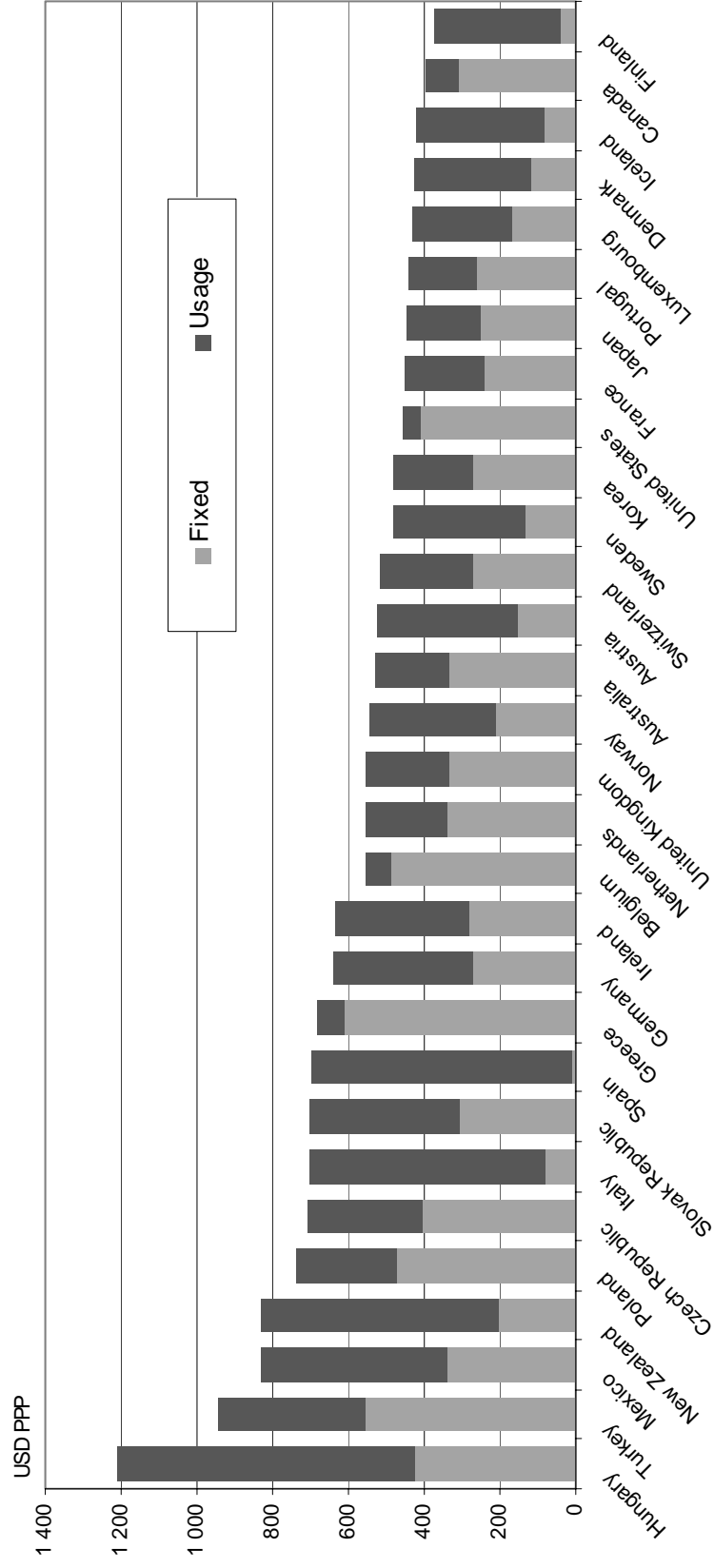
Source : OECD.

Figure 9. Panier OCDE de tarifs téléphoniques mobiles pour les petits usagers, août 2002



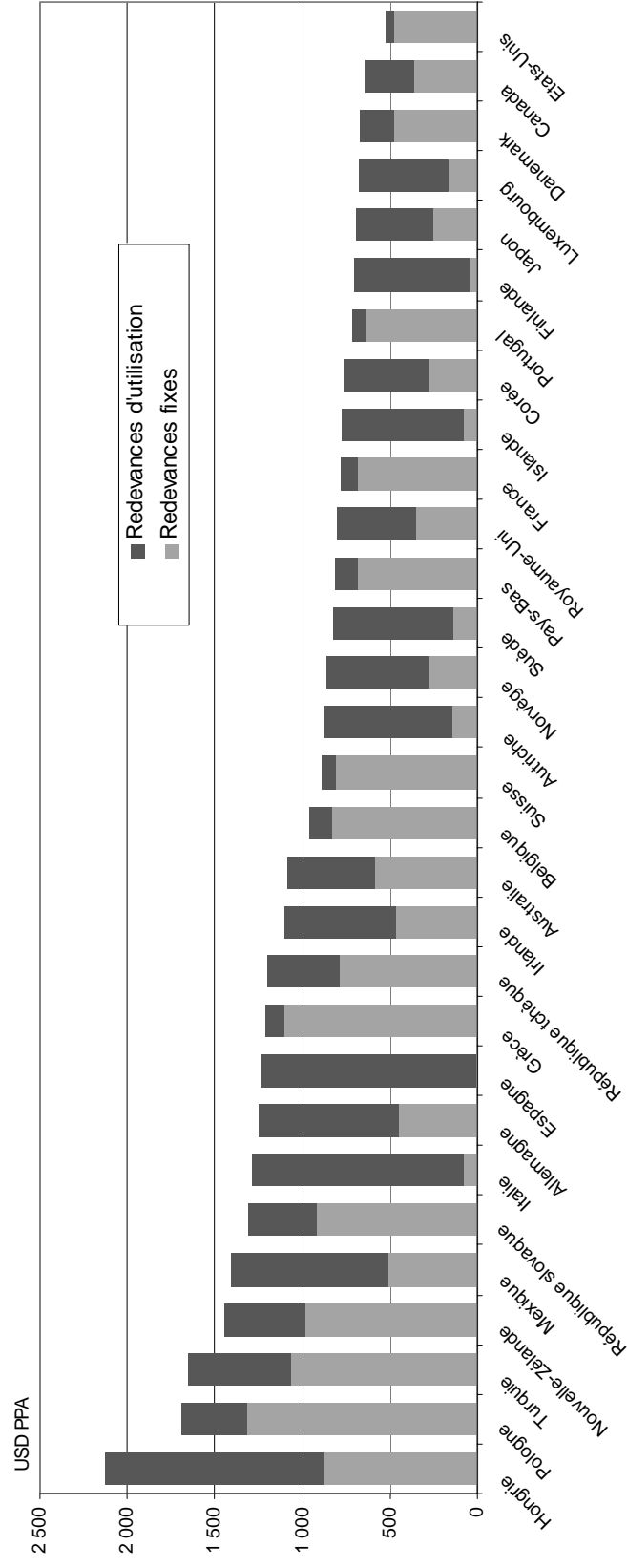
Source : OECD.

Figure 10. Panier OCDE de tarifs téléphoniques mobiles pour les usagers moyens, août 2002



Source : OECD.

Figure 11. Panier OCDE de tarifs téléphoniques mobiles pour les gros usagers, août 2002



Source : OECD.

Les abonnements prépayés ont connus une croissance 35.4% de 1999 à 2001 (Figure 7). Cependant le Rapport Annuel 2002 de l'ART note qu'en 2002 le nombre d'abonnés ayant recours à des formules prépayées a diminué due à un changement statistique qui rend plus restrictif le compte des abonnés inactifs, les délais étant plus court avant d'être classé dans la catégorie d'abonnés inactifs.

