

# La lettre

de l'Autorité

L'Autorité a 10 ans  
1997-2007

RÉGULER,  
SÉPARER, PARTAGER

Nicolas Curien,  
Membre  
de l'Autorité



*La séparation fonctionnelle et le dividende numérique, deux sujets apparemment sans rapport. Et pourtant... l'étymologie invite à les rapprocher : separare, disposer à part ; dividendus, qui doit être divisé. Dans le premier cas, tracer la ligne de coupure entre, d'un côté, une ressource essentielle en monopole, l'infrastructure d'accès de l'opérateur historique, et de l'autre, les divers services qui l'utilisent comme input commun ; dans le second cas, tracer la ligne de partage entre usages concurrents d'une même ressource rare, le spectre hertzien libéré par l'extinction de la télévision analogique. Ainsi, les deux questions de la séparation et du dividende s'apparentent dans leur fondement économique. Comment garantir l'accès non discriminatoire à une ressource non duplicable, tel est l'enjeu de la séparation, traité en détail dans cette Lettre. Comment assurer le partage équitable d'une ressource épuisable, tel est celui du dividende numérique, qui doit dès aujourd'hui mobiliser les énergies aux niveaux français et européen.*

#### Pour une séparation proportionnée

*Dans les industries de réseau, l'accès non discriminatoire aux infrastructures essentielles de l'opérateur historique, verticalement intégré, est une condition nécessaire de concurrence équitable, garante de la répliquabilité des offres sur les marchés de détail. Une séparation comptable bien conduite, permettant notamment de comparer des protocoles de cession interne au sein de la structure intégrée aux prix fixés sur les marchés de gros, apparaît comme l'instrument efficace et adapté pour contrôler la dimension tarifaire de la non-discrimination. ... suite page 2*

## Séparation fonctionnelle : le pour et le contre

Séparation comptable, séparation fonctionnelle, séparation structurelle, séparation de propriété : **différentes options de régulation sont possibles pour imposer la non discrimination dans l'accès au réseau de l'opérateur dominant. Une séparation pas toujours facile à mettre en œuvre.**

Explications.

**D**ans les industries de réseau régulées, il peut s'avérer nécessaire d'imposer à une entreprise intégrée une obligation de non discrimination pour l'accès à certaines infrastructures afin d'asseoir une concurrence pérenne et efficace sur les marchés de détail adossés à ces infrastructures. Par exemple, l'ARCEP peut, conformément au corpus législatif et réglementaire du secteur, imposer à un opérateur déclaré puissant à l'issue d'une analyse de marché de faire droit aux demandes raisonnables d'accès à certaines parties de son réseau dans des conditions non discriminatoires. L'enjeu est de pallier le risque, qui existe au moins en théorie, qu'un opérateur intégré disposant d'une puissance avérée sur un marché de gros liée à la détention de certaines infrastructures en tire un avantage pour ses propres services de détail au détriment de ses concurrents, ce qui peut avoir pour effet de fausser la concurrence sur les marchés de détail concernés.

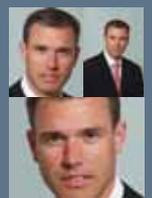
entreprises concurrentes au niveau du prix de l'accès aux infrastructures. Pour vérifier que l'obligation de non discrimination est bien respectée, le régulateur dispose cependant sur ce point d'un outil performant : contraindre l'opérateur dominant à mettre en œuvre une séparation comptable de ses activités. En France, une première séparation comptable de France Télécom a été mise en place par l'Autorité dès l'ouverture à la concurrence du secteur. Elle a été étendue le 7 décembre 2006 <sup>(1)</sup>, suite à la mise en place du nouveau cadre réglementaire. Elle impose à France Télécom de distinguer comptablement ses différentes activités selon une segmentation fidèle à celle des marchés pertinents et de s'assurer que ses activités de détail recourent aux offres de gros qu'elle produit dans des « conditions équivalentes » à celles accordées aux opérateurs alternatifs lorsqu'ils se positionnent sur les marchés de détail. Cet approvisionnement s'appuie, notamment, sur la formalisation de protocoles de cession interne sur lesquels le régulateur peut exercer un contrôle.

#### La non discrimination, ou comment favoriser l'émergence d'une concurrence loyale

La discrimination la plus évidente et la plus aisée à mettre en œuvre consiste à désavantager les

#### Ofcom

• Ed Richards, DG, raconte sa séparation fonctionnelle  
page 8



#### Consommateurs

• Ecrasements à tort : toutes les explications  
page 21

#### Régulation de la TNT

• Où en est-on ?  
page 12

#### Juridique

• Les pouvoirs réglementaires de l'ARCEP  
page 16

ARCEP  
www.arcep.fr

AUTORITÉ DE RÉGULATION  
des Communications électroniques  
et des Postes

... Suite de l'éditorial

En revanche, s'assurer de l'égalité de traitement entre opérateurs dans ses aspects techniques et commerciaux exige la mobilisation au cas par cas d'outils de régulation complémentaires, tels que le pouvoir d'enquête.

D'où la tentation d'instaurer un remède unique, visant à pallier l'ensemble des pratiques discriminatoires : la séparation fonctionnelle, voire juridique (filialisation) ou même structurelle (transfert de propriété) de la ressource essentielle. Au plan théorique, ces solutions semblent séduisantes, en ce qu'elles réduisent, ou même éliminent, toute incitation à la discrimination et rendent transparentes les relations entre l'entité séparée, en monopole, et les différents services en concurrence clients de cette entité. Toutefois, au plan pratique, les difficultés sont nombreuses. Tout d'abord, plus elle est aboutie, plus la séparation induit des coûts de transaction et de réorganisation importants. Ensuite, dans le secteur des communications électroniques davantage que dans celui de l'énergie, définir la ligne de séparation s'avère délicat, ainsi que le démontre l'expérience britannique d'Openreach, en raison de l'évolution rapide des technologies, et aussi de la progression de la concurrence par les infrastructures. Enfin, séparer ne dispense nullement de réguler l'entité ainsi créée, afin qu'elle propose une palette suffisante d'offres de gros, pratique des tarifs orientés vers les coûts, maintienne une qualité de service satisfaisante et mène une politique d'investissement efficace.

Dès lors, un mécanisme de régulation proportionné peut consister à chercher à reproduire les bienfaits théoriques de la séparation fonctionnelle tout en évitant ses inconvénients pratiques, par exemple à travers la séparation des systèmes d'information entre activités de réseau et activités de services et l'adoption d'un code de bonnes pratiques, à l'instar de la démarche entreprise par l'AGCOM en Italie en 2002.

### Pour un dividende harmonisé

Le développement prometteur des usages portés par les nouveaux systèmes de communications électroniques sans fil, notamment la téléphonie mobile de troisième génération (UMTS), le WiMax et la télévision mobile personnelle (DVBH), exige la disponibilité d'un supplément de fréquences radioélectriques.

... suite page 3

## Rendre efficace la correction, au fil de l'eau, des discriminations non tarifaires

Mais la discrimination peut aussi prendre des formes non tarifaires. Elle peut, par exemple, s'exercer au travers d'une différenciation dans la rapidité de traitement des commandes ou bien encore via un accès dégradé aux informations pertinentes nécessaires pour mettre en œuvre une offre sur le marché de détail. Elle peut aussi consister à avantager les besoins internes, en comparaison des besoins d'opérateurs concurrents, dans la planification de l'évolution du réseau ou dans la construction des offres d'accès aux infrastructures. De telles entorses à la non discrimination peuvent pénaliser la capacité d'un opérateur concurrent à ajuster ses offres d'un point de vue tarifaire, commercial ou technique ; elles peuvent également porter atteinte à la planification du développement de ses propres infrastructures, ou encore porter préjudice à sa qualité de service et affecter *in fine* la confiance que lui accordent ses clients présents ou potentiels.

Dès lors, la vérification, par le régulateur, de la bonne application de l'obligation de non discrimination sur le plan non tarifaire représente un enjeu majeur pour le développement d'une concurrence loyale et durable. En l'absence de mécanisme de détection automatique, le régulateur doit faire preuve d'une vigilance permanente pour être à même d'identifier les pratiques suspectes en la matière et, le cas échéant, imposer les correctifs nécessaires. Il est contraint de conduire des analyses au cas par cas et de lancer des procédures parfois longues et complexes ; le cas s'est récemment présenté en France avec l'ouverture d'une enquête sur la mise à disposition non discriminatoire par France Télécom des fibres (offre « LFO ») nécessaires aux opérateurs alternatifs pour raccorder les répartiteurs distants <sup>(2)</sup>.

L'efficacité d'une régulation corrigeant les problèmes identifiés au fil de l'eau est cependant parfois mise en doute. Or, au delà de la réelle égalité de traitement, la confiance des parties prenantes dans cette égalité de traitement est, elle aussi, importante pour éviter que les opérateurs alternatifs ne supportent un risque surévalué. C'est notamment l'un des arguments avan-

cés au Royaume-Uni pour mettre en place la séparation fonctionnelle au sein de BT, qui a donné lieu en janvier 2006 à la création d'Openreach, branche séparée chargée de commercialiser les infrastructures d'accès du réseau de l'opérateur historique (cf pages 6, 7 et 8).

## Eriger des " murailles de Chine " et répondre au problème d'asymétrie de l'information

La séparation fonctionnelle consiste à séparer, au sein de l'opérateur historique, l'entité chargée de commercialiser l'accès aux infrastructures concernées par l'obligation de non discrimination et à lui fixer un certain nombre de règles de fonctionnement permettant d'ériger entre elle et les autres services de l'opérateur historique des « murailles de Chine ». L'entité séparée fonctionnellement est également censée mettre en œuvre une stricte égalité de traitement entre ses différents clients opérateurs, et donc entre l'entreprise dont elle fait partie et les entreprises concurrentes. Les règles de fonctionnement fixées visent

« La séparation fonctionnelle permet de **décentraliser la responsabilité de la non discrimination du régulateur sur le dirigeant de la nouvelle entité créée.** »

notamment à contrôler les flux d'information entre la nouvelle entité créée et les autres services de l'opérateur historique, ainsi que les processus de gestion des commandes de l'entité créée, les règles de comportement de ses employés et son mode de gouvernance.

Une telle séparation apparaît comme un moyen potentiellement efficace de répondre au problème d'asymétrie de l'information entre l'opérateur historique et le régulateur, et plus généralement, à la difficulté d'assurer la non discrimination. En effet, elle présente plusieurs avantages. La séparation fonctionnelle rend plus transparentes les relations entre les unités gérant les parties de réseau concernées par l'obligation de non discrimination et les autres services de l'opérateur historique, les comportements discriminatoires étant alors plus facilement détectés et, le cas échéant, sanctionnés.

Plus fondamentalement encore, en limitant les incitations et/ou la capacité des

employés gérant ces parties de réseau à avantager les services de l'opérateur historique au détriment des opérateurs alternatifs, elle rend ces comportements nettement moins probables. Elle permet enfin de décentraliser la responsabilité de la non discrimination du régulateur sur le dirigeant de la nouvelle entité créée. Ainsi, alors que le régulateur doit, en l'absence de séparation fonctionnelle, procéder à des ajustements au cas par cas pour rétablir l'égalité de traitement, celle-ci devient la règle et c'est à l'entité séparée de justifier d'éventuelles dérogations qui seraient nécessaires au fonctionnement efficace de l'entreprise intégrée et de les faire valider par le régulateur.

