

RAPPORT PUBLIC D'ACTIVITÉ

Sommaire

ÉDITORIAL	2	3. Les chantiers majeurs	13
I. UN MARCHÉ EN FORTE CROISSANCE, LARGEMENT OUVERT À LA CONCURRENCE	3	A. Le dégroupage	
1. La croissance du marché	3	B. La boucle locale radio	
2. La baisse des prix	4	C. L'UMTS	
3. L'apparition de nouveaux acteurs	6	D. Internet	
II. UNE RÉGULATION QUI S'ADAPTE AUX ÉVOLUTIONS DU MARCHÉ	7	4. Les perspectives d'évolution	16
1. Les objectifs de la régulation	7	III. UN CADRE RÉGLEMENTAIRE APPELÉ À ÉVOLUER	18
A. La concurrence au bénéfice des consommateurs		1. Le bilan de l'application de la réglementation française	18
B. Le service public et l'aménagement du territoire		A. Une législation qui a permis l'ouverture effective du marché	
C. L'emploi, l'innovation et la compétitivité		B. Des délais dans la transposition de certaines dispositions communautaires	
2. L'exercice de la régulation	10	C. L'anticipation d'évolutions inéluctables	
A. Une autorité administrative indépendante au service de l'intérêt général		2. Les évolutions du cadre européen : le réexamen des directives	19
B. L'exercice des compétences		A. Le dispositif de réexamen	
C. La méthode		B. Le contenu des propositions de directives	
D. Les moyens		C. L'impact du réexamen sur la régulation	
		CONCLUSION	22

ÉDITORIAL

Depuis quatre ans que la régulation des télécommunications s'exerce en France, le secteur s'est très largement transformé. La concurrence est devenue une réalité sur un certain nombre de marchés; la croissance n'a pas été démentie depuis trois ans, malgré une conjoncture aujourd'hui moins favorable qu'auparavant; de nouvelles attentes apparaissent, à mesure que notre pays entre dans la société de l'information; elles soutiennent l'objectif de renforcer la couverture du territoire par les réseaux mobiles et à haut débit, en apportant des conditions d'accès diversifiées aux services de télécommunications.

L'Autorité a souhaité rendre compte de ces multiples transformations dans le cadre de son rapport public d'activité, remis chaque année au Gouvernement et au Parlement. Ce quatrième rapport est présenté, comme les années précédentes en trois volets. Le premier volume comporte un bilan détaillé du secteur sur les quatre années écoulées. Le deuxième est consacré au compte rendu des activités de l'Autorité au cours de l'année 2000. Les textes de référence figurent dans le volume d'annexes.

Afin d'en faciliter la lecture, ce document de synthèse présente les principaux enseignements tirés de l'évolution du secteur depuis sa libéralisation.

Pour établir ce bilan, l'Autorité s'est attachée à examiner trois éléments clés du secteur des télécommunications en France: le marché, la régulation, la réglementation:

Le marché d'abord, car c'est bien à son développement que l'Autorité travaille depuis sa création, afin de permettre au consommateur de bénéficier de la baisse des prix et de la diversification des offres nées de la concurrence. Pour apprécier l'ampleur des réalisations, il faut d'abord évaluer l'ouverture effective de la concurrence et la croissance du marché. Ce document présente ainsi, pour les principaux segments du marché, des éléments chiffrés permettant d'en

apprécier la croissance, en valeur et en volume, de mesurer la baisse des tarifs et de faire le point sur la multiplication des offres et des acteurs. Cette approche est complétée par des comparaisons européennes et internationales.

La régulation est au cœur des évolutions du marché. Elle les permet et elle les accompagne; elle doit en permanence s'y adapter, afin que ses décisions demeurent pertinentes. Ainsi, en quatre ans, la régulation a évolué, dans son exercice et dans ses méthodes, pour faire face à des enjeux sans cesse renouvelés. Elle a établi des priorités et engagé de nombreux chantiers, en inscrivant son action dans le respect du rythme propre au marché. C'est une entreprise de longue haleine, mais les premiers résultats sont déjà là. Le présent rapport s'emploie ainsi à mettre cette action en perspective.

La réglementation, c'est le cadre d'action de l'Autorité, chargée de l'appliquer. C'est une réglementation nouvelle et complexe, qui a permis l'ouverture effective du marché. Elle est appelée à évoluer prochainement en raison du renouvellement attendu du cadre européen. Cette étape va constituer un enjeu majeur pour le développement du marché. Il est donc essentiel de tirer les enseignements du cadre actuel pour préparer et aborder les dispositions à venir. C'est ce que propose le présent rapport, à travers l'examen des réglementations française et européenne.

Chacun l'aura compris, si les informations et les analyses contenues dans ce document sont consacrées au passé et au présent, c'est parce qu'il a pour objectif premier de rendre compte de la situation et de l'effort accompli. Mais elles trouveront pleinement leur sens si elles permettent d'éclairer l'avenir pour que tous les acteurs de notre économie s'y préparent, pour le consommateur, au sein d'une société de l'information.

Jean-Michel HUBERT

I. UN MARCHÉ EN FORTE CROISSANCE, LARGEMENT OUVERT À LA CONCURRENCE

Les «fondamentaux» de l'économie des télécommunications sont aujourd'hui largement positifs. La croissance du marché a même connu une progression en 2000 et, si l'on regarde les chiffres publiés dans le présent rapport, on constate qu'il est en position relativement favorable par rapport à d'autres secteurs.

Début 2001, l'image du marché était certes moins favorable qu'au cours des trois années précédentes. Il s'agit d'une situation conjoncturelle d'origine financière, tout aussi excessive que l'euphorie qui régnait jusqu'à l'automne 2000, mais qui ne doit pas conduire à un pessimisme exagéré.

Des perspectives de développement existent en effet pour ce secteur clé d'une économie moderne, pour peu que l'on veuille bien garder à l'esprit le rythme normal de déploiement des innovations et la part irréductible de risque que comporte tout processus de transformation du progrès technologique en une réalité de marché, processus qui peut et doit être favorisé par des décisions stimulatrices auxquelles le régulateur entend prendre toute sa part.

1. LA CROISSANCE DU MARCHÉ

Les services de télécommunications, marché de près de 200 milliards de francs en 2000, connaissent une forte croissance depuis trois ans, sous l'effet conjugué de la concurrence et du progrès technique.

L'évolution du marché en valeur

	Chiffre d'affaires (millions de francs)			Croissance (%)	
	1998	1999	2000	98-99	99-00
Téléphonie fixe (hors Internet)	96 877	98 804	96 545	+ 2,0%	- 2,3%
Services mobiles (y compris les SMS)	26 516	37 113	55 152	+ 40,0%	+ 48,6%
Internet (accès et communications)	1 064	2 258	4 725	+112,2%	+ 109,3%
Liaisons louées et transport de données	11 986	12 288	16 966	+ 2,5%	+ 38,1%
Autres services	20 703	23 609	25 317	+ 9,3%	+ 7,2%
Ensemble des services de télécommunications	157 146	174 072	198 341	+ 10,8%	+ 14,2%

L'évolution du marché en volume

	Volumes (millions de minutes)			Croissance (%)	
	1998	1999	2000	98-99	99-00
Volumes de la téléphonie fixe (hors Internet)	124 898	124 029	118 661	- 0,7%	- 4,5%
Volumes des services mobiles (téléphonie mobile, radiomessagerie...)	10 065	20 655	35 335	+105,2%	+ 71,1%
Volumes des communications d'accès à Internet	4 976	12 617	33 061	+153,6%	+ 162,0%
Volumes de services avancés	7 366	8 407	9 520	+ 14,1%	+ 13,0%

Le marché des services de télécommunications a connu, en 1999 et en 2000, **une croissance en valeur à deux chiffres**. Cette importante progression résulte notamment de celle de deux segments : **les mobiles et Internet**.

- Pour l'ensemble du marché, le chiffre d'affaires s'est accru de 10,8 % en 1999 et de 14,2 % en 2000 ;
- Le segment du téléphone fixe, hors communications d'accès à Internet, a connu en 2000 une légère décroissance en valeur comme en volume. Sur l'exercice 2000, la téléphonie fixe passe pour la première fois au-dessous du seuil de 50 % du marché de détail en valeur : elle représente 48,7 % du chiffre d'affaires du marché aux clients finals.
- Le segment de l'accès à Internet a progressé en volume de 153 % en 1999 et de 162 % en 2000.
- La croissance du segment des mobiles en termes de chiffre d'affaires s'est élevée à 48,6 % en 2000, après une progression de 40 % en 1999. Au 31 mars 2001, plus de 31,3 millions de Français sont clients d'un service de téléphonie mobile, ce qui représente un taux de pénétration de 52 %. A cet égard, si les comparaisons européennes font apparaître un taux de pénétration en retrait par rapport à nos voisins, il convient de souligner que les taux de pénétration dans certains pays européens sont susceptibles d'être révisés à la baisse prochainement du fait d'une modification des méthodes de comptabilisation des cartes prépayées par certains opérateurs. Il faut ajouter que sur les trois premiers mois de l'année 2001, le segment des mobiles a connu en France une progression soutenue du nombre de clients (plus de 1,6 million de clients supplémentaires). C'est une belle performance si l'on compare ce chiffre à ceux observés sur le premier trimestre de chacune des trois dernières années : en 1998 la croissance avait été inférieure de moitié (+ 870 000) ; en 1999, le marché connaissait une progression de 1 280 000 clients ; seule l'année 2000 fait exception avec plus de 2 millions de clients sur les trois premiers mois, exception liée à des approches commerciales particulièrement ambitieuses sur cette période.