Le France se situait au 25^{ème} rang au sein des pays Membres de l'OCDE en 2001, en terme de revenue par abonnés pour ses opérateurs de téléphonie mobile (ARPU). Comment expliquer que l'ARPU de la France soit si bas par rapport aux autres pays Membres de l'OCDE ? Le rapport annuel de France Telecom dans sa version du formulaire 20F de la Commission des échanges américaine, avance l'explication que l'ARPU d'Orange bien qu'en constante chute, verrait sa chute ralentie par une augmentation dans la proportion des abonnés ayant des formules par abonnements par rapport à ceux ayant des formules prépayées, ce qui agit favorablement sur l'ARPU.

Le coût d'accès aux services de téléphonie mobile va de raisonnable pour les petits usagers (Figure 8) à plutôt bon marché en comparaison des autres pays membres de l'OCDE pour les usagers moyens et gros usagers (Figure 9 et 10).

3.6. *L'investissement*

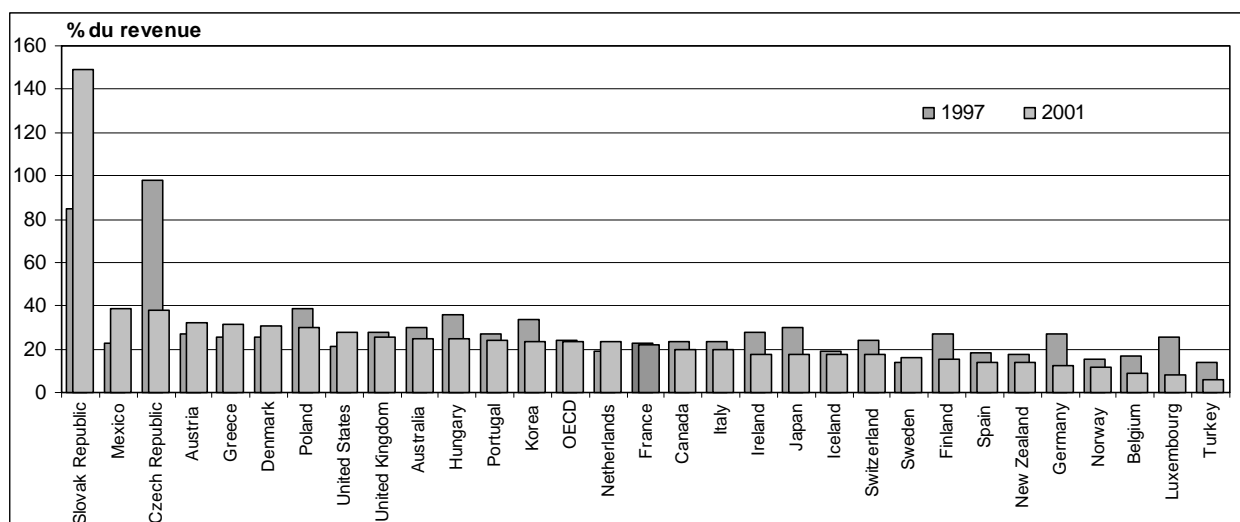
L'investissement dans les Télécommunications fait en France a connu une croissance depuis la fin des années 1980 et une baisse importante en 2002 (Tableau 10). Par contre si l'on observe le ratio investissement en fonction du revenu du secteur, la progression est plus chaotique, passant de 27.6% au début des années 1990 a 17% en 1999. En comparaison avec d'autres pays de l'OCDE (Figure 11), l'investissement de la France en terme de pourcentage de revenue de télécommunications est un peu inférieur à la moyenne OCDE. Ce qui pourrait expliquer ce phénomène tient au fait que la France a totalement numérisé son réseaux téléphonique à la fin des années 1980 et au début des années 1990, et y a alors fait des investissements importants. Le taux de numérisation (du réseau fixe) en France avait atteint les 100% dès 1995 alors que la moyenne des pays Membres de l'OCDE était de 82%. Plusieurs autres pays membres de l'OCDE sont en train de faire ces changements en ce moment et cela se reflète dans leur niveau d'investissement.

Tableau 10. Investissement des opérateurs téléphoniques (millions d'Euros)

	1998	1999	2000	2001	2002
	5 538	5 909	7 841	9 182	5 800

Source : ART.

Figure 12. Pourcentage des investissements des opérateurs public de Télécommunications par leurs revenus



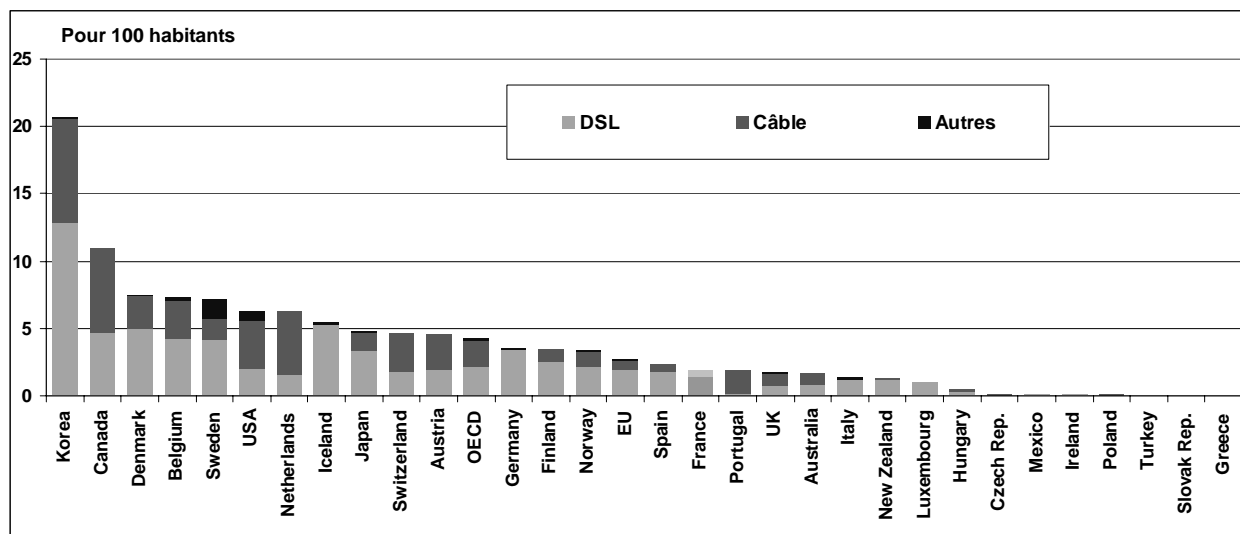
Source : OECD.

3.7. Internet

Malgré le manque de données, nous pouvons constater une croissance importante du revenu dans les services Internet : 17.9% pour la fourniture d'accès Internet et services associés (Tableau 11). Les revenus provenant de l'exploitation des abonnements à haut débit constituent 72.4% du revenu total. Les nombre d'abonnés aux services Internet est aussi en très forte augmentation, nous pouvons constater une croissance de 117.5% pendant la dernière année. Le nombre d'abonnés aux services à haut débit représente une augmentation très importante de 161.5%. En septembre 2002 (Figure 12), le France avait un taux de pénétration de 1.6 abonné à l'Internet haut débit pour 100 habitants. Ce taux est inférieur à la moyenne OCDE qui est de 3.8 abonnés pour 100 habitants et à la moyenne européenne qui est de 2.3. Selon les associations de fournisseurs d'accès Internet, ce retard serait dû au manque de volonté de France Telecom d'installer les commutateurs téléphoniques adaptés à l'exploitation de l'ADSL à cause de son intérêt dans l'Internet fourni par câble par l'intermédiaire de la société NOOS-Net. Cette focalisation sur la technologie du câble a retardé tout le développement du haut débit et notamment de l'ADSL qui est plus facile d'exploitation pour des opérateurs concurrents. Ces délais dans le dégroupage et l'inaccessibilité de l'accès au transport de données ont eu pour effet de retarder le développement du marché haut débit en France. La France était au 18^{ème} rang en septembre 2002 de la pénétration de l'Internet haut débit (Figure 12).