## Séparation fonctionnelle, puis juridique : l'exemple du secteur de l'énergie

Lorsque la séparation fonctionnelle est jugée insuffisante pour garantir toute non discrimination, la séparation juridique (ou « structurelle ») de l'opérateur peut être préconisée. Elle consiste à imposer la filialisation de la nouvelle entité ainsi créée, afin de rendre plus transparentes encore les relations entre celle-ci et les services de l'opérateur historique. L'étape ultime est enfin la séparation de propriété, c'est à dire la vente de cette filiale à un actionariat différent. Séparant totalement les services de l'opérateur historique de ceux gérant l'accès aux parties de réseau concernées, elle est en théorie le seul moyen d'éliminer complètement toute incitation conduisant à un comportement discriminant de l'opérateur historique.

La régulation des secteurs de l'énergie fournit une intéressante illustration de la mise en application de ces concepts. Dans les secteurs de l'électricité et du gaz, la réglementation européenne a imposé la mise en œuvre d'une séparation fonctionnelle, puis juridique, des activités de transport et de distribution. Ainsi, en France, un gestionnaire du réseau public de transport d'électricité indépendant fonctionnellement d'EDF a été créé en 2000, en application de la loi de modernisation du service public de l'électricité du 10 février 2000 transposant la directive 96/92/CE relative à l'ouverture à la concurrence du secteur électrique. La séparation fonctionnelle de l'activité de distribution électrique d'EDF a été imposée

par la loi du 9 août 2004, en application de la directive 2003/54/CE. Le mouvement de séparation des activités de réseau s'est approfondi par la mise en œuvre d'une séparation juridique, requise au plan communautaire par cette seconde directive, la seule séparation fonctionnelle de l'activité de distribution n'étant autorisée que temporairement. La question de la séparation de propriété des entreprises de transport d'électricité est aujourd'hui débattue en Europe.

## Une séparation délicate à appliquer dans le secteur des télécommunications

Si la séparation fonctionnelle des entités de réseau au sein des opérateurs historiques a été décidée dans le secteur de l'énergie en application des directives européennes, cette solution n'est toutefois pas inscrite dans le cadre européen qui régit le secteur des communications électroniques. Etudiée actuellement par plusieurs pays mais uniquement mise en place au Royaume-Uni, la séparation fonctionnelle est envisagée avec prudence par la plupart des régulateurs. Le caractère séduisant d'une telle séparation ne doit, en effet, pas masquer ses difficultés d'application, compte-tenu, notamment, des spécificités du secteur des communications électroniques.

D'une façon générale, la mise en œuvre d'une séparation fonctionnelle entraîne des coûts qui vont nettement au-delà, par exemple, des coûts de mise en œuvre de la séparation comptable. Ces coûts sont liés à la réorganisation de l'entreprise, à la duplication des techniciens et ingénieurs et, plus généralement, à la dissociation d'activités présentant une certaine synergie. Dans le

« Il n'est pas exclu qu'une séparation fonctionnelle entraîne une hausse du coût de la branche accès pour l'ensemble des opérateurs. »

cas des télécommunications, il n'est donc pas exclu qu'une séparation fonctionnelle entraîne de ce fait une hausse du coût de la branche accès pour l'ensemble des opérateurs.

Une incitation mieux encadrée pour l'opérateur historique à ne pas discriminer présente aussi le risque qu'il soit amené à faire moins d'efforts sur la qualité globale des prestations fournies. Si cette problématique n'est pas spécifique au secteur des

... Suite de la page 3

En outre, afin de minimiser le coût de déploiement de ces différents réseaux, d'assurer la couverture la plus large possible du territoire ainsi que la pénétration indoor dans les zones denses, il est nécessaire que, au-delà des fréquences qui leur sont aujourd'hui attribuées, ces systèmes puissent également bénéficier de fréquences plus basses, c'est-à-dire inférieures à 1GHz, possédant de meilleures propriétés de propagation. Or, précisément, l'opportunité existe, car ces fréquences « en or », situées dans les bandes VHF et UHF et jusqu'ici exclusivement allouées aux services audiovisuels, vont être réaménagées à l'horizon 2011, en raison de la transition entre télévision analogique et télévision numérique : la seconde étant en effet six fois moins gourmande en spectre que la première, il en résulte mécaniquement une libération de fréquences, le dividende numérique.

Si le dividende ne sera effectivement disponible qu'à la fin de 2011, c'est pourtant dès aujourd'hui, en 2007, qu'il convient de commencer à l'aménager et de préparer les conditions de son partage. Deux étapes importantes ont déjà été franchies : en février dernier au niveau communautaire, avec une définition du dividende numérique dans le cadre du RSPG (Radio Spectrum Policy Group) ; puis en mars, avec la loi française de modernisation de la diffusion audiovisuelle et de la télévision du futur, qui mentionne explicitement le dividende numérique, dispose que les services de communications électroniques constituent un emploi éligible de ce dividende (même si ce dernier doit rester en majorité affecté à l'audiovisuel) et crée une commission parlementaire du dividende numérique, devant se prononcer sur un schéma de réutilisation des fréquences soumis par le Premier Ministre. Il est urgent que, dans la foulée, la France engage des travaux visant à mesurer avec précision l'ampleur du dividende numérique, en tenant compte notamment de l'impact de l'évolution des techniques de compression des signaux (norme Mpeg4) et de planification des réseaux (architecture SFN). Elle sera alors pleinement en mesure d'œuvrer, dans le cadre européen, à l'identification et, si possible, à l'harmonisation, au sein du dividende, d'une bande de fréquences contiguës réservée aux systèmes à haut débit sans fil.

Nicolas Curien

télécommunications, on peut noter qu'à l'occasion de l'évaluation des premiers résultats d'Openreach, l'OFCOM a relevé une dégradation de la qualité de certains produits qui pourrait traduire une égalité de traitement obtenue via un nivellement par le bas<sup>(3)</sup>. Cependant, celle-ci pourrait aussi correspondre à une phase de transition, la qualité semblant s'améliorer sur certains points selon le dernier rapport de l'OFCOM<sup>(4)</sup>.

L'exemple britannique montre que la séparation fonctionnelle ne se substitue pas aux autres instruments de régulation ; elle est un instrument complémentaire. Autrement dit, elle ne dispense pas de réguler la nouvelle entité créée, qu'il s'agisse de ses tarifs, de sa qualité de service, de la bonne gestion de ses investissements ou encore des offres qu'elle met sur le marché. Ainsi, même séparée fonctionnellement, la branche accès d'un opérateur ne créera pas toujours naturellement les offres qui seraient nécessaires pour le développement du marché de détail.

D'autres difficultés sont liées plus spécifiquement aux caractéristiques du secteur des communications électroniques et rendent plus problématique la mise en œuvre dans ce secteur d'une obligation de séparation fonctionnelle de certaines infrastructures d'un opérateur intégré puissant. On peut en citer trois, en partie liées.

D'abord, le dynamisme concurrentiel dont fait preuve ce secteur implique, à réglementation donnée, des adaptations régulières de la régulation en fonction de l'évolution des marchés concernés. C'est le principe même du cadre de régulation européen, qui prévoit une remise en cause récurrente, dans un délai au plus égal à trois ans, de chaque analyse de marché et, partant, des obligations imposées à ce titre par les régulateurs. Cette nécessité peut apparaître en décalage avec un remède de long

## Les principaux « ingrédients » de la séparation fonctionnelle

Plusieurs des mesures citées ici sont obligatoires (séparation comptable, création d'un département...) ; les autres sont facultatives et peuvent parfois être appliquées à des degrés divers. Enfin, certains ingrédients ne peuvent être appliqués qu'en association avec d'autres.

### • Séparation des fonctions

- Création d'un département « A » séparé, responsable de la production et de la fourniture des produits concernés
- Obligation de fournir l'ensemble des opérateurs dans des conditions non discriminatoires (équivalence / égalité)
- Séparation des systèmes supports opérationnels
- Séparation de la marque (totale = nom différent / intermédiaire = « A, un département de B »)

### • Séparation des employés

- Interdiction de partager le temps de travail d'un employé entre A et un autre service de l'opérateur historique
- Restrictions aux mouvements des cadres de A vers le groupe
- Bureaux et lieux de travail physiquement séparés
- Incitations salariales
  - Code de conduite, panneaux d'affichage, stages de formation

### • Séparation de l'information

- Limite des flux d'information entre A et les autres services (pare-feux, murailles de Chine)
- Mise en place d'accès distincts (information adaptée aux besoins de l'employé)
- Séparation des systèmes de gestion de l'information

### • Séparation financière

- Séparation comptable
- Budget distinct
- Autonomie financière

### • Séparation de la stratégie

- Management séparé
- Comité de direction séparé et indépendant du groupe
- Décisions stratégiques d'investissement prises par A de manière autonome

### • Suivi du respect des obligations / traitement de la performance

- Système de signalement des brèches (intégré/indépendant)
- Comité indépendant d'instruction des plaintes
- Sanctions appliquées en cas de défaut
- Publication d'indicateurs de performance (par une entité indépendante/certification par un tiers)
- Transmission au régulateur des contrats signés par A et l'opérateur historique (et/ou les opérateurs alternatifs)
- Publication de rapports de conformité (par le régulateur/par un tiers)

## Vocabulaire

**Séparation comptable** : séparation des activités dans les comptes réglementaires de l'opérateur.

**Séparation fonctionnelle** : création d'un département séparé et mise en œuvre de règles de fonctionnement permettant d'ériger entre celui-ci et les autres services de l'opérateur historique des « murailles de Chine ».

**Séparation juridique (ou structurelle)** : filialisation du département concerné.

**Séparation de propriété** : désinvestissement de l'opérateur dans la filiale créée (revente à un actionnariat différent).

terme comme la séparation fonctionnelle.

Ensuite, une certaine partie des réseaux étant répliquée ou répliquable à moyen terme, il est difficile de trouver le périmètre approprié de la branche à séparer. Une telle difficulté ne se pose pas dans le secteur de l'électricité, les réseaux de transport et de distribution étant des monopoles naturels n'appelant aucune duplication. La séparation fonctionnelle, dans ce cas, ne soulève pas d'interrogation, contrairement au secteur des communications électroniques, sur le possible désavantage de l'opérateur auquel elle est imposée par rapport à des opérateurs alternatifs qui pourraient continuer à bénéficier de leur intégration verticale. Le critère permettant de délimiter le périmètre de l'entité séparée doit-il être l'absence totale de réplification des

infrastructures considérées par les concurrents, ou la seule position dominante de l'opérateur sur les marchés de gros liés à ces infrastructures ?

Enfin, la segmentation peut être délicate à définir en pratique et sur une base stable dans le temps, dès lors que l'on ne se limite pas aux infrastructures passives (génie civil, points hauts...), notamment parce que les réseaux de télécommunications font l'objet d'une évolution technologique permanente et rapide, comparativement à d'autres secteurs. En particulier, le caractère de monopole naturel de certaines parties du réseau peut être progressivement remis en cause en fonction de l'évolution des technologies et des stratégies d'investissement des différents opérateurs.

Au final, la re-création, au terme de la séparation fonctionnelle, d'un "monopole" qu'il faudra réguler dans la durée, apparaît paradoxale par rapport aux principes mêmes de la régulation mise en oeuvre en France et en Europe depuis dix ans, qui vise au développement d'une concurrence pérenne par l'investissement dans les infrastructures, conduisant à un allègement, voire à une disparition à terme de la régulation sectorielle.

Un dernier argument, général mais d'une acuité particulière dans un secteur marqué par une forte évolution technologique, pose la question des incitations adéquates aux investissements dans les réseaux séparés fonctionnellement, alors

même que ces choix ne sont pas indépendants des stratégies des acteurs sur les marchés de détail, ni naturellement des choix faits par l'opérateur sur les parties du réseau qui ne seraient pas séparées. Un mécanisme de coordination des différents acteurs serait sans doute indispensable, particulièrement complexe à organiser, sans forcément que puisse être trouvé un équilibre satisfaisant entre non discrimination et efficacité.