Sur les marchés de l'accès à Internet et des mobiles notamment, **la progression plus importante en volume qu'en valeur s'explique naturellement par la baisse des prix**. Le même phénomène explique que le marché des communications longue distance baisse légèrement en valeur, alors qu'il connaît une progression en volume.

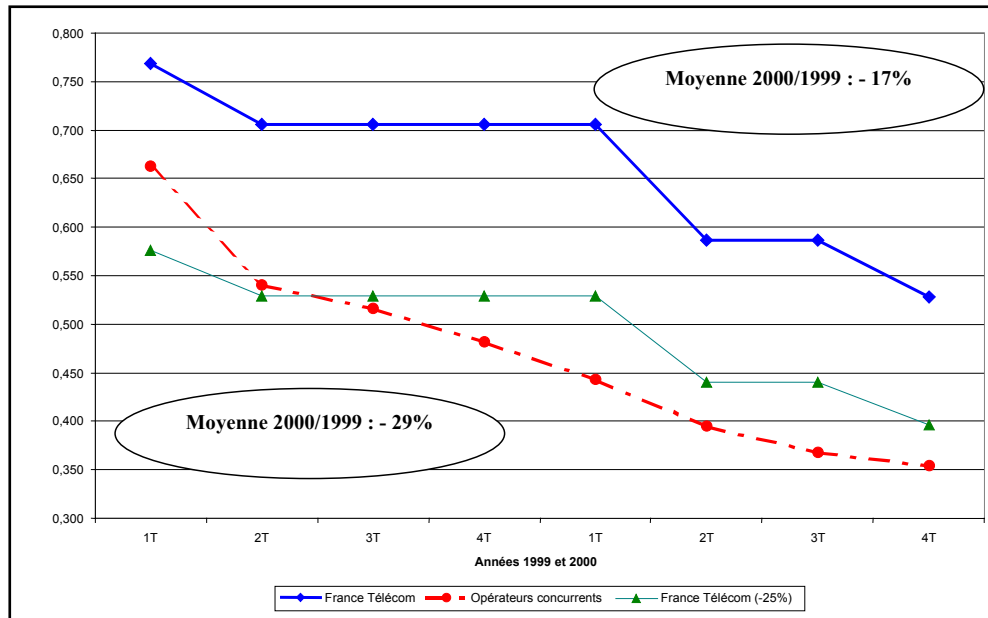
2. LA BAISSÉ DES PRIX

Le développement de la concurrence a conduit à des baisses tarifaires importantes. En voici quelques exemples significatifs :

- Les paniers de consommation établis par l'Autorité pour les tarifs proposés par France Télécom ont mis en évidence une baisse de la facture moyenne en services fixes (abonnement + communications) de 16,3 % pour les entreprises et de 5,7 % pour les ménages au cours des quatre dernières années ; le prix des seules communications a quant à lui baissé de 21,4 % pour les ménages et de 31,9 % pour les entreprises sur la même période.
- Sur la période 1999-2000, le prix moyen des communications longue distance proposées par les principaux concurrents de France Télécom a baissé de 29 %.
- En deux ans, la tarification de l'accès à Internet a connu une baisse généralement supérieure à 50 % pour une durée de communication inférieure à 30 heures par mois. Il faut souligner que les tarifs de l'accès à Internet figurent, en France, parmi les plus bas d'Europe.
- L'Autorité a établi des paniers de consommations pour apprécier l'évolution des tarifs sur le marché résidentiel de la téléphonie mobile en France, sur la base d'une évaluation des factures mensuelles de quatre « utilisateurs types », consommant respectivement et exactement 30 minutes par mois, 1 heure par mois, 2 heures par mois et 3 heures par mois de communications nationales. En moyenne, les quatre factures types ont baissé au cours de la période 1999-2000 : de 19 % pour les résidentiels 30 minutes, de 7 % pour les résidentiels 1 heure, de 12 % pour les résidentiels 2 heures, et de 8 % pour les résidentiels 3 heures.
- Enfin, les tarifs des appels passés d'un poste fixe vers un téléphone mobile (les appels entrants) ont baissé à deux reprises au cours des deux dernières années : une réduction de 20 % en 1999 et une nouvelle baisse de l'ordre de 20 % en 2000. Ces résultats ont été obtenus grâce à l'action engagée par l'Autorité en concertation avec les opérateurs, action qui a également conduit à l'établissement d'un nouveau régime de fixation des tarifs des appels entrants :

ce sont désormais les opérateurs fixes qui déterminent ces tarifs, et non plus les opérateurs mobiles.

Evolution des prix moyens TTC des communications interurbaines pour les résidentiels (modélisation ART d'un appel interurbain représentatif)



La comparaison de ces trois courbes montre clairement que la stratégie des opérateurs en matière tarifaire sur le marché résidentiel des communications interurbaines s'exerce désormais dans un environnement pleinement concurrentiel, où s'exprime notamment la diversité des options.

Les trois courbes de ce graphique représentent :

- L'évolution du coût d'un appel interurbain représentatif aux tarifs de France Télécom hors option tarifaire entre le premier trimestre 1999 et le dernier trimestre 2000 (courbe du haut) ;
- L'évolution du coût d'un appel interurbain représentatif aux tarifs de France Télécom au tarif Primaliste (-25 % par rapport au tarif de base) entre le premier trimestre 1999 et le dernier trimestre 2000 (courbe intermédiaire) ;
- L'évolution d'un prix moyen des principaux opérateurs nouveaux entrants sur le marché résidentiel (calculé à partir de leur tarif de base, hors option tarifaire éventuelle, pondérés par les parts de marché en volume de trafic de chacun de ces opérateurs (courbe du bas).

3. L'APPARITION DE NOUVEAUX ACTEURS

Plusieurs types d'acteurs sont présents sur le marché. Au 31 décembre 2000, on comptait 133 opérateurs titulaires d'une autorisation, répartis en plusieurs catégories :

- 120 opérateurs titulaires d'une licence de réseau ou service fixe (parmi lesquels on dénombre 11 opérateurs de boucle locale radio et 16 opérateurs titulaires d'une licence expérimentale attribuée dans le cadre des expérimentations liées au dégroupage) ;
- 13 opérateurs titulaires d'une licence de réseau et services mobiles.

L'année 2000 a été marquée par l'apparition de deux nouvelles catégories d'acteurs : les opérateurs de boucle locale radio, qui se sont vu attribuer une licence à l'issue de la procédure de sélection conduite par l'Autorité ; les opérateurs titulaires d'une licence pour conduire des expérimentations dans la perspective du dégroupage au 1^{er} janvier 2001.

Parmi les 104 opérateurs titulaires d'une licence fixe définitive au 31 décembre 2000,

- 22 sont autorisés à exploiter un réseau : il s'agit en général d'opérateurs qui fournissent de la capacité de transmission à d'autres opérateurs ou à des entreprises ;
- 61 sont autorisés à exploiter un réseau et à fournir le service téléphonique ; ce sont les principaux opérateurs qui fournissent des services aux consommateurs finals, particuliers et entreprises.
- 21 sont autorisés à fournir le service téléphonique sans exploiter un réseau en utilisant le réseau d'autres opérateurs pour fournir leurs services ; ce sont notamment les opérateurs de cartes téléphoniques.

A côté de l'apparition de nouveaux acteurs, on assiste également, depuis la fin de l'année 2000, à des mouvements de consolidation entre opérateurs.

Si on classe ces opérateurs selon l'origine des capitaux, on peut distinguer des filiales d'opérateurs historiques, notamment européens, des nouveaux entrants à capitaux français, et des nouveaux opérateurs à capitaux européens

ou internationaux. Ces deux dernières catégories ont globalement des prévisions d'investissement plus élevées que les autres en 2000. Ainsi, les opérateurs d'origine anglo-saxonne sont particulièrement nombreux sur le marché à côtés des opérateurs historiques européens, alors que les acteurs français constituent une minorité.

Les nouveaux opérateurs représentent une part croissante du marché. En effet, la part de marché gagnée par la concurrence est passée de 5 % fin 1998 à 33 % fin 2000 sur le marché de la longue distance.

Les opérateurs qui ont choisi de déployer un réseau ont investi de façon croissante au cours des trois dernières années. Ainsi, les investissements de l'ensemble des opérateurs titulaires d'une licence ont représenté 36,3 milliards de francs en 1998, 38,7 milliards de francs en 1999 et 46,5 milliards de francs en 2000. Les opérateurs ayant obtenu une licence en 2000 prévoient d'investir 34 milliards de francs en cinq ans, dont 18 milliards pour la boucle locale radio.