Le coût de l'accès commuté à Internet est très avantageux en France qui se place en troisième position pour 40 heures en période de pointe (figure 13). Depuis 1999 les coûts d'accès commuté à Internet ont connu une baisse plus importante à la moyenne OCDE, tant pour les heures creuses que pour les périodes de pointe (figure 14).

Figure 13. Accès à la bande large pour 100 habitants, septembre 2002



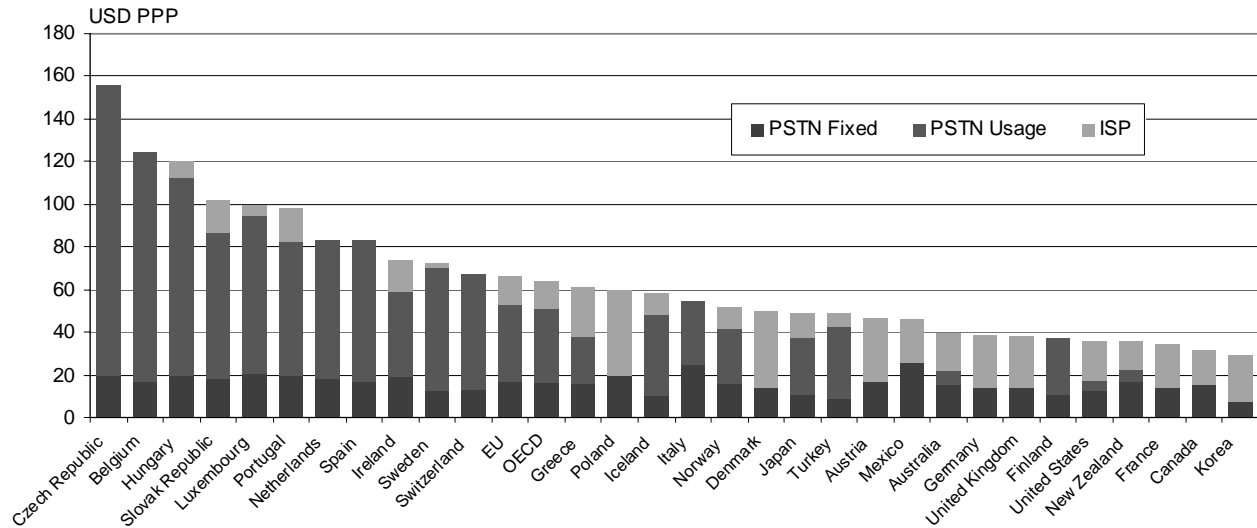
Source : OECD.

Tableau 11. Chiffres d'affaire et abonnés au services Internet

Revenus Internet - chiffres d'affaires	2000	2001	2002	cagr 2001-02
(en millions d'euros)				
Fourniture d'accès Internet et services associés	134	320	445	17.9
dont bas débit		6	46	176.9
dont haut débit		49	322	156.3
Revenus des minutes « pay as you go »*		109	384	87.7
Revenus des services de collecte pour les ISPs		102	307	73.5
Revenus Internet auprès des clients finals	731	1 161	1 136	-1.1
Les abonnés Internet				
(Unités)				
Abonnés à Internet* (source AFA)		6 986 500	33 055 000	117.5
Abonnés à Internet bas débit (source AFA)		6 385 000	28 940 500	112.9
Abonnés à Internet haut débit (source AFA)		601 500	4 114 500	161.5
Abonnés à Internet par le câble (source AFORM)		190 322	975 287	126.4
Abonnés à Internet par ligne ADSL (source FT)		408 386	3 453 809	190.8

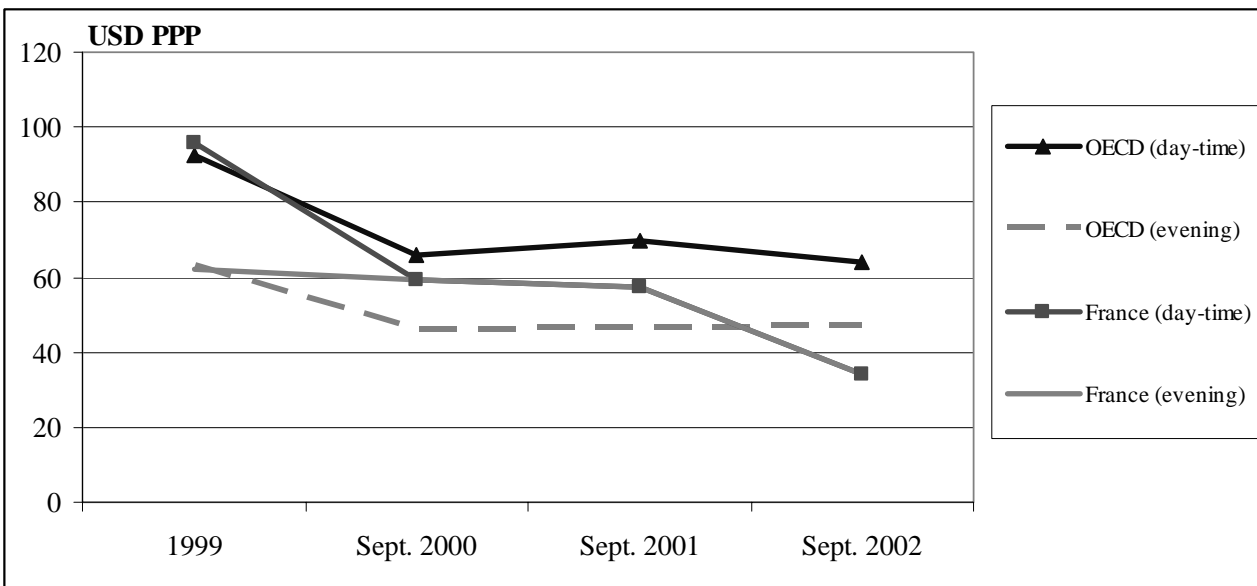
Source : ART, Enquêtes trimestrielles.

Figure 14. Panier OCDE de tarifs d'accès à l'Internet pour 40 heures en période de pointe, sur la base des tarifs réduits du RTPC, septembre 2002.



Source : OECD.

Figure 15. Panier OCDE de tarifs d'accès à l'Internet pour 40 heures en période de pointe et en heures creuses, sur la base des tarifs réduits du RTPC, de 1999 à 2002.



Source : OECD.

3.8. Les liaisons louées

L'ART considère les liaisons louées comme un élément structurant du marché. Le coût des liaisons louées par France Télécom doit être conforme au principe d'orientation des tarifs. Les revenus des liaisons louées est en croissance constante et les parc de liaisons louées connaît une encore plus importante croissance de 41.7% par an depuis 1999 (Tableau 7). La croissance du parc de liaisons louées est directement reliée au développement de la concurrence dans la téléphonie fixe et mobile.

Tableau 12. Le marché des liaisons louées en France

	1999	2000	2001	2002	CAGR 1999-2002
Revenus des liaisons louées (en millions d'euros)	1 469	2 011	2 883	2 433	18.3
Parc de liaisons louées (en unités)	321 837	357 916	399 919	361 951	4.0
Revenus de transport de données (en millions d'euros)	404	530	1 011	1 150	41.7
dont opérateurs fixes	482	
dont opérateurs mobiles	668	

Source : ART.

3.9. *Autres indicateurs de performance*

3.9.1. *Qualité des services*

La qualité des services téléphonique en France est assez élevée et ce depuis le début des années 1990, selon les indicateurs disponibles. Il est cependant dommage que le régulateur ne publie pas les statistiques de qualité de services de l'opérateur historique. Comme mentionné précédemment, la France s'est dotée d'un réseau fixe moderne numérisé au début des années 1990, nous sommes alors en droit de penser que la qualité du réseau s'en est trouvée augmentée.