## Un enjeu majeur : définir un remède efficace et proportionné

Une autre approche, envisagée semble-t-il aujourd'hui par l'AGCOM, le régulateur italien, consisterait à séparer la totalité du réseau des services de détail<sup>(3)</sup>. Si cette solution simplifie le problème de délimitation du périmètre de la branche à séparer, elle ne sépare pas clairement les parties de réseau qui ont été répliquées de celles pour lesquelles l'opérateur historique est tenu de donner un accès à ses concurrents dans des conditions non discriminatoires. Ainsi, elle permet bien d'introduire de la transparence dans les relations entre les services commercialisant l'accès au réseau et ceux créant les offres de détail, mais les règles de fonctionnement au sein de l'entité séparée peuvent être particulièrement difficiles à définir et à contrôler. Dans cette configuration, l'indépendance à l'égard des activités aval ne devrait notamment être requise que pour certaines infrastructures.

La mise en oeuvre d'une séparation fonctionnelle au sein de l'opérateur historique, procurant une meilleure transparence, ainsi que les incitations adéquates à pratiquer une égalité de traitement, permet donc en théorie une simplification et une meilleure effi-

cacité de la régulation en matière de non discrimination. Mais en pratique, le tracé de frontière d'une telle entité soulève de multiples interrogations. En outre, la séparation fonctionnelle génère un ensemble de coûts et ne dispense pas de réguler les tarifs, la qualité de service, les investissements ou les offres de la branche accès.

C'est finalement en évaluant finement l'avantage d'une telle mesure au regard des effets escomptés compte tenu de l'ensemble

« La séparation fonctionnelle ne dispense pas de réguler les tarifs, la qualité de service, les investissements ou les offres de la branche accès. »

des conditions du secteur dans le pays dans lequel elle est envisagée, et donc des gains associés à une concurrence plus saine, que l'on déterminera s'il s'agit d'un remède efficace et proportionné.

Sur un plan plus modeste et pragmatique, sans imposer directement la création d'une entité séparée, il est aussi possible d'imposer à l'opérateur historique des règles de fonctionnement qui s'inspirent des différents « ingrédients » de la séparation fonctionnelle et visent les mêmes objectifs de non discrimination. Ainsi, l'AGCOM a imposé en 2002 à Telecom Italia (TI) des règles de séparation de l'information entre les unités en charge de la gestion du réseau et celles commercialisant les services au détail, associées à un code de conduite pour les employés. De même, la régulation actuelle en France repose sur la combinaison de plusieurs outils de non discrimination. Par exemple, en matière d'accès à la boucle locale de France Télécom, la séparation comptable est associée à un suivi régulier des processus opérationnels de France Télécom et de différents indicateurs de la qualité de service du dégroupage. ■

<sup>(1)</sup> Décision de l'ARCEP n° 06-1007

<sup>(2)</sup> Offre de liaison fibre optique ou « LFO », que France Télécom doit fournir, sous réserve de disponibilité, aux opérateurs alternatifs en tant que « prestation connexe au dégroupage » (décision n°05-0277 de l'ARCEP).

<sup>(3)</sup> Voir par exemple le "Fourth quarterly reports on the implementation of BT's Undertakings" de l'OFCOM du 5 septembre 2006.

<sup>(4)</sup> Cf. "Fifth quarterly reports on the implementation of BT's Undertakings" de l'OFCOM du 12 février 2007.

<sup>(5)</sup> L'AGCOM a imposé en 2002 à Telecom Italia (TI) des

## Dernière minute l'analyse du marché 19

Après consultation de l'ARCEP, l'AVRIL (Autorité des Vérités Révélées et Inférences

Loufoques) est sur le point de notifier à la Commission du Système Solaire son Analyse du marché 19

« Communications Télépathiques », pour le prochain cycle galactique : gigannées Big Bang +15, +16 et +17.

S'appuyant sur la jurisprudence Domrémy du 1/04/1425, l'AVRIL

distingue les deux sous-marchés

pertinents de la télépathie vocale et de la télépathie data (marché 19 bis). Tous

les prophètes et prophétesses, voyantes et voyants, mages et mages, gourous et rouses, calculateurs prodiges et trisses

prodigieuses, cartomanciennes et nouvelles, spiritistes et joyeux, diseuses et diseurs de bonne ou mauvaise

aventure, estimant détenir une SMP (Sensitive Mystic Power) sur l'un au

moins de ces deux sous-marchés, sont invités à se déclarer rapidement auprès

de l'AVRIL : aucune candidature ne sera recevable après le big crunch. L'Autorité

est en charge d'attribuer les canaux alloués au dividende télépathique au sein de la bande Oz : 1 canal full duplex

à Neuilly et 36 canaux full aux rois par les dames sur le reste de la galaxie. La rareté de la ressource étant

vraisemblable, sauf peut-être sur la surface de Titan selon les informations de notre envoyé spécial Caruso Celinni

embarqué sur la sonde Huygens, trois critères seront utilisés pour départager les candidats : (i) la subvention exigée

pour le port permanent en orbite du T-shirt imprimé au label « Haut Débile » ;

(ii) la contribution à l'aménagement du plan complexe en termes de transmission de pensée

strictement positive et, en quadrature de phase, de pensée imaginaire pure ;

(iii) l'impact du projet sur la libéralisation du champ gravitationnel G, s'agissant notamment de l'hyper-

accélération 2G/3G/4G.



règles de séparation de l'information entre les unités en charge de la gestion du réseau et celles commercialisant les services au détail, associées à un code de conduite pour les employés. Aujourd'hui, le régulateur italien envisage, semble-t-il, d'aller plus loin avec la mise en oeuvre d'une séparation fonctionnelle de TI, toujours sur le même modèle d'une séparation entre les infrastructures de réseau et les services de détail.

# Une fausse bonne idée

Jacques Champeaux, directeur exécutif chargé des affaires réglementaires, France Télécom



La séparation présente un risque majeur de sous-investissement dans les nouvelles infrastructures d'accès.



compagne pourtant d'inconvénients majeurs.

## Dégradation de la qualité du service

Premièrement, elle supprime les incitations propres à assurer la qualité opérationnelle et la performance économique des activités d'accès, objets de la séparation : l'entité en charge de celles-ci n'a, par construction, pas d'intérêt direct au bon fonctionnement des services de détail. Or, la qualité de service de l'accès nécessite une implication profonde et permanente du gestionnaire du réseau pour assurer la bonne articulation entre processus clients et processus réseau. Ainsi, si une telle séparation peut, sur le papier, conduire à une plus grande égalité de traitement entre opérateurs de détail sur le périmètre défini par la séparation, elle se traduit aussi par une dégradation générale de la qualité du service. On l'observe avec Openreach comme on l'a observé dans les secteurs de l'électricité et du ferroviaire, hélas encore récemment dans les chemins de fer britanniques. En outre, l'égalité reste théorique tant que l'opérateur historique ne se fournit pas réellement auprès de l'entité séparée en charge du réseau d'accès ce qui, d'après l'Ofcom, reste encore largement le cas de BT et d'Openreach.

A contrario, le succès du dégroupage en France montre que l'intégration verticale incite l'opérateur historique à la performance et que celle-ci bénéficie à l'ensemble du marché par l'application réelle du principe de non-discrimi-

mination, dont le contrôle est assuré par des groupes de travail multilatéraux permanents et le suivi d'indicateurs opérationnels.

## Risque de sous-investissement

Deuxièmement, la séparation présente un risque majeur de sous-investissement dans les nouvelles infrastructures d'accès, en raison de l'absence d'incitation de l'opérateur de réseau d'accès, en monopole de fait, privé de pression concurrentielle et d'intérêt dans l'évolution des offres sur le marché de détail. Un sous-investissement chronique est d'ailleurs une caractéristique constante des cas de séparations observés dans le passé dans les industries de réseau.

Enfin, contrairement aux secteurs de l'électricité et du ferroviaire, les technologies des réseaux d'accès de télécommunications évoluent vite. Il est donc illusoire de vouloir fixer une frontière efficace et pérenne. Les risques d'erreurs, les coûts et délais de mise en oeuvre sont disproportionnés par rapport aux éventuels gains.

Tout ceci démontre que la séparation est une fausse bonne idée. On peut espérer que sur ce sujet les acteurs du marché français dépasseront le jeu de rôle habituel : ce que France Télécom perdrait en terme d'efficacité, tant opérationnelle qu'économique, suite à une séparation fonctionnelle ne serait gagné ni par ses concurrents, qui en souffriraient autant, ni surtout par les consommateurs. ■

L'actualité du thème de la séparation tient aux déclarations de la Commissaire européenne en charge de la Société de l'Information, qui préconise de permettre aux régulateurs nationaux d'imposer aux opérateurs puissants une séparation entre réseau et services. Viviane Reding cite en exemple le « *break up* » d'ATT en 1984 ainsi que la création d'Openreach au Royaume-Uni, division de BT chargée de commercialiser certains produits d'accès réputés être en monopole.

Openreach est le remède négocié par BT avec le régulateur britannique, l'Ofcom, à la suite de l'échec du développement du dégroupage au Royaume-Uni, en lieu et place des solutions qui ont fonctionné dans d'autres pays, notamment en France. Si, pour certains, la séparation fonctionnelle semble représenter une garantie de non discrimination, elle s'ac-

Le point de vue des opérateurs



Sans cette certitude, BT aurait sans nul doute été plus réticent pour investir dans son réseau nouvelle génération 21CN



En septembre 2005, BT a pris la décision de souscrire vis-à-vis de l'Ofcom des « engagements volontaires » (« *BT Undertakings*<sup>(1)</sup> ») - évitant ce faisant une dénonciation devant la *Competition Commission* et potentiellement une séparation structurelle de l'en-

treprise - comprenant la création d'une nouvelle division d'affaires autonome, dénommée Openreach. Cette séparation fonctionnelle a été un préalable pour l'Ofcom à l'étude d'un allègement de la réglementation sur les services de détail.

## Les engagements de BT lient l'entreprise sur le plan juridique

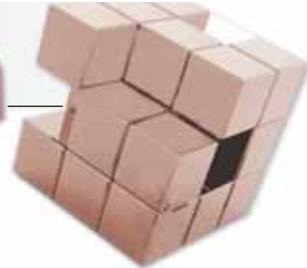
Les principaux engagements de l'opérateur sont les suivants :

1. l'équivalence des « *inputs* » en ce qui concerne les activités de BT en aval et celles de ses clients pour les services d'accès et de collecte :

- mêmes produits
- mêmes délais de fourniture, mêmes termes et conditions, y compris le prix des niveaux de service
- l'utilisation des mêmes systèmes et processus
- mêmes services, systèmes et fiabilité en ce qui

concerne les processus

- mêmes contrôles au niveau de l'accès et du partage des informations de nature commerciale concernant les produits, les services, les systèmes, les processus, la couverture et les capacités du réseau.
- 2. une séparation de type « muraille de Chine » entre les divisions de produits en amont et en aval au sein de BT.
- 3. des obligations comptables concernant l'efficacité, la transparence et la publicité des comptes.
- 4. la séparation (par rapport aux autres divisions d'affaires de l'opérateur historique) des divisions d'affaires en amont, y compris :
  - des obligations transparentes et persuasives - publiques, publiées, suivies et contrôlées
  - des salariés distincts, un *management* et une motivation financière
  - des obligations spécifiques par rapport à la confi-



# Mais pourquoi résistent-ils ?

Richard Lalande, président de l'AFORS

La séparation comptable, en cours de mise en œuvre, ne suffira pas à garantir l'équivalence d'accès, opérationnelle et économique, qui permettrait aux opérateurs alternatifs de concurrencer l'opérateur historique à armes égales, c'est-à-dire qui les autoriserait à répliquer ses offres de détail construites sur la base d'infrastructures non duplicables, du moins à des conditions économiques raisonnables.