Le nombre de salariés chez les opérateurs reste globalement stable, autour de 156 000. Il a même légèrement augmenté en 2000. Les opérateurs qui ont obtenu une licence en 2000 prévoient de créer 10 700 emplois sur cinq ans, dont 6 400 chez les opérateurs de boucle locale radio.

Enfin, la multiplication des acteurs suscite **une demande croissante de compétences** dans le domaine des télécommunications et conduit à l'apparition de nouveaux métiers. Le secteur est ainsi confronté à des besoins croissants en termes de formation, notamment pour trois spécialités : les ingénieurs de haut niveau, les développeurs d'applications informatiques et la fonction commerciale.

II. UNE RÉGULATION QUI S'ADAPTE AUX ÉVOLUTIONS DU MARCHÉ

Voici quatre ans que la régulation des télécommunications s'exerce en France, selon les modalités nouvelles prévues par la loi de 1996. La constitution d'une autorité de régulation sectorielle indépendante, chargée d'assurer l'ouverture d'un secteur à la concurrence, constituait alors un fait nouveau. Quatre ans plus tard, il peut être utile de revenir sur les principes qui ont guidé ce choix et sur leur mise en œuvre effective.

1. LES OBJECTIFS DE LA RÉGULATION

Les objectifs de la régulation des télécommunications, assurée conjointement par le Ministre chargé des télécommunications et par l'Autorité, sont définis par la loi.

A. La concurrence au bénéfice des consommateurs

La régulation doit favoriser l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective, loyale et durable. Ce principe est fondamental; il signifie que **la concurrence n'est pas une fin en soi; l'établissement d'une concurrence loyale n'est qu'un moyen au service de l'intérêt des consommateurs.**

Les éléments publiés dans le premier chapitre de ce rapport montrent que **la concurrence a eu pour effet une importante baisse des prix, favorable au consommateur.** Elle se traduit également par **une diversification des services et des formules tarifaires**, qui offre **un choix plus étendu** aux utilisateurs mais constitue également **une source de complexité croissante.** Enfin, la concurrence ne doit pas conduire à une baisse de la qualité de service.

Par son action, l'Autorité a contribué à faciliter l'accès des consommateurs aux services des opérateurs, par exemple par la mise en œuvre de la présélection du transporteur à compter de janvier 2000. La deuxième baisse de 20 % des tarifs des appels entrants, intervenue en 2000, en est un autre exemple.

Elle conduit par ailleurs chaque année une enquête destinée à mesurer la qualité de service des réseaux de téléphonie mobile afin de vérifier que le développement de ce marché ne s'effectue pas au détriment de la qualité. Elle a également mené plusieurs études relatives aux relations des opérateurs avec leurs clients et à la consommation en services de télécommunications, dont une analyse de marché qui a montré l'importance de la consommation des grandes entreprises en services de télécommunications.

L'Autorité apporte aussi sa contribution à l'information des consommateurs en publiant des documents d'information sur le marché des télécommunications et en organisant à plusieurs reprises, des rencontres avec les associations de consommateurs, dans le cadre d'un «plan d'action consommateurs» engagé dès 1998.

Elle s'attache enfin à répondre systématiquement aux questions qui lui sont adressées par les consommateurs et, le cas échéant, à trouver avec les opérateurs des solutions appropriées. Elle rend compte des problèmes rencontrés par les consommateurs dans le cadre de son rapport d'activité (cf. tome 2).

B. Le service public et l'aménagement du territoire

La régulation doit veiller à la fourniture et au financement de l'ensemble des composantes du service public des télécommunications; elle doit également prendre en compte les intérêts des territoires et des utilisateurs dans l'accès aux services et aux équipements. L'équipement du territoire est une des préoccupations essentielles du régulateur.

Si la définition du service public des télécommunications relève assurément des pouvoirs publics, l'Autorité participe activement à la définition des conditions de son financement. En effet, la principale composante du service public des télécommunications, le service universel, a un coût dont la loi prévoit qu'il est partagé entre les opérateurs. L'Autorité l'évalue chaque année et le propose au ministre chargé des télécommunications qui le constate. Pour 2001, ce coût est évalué à 2,7 milliards de francs. Au fil des ans, l'Autorité a affiné les méthodes d'évaluation et a contribué au fonctionnement du dispositif français.

L'année 2000 a vu **la mise en œuvre effective des tarifs sociaux, composante essentielle du service universel**, destinée à aider les personnes en difficulté.

Le coût de cette composante, évalué par l'Autorité, représente plus d'un milliard de francs en 2000 et en 2001. Le dispositif mis en place par un décret de 1999 prévoit deux mesures: une réduction sur la facture téléphonique mensuelle pour les titulaires du RMI et de l'allocation d'adulte handicapé, ainsi qu'une prise en charge des dettes téléphoniques, sur décision du préfet. Depuis le 1^{er} juillet 2000, deux opérateurs, France Télécom et Kertel, proposent aux personnes concernées une réduction sur la facture téléphonique; l'Autorité a rendu un avis favorable sur ces offres pour la France métropolitaine.

S'agissant de **la couverture du territoire**, l'Autorité a adopté de nombreuses décisions qui apporteront une contribution significative à la couverture du territoire par les réseaux et services de télécommunications, notamment les décisions relatives aux appels à candidatures pour la boucle locale radio et la troisième génération de services mobiles, qui placent la couverture au centre des processus de sélection des opérateurs et imposent aux candidats sélectionnés des obligations dans ce domaine. Le dégroupage de la boucle locale devrait également favoriser la diffusion des accès à Internet à haut débit pour les particuliers sur le territoire.

Le développement de nouveaux services, notamment les mobiles et l'accès à Internet à haut débit, suscitent des préoccupations en termes de couverture du territoire et font naître des inquiétudes quant à l'émergence d'une «fracture numérique». La question de l'extension du service universel à ces nouveaux usages pourrait dès lors être posée; c'est une question qui relève des pouvoirs publics, au niveau national et à l'échelon européen.

Pour être efficace, la marche vers la couverture du territoire en nouveaux services de télécommunications doit tenir compte des possibilités effectives liées au contexte économique et technologique. **La couverture est un objectif global, mais sa mise en œuvre peut prendre des formes et des rythmes différents selon les services**: parfaire la couverture des réseaux mobiles est un objectif accessible à relativement brève échéance si les solutions suggérées notamment par l'Autorité sont résolument mises en œuvre. La généralisation de l'accès à Internet est une démarche de plus longue haleine; il faut s'y atteler dès à présent, notamment pour l'accès à haut débit. La prise en compte du

prix de l'accès à ces services pour le consommateur est un élément déterminant dans cette réflexion.

L'Autorité poursuivra son action pour favoriser cet objectif général et demeure à la disposition du Parlement et du Gouvernement pour éclairer ce débat, en particulier sur le coût et le rythme de mise en œuvre de dispositifs de couverture du territoire pour ces services. Elle s'attachera ainsi à apporter une contribution utile à la conduite de cette ambition politique et sociale majeure pour l'avenir de notre pays.

Elle a notamment engagé, en 2001, **une étude destinée à mesurer la couverture réelle des réseaux mobiles de deuxième génération**, qui permettra aux pouvoirs publics de bénéficier d'une information plus complète afin de prendre des mesures appropriées pour compléter la couverture du territoire par ces réseaux.

Les collectivités territoriales ont également un rôle à jouer pour favoriser le développement de la concurrence et contribuer à la couverture du territoire en réseaux et services de télécommunications. C'est l'objet de l'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales.

L'Autorité a eu l'occasion de souligner à plusieurs reprises au cours de l'année 2000 les difficultés soulevées par l'application de ces dispositions. Elle a été saisie pour avis, le 30 mars 2001, sur le projet de loi sur la société de l'information, qui comportait une nouvelle rédaction de cet article. Les termes de cette nouvelle rédaction ont par ailleurs été rendus publics par le Gouvernement sur son site Internet. Au printemps 2001, ces nouvelles dispositions ont été introduites dans un projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, sous la forme d'un amendement déposé par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale le 10 mai 2001. La discussion de ce projet de loi était en cours à la date d'achèvement du présent rapport.

Les modifications apportées par ce projet portent notamment sur la suppression de la procédure de publicité, de la référence aux hauts débits et de la durée maximale d'amortissement des investissements pour le calcul des tarifs. Dans **son avis**¹, adopté le 2 mai 2001, l'Autorité a souligné que l'ensemble de ces dis-

¹ Avis n° 01-423 de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 2 mai 2001 sur le projet de loi sur la société de l'information

positions va dans les sens des propositions formulées par l'Autorité et répond aux attentes des collectivités. Elle a également indiqué que certaines dispositions méritaient d'être clarifiées pour en faciliter l'application (cf. tome 1).