Depuis l'important développement de la téléphonie mobile, l'évaluation de la qualité de ses réseaux a occupé une place importante dans l'évaluation de la qualité des services téléphonique en général par l'ART, ce qui n'a jamais été le cas pour l'évaluation de la qualité des services de téléphonie fixe, dont l'évaluation était laissée à la discrétion de France Telecom.

L'ART mène depuis 1997 des enquêtes rigoureuses sur la qualité des réseaux de communication pour téléphones mobile. Ces enquêtes démontrent une constante augmentation de cette qualité.

3.9.2. *Qualité de services pour la téléphonie fixe*

Le Code des postes et Télécommunications a été amendé pour y introduire des cibles à atteindre au niveau de la qualité des services pour la téléphonie fixe. Cet amendement fût apporté au Code des Postes et Télécommunications en application de la directive Européenne 98/10/CE sur l'application d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des Télécommunications dans un environnement concurrentiel, ensemble la décision de la Commission du 22 décembre 2000.

Cet amendement modifie la situation voulant que France Telecom évalue elle-même la qualité de ces services sans que les cibles soient fixées juridiquement.

Les changements dans le Code des Postes et Télécommunications, depuis l'Arrêté du 8 novembre 2002, définissent le contenu des services téléphoniques dont :

- Délai de raccordement initial au réseau (8 jours calendaires).
- Taux de défaillance par raccordement (7.5%).
- Temps de réparation d'une défaillance téléphonique (15%).
- Taux de défaillance par appel (0.7%).
- Durée d'établissement de la communication (2.9 sec.).
- Temps de réponses pour les renseignements téléphoniques (70%).
- Proportion des postes téléphoniques payants publics en état de fonctionnement (0.6%).
- Précision de la facture (0.08%).

Ces changements répondent à un besoin né de l'ouverture à la concurrence et peut-être à certaines plaintes faites par les associations de consommateurs afin d'obtenir un suivi indépendant des études faite sur la qualité. Par contre il ne semble pas y avoir de structure ou de méthodologie claire pour l'évaluation de la qualité des services des réseaux fixes contrairement à ce qui existe pour les réseaux mobiles.

3.9.3. *Qualité de services pour la téléphonie mobile :*

Les enquêtes de qualité de services pour les téléphones mobiles ont quand à elles été plus rapidement mise en place par l'Autorité des Télécommunications. Ce suivi de la qualité des services mobiles peut s'expliquer par une demande importante des usagers due à la diversité de l'offre des trois opérateurs et aussi par l'évolution technique croissante due à la croissance de l'utilisation et à la densification des réseaux. Un des buts de cette enquête étant de réduire les disparités entre les qualités de services offerts par les différents opérateurs de téléphonie mobile.

Il y a eu une enquête sur la qualité des services en téléphonie mobile menée en 2002 pour la sixième année consécutive. Cette enquête avait comme but d'évaluer la qualité de service des trois réseaux d'opérateurs de téléphonie mobile. Les indicateurs suivis par cette enquête montrent une augmentation constante de la qualité des communications. Ils concernent des indicateurs sur la rapidité de délivrance des SMS, évaluation heure par heure de la qualité de service dans les grandes agglomération, mesures dans les transport en commun (train de banlieue, TGV, etc).

3.10. *Emploi et productivité*

Suite aux difficultés qu'a subies le secteur des Télécommunications en 2000 et 2001, l'emploi a baissé de 1.6% par rapport au niveau de 1998 dans ce secteur (Tableau 13). La productivité, en terme de revenu par employé, est en croissance constante avec en moyenne 10.5% par an depuis 1999. Une grande partie des employés de France Télécom ont un statut de fonctionnaire ; de ce fait, France Télécom n'a pas pu réduire sa masse salariale, à la différence des nouveaux entrants ; par ailleurs 708 employés de FT ont demandé à être redéployés dans les fonctions publiques en 2003 ; du point de vue de certains nouveaux entrants, ceci aurait permis à France Télécom d'éviter les indemnités de licenciement sur ces redéploiements. Dans le cas de départs volontaires, France Télécom, comme toutes autres entreprises, doit prendre en charge les indemnités de départ.

Cependant, comme une grande partie de ses employés sont fonctionnaires, France Télécom a eu des difficultés à réduire sa masse salariale aussi rapidement que les nouveaux entrants. En 2003, 708 employés de FT ont été redéployés dans le service civil et en 2004 ce nombre devrait atteindre environ 800 employés.

Tableau 13. Nombre d'employés

	1998	1999	2000	2001	2002	CAGR 1998-2002
	155 992	155 297	154 522	151 191	146 200	-1.6
Revenu par employé (milliers d'euros)						
	1998	1999	2000	2001	2002	CAGR 1999-2002
	..	173	192	218	233	10.5

Source : ART.

3.11. Les services SMS :

Les services SMS se développent à très grandes vitesses, avec une croissance de presque 100% par année depuis l'an 2000 (Tableau 14). Les revenus s'y attachant ont une croissance encore supérieure de 106.8% par année depuis l'an 2000 pour la partie du revenu de transport de données concernant les SMS qui en constituaient 96.7% en 2002. Selon une enquête de l'ART la qualité des réseaux démontre une grande fiabilité de ce service avec 98% des messages transmis en moins de 30 secondes et ce pour les deux dernières années. Comme le souligne l'ART, le succès de l'évaluation de la qualité de ces services ouvre la voie à l'évaluation d'autres services comme le WAP et le MMS.

Tableau 14. Les SMS

En millions d'unités	1999	2000	2001	2002	CAGR 2000-02
SMS	..	1 472	3 267	5 877	99.8

Services de transport de données des réseaux mobiles

En millions d'euros	1999	2000	2001	2002	CAGR 2000-02
Transport de données	..	151	390	668	110.3
<i>dont SMS</i>	..	151	382	646	106.8

Source : ART.

3.12. Les publiphones

Le nombre de publiphone en France a connu une baisse assez importante de -5.7% depuis 1999 (Tableau 15.). Cette baisse est attribuable à la croissance du marché des téléphones mobiles et donc à une demande moins importante pour l'utilisation de publiphones. On constate de plus que le nombre de minutes ainsi que le revenu sont en baisse constante avec respectivement des baisses de 8.7% pour les revenus et de 6.1% pour le volume des minutes écoulées via les cartes prépayées depuis 1999.

Tableau 15. Les chiffres de la publiphonie

	1999	2000	2001	2002	CAGR 1999-2002
Revenus des communications (en millions d'euros)	651	516	469	426	-13.2
Volumes des communications (en millions de minutes)	3 334	2 397	1 960	1 627	-21.3
Nombre de publiphones au 31/12/02	241 721	229 620	213 993	202 459	-5.7
Revenus des cartes (post et prépayées) de téléphonie fixe (en millions d'euros)	315	332	251	240	-8.7
Trafic des cartes post et prépayées (millions de minutes écoulées via les cartes)	1 899	2 611	1 903	1 571	-6.1

Source : ART.

4. Conclusions et recommandations

4.1. *Évaluation générale des points forts et points faibles actuels*

Depuis 1998, la France a réalisé d'importants progrès dans l'ouverture des marchés des télécommunications à la concurrence et dans la mise en place d'un cadre propice à la concurrence. Les efforts doivent être poursuivis pour assurer le développement de la concurrence, notamment dans les infrastructures alternatives, dans la boucle locale et sur les marchés du haut débit.