D'abord, la séparation comptable ne réduit pas l'asymétrie d'information à laquelle se heurtent les régulateurs. Compte tenu des délais de traitement qu'elle impose, au lieu d'être l'outil *ex ante* attendu pour prévenir des comportements discriminatoires, elle n'aura d'utilité que dans le cadre d'éventuels contentieux *ex post*, incompatibles avec l'évolution rapide du marché.

Surtout, elle ne résout pas la question de la discrimination opérationnelle. Il a fallu attendre trois ans pour voir les indicateurs de qualité de service du dégroupage et du *bitstream* commencer à converger avec ceux des offres de détails de France Télécom. Alors qu'un nouveau cycle d'investissements s'ouvre avec les réseaux NGN et NGA, le secteur ne peut se permettre de tels délais.

La solution que nous appelons de nos vœux est la séparation fonctionnelle, en référence au modèle Openreach mis en œuvre par BT et qui, à notre connaissance, est un succès pour cet opérateur comme pour le marché britannique, au point

que sa mise en œuvre est discutée sérieusement par un nombre croissant de pays ainsi que par la Commission européenne.

A contrario, l'AFORS ne soutient pas la séparation structurelle, autrement dit un démantèlement de l'opérateur historique qui pourrait aller jusqu'à la dissociation de la propriété entre ses activités de gestion du réseau et de commercialisation des services. Outre un coût de mise en œuvre élevé, cette solution, en figeant les frontières des actifs transférés, ne pourrait pas prendre en compte les progrès technologiques et désinciterait le détenteur du réseau à faire les investissements nécessaires.

## Un outil flexible et incitatif

En revanche, la séparation fonctionnelle offre la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux évolutions technologiques et concurrentielles du marché. Elle évite de mettre en place des régulations complexes, coûteuses et en partie inefficaces. Elle stimule l'innovation et l'efficacité des services en concurrence et, en particulier dans la perspective des NGA, elle permettrait naturellement d'inclure les fourreaux et la fibre dans le périmètre des offres d'accès proposées aux opérateurs tiers. Elle constitue une incitation efficace au comportement vertueux de l'opérateur historique. Surtout, contrairement au leitmotiv des opérateurs historiques, la séparation fonctionnelle n'est pas de la « sur » régulation. Facteur de simplicité dans la mise en œuvre du principe de non discrimi-



La séparation fonctionnelle constitue une incitation efficace au comportement vertueux de l'opérateur historique.

AFORS  
Télécom

mination, elle est au contraire le bon outil d'une dérégulation progressive en permettant de ne cibler que les goulets d'étranglement pertinents à une époque donnée.

Enfin, qu'en est-il des autres risques invoqués par les opérateurs historiques ? Le risque financier ? Les analystes financiers semblent au contraire s'accorder sur les bénéfices de la séparation fonctionnelle en termes de retour sur investissement et de revalorisation boursière par une meilleure allocation des risques entre les réseaux et les activités commerciales. Un frein au déploiement de FTTH ? A l'inverse, une telle organisation permettrait à l'opérateur historique de mieux valoriser ses infrastructures, en en offrant l'usage à tous dans des conditions non discriminatoires. Il s'en suivrait une meilleure incitation à l'investissement à la fois dans l'infrastructure de base et dans les services pour l'ensemble des opérateurs. Alors pourquoi résistent-ils ? ■

Le point de vue des opérateurs

## de vue de BT

Legal and Regulatory, BT Global Services

dentialité des informations commerciales du client

- un contrôle et une supervision par une entité indépendante (« Equality Access Board »)
- dirigé par une entité indépendante de *management*

5. une régulation efficace pour renforcer l'application de ces engagements :

- à l'écoute des directives de l'Ofcom et/ou des directives d'ordre judiciaire
- faisant référence à la « *Competition Commission* » des procès intentés par des tiers pour réparation des préjudices.

### Les bénéfices liés à la séparation fonctionnelle

BT, l'Ofcom, les opérateurs concurrents et les consommateurs bénéficient tous de ces engagements.

BT, tout d'abord, peut maintenir l'efficacité d'un opérateur verticalement intégré et supprimer dans l'avenir l'incertitude liée à la sévérité des remèdes du régulateur, ce qui est propice à l'investissement et l'innovation : sans cette certitude, BT aurait sans nul doute été plus réticent pour investir dans son réseau nouvelle génération 21CN.

L'Ofcom, ensuite, bénéficie d'une vision plus claire sur le plan réglementaire, dès lors que l'opérateur historique est désormais soumis à un contrôle très strict du respect du principe de non discrimination

*Last but not least*, les concurrents ont plus confiance et sont sur un pied d'égalité avec l'opérateur historique, ce qui va entraîner une augmentation des investissements et de l'innovation et permettre aux clients de profiter de plus de choix et de meilleurs prix.

Enfin, la confiance des investisseurs n'a pas diminué. La création d'Openreach et ses remontées d'informations séparées permet en effet de distinguer clairement les performances financières des différentes entités. Il est très probable que l'amélioration de la transparence se traduise par une meilleure couverture de BT par les analystes financiers, ainsi que par un meilleur accès à l'investissement lié au marché financier.

En créant un climat de confiance en ce qui concerne la compétition pérenne des infrastructures, l'investissement et l'innovation, BT a su démontrer ses capacités sur le marché par rapport à la plupart de ses concurrents européens, et surtout, depuis, elle a rendu publics ses engagements concernant une séparation fonctionnelle. ■

<sup>1</sup><http://www.btplc.com/Thegroup/Theboard/Boardcommittees/EqualityofAccessBoard/EqualityofAccessBoard.htm>

# La séparation fonctionnelle : le "modèle britannique"

Ed Richards, *Chief Executive, OFCOM*



**Nous pensons que tous les régulateurs devraient, dans le cadre européen, avoir les pouvoirs d'imposer une séparation fonctionnelle, même en tant que pouvoir de dernier ressort.**

**E**n septembre 2005, la revue stratégique réalisée par l'Ofcom sur la régulation du secteur des télécommunications au Royaume-Uni a été complétée par la proposition de BT de prendre une série d'engagements en application du droit de la concurrence national : BT s'est engagé à créer une nouvelle unité de 30 000 personnes, appelée « Openreach », qui aurait en propre son autonomie de gestion, son budget d'investissement, ses bureaux, ses programmes d'incitation au rendement et son identité de marque. A Openreach seraient confiées les parties du « monopole naturel » de BT, en particulier l'infrastructure d'accès et de liaison. De plus en plus, ceci est décrit en Europe comme le « modèle britannique de la séparation fonctionnelle ».

Lorsque nous avons initié notre revue en 2004, le marché britannique était déjà ouvert à la concurrence depuis 20 ans. Cependant, la concurrence restait faible et fragmentée, et BT

avait encore une position de marché extrêmement forte sur tous les segments du marché. Résultat ? Les consommateurs étaient perdants, en particulier lors du déploiement de nouveaux services tels le haut débit. Nous avons examiné un éventail d'options pour changer cette situation, mais il était clair que le réseau d'accès de BT était un monopole naturel et le resterait pour longtemps. Ainsi, notre défi de base était de réguler correctement ce monopole naturel.

Cela aurait été certes en partie réalisé par la mise en œuvre complète et effective du cadre réglementaire européen. Nous avons cherché les meilleures pratiques des autres régulateurs, et pour prendre un exemple, avons beaucoup appris de la politique réussie de l'ARCEP de mise en œuvre du dégroupage de la boucle locale. Toutefois, imposer des remèdes plus efficaces n'aurait pas changé la question centrale du manque de motivation de BT dans le respect de la réglementation. En tant qu'entreprise intégrée verticalement dans laquelle les *managers* des produits de gros travaillent souvent physiquement côte à côte avec ceux des produits de détail, BT avait, outre l'intention, les moyens de mettre en œuvre une politique de discrimination à l'encontre de ses concurrents.

Une totale séparation de propriété de BT aurait résolu ces problèmes, mais aurait pris du temps : elle aurait en effet nécessité une enquête de la Commission de la Concurrence qui aurait pu durer deux ans. Et ce n'était pas nécessairement la seule manière de supprimer les incitations à la discrimination. Mettre sous gestion

séparée et confier à un management motivé les différentes entités monopolistiques de BT, aurait eu le même effet. De ceci est née l'idée de la « séparation fonctionnelle ».

En pratique, comment Openreach fonctionne-t-il ? Jusqu'à présent, très bien. Openreach est passé de la théorie à la réalité en six mois. Sa création a stimulé une nouvelle vague d'investissements dans les télécoms au Royaume-Uni, ce qui, par la suite, a déclenché une guerre massive des prix sur le marché du haut débit. Il est important de noter que cette politique a eu d'importants bénéfices pour BT même : nous avons pu déréguler les marchés de détail et le cours de l'action de BT est en hausse, en partie grâce à la confiance des marchés en la nouvelle stabilité de la relation entre BT et le régulateur. Ironiquement, certains opérateurs historiques européens qui étaient initialement très hostiles à la séparation fonctionnelle sont en train de l'examiner très sérieusement pour cette raison.

Quelle pertinence l'expérience britannique peut-elle avoir pour d'autres régulateurs ? Bien entendu, nous ne pensons pas que tous les régulateurs devraient obligatoirement suivre l'approche britannique pour ouvrir complètement leur marché à la concurrence effective – ceci dépend des situations des différents marchés nationaux. Le degré de « séparation fonctionnelle » requis diffère aussi. Mais nous pensons que tous les régulateurs devraient, dans le cadre européen, avoir les pouvoirs d'imposer une séparation fonctionnelle, même si ce n'est qu'en tant que pouvoir de dernier ressort. ■ [www.ofcom.org.uk](http://www.ofcom.org.uk)

Parole de régulateur

## Les leçons d'Outre-Manche

Winston Maxwell, *avocat associé, Hogan & Hartson*

**L'**objectif de la séparation fonctionnelle est de créer à l'intérieur d'un opérateur intégré une entreprise virtuelle chargée de gérer l'accès à certaines ressources. Au Royaume-Uni, BT a créé une telle entreprise, dénommée Openreach, qui contrôle les réseaux d'accès et de collecte (*backhaul*) de l'opérateur historique anglais. Il s'agit d'éléments de réseau pour lesquels BT occupera, pendant longtemps encore, une position dominante. Les nouveaux investissements en réseau d'accès fibre (FTTx) seront effectués à travers l'unité Openreach.

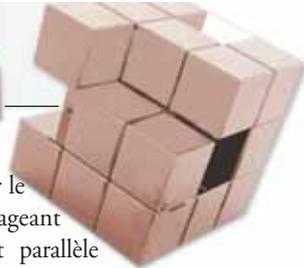
Cette division traite les autres divisions de BT comme des clients, appliquant à ces clients internes les mêmes procédures que celles appliquées aux opérateurs tiers. Les systèmes d'information, les systèmes de production, la structure de rémunération du personnel ; tout est fait pour assurer un traitement non-discriminatoire entre les clients externes et internes au groupe. La non-discrimination est contrôlée par un comité en charge de l'égalité d'accès, qui rend compte au Conseil d'administration de BT. Enfin, Openreach publie ses propres comptes.



**La non-discrimination est une véritable culture qui doit être inculquée à l'ensemble du personnel gérant l'accès aux ressources partagées.**

**Séparer pour être moins régulé**

Le système Openreach n'a pas été imposé par le régulateur britannique, l'OFCOM, dans le cadre de remèdes issus des analyses de marché, mais dans une négociation bilatérale conduisant à



un « engagement » pris par l'opérateur historique. Cette démarche a un intérêt pour BT qui réside en ce que la séparation fonctionnelle favorisera en théorie une dérégulation plus rapide de ses autres activités, lui laissant ainsi une marge de manœuvre plus grande sur les marchés de détail. L'opérateur historique britannique estime que si les conditions d'accès aux « briques de base » du réseau sont les mêmes pour tout le monde, et que cette équivalence d'accès est vérifiable et vérifiée, alors le régulateur pourra se concentrer sur cette partie de BT et alléger son contrôle sur les autres activités du groupe. En créant une situation où le groupe est irrapprochable en amont, BT espère gagner une liberté d'action en aval.