C. L'emploi, l'innovation et la compétitivité

La régulation doit veiller au développement de l'emploi, de l'innovation et de la compétitivité dans le secteur des télécommunications. L'exercice de la concurrence est subordonné à une finalité économique ; **la concurrence ne vaut que si elle est un facteur de croissance du marché.**

L'Autorité s'est toujours efforcée, dans l'exercice de ses compétences, de favoriser la croissance globale du marché français au bénéfice de l'ensemble des acteurs, donc de l'emploi et de la compétitivité de notre économie. Les prévisions de création d'emploi des opérateurs montrent que le secteur peut être directement créateur d'emploi ; à quoi il faut ajouter les effets de la croissance du marché en termes d'emplois sur l'ensemble de l'économie, ainsi que les effets positifs, pour les entreprises, de la baisse du prix des services de télécommunications. L'enquête publiée début 2001 par l'Autorité montre en effet qu'en 1999, les dépenses des grandes entreprises en services de télécommunications représentaient 1,3 % de leur chiffre d'affaires². Enfin, la généralisation de ces services dans l'entreprise conduit à une nouvelle organisation du travail, créatrice de nouveaux métiers et de nouveaux emplois.

S'il n'appartient pas à l'Autorité d'intervenir en matière de recherche, ni de concevoir ou de mettre en œuvre l'innovation, son action a toutefois conduit à favoriser l'introduction d'un certain nombre d'innovations, tant commerciales que techniques, qui seront au cœur du futur marché des services de télécommunications et des services multimédias : ainsi, par exemple, a-t-elle contribué à la diffusion d'Internet, grâce à la mise en place de formules forfaitaires et d'un modèle d'interconnexion approprié. Il faut également citer l'établissement de conditions ouvertes et concurrentielles pour l'introduction du protocole WAP³,

prémisse du futur développement de l'Internet mobile. Au titre des technologies d'accès à haut débit, l'adaptation des réseaux câblés, la boucle locale radio, l'ADSL⁴ et l'UMTS⁵ constituent assurément des innovations majeures dont l'Autorité s'est employée à permettre l'introduction dans un cadre concurrentiel approprié.

² Enquête sur la consommation en services de télécommunications des grandes entreprises présentes en France, réalisée pour le compte de l'Autorité par le cabinet Pierre Audoin Conseil, dont les principaux résultats sont disponibles sur le site de l'Autorité : www.art-telecom.fr

³ Wireless Application Protocol ; dispositif technique permettant d'adapter l'Internet aux contraintes des terminaux mobiles, notamment par l'utilisation d'un format de contenu approprié.

⁴ Asymmetrical Digital Subscriber Line : technologie permettant de transformer une ligne téléphonique classique en réseau d'accès à haut débit.

⁵ Universal Mobile Telecommunications System : norme européenne pour la troisième génération de systèmes mobiles, qui va permettre la fourniture de services de données à haut débit sur les téléphones mobiles.

2. L'EXERCICE DE LA RÉGULATION

A. Une autorité administrative indépendante au service de l'intérêt général

Administration de mission, l'Autorité veille au respect des prérogatives que lui octroie la loi pour mettre son action au service de l'intérêt général, dans le cadre des orientations assignées par le législateur à la politique publique.

L'Autorité s'est ainsi attachée à inscrire son **indépendance** institutionnelle dans le cadre d'**un dialogue constructif avec les pouvoirs publics**, Gouvernement et Parlement. Elle a également veillé au développement d'une coopération avec d'autres institutions, appelées à travailler avec elle, telle que le CSA et le Conseil de la concurrence, ainsi qu'avec ses homologues européens.

Mais c'est par la mise en œuvre d'une **expertise** et d'une **compétence** aujourd'hui largement confirmées que l'Autorité tire la légitimité et la reconnaissance de son indépendance à l'égard des acteurs du marché et des pouvoirs publics. Car l'indépendance institutionnelle n'est qu'un cadre auquel il est nécessaire de donner vie par des décisions et par une méthode de travail permettant la réalisation effective des objectifs inscrits dans la loi. Les instruments privilégiés de cette méthode sont la **collégialité** dans l'adoption des avis et décisions, qui privilégie la recherche du consensus et du débat entre les cinq membres du collège, la **concertation** avec l'ensemble des interlocuteurs de l'Autorité, ainsi que la **transparence**, qui trouve sa traduction dans la motivation et la publication systématique des avis et décisions.

Enfin, la possibilité d'engager des recours contre les décisions de l'Autorité est le corollaire de son indépendance. Deux instances sont à cet égard compétentes : la Cour d'appel de Paris pour les décisions de règlement des différends et le Conseil d'Etat pour toutes les autres décisions de l'Autorité. En quatre ans, **une dizaine de recours** a été engagé contre les décisions de l'Autorité ; **ils ont tous conduit, à une exception près, à confirmer ces décisions.**

B. L'exercice des compétences

En quatre ans, l'Autorité a adopté plus de 4000 avis et décisions, mettant en œuvre la totalité des compétences qui lui ont été reconnues par la loi. Certaines

de ces décisions revêtent un caractère structurant pour le développement du marché, et ce dans plusieurs domaines de compétence :

L'instruction des licences et l'attribution des fréquences

Les opérateurs qui souhaitent fournir le service téléphonique au public ou exploiter un réseau de télécommunication doivent obtenir une autorisation. Celle-ci est délivrée par le ministre chargé des télécommunications après instruction de l'Autorité.

La plupart des licences sont attribuées au fil de l'eau lorsque aucune raison particulière n'en limite le nombre. Mais dans certains cas, la rareté des fréquences suppose la conduite d'un appel à candidatures pour départager les candidats. Dans ce cas, il appartient à l'Autorité de préparer cet appel à candidatures et de conduire la procédure de sélection. Ainsi, l'Autorité a-t-elle engagé en 1999 et 2000 **deux appels à candidatures déterminants** pour l'avenir du marché : **la boucle locale radio et l'UMTS.**

L'interconnexion

Le premier marché à s'être ouvert à la concurrence a été celui des communications longue distance, car l'établissement d'un réseau de boucle locale avec les technologies filaires représente un coût très important et une grande complexité. Plusieurs éléments ont contribué à l'ouverture du marché :

- L'approbation du catalogue de France Télécom

L'interconnexion entre les réseaux est au cœur de l'ouverture des télécommunications à la concurrence car **elle permet aux utilisateurs de communiquer librement entre eux, quel que soit le réseau auquel ils sont raccordés.** L'accès des nouveaux opérateurs au réseau de France Télécom revêt une importance particulière pour l'exercice de la concurrence car l'opérateur historique dispose au départ du seul réseau capable de desservir les clients sur l'ensemble du territoire. C'est pourquoi France Télécom est soumise à des obligations spécifiques en la matière : elle doit proposer et publier un catalogue d'interconnexion qui contient les services d'interconnexion proposés aux opérateurs et les tarifs de ces services.

L'Autorité approuve chaque année ce catalogue d'interconnexion, après de longues discussions avec France Télécom et l'ensemble des opérateurs. Les approbations successives ont permis d'étendre les modalités d'interconnexion, donc de favoriser la diversification des offres proposées en aval par les nouveaux opérateurs, notamment pour les services d'accès à Internet; elles ont également permis d'obtenir **une baisse des tarifs d'interconnexion de plus de 35 % sur les trois dernières années**, avec des effets positifs sur les tarifs de détail.

Après quatre années de régulation, le dispositif d'interconnexion fonctionne correctement et a permis le développement effectif de la concurrence. L'Autorité s'emploie aujourd'hui à en faire évoluer certaines bases pour donner une visibilité encore plus grande aux opérateurs, notamment à travers la mise en place d'un mécanisme de décroissance pluriannuelle des tarifs (ce que l'on appelle un « price cap ») et la prise en compte des coûts incrémentaux de long terme⁶.

- La sélection du transporteur

Afin de permettre aux différents opérateurs longue distance présents sur le marché d'acheminer les appels de leurs clients, un mécanisme de sélection du transporteur a été mis en place à compter du 1^{er} janvier 1998; il a consisté, dans un premier temps, à attribuer à chaque opérateur un préfixe permettant à l'utilisateur de choisir librement son transporteur longue distance à chacun de ses appels, en composant ce préfixe en tête du numéros de son correspondant. Deux séries de préfixes ont été attribués, à un et à quatre chiffres.

Le dispositif a évolué début 2000 par la mise en place d'un mécanisme de **pré-sélection du transporteur**, qui permet à un client d'éviter de composer un préfixe, en présélectionnant un opérateur à l'avance pour tous ses appels.

Pour compléter ce dispositif, il était nécessaire de déterminer, sur le réseau de France Télécom, la limite au delà de laquelle les appels sont considérés comme des appels longue distance et peuvent donc être acheminés par tous les transporteurs en sélection appel par appel ou en présélection. Dans un souci de

⁶ Méthode de détermination des coûts qui permet notamment la prise en compte du progrès technique et apporte donc une vision dynamique des coûts supportés par un opérateur. La méthode de détermination des coûts est essentielle car les tarifs d'interconnexion doivent refléter les coûts de France Télécom.

simplicité pour l'utilisateur, l'Autorité a choisi le département comme limite **des appels locaux et longue distance**.

A partir du quatrième trimestre 2001, la sélection du transporteur doit être étendue également aux appels locaux, ce qui signifie qu'**un utilisateur pourra, tout en demeurant abonné de France Télécom, choisir un opérateur différent pour acheminer tous ses appels, y compris à l'intérieur de son département**. C'est un marché estimé à 19,7 milliards de francs en 2000.