Par le passé, la France ne faisait pas partie des pays les plus en pointe dans la libéralisation et la réforme réglementaire du marché des télécommunications dans la zone de l'OCDE ou en Europe. La réforme a reçu une forte impulsion grâce à la participation de la France à la Communauté européenne dont les directives ont été cependant souvent transposées avec retard. Cela a eu des conséquences sur l'instauration de la concurrence sur les marchés des télécommunications, de même sur la viabilité à long terme des nouveaux entrants. Dans un certain nombre de cas une formulation réglementaire plus rapide ainsi que la transposition complète des Directives de l'Union européenne, auraient permis d'éviter que l'opérateur historique, détenu par l'État, ne bénéficie de délais et auraient donné de meilleures possibilités aux nouveaux entrants de le concurrencer.

En revanche, le régulateur, après un début prudent, a montré son indépendance mais il n'a pas toujours utilisé pleinement ses pouvoirs et n'a pas non plus disposé de tous les pouvoirs nécessaires pour faire appliquer ses décisions intégralement et dans les délais, ni du pouvoir d'intervenir lorsque cela apparaissait nécessaire pour assurer une concurrence efficace. Le régulateur a eu tendance à « couper la poire en deux », du moins au cours de ses cinq premières années d'existence, en prenant des décisions qui semblaient se situer sur un terrain intermédiaire plutôt que d'essayer de mettre en oeuvre les réglementations les plus efficaces qui favoriseraient les nouveaux entrants. Néanmoins, il a gagné le respect du secteur de l'industrie pour son indépendance.

De ce fait, le développement de la concurrence a été plus long que dans un certain nombre d'autres pays membres européens. Le nombre d'opérateurs sur le marché a été inférieur à celui de pays même petits (sur le plan tant démographique que géographique) et les offres de tarifs sur le marché ont été moins novatrices que dans un grand nombre d'autres pays membres de l'OCDE. Ces dernières années, notamment après l'introduction au niveau local de la présélection du transporteur et du dégroupage, on a pu nettement constater que la concurrence s'exerçait avec plus de vigueur et que le régulateur s'attachait de façon plus volontariste à aider le marché à évoluer d'une structure de monopole vers une structure ouverte à la concurrence.

L'absence d'une infrastructure alternative suffisamment dynamique, notamment en ce qui concerne le réseau de télévision par câble, a bridé les forces concurrentielles. Des possibilités ont existé de supprimer des obstacles au développement d'une industrie indépendante du câble mais n'ont pas été saisies. En particulier le désengagement de FT de ses actifs dans la câblodistribution, aurait pu aider en stimulant la concurrence entre les infrastructures alternatives. Ce désengagement de France Télécom fut facilité par la suppression par la loi du 31 décembre 2003 et par le fait même de la contrainte pesant sur la taille du marché accessible par chaque opérateur. Depuis la levée de cette contrainte, le marché du câble en France est entré dans une phase de consolidation active : UPC et Noos se sont rapprochées en une seule entité. Dans ce contexte, France Télécom a fait part de son souhait de rapprocher ses actifs câbles de ceux de Canal+ et de céder 60% du nouvel ensemble ainsi constitué à des investisseurs tiers. En outre, le secteur des mobiles, avec seulement trois licences GSM, contrairement à la situation dans d'autres pays de l'UE, s'est également développé avec plus de lenteur. Cette situation pourrait perdurer, du fait que seules trois licences 3G ont trouvé preneur.

La lenteur de l'introduction du dégroupage de la boucle locale et de l'accès à haut débit (bitstream access) a également pesé sur la croissance du marché du haut débit et sur la concurrence sur ce marché. L'accélération récente de la croissance du haut débit a été insuffisante, et la France ne se situe qu'au cinquième rang des pays du G7 et au neuvième rang des pays de l'Union européenne en ce qui concerne la pénétration du haut débit.

A l'inverse d'autres pays de l'OCDE, les pouvoirs publics ont décidé de ne pas mettre en place un régulateur en charge de l'ensemble de l'environnement global avec la nouvelle loi, faisant fusionner les régulateurs des télécommunications et de l'audiovisuel, en raison de leur perception des spécificités propres à la régulation de chacun de ces secteurs. En revanche, la régulation des infrastructures (réseaux de communications électroniques) relève de l'ART, à l'exception de l'utilisation des fréquences radioélectriques de radiodiffusion qui demeure gérée par le CSA en raison des enjeux directs qu'elle représente en termes de pluralisme et de diversité culturelle. Par ailleurs, l'ART est compétente pour l'ensemble des litiges entre fournisseurs de services de communications électroniques relatifs à l'accès, y compris à l'accès à des réseaux utilisant des fréquences dédiées à des usages audiovisuels. Il est possible de s'interroger pour savoir si cette situation permettra de faciliter autant la régulation des secteurs de la radiodiffusion et des télécommunications, - incluant l'introduction d'un processus aussi efficient d'allocation du spectre, qui aurait rendu possible des usages plus souples des fréquences avec la création d'un marché correspondant - que dans la situation où l'ART et le CSA auraient été fusionnés.

Il n'existe pas en France de limitation de l'accès au marché, sauf dans le cas de ressources de fréquences limitées. L'égalité d'accès est assurée par les politiques en matière d'interconnexion et de numérotation, mais la présélection du transporteur sur l'ensemble des appels a été introduite de façon assez tardive, celle-ci ne devenant disponible au niveau local qu'en 2002.

Des améliorations significatives du cadre réglementaire devraient découler de la transposition des nouvelles directives de l'Union européenne (« paquet télécommunications »), il faudra que ces directives soient intégralement transposées. Beaucoup dépendra aussi, cependant, du contenu des décrets gouvernementaux d'application du nouveau projet de loi. Il est trop tôt pour juger de la façon dont celles-ci seront mises en oeuvre. Le gouvernement devrait prêter davantage attention aux opinions du régulateur à ce propos, car celui-ci dispose d'une expérience et d'une expertise concernant le secteur. De plus, dotée de pouvoirs accrues et en partie libérée de l'approche réglementaire « duale » liée au fait que c'est le Ministère qui est compétent pour l'approbation des tarifs et des licences, et exerçant un contrôle plus direct sur l'industrie du câble, l'ART devrait être en mesure de s'attaquer avec une vigueur renouvelée aux problèmes de l'industrie pour l'instauration d'une concurrence efficace.

Points forts

Encadré 5. Points forts de la politique et du système réglementaires français

- Une infrastructure de télécommunications de qualité et moderne.
- La modernisation de l'infrastructure pour le haut débit s'effectue relativement rapidement.
- Une autorité dynamique en charge de la concurrence.
- Une autorité compétente en charge de la réglementation.
- La mise en place rapide d'un cadre pour le Wi-Fi.
- Les briques de base pour un cadre réglementaire efficace et de qualité sont pour l'essentiel en place.

Points faibles

Un certain nombre de points faibles importants caractérisent aussi le secteur français des télécommunications. La séparation est encore insuffisante entre l'État, en tant qu'actionnaire de référence de l'opérateur historique et de l'État en tant que régulateur. Un surcroît d'efforts pour accélérer la privatisation serait une bonne chose à cet égard. Il n'y a pas eu d'efforts suffisants fait par le gouvernement pour promouvoir la concurrence dans les services de haut débit et dans les services vocaux, en créant un cadre réglementaire adéquat pour le développement de plates-formes alternatives. Le fait que l'opérateur historique est majoritairement détenu par l'État qui possède d'importants intérêts dans le câble, a été un facteur de ralentissement du développement de plates-formes alternatives. Les projets de cessions et les changements proposés dans la nouvelle loi concernant le secteur du câble devraient contribuer à rendre l'industrie du câble plus compétitive.

L'ART, qui est le régulateur du secteur des télécommunications, doit pouvoir prendre des mesures et imposer ses décisions plus efficacement que cela n'a été le cas par le passé.