Cette vision n'est pas partagée par tous les opérateurs historiques. France Télécom estime ainsi que le système Openreach crée des inefficacités, conduisant à une baisse générale de la qualité du service pour l'ensemble des opérateurs. L'opérateur historique français conteste aussi l'idée que l'on puisse tracer un périmètre stable autour des infrastructures et services devant être gérés par l'unité Openreach. Selon lui, toute délimitation devient vite obsolète du fait de l'évolution rapide des réseaux et services. Beaucoup de ces objections reviennent à dire que le remède de séparation fonctionnelle ne serait pas proportionné, que les coûts du remède dépasseraient les bénéfices escomptés.

Même si la séparation fonctionnelle était explicitement mentionnée dans la directive européenne Accès et le Code des Postes et Communications Electroniques (CPCE), le régulateur ne pourrait imposer que si le remède passait le test de la proportionnalité.

En France, la proportionnalité du remède dépendra du marché étudié. Sur le marché du haut débit résidentiel, il est possible que les procédures opérationnelles mises en place par France Télécom permettent déjà d'atteindre un niveau de non-discrimination satisfaisant, alors que sur d'autres marchés, comme par exemple le marché des services de capacité pour les entreprises, le niveau de non-discrimination reste inacceptable. Ainsi, la séparation fonctionnelle se justifierait sur le marché des services de capacité, mais pas forcément sur le marché du haut débit grand public.

## Inculquer une culture de non-discrimination

Une des leçons de l'expérience Openreach est que la non-discrimination ne se résume pas en un cumul de règles détaillées de non-discrimination, mais se traduit par une véritable culture de non-discrimination, inculquée à l'ensemble du personnel gérant l'accès aux ressources partagées. Sans cette culture, les règles détaillées de non-discrimination imposées par le régulateur restent lettre morte et une mesure de séparation fon-

ctionnelle devient nécessaire.

En France, la culture de non-discrimination gagne France Télécom par petites touches. Les opérateurs alternatifs disent parfois que France Télécom « a compris » la non-discrimination pour tel ou tel service, et qu'il met en œuvre des procédures réellement non-discriminatoires à l'égard des opérateurs tiers. Pour d'autres services ou marchés, les opérateurs dénoncent une discrimination systématique, malgré l'existence de règles détaillées de non-discrimination. Pour ces marchés, les règles de non-discrimina-

« Sur le marché du haut débit résidentiel, il est possible que les procédures opérationnelles mises en place par France Télécom permettent déjà d'atteindre un niveau de non-discrimination satisfaisant, **alors que sur d'autres marchés, comme par exemple le marché des services de capacité pour les entreprises, le niveau de non-discrimination reste inacceptable.** »

tion restent insuffisantes car elles ne s'accompagnent pas d'une culture de non-discrimination. Dans ces situations, la séparation fonctionnelle serait un remède proportionné.

## Préserver les incitations à l'investissement

Outre la proportionnalité, le remède de la séparation fonctionnelle devra encourager l'investissement efficace en réseaux et services innovants. Certains disent que la séparation fonctionnelle détruit toute incitation à l'investissement, citant l'exemple français du plan câble. Cet argument est déjà soulevé à l'égard de tous les remèdes imposés à France Télécom en matière de fibres optiques ou nouveaux services. Selon certains, ces remèdes tueraient l'investissement.

L'approche de l'ARCEP a été de fixer des remèdes qui préservent les incitations à l'investissement. L'Autorité abandonne dans certains cas le concept d'orientation vers les coûts pour privilégier le concept de prix non-excessifs, avec un taux de retour sur investissement plus important pour rémunérer le risque encouru. Cette même approche pro-investissements peut se transposer à la séparation fonctionnelle. Certaines banques d'affaires vont jusqu'à dire que la séparation fonctionnelle aidera l'investissement en nouveaux réseaux en fibres optiques. L'unité séparée de l'opérateur historique est perçue par le marché financier comme ayant les caractéristiques d'un *utility*, permettant un ratio d'endettement plus élevé, et des financements plus attractifs.

La banque d'affaires JP Morgan va encore plus loin. Selon cette banque, un opérateur historique qui déploie un vaste programme d'investissement en fibres optiques dans le cadre d'une séparation fonctionnelle de type Openreach a toutes les chances d'obtenir la bénédiction des pouvoirs publics pour être seul

opérateur FTTx sur le marché, décourageant tout investissement parallèle par d'autres acteurs publics ou privés. En adoptant la séparation fonctionnelle pour les nouveaux investissements en fibre, l'opérateur historique pourrait ainsi gagner en respectabilité comme opérateur neutre, et ainsi préempter ce nouveau marché. La banque d'affaires ajoute que ce stratagème aurait peu de chances de réussir en France, en raison de la politique active menée par l'Autorité et le gouvernement pour

créer des réseaux en fibres optiques mutualisés en dehors du giron de France Télécom. Mais sur d'autres marchés, la banque voit dans la séparation fonctionnelle un outil facilitant

la création d'un nouveau monopole. Il s'agit du côté obscur de ce nouveau remède.

## Trouver une base légale

Faut-il une modification des textes communautaires pour que l'ARCEP puisse imposer la séparation fonctionnelle ? L'Autorité impose déjà, au titre du remède de non-discrimination, diverses mesures qui s'en rapprochent. La décision sur la séparation comptable exige l'élaboration par France Télécom de protocoles internes pour garantir que l'opérateur utilise les mêmes entrées (*inputs*) que ses concurrents pour élaborer les offres de détail. Malheureusement, ces protocoles internes ne sont pas publics, ce qui réduit l'efficacité de la mesure en terme de création d'une culture de non-discrimination reconnue par le marché. L'un des avantages de la séparation fonctionnelle est de créer cette culture de non-discrimination vérifiable et reconnue par les acteurs du marché, ce qui permet en théorie une certaine dérégulation de l'opérateur historique.

Imposer en France une séparation fonctionnelle du type Openreach nécessiterait probablement une base légale plus précise que les prescriptions actuelles de la directive Accès et du CPCE. C'est sans doute pour lever toute ambiguïté sur ce point que le président du Groupe des Régulateurs Européens (GRE) a souhaité, le 12 octobre 2006, que la directive Accès mentionne expressément ce remède. Si la séparation fonctionnelle était expressément visée par la directive communautaire et la loi nationale, elle pourrait être étudiée dans le *Remedies Paper* du GRE et gagner ainsi en légitimité. Le régulateur pourrait dans ce cas aborder plus facilement le sujet avec l'opérateur historique, éventuellement dans le cadre d'un dialogue plus large sur l'allègement de la régulation sur les autres branches de l'opérateur. ■

# Le programme de travail 2007 du GRE

Le programme de travail 2007 du Groupe des Régulateurs Européens (GRE), adopté lors de la réunion plénière de février 2007 à Bruxelles, s'articule autour de trois axes : **la révision du cadre réglementaire, l'harmonisation des pratiques des régulateurs et l'impact des innovations technologiques sur la régulation.**



**P**arallèlement à l'adoption de son programme de travail, le Groupe des Régulateurs Européens (GRE) a consacré le début de l'année à sa réponse à une lettre de Viviane Reding, commissaire européen pour la société de l'information, qui proposait notamment la création d'un régulateur européen. Cette réponse est publiée sur le site internet <sup>(1)</sup> du GRE depuis le 23 février 2007.

## La révision du cadre

Le GRE poursuivra son travail de conseil de la Commission européenne sur la révision du cadre réglementaire entamée en 2006 <sup>(2)</sup>, jusqu'à sa finalisation auprès du Conseil et du Parlement européen (directives, recommandation sur les marchés pertinents, règlement relatif à l'itinérance internationale). Une attention toute particulière sera portée en 2007 au

livre vert attendu sur le service universel et à la recommandation « marchés pertinents » dont l'adoption est prévue cette année.

## L'harmonisation des pratiques des régulateurs

A la suite de demandes provenant notamment des acteurs du marché, la priorité est donnée à l'harmonisation des pratiques des régulateurs. La position commune sur les remèdes publiée en 2004 et révisée en 2006 sera complétée par des recommandations et des outils plus concrets sur les sujets suivants : accès haut débit, dégroupage, VoIP, terminaisons d'appel mobile et fixe (notamment au regard de la problématique de l'asymétrie des tarifs en fonction des opérateurs), systèmes de comptabilité réglementaire, transparence et information des consommateurs.

## L'impact des innovations technologiques sur la régulation

L'innovation ne sera pas en reste avec un travail sur les principes de régulation des réseaux de nouvelle génération (NGN). En effet, le développement des NGN modifie les réseaux fixes traditionnels, d'où une nécessaire vigilance quant à l'adaptation des prin-

cipes de régulation. La question de la régulation de l'accès dans le cadre des NGN (VDSL et FTTx) sera plus particulièrement étudiée. Enfin, la question de la convergence entre les services audiovisuels et les services de communications électroniques fixes et mobiles, notamment l'impact sur les frontières entre les communications électroniques et la radio-diffusion fera l'objet d'un rapport. Les aspects économiques de la convergence seront également étudiés, notamment le risque d'effets de ciseau du fait des offres groupées des opérateurs intégrés.

Le programme de travail a été soumis à consultation publique et a fait l'objet d'échanges avec les acteurs du marché lors d'une audition publique qui s'est tenue en novembre 2006. Les préoccupations des acteurs qui se sont exprimées ont porté principalement sur l'accès, l'harmonisation, les remèdes et les NGN.

L'organisation de l'exécution de ce programme de travail sera coordonnée à partir du 2<sup>ème</sup> semestre 2007 par un nouveau secrétariat destiné à assister le président en exercice (Roberto Viola, AGCOM). ■

<sup>1</sup> [http://www.erg.eu.int/whatsnew/index\\_en.htm](http://www.erg.eu.int/whatsnew/index_en.htm)

<sup>2</sup> [http://www.erg.eu.int/doc/meeting/erg\\_06\\_33\\_remedies\\_common\\_position\\_june\\_06.pdf](http://www.erg.eu.int/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf)

## BRÈVES

### La couverture mobile devra être vérifiée par des enquêtes de terrain.

Les licences GSM renouvelées imposent de nouvelles obligations aux trois opérateurs mobiles : ils devront notamment publier des cartes de couverture au 1/50.000<sup>e</sup>, qui devront être validées par des enquêtes de terrain dès le 1<sup>er</sup> octobre 2007.

L'objectif ? Informer le public et inciter les opérateurs à investir dans la couverture GSM du territoire. Les opérateurs devront réaliser chaque année des enquêtes de terrain pour vérifier la cohérence de leurs cartes. L'Autorité a fixé le protocole de ces enquêtes de couverture des réseaux mobiles. En 2007,

ces campagnes de mesure conduiront les opérateurs à tester la couverture de leur réseau dans 250 cantons situés dans 11 régions de métropole, dont la liste a été établie par l'Autorité. L'action sera poursuivie en 2008, avec 250 nouveaux cantons. Notons que le protocole d'enquête terrain est public, ce qui permet à toute personne intéressée, et notamment aux collectivités territoriales, de procéder à des enquêtes de couverture en complément de celles initiées par l'Arcep.