La régulation tarifaire

L'Autorité participe à la détermination des tarifs de détail de l'opérateur historique, dans le cadre de la procédure d'homologation qui associe deux acteurs: **L'Autorité rend un avis public sur ces tarifs, puis le Gouvernement⁷ les homologue**. Cette procédure, assurément la plus complexe dans l'exercice de la régulation, est prévue dans deux cas: pour les services qui relèvent du service universel et pour les services qui sont en monopole de fait. Elle vise ainsi à s'assurer d'une part que les pratiques tarifaires retenues par France Télécom sont conformes aux règles de la concurrence et d'autre part que les tarifs des services relevant du service universel sont effectivement abordables.

L'Autorité a été conduite dans ce cadre à rendre **plusieurs avis importants pour la structuration du marché**, et notamment les deux dossiers suivants:

- La fourniture d'un service d'accès à Internet aux écoles: en mars 1998, l'Autorité a rendu un avis défavorable sur cette offre, estimant que les règles de la concurrence n'étaient pas respectées; cet avis a été ultérieurement conforté par le Conseil de la concurrence;
- Les offres ADSL de France Télécom, dont les modalités de déploiement ont un impact décisif sur les conditions de développement du marché de l'accès à Internet à haut débit; Dans son avis, rendu en juillet 1999, l'Autorité avait notamment émis une réserve majeure sur l'extension de ce déploiement à l'ensemble du territoire sans possibilité d'en contrôler le calendrier.

L'Autorité s'est également prononcée en 2000 sur d'autres propositions tarifaires importantes pour le développement du marché: elle s'est ainsi prononcée **défavorablement sur la seconde hausse de l'abonnement** proposée par

⁷ En l'espèce il s'agit des ministres chargés de l'économie et des télécommunications.

France Télécom et sur une offre forfaitaire intitulée «ligne France», regroupant des communications locales et longue distance, alors que le marché des communications locales n'est toujours pas en concurrence.

Le règlement des différends et les sanctions

Parmi les compétences dévolues à l'Autorité, le règlement des différends occupe une place importante; la loi a donné compétence à l'Autorité pour régler les litiges en matière d'interconnexion et d'accès aux réseaux, en matière de fourniture de services de télécoms sur le câble et pour ce qui concerne le partage des infrastructures. Cette compétence nouvelle pour une autorité administrative indépendante constitue une véritable innovation juridique d'inspiration économique.

Entre janvier 1997 et mars 2001, l'Autorité a adopté 34 décisions de règlement de différends: deux en 1997, seize en 1998, huit en 1999, sept en 2000 et un en 2001. Certaines de ces décisions ont établi une forme de jurisprudence.

Dans l'esprit de la loi comme dans la pratique, la compétence de règlement des différends répond à deux objectifs:

- L'objectif de rapidité par rapport aux procédures contentieuses habituelles: cet instrument d'arbitrage permet de traiter de manière accélérée les différends survenant entre les opérateurs. En effet, l'Autorité dispose pour rendre sa décision, d'un délai maximum de 6 mois, ce qui est court compte tenu de la complexité juridique et technique que présente l'instruction des demandes. L'Autorité s'est attachée à respecter ce délai et s'efforce souvent de rendre sa décision bien avant le terme des six mois.
- L'objectif de précision et d'approfondissement: dans un cadre juridiquement complexe, voire contraignant, les décisions adoptées n'ont éludé aucune question et leurs motivations et attendus sont explicites.

L'Autorité est également dotée d'un **pouvoir de sanction** en cas de non-respect des dispositions du code ou de ses décisions: elle peut infliger **des amendes allant jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires en cas de récidive**; elle peut également procéder au **retrait, partiel ou total, d'une autorisation**.

L'Autorité a déjà fait usage de son pouvoir de sanction, à l'encontre de France Télécom, pour absence de publication de son catalogue de prix. Plusieurs autres procédures ont été engagées début 2001 dans le cadre du dégroupage.

C. La méthode

La transparence et la visibilité

La transparence de son action constitue, pour l'Autorité, un élément déterminant de sa légitimité. Les missions du régulateur sont ainsi indissociables d'une démarche ouverte qui s'exprime notamment par **la motivation et la publication systématiques de ses avis et décisions lorsqu'ils ont été adoptés**.

Dans un secteur aux évolutions rapides et parfois imprévisibles comme celui des télécommunications, l'une des missions essentielles du régulateur est d'apporter la meilleure visibilité possible aux acteurs. Cet objectif conduit notamment l'Autorité à adopter dans de nombreux cas des lignes directrices et des recommandations, permettant aux acteurs de connaître les orientations suivies par l'Autorité sur des questions dont l'interprétation peut être complexe.

La concertation

Le régulateur est-il un acteur du marché? Il s'attache en tout état de cause à réguler avec le marché. Il tient compte de la conjoncture et de ses aléas et adapte son action pour permettre un développement durable de la concurrence, favorable aux consommateurs et à l'intérêt bien compris des entreprises du secteur comme de l'ensemble du monde économique qu'elles irriguent par leurs innovations.

Pour ce faire, **l'Autorité est très attachée au processus de concertation et de discussion avec les acteurs**. C'est une méthode qu'elle a constamment mise en œuvre sur la plupart des dossiers, en utilisant les multiples outils de concertation à sa disposition, notamment les consultations publiques, et en s'appuyant sur les Commissions et comités consultatifs et les groupes de travail placés auprès d'elle.

D. Les moyens

L'Autorité a eu l'occasion de souligner à plusieurs reprises, notamment dans son rapport public d'activité, que si ses moyens financiers et humains ont connu une légère progression au cours des quatre dernières années, **celle-ci est sans commune mesure avec le développement des missions et des enjeux de la régulation**, qui se traduit notamment par une technicité croissante des décisions adoptées et une progression constante de leur nombre.

A cet égard, la situation de l'Autorité peut notamment s'apprécier au regard de celle de ses principaux homologues européens. Les comparaisons qui figurent dans le rapport d'activité (cf. tome 1) montrent que **les régulateurs européens sont, en général, mieux dotés que l'Autorité sur le plan des moyens budgétaires et humains.**

3. LES CHANTIERS MAJEURS

Dans le cadre de ses missions, l'Autorité a engagé plusieurs chantiers majeurs, qui ont tous pour objet de permettre à l'ensemble des consommateurs de bénéficier des nouveaux services de la société de l'information sur l'ensemble du territoire.

A. Le dégroupage

Le dégroupage de la boucle locale consiste à permettre aux nouveaux opérateurs d'accéder au réseau téléphonique existant pour fournir leurs services directement à leurs clients. Sa mise en œuvre est aujourd'hui indispensable au développement du marché, notamment en raison de l'arrivée de la technologie ADSL, qui permet d'accéder à Internet avec des débits élevés en utilisant le réseau téléphonique local.

Depuis trois ans, l'Autorité a engagé avec les opérateurs de nombreux travaux pour préparer la mise en œuvre du dégroupage. **Celle-ci est en effet complexe car elle suppose des négociations techniques, juridiques et économiques entre les opérateurs.** L'année 2000 a représenté une étape décisive dans ce processus. Les travaux conduits par le groupe de travail mis en place par l'Autorité au début de l'année ont permis aux opérateurs de réaliser des expérimentations dès le 1^{er} juillet 2000. Les discussions techniques, économiques et opérationnelles du groupe de travail ont largement contribué à favoriser la mise en place des conditions nécessaires au dégroupage à compter du 1^{er} janvier 2001.

Parallèlement à cette action, **des travaux se sont poursuivis pour établir le cadre juridique du dégroupage, tant au plan national qu'à l'échelon européen**: le décret du 12 septembre 2000 a fixé pour objectif la disponibilité du dégroupage au 1^{er} janvier 2001. Il a été complété par un règlement communautaire adopté le 18 décembre 2000, qui fixe la même échéance pour l'ensemble des pays européens et attribue les compétences nécessaires aux régulateurs.

L'objectif de l'Autorité est que de nombreux opérateurs, et pas uniquement France Télécom, puissent fournir des services d'accès à Internet à haut débit grâce à cet accès et à l'utilisation de la technologie ADSL.

En effet, France Télécom déploie ses offres ADSL depuis deux ans, alors même que les autres opérateurs n'ont pas encore été en mesure de fournir des services dans des conditions équivalentes ; c'est pourquoi l'Autorité avait alors émis des réserves sur leur généralisation automatique à l'ensemble du territoire.

Il s'agit d'un enjeu majeur, car l'ADSL est une des voies d'accès à Internet complémentaire du câble et de la boucle locale radio, tous deux marqués par un certain ciblage géographique ou professionnel. L'ADSL est appelé à ouvrir la porte d'Internet à des millions de foyers, bien au delà des grandes agglomérations. Il est une des clés du développement de la société de l'information.

Un segment économique aussi vaste et aussi décisif ne saurait être ainsi préempté par un seul opérateur. C'est au bout du compte le consommateur qui serait alors perdant.

L'Autorité conduit des discussions et a engagé des initiatives, y compris plusieurs procédures de sanction, pour que ce marché devienne rapidement une réalité. La généralisation de ces technologies sera certes progressive, mais le dégroupage doit être opérationnel à partir de l'été 2001.