Le régulateur devrait essayer d'accroître la transparence en veillant à ce que les méthodologies qu'il utilise soient publiées et aient fait l'objet de commentaires de la part des parties intéressées. De plus, étant donné les problèmes de relations commerciales entre les divisions de gros et de détail de l'opérateur historique, il faut poursuivre les travaux pour instaurer une séparation comptable effective et édifier des murailles de Chine de manière à garantir la non-discrimination sur le marché. Dans ce contexte, il serait utile que les comptes de l'opérateur historique soient rendus publics.

Des efforts sensiblement plus importants sont nécessaires pour prendre en compte les intérêts des consommateurs dans la régulation des marchés des télécommunications. Il s'agit notamment d'aider à développer la participation des consommateurs dans le processus de consultation, et de mettre en place des procédures simplifiées pour le règlement des litiges entre les consommateurs et les opérateurs de télécommunications. Par ailleurs, il est important que le régulateur donne aux consommateurs des informations qui les aident à faire des choix. L'ART devrait allouer davantage de ressources aux questions de consommation.

Encadré 6. Points faibles de la politique et du système réglementaires français

- Une séparation insuffisante au sein de l'Etat entre la fonction d'actionnaire de référence et de l'Etat en tant qu'entité qui définit les politiques du secteur des télécommunications - Un engagement insuffisant à accélérer la privatisation de l'opérateur historique.
- Une réactivité insuffisante de l'ART dans les litiges et dans l'imposition d'amendes en cas de manquement aux obligations.
- Les directives européennes ne sont pas toujours intégralement transposées et la transposition est parfois lente.
- Une concurrence insuffisante de la part des plates-formes alternatives du fait du rôle important de l'opérateur historique du RTPC dans le secteur du câble et des réglementations en vigueur dans ce secteur.
- la boucle locale reste dominée par l'opérateur historique.
- Une plus grande transparence est nécessaire dans les domaines comme les comptes de l'opérateur historique, la méthodologie utilisée par l'ART pour mesurer le phénomène de « prix ciseaux », ou les indicateurs de qualité de service.
- Il faut veiller au comportement non discriminatoire de l'opérateur historique.
- Davantage d'importance doit être donnée aux questions de consommation et à la diffusion d'informations aux consommateurs pour faciliter leurs choix sur le marché.

4.2. *Retombées et coûts possibles de la poursuite de la réforme réglementaire*

La section 3 a montré que la libéralisation du marché et la concurrence s'étaient accompagnées d'importantes retombées liées à :

- La baisse des prix des appels nationaux et internationaux.
- L'introduction de formules d'abonnement comprenant une réduction des prix des appels locaux.
- L'introduction d'un accès Internet forfaitaire Une couverture dense de la population et du territoire par les réseaux à haut débit.
- L'expansion et la modernisation des réseaux de télécommunications.

Il s'agit dans l'immédiat d'assurer une concurrence accrue sur les réseaux locaux et à haut débit, et notamment de répondre aux besoins d'infrastructures alternatives.

4.3. *Recommandations d'action*

Les recommandations qui suivent s'appuient sur l'analyse ci-dessus, qui tient compte des recommandations sur la réforme de la réglementation énoncées dans le rapport de l'OCDE sur la question (OCDE, juin 1997).

1. *Veiller à ce que les réglementations et les processus réglementaires soient transparents, non discriminatoires et appliqués avec efficience*

- Le gouvernement devrait engager dès que possible la privatisation totale de France Télécom.
- L'ART devrait améliorer sa transparence et s'attacher à éliminer les pratiques discriminatoires sur le marché.
- L'ART devrait exiger de l'opérateur historique qu'il mette en place des murailles de Chine plus efficaces afin d'assurer la non-discrimination par des relations commerciales normales entre ses activités de gros et de détail.

La privatisation de l'opérateur historique est importante. Les consultations, notamment sur l'interconnexion, devraient rester ouvertes à toutes les parties, jusqu'à ce qu'un accord final soit obtenu. En règle générale, quand les décisions finales sont publiées, l'ART devrait indiquer les motifs pour lesquels certaines décisions ont été prises et les raisons pour lesquelles les propositions de parties intéressées ont été rejetées. Elle devrait également indiquer quelles sont parmi ces propositions initiales, celles qui ont été modifiées suite à une consultation. L'ART doit promouvoir davantage de transparence dans des domaines comme la méthodologie utilisée pour vérifier s'il y a un phénomène de « prix ciseaux ». Elle doit revoir les exigences de séparation comptable imposées à l'opérateur historique en vue d'éliminer les pratiques discriminatoires. La publication des comptes réglementaires de l'opérateur historique faciliterait ce processus.

2. Réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence et les retombées pour les consommateurs, et les éliminer sauf si celles-ci s'avèrent être le meilleur moyen de répondre aux intérêts généraux de la collectivité

- L'ART devrait améliorer ses procédures de consultation en donnant aux consommateurs un rôle beaucoup plus étendu qu'elle ne l'a fait par le passé.
- L'ART devrait définir une politique de modération réglementaire.
- L'ART devrait être dotée de pouvoirs accrus pour pouvoir agir de façon indépendante pour promouvoir la concurrence sur le marché et faire appliquer ses décisions.
- Il conviendrait de donner la priorité à la réforme du secteur de la télévision par câble.

Un objectif majeur de la réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications est qu'elle doit avoir des retombées positives pour les consommateurs. Bien que les consommateurs aient déjà bénéficié d'une baisse des tarifs, d'une meilleure qualité de service et d'un choix plus large, leurs intérêts n'ont pas été suffisamment pris en compte et ils n'ont pas non plus reçu l'information nécessaire pour opérer des choix. Le régulateur, **avec la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, a un rôle important à jouer pour développer la participation des consommateurs, les aider à régler leurs litiges avec les opérateurs et leur fournir des informations de nature à faciliter les choix sur le marché. Cela peut également aider à renforcer la concurrence.

A mesure que la concurrence se développe, la réglementation du marché des télécommunications devrait s'appuyer sur le droit de la concurrence, et les réglementations sectorielles devraient être périodiquement revues avec l'objectif de les simplifier. Cela impose à l'ART d'élaborer une politique de modération et de procéder à des examens biennaux (qui devraient comprendre des examens ne se limitant pas aux marchés pertinents identifiés par la Commission européenne), avec l'objectif de restreindre le plus possible le champ de la réglementation nécessaire pour une concurrence efficace et de s'abstenir de réglementer quand une concurrence suffisante est en place et présente un caractère pérenne. De plus, il convient de se préoccuper davantage d'évaluer les évolutions sur le marché fixe, pour voir notamment la façon dont la concurrence se développe, les évolutions de la qualité de service et les raisons pour lesquelles certains segments de la population ne sont pas connectés.

Il existe encore des possibilités de rationalisation de la réglementation, par exemple, en éliminant certaines procédures d'approbation des tarifs (par exemple tarifs internationaux et longue distance). Il faudrait mettre en place une politique permettant à tout acteur sur le marché de demander une étude de rationalisation de certaines réglementations, de telle manière que lorsque celles-ci ne sont plus nécessaires, il soit possible de s'en remettre à une réglementation a posteriori dans le cadre du droit de la concurrence, les réglementations sectorielles en vigueur étant alors supprimées par l'ART.

La nouvelle loi française sur les télécommunications devrait doter l'ART de pouvoirs suffisamment forts pour pénaliser les manquements aux règles, de manière à clairement dissuader les contrevenants et à donner aux consommateurs comme aux opérateurs le sentiment que les règles seront appliquées sans délai et avec équité. L'ART devrait utiliser pleinement et sans aucune hésitation ses pouvoirs, contrairement à ce qui a pu se produire dans le passé.

Le projet de loi comporte d'importantes dispositions qui devraient aider à réformer le secteur de la télévision par câble en France. La priorité devrait être donnée à leur mise en oeuvre.