### Service universel télécoms 2005 : 32 millions d'euros.

Début mars, l'ARCEP a établi le coût net définitif du service universel des télécommu-

nications - après déduction des avantages immatériels - à 32,123 millions d'euros pour l'année 2005. Cette somme se répartit de la manière suivante :

- tarifs sociaux : 37,236 millions d'euros ;
- obligations de péréquation géographique : 3,225 millions d'euros ;
- desserte du territoire en cabines téléphoniques installées sur le domaine public : 13,906 millions d'euros ;
- frais de gestion du fonds de service universel par la Caisse des Dépôts : 0,070 million d'euros ;
- mutualisation des impayés au titre des exercices précédents : 1,143 million d'euros ;

• diminution du coût du service universel, toutes composantes confondues, au titre des avantages immatériels : - 23,457 millions d'euros. L'Autorité a par ailleurs fixé les contributions définitives des opérateurs au prorata de leur chiffre d'affaires.

### Enfants disparus : le 116 000, numéro d'urgence européen, va se mettre en place en France.

Le *Journal Officiel* a publié le 20 mars la décision de l'ARCEP qui ajoute le numéro 116 000 (urgence sociale - enfants disparus) à la liste des numéros d'urgence devant être acheminés gratuitement par les opérateurs.

# Le contre-pouvoir de l'acheteur

Dans le processus d'analyse des marchés, l'évaluation du degré d'influence significative d'un opérateur sur un marché pertinent se fait en prenant en compte des critères quantitatifs (parts de marché) mais également qualitatifs parmi lesquels l'éventuel contre-pouvoir exercé par ses clients. Décryptage.



Un acheteur exerce un contre-pouvoir lorsqu'il peut contraindre son fournisseur à pratiquer un tarif inférieur à celui qui résulterait du jeu normal de la négociation à la baisse des tarifs. Ce phénomène se produit généralement lorsqu'il existe peu d'acheteurs. Ainsi, le contre-pouvoir d'un acheteur s'apprécie au regard de son pouvoir de négociation vis-à-vis de son fournisseur.

En cas d'échec des négociations, le pouvoir de négociation d'un acheteur dépend de sa capacité à émettre des menaces crédibles indiquant qu'il pourrait ne pas recourir aux prestations de son fournisseur habituel comme, par exemple, répliquer ses infrastructures pour s'auto-provisionner, s'adresser à un autre fournisseur ou encore encourager l'entrée de concurrents. Le fournisseur dispose lui aussi d'éléments de négociation comme, par exemple, les conditions des prestations mises à disposition de l'acheteur (qualité, quantités, délais...) en comparaison des conditions proposées par ses concurrents.

## Le contre-pouvoir de l'acheteur dans l'évaluation d'une influence significative

Conformément aux principes du droit de la concurrence, le cadre réglementaire européen reconnaît le contre-pouvoir de l'acheteur<sup>(1)</sup> comme un paramètre pertinent dans l'évaluation de l'influence significative d'un opérateur sur un marché ; cet exercice consiste en effet à apprécier sa capacité à se comporter sur ce marché de manière indépendante de ses concurrents et consommateurs finals, mais aussi de ses clients<sup>(2)</sup>.

Le concept de contre-pouvoir dans l'évaluation de la puissance est particulièrement pertinent dans le cadre des analyses de marché des terminaisons d'appel sur les réseaux individuels<sup>(3)</sup>; ainsi, sur ces marchés, selon la Commission européenne, la position de monopole de l'opérateur de réseau n'impliquerait pas systématiquement sa puissance, notamment en raison de la limitation éventuelle de son pouvoir de marché par le contre-pouvoir de ses clients.

Exemple : en théorie, un opérateur historique de téléphonie fixe est un acheteur « significatif » de terminaison d'appel mobile<sup>(4)</sup> qui pourrait faire pression sur le tarif pratiqué par l'opérateur mobile en raison de l'impact de cette

transaction sur l'économie de cet opérateur mobile<sup>(5)</sup>, et ainsi contraindre l'exercice de son pouvoir de monopole.

## La régulation existante doit-elle, ou non, être prise en compte ?

Cet exemple permet de poser une question centrale dans l'appréciation des effets du contre-pouvoir de l'acheteur : le secteur étant soumis à une régulation sectorielle, dans quelle mesure ce critère doit-il être pris en compte ?

S'il est fait abstraction de toutes les contraintes et obligations réglementaires auxquelles il est lui-même soumis<sup>(6)</sup> l'acheteur, notamment s'il s'agit de l'opérateur historique fixe, peut apparaître comme disposant d'un pouvoir de négociation relativement fort auprès de l'opérateur dont on examine la puissance.

Dans l'exemple ci-dessus, si l'on fait abstraction des obligations symétriques - telles que les obligations d'interconnexion ou celles liées à la fourniture de service universel, ou encore celles liées à son pouvoir de marché (comme les obligations d'accès ou tarifaires), l'opérateur historique fixe semble disposer d'un pouvoir de négociation fort face à l'opérateur mobile. Mais dans la réalité, bien souvent de telles contraintes et obligations modèrent ce pouvoir.

Or, l'évaluation de la puissance doit s'effectuer selon les principes du droit de la concurrence, c'est à dire s'inscrire dans les circonstances économiques concrètes dans lesquelles évolue l'opérateur concerné. C'est pourquoi la Commission européenne semble favoriser l'approche qui suppose la prise en compte de la « régulation pertinente » en place<sup>(7)</sup>, c'est-à-dire toute régulation autre que celle imposée au titre de l'exercice d'une influence significative sur le marché considéré<sup>(8)</sup>.

## L'approche de l'Autorité sur le marché de la terminaison d'appel fixe

Sur le marché de la terminaison d'appel sur les réseaux téléphoniques individuels fixes, où chaque opérateur de boucle locale a été reconnu au terme de l'analyse de marché<sup>(9)</sup> comme exerçant une influence significative sur les prestations de terminaison d'appel sur son propre réseau, l'Autorité a notamment été amenée à mesurer l'effet du contre-pouvoir d'acheteur de France Télécom sur

le degré d'influence des opérateurs alternatifs.

Dans cette analyse, l'Autorité a pris en compte l'obligation imposée à France Télécom au titre de la fourniture du service universel. Cette obligation, dans la mesure où elle impose à France Télécom d'acheminer l'ensemble des communications issues de ses clients quelle que soit leur destination sur le territoire national, élimine toute opportunité pour France Télécom de renoncer à l'achat des prestations de terminaison d'appel sur les réseaux alternatifs et, par conséquent, d'utiliser cette menace pour exercer un éventuel contre-pouvoir.

Par ailleurs, l'Autorité a considéré les obligations tarifaires imposées à France Télécom au titre du service universel sur les marchés de détail des communications locales et nationales, situés en aval du marché de la terminaison d'appel, au titre de son influence significative sur ces marchés<sup>(10)</sup>. En effet, pour atteindre la clientèle d'un opérateur alternatif, France Télécom aurait pu menacer de répercuter de façon excessive sur sa clientèle de détail toute hausse des tarifs pratiqués par ce concurrent pour sa terminaison d'appel, et de ce fait le rendre moins attractif aux yeux des consommateurs. Or, l'encadrement des tarifs pratiqués par France Télécom sur les marchés de détail permet d'assurer que les variations tarifaires de ses offres sont justifiées et proportionnées au regard des tarifs de terminaison d'appel sous-jacents, mais aussi d'éviter l'apparition de comportements anticoncurrentiels.

<sup>1</sup> Soulignons que le concept de contre-pouvoir est ainsi utilisé par l'ensemble des régulateurs, ex ante comme ex post, ainsi que par la Commission Européenne.

<sup>2</sup> Directive Cadre, Chapitre IV, Article 14.2.

<sup>3</sup> Ce cas est notamment mis en avant dans le mémorandum de la Commission Européenne relatif à la Recommandation sur la définition des marchés pertinents.

<sup>4</sup> En particulier parce qu'il achemine les appels fixe vers mobile de son parc de consommateurs, mais également une partie de ce type d'appels en provenance d'opérateurs alternatifs dont il assure le transit.

<sup>5</sup> Notamment les avantages liés à l'accès de son club de consommateurs par le parc de clients de l'opérateur fixe.

<sup>6</sup> Approche qualifiée de « Greenfield stricte » au niveau européen

<sup>7</sup> Approche qualifiée au niveau européen de « Greenfield modifiée »

<sup>8</sup> Décision de la Commission européenne C(2005)1442 du 17 mai 2005.

<sup>9</sup> Décision de l'ARCEP n° 05-0425 du 16 septembre 2005.

<sup>10</sup> Décision de l'ARCEP n° 05-0571 du 27 septembre 2007, modifiée par la décision n° 06-0840 du 28 septembre 2006.

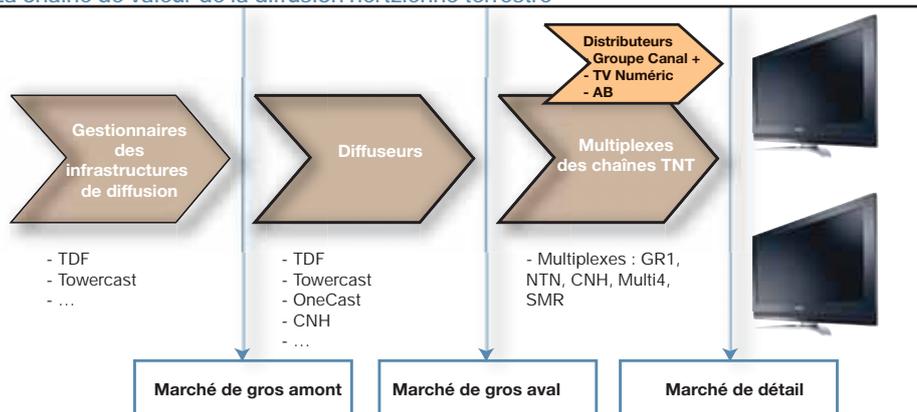
# TNT : les concurrents de TDF n'ont que 18% du marché

En avril 2006, l'Autorité désignait TDF, en tant que détenteur de la quasi-totalité des infrastructures, comme opérateur puissant sur le marché de gros des services de diffusion de la télévision hertzienne terrestre. **Pour vérifier si la concurrence s'accroît, l'ARCEP publie désormais les parts de marché des diffuseurs alternatifs.**

Il y a tout juste un an, l'Autorité finalisait son analyse du marché de gros des services de diffusion audiovisuelle (« marché 18 »). Elle estimait nécessaire de mettre en place un dispositif de régulation sur le marché de gros des services de diffusion de la télévision hertzienne terrestre et désignait TDF, qui détient la quasi-intégralité des infrastructures, comme opérateur exerçant une influence significative sur ce marché.

Au terme de cette analyse, TDF s'est vu imposer, sur l'ensemble du marché de gros, des obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable, ainsi que plusieurs obligations sur le seul segment de mar-

## La chaîne de valeur de la diffusion hertzienne terrestre



ché des offres de gros de diffusion de la TNT. Sur ce marché, TDF doit en effet publier une offre d'accès des diffuseurs concurrents à ses

pylônes et infrastructures de diffusion et fournir cet accès dans des conditions transparentes, non discriminatoires et à des tarifs ni excessifs, ni d'éviction. Et en attendant la séparation comptable, l'opérateur historique doit aussi formaliser, sous forme de protocoles, les conditions et tarifs des prestations internes à TDF.

## Le suivi de la régulation en pratique

Un an après où en est-on ? Pour parachever la mise en œuvre de son dispositif de régulation et surveiller les conditions d'exercice de la concurrence sur les marchés de gros, amont et aval, de la télévision hertzienne terrestre,

## La concurrence sur les infrastructures et le marché de la diffusion

Situation au 23 mars 2007	Part de sites alternatifs retenus par les multiplexes	Part de marché des diffuseurs alternatifs en nombre de fréquences diffusées
Phase 1	5,9 %	15,3 %
Phase 2	6,7 %	21,3 %
Phase 3	5,3 %	16,8 %
Phase 4	6,7 %	19,2 %
Phases 1 à 4	6,1 %	18 %

## Mesurer l'intensité concurrentielle dans la diffusion de la TNT

Afin d'observer l'impact de la régulation sur le développement de la concurrence des marchés de gros amont et aval de la TNT, l'Autorité vient de publier un tableau de bord de la concurrence dans la diffusion de la TNT.