B. La boucle locale radio

La boucle locale radio est une technologie qui permet aux opérateurs de télécommunications de raccorder directement par voie radio des clients aux réseaux. Les récents développements de cette technologie en font aujourd'hui une solution attractive et innovante permettant de proposer des offres de services de téléphonie et des offres de services Internet à hauts débits concurrents et complémentaires des moyens filaires actuels. La boucle locale radio présente **l'avantage d'une grande souplesse de mise en œuvre**, requiert des investissements progressifs et permet une offre de gammes de services importante. Elle s'adresse d'abord aux PME dans les zones urbaines ou suburbaines, mais également aux particuliers.

A la suite d'un appel à candidatures lancés en 1999, l'Autorité a sélectionné, au cours de l'année 2000,¹¹ des 28 candidats à l'obtention des 54 licences disponibles sur l'ensemble du territoire français (2 licences nationales, 44 licences régionales et 8 licences dans les DOM). Aujourd'hui, en tout point du territoire métropolitain, 4 opérateurs sont titulaires d'une licence. Les opérateurs

déploient leur réseau et plusieurs d'entre eux ont déjà ouvert leurs premiers services au début de l'année 2001.

A la fin de l'année 2000, la boucle locale radio a connu, en France comme dans les autres pays européens, des difficultés conjoncturelles liées à la situation financière du marché des télécommunications. En France, cette situation a conduit à des décisions de consolidation délicates entre opérateurs, au printemps 2001. **Il faut toutefois souligner que le développement de ce marché semble mieux engagé dans notre pays que chez certains de nos voisins européens.**

C. L'UMTS

Les systèmes mobiles de troisième génération consacreront la rencontre du téléphone mobile et de nouveaux services fondés sur le transfert de données et d'images. C'est ce que l'on appelle aujourd'hui l'Internet mobile.

L'Union européenne a défini, fin 1998, un calendrier pour l'introduction simultanée des systèmes mobiles de troisième génération dans l'ensemble des Etats membres.

En France **un appel à candidatures a été lancé à la fin du mois d'août 2000 pour l'attribution de quatre licences par une procédure de soumission comparative**. Il était de la compétence de l'Autorité de définir ces conditions.

Sur la base d'une large concertation avec les acteurs, l'Autorité a choisi, dès le début de l'année 2000, de retenir le principe de la soumission comparative et non celui des enchères, essentiellement pour trois raisons :

- D'abord, la quasi-totalité des acteurs consultés (opérateurs, équipementiers, experts, analystes, économistes) s'est prononcée en faveur de cette procédure ;
- Ensuite, contrairement aux enchères, elle présente l'avantage d'être maîtrisable pour les acteurs, donc d'offrir une visibilité bien supérieure ;
- Enfin, la soumission comparative s'est révélée par le passé plus favorable au développement du marché que les enchères, qui contraignent à sélectionner les candidats sur le seul critère financier, sans tenir compte d'autres

paramètres importants. Cette dimension est essentielle puisqu'il s'agit d'un nouveau marché, sur lequel de fortes incertitudes pèsent encore.

Il appartenait au Gouvernement de fixer les dispositions financières; celui-ci a établi, en juin 2000, à 32,5 milliards de francs, le montant de la redevance due par un opérateur pour l'obtention des fréquences UMTS. Son principe a été inscrit dans la loi de finances pour 2001, votée par le Parlement.

Les candidatures devaient être déposées au plus tard pour le 31 janvier 2001. Deux opérateurs, France Télécom mobiles et SFR, ont déposé un dossier. Les autres candidats potentiels ont estimé ne pas pouvoir souscrire aux conditions économiques et financières de ce projet. L'Autorité a conduit l'instruction et en aura rendu les résultats publics le 31 mai 2001. Les licences correspondantes devaient être délivrées par le ministre avant le 30 juin 2001.

À l'occasion de la remise des dossiers de candidatures, le Président de l'Autorité a souligné **la nécessité d'un nouvel appel à candidatures** destiné à attribuer les deux licences restantes, afin de permettre l'exercice d'une concurrence effective sur ce marché. Cet appel obéira également au principe de la sélection comparative et devra prendre en compte l'exigence d'équité des conditions, notamment financières, entre les différents acteurs. L'Autorité en prendra l'initiative le moment venu.

L'année 2000 a été marquée par les résultats pour le moins inattendus des enchères britanniques et allemandes, puis la prudence, voire la désaffection des marchés financiers pour l'introduction de cette nouvelle technologie, à l'évidence porteuse de nombreuses promesses, mais dont les contours sont encore insuffisamment cernés, en termes de services, de marché et de prix.

Au demeurant, **le contexte de l'introduction de l'UMTS en Europe a radicalement changé au cours de l'année 2000, ainsi que l'a souligné la Commission européenne**, dans une communication rendue publique à la fin du mois de mars 2001 :

- Il existe entre les Etats membres de l'Union des disparités substantielles dans les conditions d'attribution des licences et de développement du marché, disparités qui sont à l'origine de distorsions préoccupantes.

- S'agissant de l'ouverture des services, il existe un retard global dans la disponibilité des équipements comme dans la définition des offres; on peut y ajouter l'importance croissante que les opérateurs accordent à nouveau aux services de voix, par rapport aux services multimédias, qui ne doivent certes pas être oubliés mais doivent encore être définis et tarifés avant de pouvoir répondre aux attentes des consommateurs, elles-mêmes insuffisamment déterminées;
- L'étape intermédiaire que constitue l'adaptation des réseaux GSM actuels aux services de données (notamment à travers les technologies GPRS et EDGE), désormais appelée la 2,5 G, est aujourd'hui reconnue comme essentielle.
- À cette situation s'ajoute une évidente inquiétude des milieux financiers pour cette technologie. Or l'utilité d'une plus juste appréciation des risques cumulés ne doit pas dégénérer aujourd'hui en une négation pure et simple des potentialités considérables du secteur, pour lui-même et pour l'ensemble de l'activité économique.

Dans ce contexte, l'Autorité a engagé des consultations afin d'évaluer, au regard des modifications profondes qui viennent d'affecter le marché, les conditions de développement de l'UMTS et les enjeux économiques, industriels et commerciaux qui s'y attachent.

D. Internet

L'Autorité s'attache depuis sa création à favoriser le développement d'Internet, non seulement par les décisions qu'elle prend au quotidien dans ce domaine, mais également par une participation active aux débats sur le développement de la société de l'information. Ainsi, au début de l'année 2000, l'Autorité a organisé un colloque réunissant les principaux acteurs de l'Internet en France, les pouvoirs publics et le régulateur américain autour du «Internet et les télécoms».

Avec l'introduction du protocole WAP sur les téléphones portables, **l'année 2000 a vu l'émergence des premiers services de transmission de données sur les réseaux mobiles**, que l'on appelle l'Internet mobile et qui trouveront leur aboutissement dans l'UMTS. L'Autorité a contribué à l'émergence d'un modèle économique ouvert pour ces nouveaux services en établissant des

recommandations indiquant les principes à suivre dans les relations entre les opérateurs mobiles et les fournisseurs de services et de contenus qui souhaitent accéder à leurs réseaux. A cette occasion, elle a notamment mis l'accent sur la nécessité de répondre aux attentes du consommateur, qui a besoin d'être initié à l'utilisation de ces nouvelles technologies.

Plus généralement, **l'Autorité a adopté de nombreuses décisions qui favorisent l'établissement de conditions concurrentielles sur le segment de l'accès à Internet :**

- S'agissant de l'accès par le réseau téléphonique commuté, qui constitue encore aujourd'hui l'essentiel du marché, notamment pour les particuliers, l'Autorité a contribué au développement des offres forfaitaires par la mise en place de modèles d'interconnexion appropriés (l'interconnexion indirecte et l'interconnexion forfaitaire). Elle reste attentive à leur bonne mise en œuvre.
- S'agissant de l'accès à haut débit, l'Autorité s'emploie à favoriser l'utilisation ou l'émergence de nouvelles voies d'accès : réseaux câblés, ADSL, boucle locale radio.

Le développement des technologies d'accès à haut débit devrait constituer une nouvelle étape pour l'Internet. Il pourrait accélérer son évolution non seulement en termes de contenus (multimédia), d'usages (jeux en ligne, écoute de radio, diffusion de vidéo, ...), mais aussi en termes de fonctionnement du "réseau des réseaux". Sur ce dernier aspect, l'Autorité s'intéresse plus particulièrement à deux points essentiels pour l'avenir : les adresses IP⁸ et les mécanismes d'échange de trafic IP entre les réseaux.

⁸ Internet Protocol ; protocole de télécommunications utilisé sur les réseaux qui servent de support à Internet.

4. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

La régulation est appelée à évoluer : de nouveaux enjeux apparaissent, de nouveaux marchés s'ouvrent, ce qui conduit à une complexité croissante des missions de l'Autorité. En effet, pour faire face à ces changements incessants, la régulation va prendre de nouvelles formes, tout en continuant à inscrire son action dans la durée. On peut aujourd'hui envisager trois perspectives d'évolution pour la régulation : la prise en compte de la progression de la concurrence, la marche vers la convergence et l'intégration dans le mouvement européen. Elles vont intervenir à des échéances distinctes et vont induire des modifications plus ou moins profondes de la régulation.