3. Réexaminer et renforcer, le cas échéant, le champ d'application et l'efficacité de la politique de la concurrence et les moyens de faire respecter les obligations qui en découlent

- Le développement d'un secteur de télévision par câble plus fort devrait être une priorité afin d'insuffler davantage de concurrence sur le marché de l'accès local et de stimuler les services à haut débit. Le désengagement prochain de la filiale de câblo-opérateurs de France Télécom de ses activités de RTPC devrait y contribuer.

Compte tenu de l'absence de concurrence à l'échelle nationale sur le marché de l'accès local et de la lenteur de l'introduction de services à haut débit concurrentiels utilisant l'ADSL, les câblo-opérateurs pourraient être une source supplémentaire de concurrence, pour autant que les contraintes qui pèsent actuellement sur eux soient levées comme le prévoit le projet de loi sur les communications électroniques. Le désengagement prochain des filiales de câblo-opérateurs de France Télécom de ses activités liées au RTPC pourrait contribuer au développement d'une plate-forme alternative véritablement compétitive et en mesure de rivaliser avec la boucle locale.

Comme la concurrence dans la boucle locale est insuffisante, l'ART a un rôle capital à jouer pour assurer un accès équitable aux consommateurs. A cette fin, l'introduction du dégroupage de la boucle locale doit être saluée. L'ART doit surveiller de près l'application du dégroupage et réagir rapidement et avec vigueur quand l'opérateur historique ne remplit pas ses obligations dans les délais et de façon équitable et non discriminatoire. Les litiges doivent également être résolus plus rapidement que cela a été le cas jusqu'à présent. La capacité d'imposer rapidement des amendes permettrait à l'ART de faire en sorte que l'opérateur historique remplisse ses obligations de fourniture de services et d'un accès adéquats aux nouveaux entrants. Ce type de pouvoirs pourrait contribuer à accélérer le processus de dégroupage et promouvoir la concurrence au niveau local.

NOTES

- ¹ La forte montée en puissance des investissements s'accompagne d'une évolution des technologies : en 1986, 65% des commutateurs du réseau sont électroniques, contre 29% en 1982.
- ² En 2001, le taux de pénétration des lignes fixes était de 57 pour 100 habitants, plaçant la France au 11^e rang des pays de l'OCDE. Avec l'accroissement soutenu des lignes fixes observé depuis 1995 dans un certain nombre de pays (Allemagne, Japon, Royaume-Uni notamment), la France a encore reculé dans le classement en termes de pénétration des lignes fixes.
- ³ Autre exemple, l'expérience de visiophonie menée à Biarritz.
- ⁴ Commission européenne, COM(87) 290, 30/06/87.
- ⁵ Voir Securities and Exchange Commission Formulaire 20F, France Télécom, 21 mars 2003, page 19.
- ⁶ Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques.
- ⁷ Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion.
- ⁸ Directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques.
- ⁹ Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques.
- ¹⁰ Hors revenus des ventes et locations de terminaux et revenus des centres d'appel.
- ¹¹ ART, réponse au questionnaire OCDE.
- ¹² La France compte 1.4 opérateurs par millions d'habitants, à rapprocher d'une moyenne de 4.2 dans l'Union européenne. La fourchette dans l'UE se situe entre 22.5 et 1.3. Voir Commission européenne Paquet télécoms – 8^e Rapport de mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications, Annexe 1, Diagramme 7, Bruxelles, décembre 2002. La France est le pays qui compte le moins d'opérateurs autorisés à offrir de la téléphonie vocale publique par millions d'habitants.
- ¹³ Le nombre des opérateurs ayant le choix entre deux opérateurs pour l'accès direct est, dans le meilleur des cas, de 1%, contre 18% au Danemark et 50% en Italie. Voir Commission européenne, Paquet télécoms – 8^e Rapport de mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications ; Annexe 1, Diagramme 18, Bruxelles, décembre 2002.
- ¹⁴ Ibid, Tableau 19. A la fin 2002, 8.9% des abonnés en France faisaient appel à un fournisseur alternatif pour les appels locaux, contre 40% en Italie et 29% au Royaume-Uni.
- ¹⁵ Cegetel est aussi propriétaire de SFR, le second opérateur mobile en France. Vodafone contrôle 30% du Groupe Cegetel et directement 20% de SFR.

16 L'opérateur historique belge, Belgacom détient 8.1% de LDCom et l'opérateur historique italien, Telecom Italia, 7%.

17 La DGT a été rebaptisée France Télécom en 1988.

18 Loi n° 96-660 du 25 juillet 1996, *Loi relative à l'entreprise nationale France Télécom*.

19 Voir France Télécom, Rapport financier 2003. L'Etat détient directement et indirectement à travers l'ERAP 54,53 % du capital de France Télécom. Page 176.

20 Voir Securities and Exchange Commission Formulaire 20F, France Télécom, 21 mars 2003, page 20.

21 Parmi les prises de participations de France Télécom en 2000, citons par exemple : l'achat de toutes les actions Global One détenues par Deutsche Telekom ; l'acquisition de 28.5% des actions Mobilcom en Allemagne qui, par l'intermédiaire d'une entreprise affiliée, détenait une licence UMTS en Allemagne; l'achat de 100% du capital d'Orange, 3e opérateur mobile au Royaume-Uni et possesseur d'une licence UMTS au Royaume-Uni ; le renforcement de sa participation dans WIND en Italie, la portant de 43.4% à 56.6% ; l'acquisition de 25% de TPSA, l'opérateur historique du RTPC en Pologne.

22 Voir Ministère des Finances, Communiqué de presse du Mercredi 4 décembre 2002 : Soutien de l'État au plan d'action approuvé par le conseil d'administration de France Télécom.

23 Par exemple, British Télécom, l'opérateur historique du Royaume-Uni, a décidé de vendre ses activités de mobile cellulaire il y a plusieurs années, notamment pour faire face à son endettement.

24 OCDE, Perspectives des télécommunications 2003, Tableau 4.6.

25 Voir Commission européenne Paquet télécoms – 8^e Rapport de mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications, Annexe 1, Section 4, marché mobile, diagramme 41.

26 Voir François Magnien, Mesurer l'évolution des prix des services de téléphonie mobile : une entreprise difficile, *Économie et statistique* n° 362, 2003, page 22.

27 SRT, L'observatoire des mobiles, 30 juin 2003.

28 Les opérateurs de réseaux mobiles virtuels sont pour l'essentiel des revendeurs qui louent des fréquences à un opérateurs mobile détenteur de licence. Lors de la consultation sur le mobile de 3^e génération, l'autorité de régulation avait sollicité des avis sur l'opportunité de proposer une 4^e licence GSM, mais aucun intérêt ne s'était manifesté car l'industrie s'intéressait alors à la technologie de 3^e génération, pas à celle de 2^e génération.

29 Voir OCDE, Perspectives des télécommunications 2003, Figures 6.11 et 6.12.

30 D'après, l'ART la faiblesse du taux de pénétration en France s'expliquerait en grande partie par les différences de mesure, la France ne comptabilisant pas les comptes mobile inactifs dans ses statistiques. Cet argument vaut peut-être pour une partie de l'écart, mais ne suffit pas à expliquer les 13% de différence entre les moyennes française et européenne. Par ailleurs, si les comptes prépayés peuvent rester inactifs plus longtemps, cela incitera de « petits » utilisateurs ne désirant un mobile que pour les urgences, à entrer sur le marché.

31 Voir OFTEL : *Use of multiple SIM cards in mobile phones, by consumers in Italy, Finland and Portugal*, juillet 2001, <http://www.ofcom.org.uk/static/archive/oftel/publications/research/2001/sim0701.htm>.