Pour chacune des quatre premières phases de déploiement de la TNT, l'Autorité publie le pourcentage de sites alternatifs retenus par un ou plusieurs multiplexes, ainsi que la part de marché en volume des diffuseurs alternatifs, au prorata du nombre de fréquences qu'ils diffusent. Résultats : à l'issue de la phase 4 de déploiement de la TNT, TDF détient 82 % du marché et ses concurrents seulement 18 %. Le prochain tableau de bord sortira fin juin 2007. ■

## Vocabulaire

- **Multiplexe** : entité chargée de conclure des contrats de diffusion pour le compte des chaînes de la TNT qui se partagent une même fréquence et qu'elle représente.
- **Distributeur commercial** : entité qui établit avec les chaînes des relations contractuelles pour constituer une offre de services mise à disposition du public par un réseau de communications électroniques. La fonction de distribution est liée à la notion de télévision payante.
- **Diffuseur** : entité chargée par les chaînes ou les multiplexes dans le cas de la TNT d'assurer la prestation technique de diffusion de leurs programmes.
- **Gestionnaire d'infrastructures de diffusion** : entité propriétaire du site ou gestionnaire des infrastructures qui appartiennent à des tiers (collectivités territoriales par exemple).

l'Autorité a engagé plusieurs chantiers. Le premier concerne les obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable qui permettront de mettre sous surveillance les éventuelles distorsions concurrentielles auxquelles pourrait se livrer TDF. Pour préciser ces obligations et en fixer les contours, l'Autorité adoptera une décision courant 2007.

Parallèlement, l'Autorité a engagé, en concertation avec les acteurs, des travaux pour développer un modèle réglementaire de coût de diffusion de la TNT par un opérateur efficace. Ces travaux ont un double objectif. Ils doivent permettre à l'ARCEP de compléter sa connaissance de l'ensemble de la chaîne de valeur et d'apprécier le respect, par TDF, des obligations qui lui incombent sur le marché de gros amont, notamment l'obligation de ne pas pratiquer de tarifs d'éviction.



# Diffusion de la TNT : défis industriels, enjeux réglementaires

Le marché de la diffusion de la télévision numérique terrestre s'est ouvert à la concurrence et l'opérateur historique TDF doit désormais compter avec d'autres diffuseurs comme towerCast (groupe NRI) ou OneCast (groupe TF1). **Quels sont les principaux défis industriels que ces acteurs devront relever dans les prochaines années en matière de TNT ? Quelle est leur vision des principaux enjeux réglementaires attachés à la régulation mise en oeuvre par l'Autorité sur le marché ? Réponses dans cette Lettre.**

## TDF - MICHEL AZIBERT - directeur général adjoint en charge du développement

1 Pour TDF, la TNT constitue en tout premier lieu dans les années à venir un enjeu industriel majeur accompagné d'investissements très importants et d'une mobilisation massive des équipes opérationnelles. Conformément à la loi, la couverture TNT atteindra 95% de la population pour les chaînes analogiques. Ce déploiement devrait intervenir avant l'extinction de la TV analogique. TDF doit donc anticiper les développements des nouveaux services hertziens numériques (TNT, HD, Télévision Mobile Personnelle, ...) en répondant aux besoins respectifs de tous les clients : éditeurs, multiplex, opérateurs et collectivités locales. Acteur de l'aménagement numérique du territoire, TDF contribue notamment au développement du haut

débit (Wimax) et de la télévision numérique pour tous (complément de couverture TNT). La télévision mobile personnelle constitue également un enjeu technique et économique majeur, le service devant notamment être fourni à partir d'un parc de nombreux sites urbains n'appartenant pas à TDF. Avec tous les acteurs, TDF doit se préparer par ailleurs à la transition opérationnelle vers le plan de fréquences définitif qui nécessite de planifier et de réaliser des opérations très complexes (augmentation de puissance, renouvellement d'aériens sans coupure des services existants, modifications des multiplexeurs radiofréquences) accompagnées d'investissements massifs.

2 La régulation *ex ante*, sur le bien fondé de laquelle il convient de s'interroger, met l'ARCEP en situation de vérifier, dans le cadre d'un dialogue constructif, l'adéquation des offres d'accès préexistantes de TDF. Le principal enjeu réglementaire du secteur réside, selon nous, dans le développement du marché des services numériques à travers l'optimisation du dividende numérique, qui favorisera la concurrence en infrastructures. ■



[www.tdf.fr/](http://www.tdf.fr/)

## TOWERCAST - PADRIG MAHÉ - directeur général

1 Depuis 20 ans, towerCast investit pour construire ses propres infrastructures de diffusion hertziennes. Nos clients recherchent la pertinence de nos points hauts tout autant que la qualité de nos prestations techniques. En TNT, les fréquences étant majoritairement planifiées à partir des sites existants de la télévision analogique, TDF, opérateur historique, est tenu d'accueillir ses concurrents sur ses infrastructures dans un cadre confirmé par l'ARCEP. La singularité de towerCast, c'est d'avoir réussi à proposer ses propres sites dans plus de 20 % des 43 zones sur lesquelles elle assure des prestations de diffusion TNT à ce jour. Pour se préparer au déploiement du réseau secondaire de la TNT (couvrir 95 % de la population en vue de l'extinction de la diffusion analogique), du réseau de la télévision mobile personnelle (la TMP)

et du réseau de la radio numérique, towerCast consent, d'ores et déjà, d'importants investissements. Compte tenu de l'ampleur et des calendriers de ces déploiements, les délais sont serrés. Il faudra créer des sites avec des architectures et des solutions techniques simplifiées. Là aussi, il y a un défi.

2 En TNT, towerCast est très majoritairement hébergée par TDF. Cette dernière facture des emplacements sur les pylônes, des m<sup>2</sup> de local technique, des travaux d'aménagements. Les coûts d'hébergement facturés par TDF à towerCast sont déraisonnables et représentent plus de 50 % de notre chiffre d'affaires TNT. C'est une situation extrêmement difficile dans laquelle vous voyez votre concurrent, qui est par ailleurs un véritable « Goliath »,

contrôler une part significative du compte de résultats de votre activité. Dans ce contexte, le travail de l'ARCEP est absolument essentiel pour que la grille tarifaire de TDF soit économiquement étayée et transparente, et pour mettre en oeuvre la séparation comptable entre ses activités d'hébergeur et de prestataire de diffusion. L'ARCEP aidera notre secteur à trouver sa maturité concurrentielle. Cela ne pourra qu'encourager notre ambition en matière d'investissements. ■



[www.towercast.fr/](http://www.towercast.fr/)

## ONECAST - THOMAS JACQUES - président

1 Suite à l'attribution de 10 sites de la phase 5 de la TNT par le multiplex R6, OneCast se portera candidat aux appels d'offres des opérateurs de multiplex portant sur la 6ème phase de la TNT planifiée pour fin 2007. Cette phase clôturera le déploiement du réseau principal et portera la couverture à 80 % de la population sur 5 des 6 réseaux. Le dernier, R5, prévu pour la Haute Définition, sera déployé dès 2008, sur les 115 stations du réseau principal. Dans la perspective de l'extinction de l'analogique, cette couverture devra être portée, pour les chaînes historiques, à 95% de la population. Plus de 2 000 sites de diffusion seront donc mis en service avant fin 2011 (à un rythme de plusieurs centaines de sites par an), et pourront concerner jusqu'à 5 multiplex.

Le réseau de télévision mobile personnelle (M7) est en cours de planification par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. Son déploiement devrait débuter mi-2008, sur un total de 2000 à 3000 stations (hypothèse de 70% de la population couverte). OneCast poursuit en parallèle ses recherches de sites de diffusion alternatifs aux sites « historiques » de TDF.

2 Le travail entrepris par l'ARCEP sur le marché 18 a abouti à la désignation de TDF comme « opérateur exerçant une influence significative sur le marché de gros amont » et a permis de lui imposer une série d'obligations favorisant l'émergence d'opérateurs tiers. A court terme, l'obligation de séparation comptable permettra d'éviter les subventions croisées entre

marché aval et marché amont. La constitution d'un modèle de coût offrira une meilleure compréhension de la tarification de TDF. Enfin, le contrôle par l'ARCEP des délais de remise des offres et de livraison des sites par TDF sera essentiel au bon déploiement des opérateurs tiers. A moyen terme, la limitation de la révision annuelle des tarifs d'accueils sur les sites de TDF (actuellement entre 2 et 4% de hausse), voire la mise en place d'un système de remise en fonction des gains de productivité de l'opérateur historique, permettront de pérenniser la concurrence. ■



# Opérateurs postaux locaux :

Ils distribuent le courrier sur des zones géographiques limitées et se différencient de l'opérateur historique en pro-  
remise de pli avec preuve de réception. **Quelles sont leurs ambitions et qu'attendent-ils du régulateur ?** La répon-  
Romans sur Isère et alentours) et Althus (Aix les Bains, Annecy, Chambéry et alentours).

## Pierre FENESTRAZ - directeur - Althus



### Qu'apportez-vous à vos clients et comment vous différenciez-vous ?

Créée en octobre 2000 à Chambéry, Althus a développé des prestations de services pour le courrier des entreprises et des professionnels. A l'écoute des problématiques de ses clients, Althus leur propose

### « Notre autorisation est la reconnaissance de notre savoir faire et la validation de notre expérience »

d'externaliser l'ensemble du traitement du courrier (publipostage et édition de documents, mise sous pli, affranchissement et dépose au centre de tri, distribution de courrier simple, tracé ou contre signature sur l'agglomération, traitement des envois spécifiques, relève et dépose de Boîtes Postales, navettes inter-sites, courses urgentes).

Ces prestations permettent aux entreprises clientes de se concentrer sur leur cœur de métier et de déléguer ces tâches improductives à un prestataire professionnel qui leur garantit fiabilité et rapidité.

Le savoir faire original d'Althus a permis de construire une entreprise à forte notoriété sur l'agglomération chambérienne et la création d'une succursale en janvier 2005 à Annecy et l'ouverture d'une première franchise en octobre 2006 à Valence.

L'objectif d'Althus est d'apporter des solutions concrètes et directement opérationnelles aux entreprises pour la gestion de leur courrier.

### Qu'est-ce qui a changé depuis votre autorisation ?

Althus a été le deuxième opérateur français (après Adrexo) à obtenir l'autorisation de l'ARCEP. Ce label représente pour nous une certaine fierté : c'est la reconnaissance de notre savoir faire et la validation de notre

expérience. Ceci nous a permis de conquérir un certain nombre de clients qui connaissaient Althus mais qui n'attendaient plus que cette reconnaissance « officielle » pour nous confier leur courrier.

### Comment vous voyez-vous dans 5 ans ?

Le groupe Althus est aujourd'hui composé de trois agences : deux succursales et une franchise. Son objectif à cinq ans est de construire un réseau de 10 agences.

### Qu'attendez-vous du régulateur ?

L'ARCEP doit être le garant d'une saine concurrence entre les opérateurs autorisés. Le régulateur doit permettre d'évoluer dans un marché équitable où chaque intervenant dispose des mêmes droits et devoirs. Dans un marché concurrentiel mature, le niveau de qualité s'améliorera sans cesse, la concurrence garantira un niveau de prix juste et la création régulière de prestations nouvelles pour répondre aux attentes des clients, quelle que soit leur taille.