S'agissant de **la progression de la concurrence**, l'Autorité est attachée au maintien d'un contrôle *a priori* des tarifs de France Télécom tant que la concurrence n'est pas suffisante sur l'ensemble des marchés. Elle est également favorable à l'utilisation de la méthode des coûts moyens incrémentaux de long terme⁹ et à la mise en place d'un dispositif de décroissance pluriannuel (price cap) pour déterminer les tarifs d'interconnexion.

S'agissant de **la convergence des technologies de réseaux**¹⁰, l'Autorité est favorable à l'instauration d'un régime juridique commun, donc d'une régulation unique, pour l'ensemble des réseaux, sur la base du régime existant pour les réseaux de télécommunications. Le réexamen des directives en cours doit y conduire.

S'agissant de **la dimension européenne de la régulation**, l'action de l'Autorité s'inscrit dans l'objectif de formation d'un grand marché européen des télécommunications. A cet égard, le réexamen des directives en cours va modifier le fonctionnement de la régulation et ses relations institutionnelles avec d'autres

⁹ Méthode de détermination des coûts qui permet notamment la prise en compte du progrès technique et apporte donc une vision dynamique des coûts supportés par un opérateur. La méthode de détermination des coûts est essentielle car les tarifs d'interconnexion doivent refléter les coûts de France Télécom.

¹⁰ Le terme de convergence traduit le fait que la numérisation des réseaux permet de transporter tous types de services, voix, données, images, sur un même réseau. Aujourd'hui, la distinction entre réseaux audiovisuels et réseaux de télécommunications, fondée uniquement sur la nature des services, n'est plus pertinente. La distinction fondamentale est celle entre les contenus des services et les contenants (réseaux).

acteurs publics, nationaux ou européens. Il est essentiel que l'Autorité s'y prépare. Dans ce cadre, elle est attachée à la pérennité du Groupe des régulateurs indépendants, dont l'action, par exemple en matière de dégroupage, a permis de progresser, non pas vers un régulateur européen mais vers une forme de régulation européenne.



III. UN CADRE RÉGLEMENTAIRE APPELÉ À ÉVOLUER

L'article L 36-14 du code des postes et télécommunications précise que le rapport d'activité établi chaque année par l'Autorité rend compte «*de l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives aux télécommunications*» et qu'elle peut «*suggérer dans ce rapport toute modification législative ou réglementaire que lui paraissent appeler les évolutions du secteur des télécommunications*».

C'est dans cet esprit que l'Autorité a proposé, au cours des trois dernières années, les modifications du dispositif législatif et réglementaire qui lui semblaient s'imposer au regard des évolutions du secteur.

Dans le présent rapport, elle a souhaité établir un bilan de ces propositions et de leur prise en compte par les pouvoirs publics, et en rappeler les principes directeurs.

Enfin, ce document propose une analyse des propositions de directives en cours d'adoption.

1. LE BILAN DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION FRANÇAISE

Les propositions d'évolution du cadre législatif et réglementaire formulées par l'Autorité au cours des trois dernières années permettent d'établir un bilan de la réglementation et de son application qui s'articule principalement autour de trois lignes directrices.

A. Une législation qui a permis l'ouverture effective du marché

La législation française et ses décrets d'application ont constitué **un cadre globalement bien adapté à la constitution progressive d'un marché concurrentiel**, comme le montrent les chiffres publiés dans le premier chapitre du présent rapport. Toutes les dispositions essentielles à ce processus ont été adoptées rapidement et la régulation a pu être installée dans de bonnes conditions, un an avant la date de la libéralisation totale.

Dans ce cadre, les propositions de l'Autorité ont porté davantage sur les modalités d'application de la loi ou sur des difficultés d'interprétation issues de la technicité et de la nouveauté de la législation que sur des questions de principe.

La principale difficulté de fond encore constatée est relative à l'homologation des tarifs de détail de France Télécom. Ce contrôle s'applique dans deux cas : pour les services qui relèvent du service universel et pour les services qui sont en monopole de fait. Il vise ainsi à s'assurer d'une part que les pratiques tarifaires de France Télécom sont conformes aux règles de la concurrence et d'autre part que les tarifs des services relevant du service universel sont effectivement abordables.

L'Autorité est favorable à une adaptation de ce mécanisme dans le sens d'une simplification, d'une clarification des responsabilités et d'une adaptation maîtrisée aux évolutions contrastées du marché selon ses divers segments.

Il s'agit en effet d'une procédure complexe, dans laquelle l'Autorité, chargée de procéder à l'analyse approfondie des propositions tarifaires qui lui sont soumises, rend un avis public, préalable à l'homologation par les ministres chargés de l'économie et des télécommunications. L'Autorité considère que cette procédure mérite d'être simplifiée et qu'elle dispose de l'expertise et de la légitimité pour la conduire, notamment dans le cas des services qui ne sont pas encore en concurrence. Une telle évolution serait en outre cohérente avec les compétences qui lui sont confiées en matière d'interconnexion.

L'Autorité est dans l'immédiat favorable à l'établissement d'un bilan de l'exercice du dispositif au cours des quatre dernières années, afin de définir sur des bases concrètes et objectives les principes de son adaptation. Dans ce cadre, elle est ouverte à une réflexion sur l'adaptation progressive du champ et des modalités d'application de cette procédure, tout en considérant que son caractère *a priori* doit demeurer sur les marchés où la concurrence reste insuffisante.

B. Des délais dans la transposition de certaines dispositions communautaires

Un certain nombre des propositions de l'Autorité ont porté sur la transposition des directives communautaires. En effet, plusieurs dispositions inscrites dans ces directives n'ont pas toujours pu être transposées à temps ou ont été

transposées de façon incomplète. Cette situation résulte notamment du fait que certaines des directives ont été adoptées après la loi de réglementation des télécommunications de 1996. C'est en particulier le cas des dispositions de la directive ONP interconnexion relative aux obligations applicables aux opérateurs puissants

La France a donc pris quelque retard dans la transposition de certains points, ce qui a pu conduire à des difficultés d'interprétation et d'application des textes en vigueur. **Il est essentiel que ce retard soit comblé**, notamment dans le cadre de la loi d'habilitation votée au début de l'année 2001 afin d'autoriser le Gouvernement à transposer les directives par voie d'ordonnance.¹¹

C. L'anticipation d'évolutions inéluctables

L'Autorité s'est enfin employée, dans ses propositions, à anticiper les évolutions réglementaires nécessaires à la prise en compte des évolutions techniques et économiques en cours. C'est ainsi qu'**elle a proposé la mise en œuvre d'un régime juridique unique pour l'ensemble des réseaux de télécommunications, indépendamment des services transportés**, tirant en cela les conséquences de la convergence des technologies ; elle a renouvelé cette proposition dans son avis au Gouvernement sur le projet de loi sur la société de l'information.¹² Elle a également proposé de supprimer la catégorie juridique du service téléphonique afin de tenir compte des évolutions technologiques liées à Internet, et notamment la téléphonie sur IP, anticipant ainsi les évolutions réglementaires qui vont trouver une traduction dans le réexamen des directives, lequel prévoit la suppression des licences individuelles.

¹¹ Loi du 3 janvier 2001 portant habilitation du Gouvernement à transposer par voie d'ordonnances des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire. Les ordonnances doivent être prises dans un délai 8 mois suivant la promulgation de la loi.

¹² Avis n° 01-423 de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 2 mai 2001 sur le projet de loi sur la société de l'information

2. LES ÉVOLUTIONS DU CADRE EUROPÉEN : LE RÉEXAMEN DES DIRECTIVES

Le réexamen des directives communautaires va rendre nécessaire une adaptation du cadre réglementaire français des télécommunications, même si les nouvelles directives reprennent en grande partie des éléments du cadre réglementaire actuel. L'objet de ce réexamen est bien d'adapter la réglementation à une situation de concurrence plus mûre sur le marché des télécommunications et de prendre en compte des progrès technologiques tendant à une complémentarité, tant technologique qu'en terme d'usages, entre les réseaux et services, qu'ils soient audiovisuels ou de télécommunications.

A. Le dispositif de réexamen

Le dispositif comprend cinq propositions de directives dont trois sont intimement liées : la proposition de directive «cadre», la proposition de directive «autorisation» et la proposition de directive «accès / interconnexion». Les deux autres propositions concernent le service universel et la protection des données personnelles.

Ce dispositif est complété par un projet de décision sur les fréquences et par le règlement relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale, adopté le 18 décembre 2000.

L'examen des premiers projets de directives par les comités relevant du Conseil et du Parlement européens a commencé au cours de l'été 2000.

Un premier Conseil des ministres, réuni le 22 décembre 2000, a engagé des discussions, notamment sur la proposition de directive cadre. **Le Conseil des ministres qui s'est tenu le 4 avril 2001 a permis l'adoption de trois accords politiques sur les directives cadre, interconnexion et autorisations.** Les discussions ont plus particulièrement porté sur certaines dispositions de la proposition de directive cadre¹³. Les deux autres propositions ont été adoptées sans modification majeure par rapport au texte initial. Par ailleurs, l'ensemble des dispositions préservant les spécificités relatives au secteur audiovisuel, intro-

¹³ Articles 6 (mécanisme de consultation et de transparence) et 13 (définition et désignation des opérateurs puissants). Cf. tome 1 pour une explication détaillée.

duites lors des négociations, notamment à la demande de la France, ont été maintenues, ce qui représente un infléchissement par rapport aux propositions initiales de la Commission.