32 Orange et Bouygues ont également été condamnés pour publicité mensongère car ils n'indiquaient pas que la durée incluse dans un abonnement forfaitaire étaient calculée sur la base d'une première minute, puis d'une première tranche de 30 secondes indivisible.

33 Les réseaux câblés sont soumis à des obligations de distribution de chaînes de télévision hertziennes. Ce n'est pas le cas des opérateurs de télévision par satellite.

34 Il s'agit de Noos, France Télécom Câble, NC Numéricâble, UPC et NTL France.

35 INSEE, juin 2003

36 Association des fournisseurs d'accès et de service Internet, <http://www.afa-france.com/chiffres/>

37 Le chiffre d'affaires de l'accès Internet a progressé de 1,5% pendant la période 2001-2002, pour atteindre 1 236 millions d'euros en 2002.

38 Par exemple, à la fin 2002, la CSSPPT a été invitée par le Ministère à donner un avis sur le projet de loi sur l'économie du numérique.

39 La législation de l'UE peut avoir différents statuts. Les règlements sont d'application générale, ont un caractère contraignant et sont directement applicables dans leur intégralité dans tous les États membres. Les directives ont également un caractère contraignant, mais ce sont les autorités nationales qui choisissent sous quelle forme et selon quelles modalités elles sont mises en œuvre.

40 En particulier le nouveau cadre réglementaire de l'UE :

1. Fixe les droits, les responsabilités, les compétences décisionnelles et les procédures applicables aux Autorités de réglementation nationales (ARN) et à la Commission. Ainsi les ARN sont tenues de communiquer à la Commission et aux ARN des autres États Membres les mesures qu'elles ont l'intention de prendre concernant la définition de marché et le pouvoir de marché, et la Commission peut demander aux ARN de retirer ces projets si elle juge qu'ils créent un obstacle au marché unique européen ou qu'ils sont incompatibles avec le droit de l'UE.
2. Identifie les objectifs stratégiques spécifiques que les NRA doivent poursuivre dans l'exercice de leurs responsabilités (à savoir promouvoir un marché européen ouvert et concurrentiel de services de télécommunications, promouvoir les intérêts des citoyens européens et consolider le marché interne de l'UE dans un environnement de convergence technologique).
3. Veille à ce que les opérateurs « puissants » sur les marchés de télécommunications pertinents respectent les obligations énoncées dans les directives « service universel » et « accès ». La puissance, notion qui inclut la puissance détenue individuellement et conjointement par un ou plusieurs acteurs, est basée sur le concept de position dominante comme on le trouve dans la jurisprudence de la Cour de justice européenne et du Tribunal de première instance des communautés européennes.

41 Selon un rapport, la CE a déterminé que le marché de la location au détail de lignes de plus de 2Mbit/s est concurrentiels, contrairement aux positions des ARN de l'Irlande, des Pays-Bas et du Luxembourg. Tatum Anderson, « NRAs get green light for market reviews », 25 février 2003.

42 Le montant initial de la licence nationale pour le réseau et la téléphonie est le plus élevé de l'Union européenne, et représente 5 fois celui du Royaume-Uni, qui se situe au deuxième rang européen. Le montant à régler annuellement est également le plus élevé de l'UE.

43 Cela se produit lorsque l'opérateur historique accroît ses prix de vente en gros (les tarifs d'accès) et réduit son prix de détail, ce qui pénalise ses concurrents sur le marché de détail.

44 Les services dont les tarifs sont soumis à autorisation sont l'accès au réseau, les abonnements, les communications nationales et internationales, les tarifs des communications fixe vers mobiles, le service des renseignements, les communications passées depuis une cabine et les services spéciaux.

45 Commission européenne, 6^e rapport sur la Mise en œuvre du paquet télécoms, décembre 2000.

46 Le nouveau cadre prévoit également une procédure permettant de définir de nouveaux marché et d'entreprendre une analyse visant à déterminer si les contrôles des prix sont nécessaires dans ces marchés.

47 Les associations de consommateurs soutiennent que leur demande faite aux opérateurs de services fixes et mobiles d'utiliser une mesure unique, comme la seconde, donnera la possibilité aux consommateurs de comparer directement les tarifs entre les opérateurs.

48 Réponse du gouvernement français au questionnaire OCDE.

49 SFR, l'autre opérateur puissant sur le marché d'interconnexion a volontairement réduit ses redevances dans une même proportion.

50 Voir le huitième rapport de la Commission sur la mise en oeuvre de la réglementation en matière de télécommunications, section 3.6 page 71.

51 Le gouvernement socialiste de l'époque a retiré l'amendement du fait d'une opposition du Parti communiste français qui considérait que le dégroupage menacerait l'opérateur historique. Il était tout à fait clair à l'époque où l'amendement a été retiré que l'Union européenne introduirait une directive imposant le dégroupage de la boucle locale, que la France serait tenue d'appliquer.

52 Décret no 2000-881 de septembre 2000 modifiant le Code des postes et télécommunications.

53 La CE a mis en garde l'industrie sur le fait qu'elle avait l'intention d'adopter un Règlement imposant l'accès à large bande plus tôt en 2000.

54 ART, Recommandations de l'Autorité de régulation des télécommunications relatives à la définition des prestations d'accès à la boucle locale et à sa mise en oeuvre opérationnelle, 30 octobre 2000.

55 L'amende était de 10.35 millions d'euros.

56 La procédure d'examen des marchés est longue, et l'on ne prévoit pas de désignation finale d'opérateur ayant une position dominante avant la mi-2004, date après laquelle les mesures qui doivent être prises pour faire face à cette position dominante doivent être décidées.

57 Voir le discours du Premier ministre du 12 novembre 2002 présentant le plan RESO 2007 à l'adresse http://www.internet.gouv.fr/article.php3?id_article=429

58 Ces conditions sont applicables à 38 départements à compter de novembre 2002.

59 Voir : <http://www.art-telecom.fr/communiqués/communiqués/2002/index-07-11-2002.htm>

60 Orange et SFR devaient couvrir (pour la téléphonie vocale) 58 % de la population d'ici 2003 et plus de 98 % d'ici août 2009.

61 L'ART peut imposer des sanctions si les obligations en matière de couverture ne sont pas satisfaites. Celles-ci prévoient notamment la suspension de la licence, la réduction de la période de validité de la licence et des amendes pouvant représenter jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires (manquements répétés aux obligations).

62 France Télécom est tenue d'installer un publiphone dans toute commune de moins de 1 000 habitants et un publiphone supplémentaire tous les 1 500 habitants. Pour les collectivités de plus de 10 000 personnes, il n'y a pas d'obligation d'installation de cabines publiques.

63 Association française des opérateurs privés en Télécommunications (AFOPT) et Association des opérateurs de services de Télécommunications (AOST).

64 Le coût par habitant est sous-évalué, et il serait plus élevé si la quatrième licence était attribuée et si le prélèvement de 1 % du chiffre d'affaires était pris en compte.

65 Voir les graphiques 11 et 12, annexe 1, Corrigendum mars 2003, dans le 8^{ème} rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications, 2002.

66 Voir www.francetelecom.com/fr/espaces/investisseurs/gouvernement/textes/att00001799/licence.doc

67 A titre d'exemple, le régulateur britannique, OFTEL, propose une page Web d'informations pour les consommateurs qui donne des éléments pour les comparaisons de tarifs et de qualité de service, indique les procédures pour déposer plainte, etc.

68 Dans ce contexte, le Président de l'ART dans un discours (voir <http://www.art-telecom.fr/communiques/>) du 21 mars 2003 « Télévision sur ADSL » considère que la réglementation devrait permettre la concurrence entre technologies différentes et il préconise une définition plus précise de l'audiovisuel.

69 Directive 2002/19/ec du Parlement européen et du Conseil, 7/03/2002.