L'adoption de ces trois propositions de directives par le Conseil des ministres est une étape majeure du processus puisque, dans le cadre de la procédure de codécision, le Parlement européen sera appelé à examiner ces textes. Ainsi, compte tenu des discussions en cours au Conseil et au Parlement, les dispositions contenues dans les propositions de directives ou le projet de décision sont encore susceptibles d'évoluer.

B. Le contenu des propositions de directives

La proposition de directive relative à un cadre commun

C'est le texte le plus important. Il reprend les principes ONP en les aménageant et en les complétant. Les points essentiels sont les suivants : l'établissement d'un cadre de réglementation et de régulation commun pour les réseaux et services de télécommunications et les réseaux et services audiovisuels (hors questions relevant du contenu) ; l'institution d'une plus grande souplesse dans la mise en œuvre de la régulation par les ARN, sous réserve d'une procédure d'information de la Commission et des autres ARN ; la définition et la désignation des opérateurs puissants (SMP) et le choix des marchés pertinents ; l'extension du champ de compétences des ARN en matière de règlement des litiges ; l'introduction de la possibilité, pour les entreprises qui disposent de fréquences, de les transférer à d'autres entreprises ; l'institution de deux nouveaux comités : comité des communications et groupe à haut niveau.

La proposition de directive relative à l'accès et à l'interconnexion

Elle ne comprend pas de modification majeure, mais plutôt un aménagement de l'existant, les principales évolutions en la matière résultant de la proposition de directive «cadre». La proposition «accès / interconnexion» clarifie l'articulation entre le régime de l'accès et celui de l'interconnexion et permet aux ARN d'imposer de façon graduée des obligations renforcées aux opérateurs puissants. Ces obligations, dont la proposition de directive établit la liste, concernent aussi bien l'accès que l'interconnexion. La proposition traite également des systèmes d'accès conditionnel et des guides de programmes électroniques, sans

toutefois les intégrer dans le régime général de l'accès. Le texte sera vraisemblablement complété ultérieurement pour intégrer les dispositions du règlement relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale.

La proposition de directive relative aux autorisations de réseaux et services

La proposition vise à réformer les régimes actuels d'autorisations et de licences, et à limiter la réglementation au strict minimum. Selon la Commission, la situation actuelle et la disparité des informations demandées ont donné lieu à de trop grandes différences entre Etats membres et parfois à des comportements jugés discrétionnaires. L'abandon des licences individuelles excepté dans le cas d'attribution de ressources rares (fréquences et numéros) est donc l'objectif essentiel de la proposition.

La proposition de directive relative au service universel et aux droits des utilisateurs

Les dispositions de la proposition de directive relative au service universel sont en cours d'examen par les Etats Membres. Les principales dispositions figurant dans la proposition sont les suivantes : elle prévoit l'intégration de l'accès à Internet dans le service universel¹⁴ ; la fourniture du service universel peut être confiée à une ou plusieurs entreprises ; son financement peut être organisé à travers le budget général ou un fonds de service universel. La proposition prévoit également le contrôle des tarifs de détail en distinguant les services qui relèvent du service universel et ceux qui relèvent de l'analyse concurrentielle.

La proposition de directive relative à la protection des données personnelles

Cette proposition apporte peu de modifications par rapport aux dispositions actuelles. La principale nouveauté concerne la protection des données de localisation et plus précisément celles des réseaux mobiles, susceptibles de traiter des informations plus précises que ne l'exige la transmission des communications, utilisées pour la fourniture de services à valeur ajoutée tels que les services personnalisés d'information sur la circulation et le guidage des conducteurs. Le «spamming», c'est-à-dire l'envoi de messages non sollicités, fait également l'objet d'un article spécifique.

¹⁴ Le raccordement des utilisateurs au réseau téléphonique leur permet déjà d'accéder à Internet.

Le projet de décision sur les fréquences.

Le projet vise à doter l'Union européenne des outils lui permettant de traiter l'ensemble des usages du spectre radioélectrique et non plus uniquement les communications.

C. L'impact du réexamen sur la régulation

Le réexamen des directives repose depuis l'origine sur plusieurs principes :

- L'adaptation du cadre réglementaire à la progression de la concurrence ;
- La prise en compte du phénomène de convergence ;
- Le souci d'une plus grande harmonisation dans l'application de la réglementation par les Etats membres ;
- Le maintien du service universel ;
- Une volonté de simplification et d'allègement des procédures.

Au cours des discussions engagées pendant l'année 2000, les propositions de directives ont évolué, ce qui a pu conduire à des inflexions dans l'application de ces principes. L'impact sur la régulation des textes adoptés par le Conseil des ministres du 4 avril 2001 peut s'analyser au regard des principes énoncés.

Des dispositions qui confirment le cadre existant

- Le dispositif maintient l'existence d'un droit spécifique des télécommunications tant que la concurrence n'est pas suffisamment effective, permettant l'exercice d'une régulation *a priori*, tant dans le domaine de l'interconnexion que du contrôle des tarifs de détail.
- **Le rôle et les missions des régulateurs nationaux pour garantir la progression de la concurrence sont confirmés.**
- Le principe, la fourniture et le financement du service universel sont maintenus.

Des dispositions qui adaptent le cadre existant

- Les prérogatives des autorités réglementaires nationales sont renforcées : elles bénéficient d'une plus grande souplesse dans la mise en œuvre de la

réglementation et se voient confier des compétences plus étendues, en matière de règlement des litiges par exemple.

- Des procédures de consultation entre régulateurs nationaux et avec la Commission européenne devraient permettre de renforcer l'harmonisation dans l'application des directives. Mais, en l'état, aucun instrument juridique contraignant ne permet d'imposer des décisions harmonisées, au delà des directives elles-mêmes.
- Les règles permettant d'appliquer une régulation *a priori* sur un marché donné (définition des marchés pertinents, désignation des opérateurs puissants) sont assouplies par les textes adoptés pour tenir compte de la progression de la concurrence, mais les obligations renforcées applicables aux opérateurs puissants dans le cadre de cette régulation *a priori* sont semblables aux obligations actuellement utilisées (fourniture de l'interconnexion, orientation des tarifs vers les coûts, publication d'une offre de référence, etc.).

Des dispositions nouvelles

- L'instauration d'un régime de réglementation et de régulation commun pour les réseaux et services de télécommunications et audiovisuel pour tenir compte de la convergence des technologies constitue assurément la principale nouveauté du dispositif. Elle va conduire à modifier l'approche de la régulation des réseaux, en termes d'ordonnancement juridique et de répartition institutionnelle.
- La mise en place d'un régime d'autorisations générales, qui constitue un allègement significatif pour les opérateurs, représente une nouveauté importante, qui va modifier en profondeur le fonctionnement de la régulation.
- La création d'un marché secondaire pour l'utilisation des fréquences va également apporter des modifications significatives au fonctionnement du marché et aux missions du régulateur.

Au total, on peut considérer qu'en l'état des propositions de directives, le réexamen aura un impact substantiel, non pas sur la fonction même de régulation, dont la conception s'inscrit dans le prolongement des textes actuels, mais sur son fonctionnement, voire sur son organisation institutionnelle. L'Autorité s'emploie, dans un esprit ouvert et constructif, à préparer activement ces évolutions.

CONCLUSION

Le processus de libéralisation est aujourd'hui entré dans une nouvelle phase : la concurrence s'exerce déjà, quoique encore imparfaitement, sur un certain nombre de marchés, comme celui des communications longue distance ou l'accès à Internet par le réseau téléphonique ; elle est en cours d'introduction sur d'autres segments comme la boucle locale, c'est-à-dire essentiellement l'accès à Internet à haut débit. A présent, il ne s'agit plus seulement d'ouvrir tel ou tel marché mais de permettre d'une part la consolidation de la concurrence sur les marchés où elle existe et d'autre part le développement concurrentiel de nouveaux services, d'où le caractère déterminant des technologies d'accès à haut débit pour l'avenir du secteur.

Pour faire face à ces nouvelles missions, la régulation évolue ; elle adapte son action aux mouvements du marché et à la conjoncture, parfois difficile. **Elle intègre dans ses priorités de nouvelles préoccupations économiques et sociales à mesure que se développe la société de l'information : la couverture du territoire est ainsi un enjeu décisif et l'Autorité entend y contribuer, au bénéfice de l'ensemble des consommateurs.**

Dans ce contexte, une nouvelle organisation réglementaire se dessine ; elle doit permettre de doter la régulation de nouveaux outils, propres à favoriser la pérennité de la concurrence sur l'ensemble des marchés ; elle doit également contribuer au développement d'un marché européen plus cohérent et mieux à même d'affronter les défis de la société de l'information dans une économie de plus en plus mondialisée.