En assurant son rôle de « gendarme », l'ARCEP contribuera largement à entretenir un marché sain, dans lequel la concurrence bénéficie aux clients utilisateurs de services postaux, tant en terme d'offres de services que de prix.

[www.althus.fr](http://www.althus.fr)

## Bertrand TRUYOO-BROQUE



### Quelles sont les spécificités des métiers de Fox-messenger et comment vous positionnez-vous sur le marché postal ?

Fox-Messenger est une société spécialisée dans le traitement et l'acheminement de courrier de proximité.

Notre principal objectif est de proposer à notre clientèle - exclusivement composée de professionnels - une alternative au service national. De leur faire comprendre que La Poste n'est plus la seule en France à disposer d'une gamme de service postal.

Du grand compte au petit artisan, de la simple lettre d'usage au pli avec preuve de réception, Fox-Messenger se charge de collecter et distribuer l'ensemble des plis en J+1 à des coûts inférieurs à ceux pratiqués par le service postal national.

Indépendamment de l'aspect technique du

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES 12 OPÉRATEURS AUTORISÉS (au 3 avril 2007)

Nom	Date de l'autorisation
<b>Prestataires de courrier domestique</b>	
Adrexo	13 juin 2006
Althus	7 septembre 2006
Stamper's	7 septembre 2006
La Poste	26 octobre 2006
Solgeco26	5 décembre 2006
<b>Prestataires de courrier international</b>	
IMX France	21 juin 2006
DEUTSCHE POST	29 juin 2006
Swiss Post	1er septembre 2006
La Poste Courrier International	26 octobre 2006
G3 Wolwide (France)	5 décembre 2006
De Post - La Poste	5 décembre 2006
Deutsche Post Global Mail (France)	15 mars 2007
Royal Mail Group PLC	15 mars 2007

# des opérateurs de proximité

posant des services à valeur ajoutée comme la relève de boîtes postales, la collecte de courrier ou bien encore la mise en œuvre de services de proximité. Ils sont les seuls des trois opérateurs locaux autorisés en France : Fox Messenger (Agglomération de Pau), Solgeco (Valence),



## Directeur - Fox-Messenger

« Dans ce métier, notre réussite passe par la satisfaction unanime des deux extrémités de la chaîne à savoir notre expéditeur et son destinataire. C'est donc en garantissant cette satisfaction que nous arriverons à conserver cette étiquette d'outsider du marché postal. »

« Le marché de la distribution postale entre dans une nouvelle ère. **A nous de tisser notre toile** »

### Quelles sont vos ambitions sur le marché français ?

Il existe un grand nombre de niches dans les différents segments du marché. Nous les avons toutes identifiées. Malgré une visibilité moyenne, Fox Messenger a les armes pour développer son concept et ouvrir ses succursales sur le territoire national. Le marché de la distribution postale entre dans une nouvelle ère. A nous donc de tisser notre toile.

### Quel est pour vous l'impact de la libéralisation du secteur postal ?

Malgré une baisse du volume et l'émergence du courrier hybride, la libéralisation du marché ne peut être qu'un plus pour notre clientèle. Mais il faut tout de même veiller à ne pas faire n'importe quoi.

Nul doute qu'une multitude d'opérateurs privés vont voir le jour d'ici quelques années. Cependant ils ne seront que trois ou quatre à se partager le gâteau en 2015. Reste à savoir qui ?

## Nicolas GRANDJEAN - Solgeco 26 (Althus Valence)

### Qu'apportez-vous à vos clients et comment vous différenciez-vous ?

Nous offrons à nos clients toutes les prestations liées au courrier. Nous essayons d'avoir la gamme de prestation la plus complète possible afin de permettre au client une externalisation complète de son courrier. Nous proposons par exemple, la relève de boîte postale, la collecte de courrier ou encore la distribution de ce courrier.

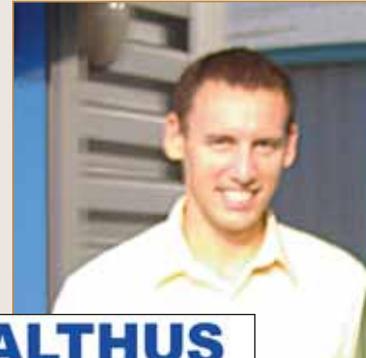
Nous misons sur une qualité de service irréprochable, avec notamment une rapidité et une fiabilité de nos services.

### Qu'est-ce qui a changé depuis votre autorisation ?

Etant une jeune entreprise, l'autorisation ARCEP nous a personnellement confortés pour exercer

postal pendant la durée de l'autorisation.

De même, lors de la création de l'entreprise, l'autorisation permet de nous rendre crédible auprès des différents tiers,



l'activité d'opérateur postale étant réglementée et existante.

Au niveau commercial, le fait que nous soyons autorisés rassure notre interlocuteur.

« L'ARCEP peut nous aider, par exemple **en nous rendant possible l'accès aux boîtes postales dans les immeubles sécurisés par des pass digicodes** »

sereinement nos différentes prestations. Cela nous rassure quant à la possibilité d'exercer la profession d'opérateur

D'une manière plus générale, l'ouverture du marché postal n'étant pas totalement rentrée dans les mœurs, cette autorisation conforte les différentes personnes qui peuvent nous questionner.

### Comment vous voyez-vous dans cinq ans ? Qu'attendez-vous du régulateur ?

Dans un premier temps nous aimerions avoir assuré la pérennité financière de l'entreprise et, pourquoi pas, avoir donné du travail à quelques personnes, ce qui est l'une de nos motivations principales à créer notre entreprise.

Notre objectif est de devenir un opérateur postal reconnu et incontournable sur la région de Valence, voire dans les villes avoisinantes à moyen terme. Nous aimerions proposer une alternative intéressante et satisfaire notre clientèle en tant qu'opérateur de proximité.

L'ARCEP peut nous aider à parvenir à cet objectif en nous aidant à avoir les moyens nécessaires pour exercer notre activité, notamment en résolvant nos petits problèmes quotidiens (par exemple en nous rendant possible l'accès aux immeubles sécurisés par des pass digicodes, en ayant accès aux boîtes postales).

www.althus.fr

Activité Autorisée	Marque/logo
<b>Service de proximité (en dehors du secteur réservé)</b>	
Existant - Prestataire national alternatif	
Existant - Local (Savoie)	
Création - Local (Pau)	
Envois de correspondance en dehors du secteur réservé	
Création - Local (Valence)	
<b>Service de courrier international</b>	
Acheminement d'envois de correspondance adressée vers le monde entier	

# Les pouvoirs réglementaires de l'Autorité

Interconnexion et accès, qualité de service, numérotation, interopérabilité, portabilité... **L'Autorité dispose de compétences réglementaires dans de nombreux domaines. Revue d'un instrument de régulation à part entière.**

L'action normative de l'administration s'exerce par l'édition de décisions individuelles et de décisions réglementaires, lesquelles se distinguent des premières par leur caractère anonyme et impersonnel. Or, en vertu de l'article 21 de la Constitution, c'est le Premier ministre qui, sous réserve des dispositions de l'article 13<sup>(1)</sup>, exerce le pouvoir réglementaire, et peut le déléguer.

Par des décisions successives relatives aux autorités administratives indépendantes, le Conseil constitutionnel a toutefois admis que l'article 21 de la Constitution ne faisait pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité publique autre que le Premier ministre, le soin de prendre les mesures d'application d'une loi pour autant que cela « ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu »<sup>(2)</sup>.

Le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité au regard de l'article 21 de la Constitution, de la compétence réglementaire reconnue à l'Autorité de régulation des télécommunications par l'article L.36-6 1<sup>o</sup> du Code des Postes et Communications Electroniques (CPCE) notamment en raison de son champ d'application limité, et parce que cette compétence s'exerce sous le contrôle du ministre chargé des télécommunications.

Parmi les compétences réglementaires confiées par le Code à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, l'ARCEP, on peut distinguer le pouvoir réglementaire soumis à l'homologation du ministre chargé des communications électroniques, et les compétences réglementaires dispensées de cette homologation.

## Les pouvoirs réglementaires soumis à homologation

L'article L.36-6 du CPCE donne à l'ARCEP compétence pour édicter des actes réglementaires soumis à homologation du ministre. Ainsi, il lui permet de préciser les règles concernant notamment les droits et obligations tenant à l'exploitation de catégories de réseaux et de services, les conditions techniques et financières d'interconnexion et d'accès



et les conditions d'établissement d'installations radioélectriques et de réseaux indépendants. Ce pouvoir réglementaire affecte largement les opérateurs. L'homologation vise ainsi à l'encadrer.

Mais d'autres articles du Code attribuent à l'ARCEP des compétences réglementaires sur d'autres mesures de portée limitée en renvoyant à cet article L.36-6. Ainsi, l'article L.42 permet à l'Autorité de fixer, sous la même réserve d'homologation par le ministre, pour les bandes de fréquences qu'elle attribue, le type d'équipement de réseau ou de service, les conditions techniques d'utilisation de la fréquence et les cas où une déclaration est nécessaire pour exploiter les fréquences attribuées.

De même, les articles D.98-4 et D.98-6 renvoient à l'article L.36-6 pour confier à l'ARCEP, sous réserve d'homologation du ministre, des compétences réglementaires techniques telles que la définition, d'une part, des indicateurs de qualité de service et les modalités de la mise à disposition du public des résultats de ces mesures et, d'autre part, les spécifications relatives aux interfaces de réseaux.

Dans les mêmes conditions, l'ARCEP détermine également la liste des numéros d'appel d'urgence (D.98-8), ainsi que les prescriptions techniques applicables aux réseaux et services en vue de garantir leur interopérabilité (D.98-10).

Enfin, l'article D.406-18 II donne compétence à l'Autorité pour définir, après homologation du ministre, en matière de conservation de numéro (portabilité) les obligations notamment d'information et de qualité incombant aux opérateurs.

## Les pouvoirs réglementaires sans homologation

Pour atteindre les objectifs fixés à l'article L.32-1 du CPCE, certaines de ses dispositions autorisent l'ARCEP à prendre quelques autres mesures. Ainsi, l'Autorité définit les modalités de l'accès et de l'interconnexion (L.34-8 I) et

établit le plan national de numérotation téléphonique<sup>(4)</sup> (L.36-7 8<sup>o</sup> et L.44 I) sans que ces articles fassent référence à l'article L.36-6 du Code, ni à une homologation du ministre.

Les articles L.36-7 8<sup>o</sup> et L.37-1 du Code donnent compétence à l'ARCEP en matière d'analyse de marché. L'Autorité doit déterminer, d'une part, les marchés pertinents et, d'autre part, établir la liste des opérateurs réputés puissants sur ces marchés. Ces décisions peuvent avoir un caractère partiellement réglementaire, notamment si elles concluent au caractère concurrentiel du marché ou si elles conduisent à définir des droits ou des obligations de manière impersonnelle à des acteurs exerçant sur un marché.

En outre, certaines dispositions réglementaires donnent à l'ARCEP compétence d'édicter des mesures réglementaires à caractère limité. Ainsi, l'Autorité peut fixer le taux de rémunération du capital pour évaluer les coûts du service universel (R.20-37 du CPCE). De même, on peut rattacher aux pouvoirs réglementaires de l'Autorité la fixation des modalités de fonctionnement du Comité de l'interconnexion et de l'accès (D.99-6) et l'adoption des spécifications techniques des interfaces d'interconnexion en vue de garantir la qualité de service de bout en bout (D.99-8).

L'article D.406-19 IV du Code permet quant à lui à l'ARCEP de préciser en tant que de besoin des mécanismes de recouvrement, de tarification et de comptabilisation des coûts de la portabilité de façon distincte de celle appliquée par les opérateurs.

Enfin, l'Autorité est habilitée à fixer son règlement intérieur qui détermine les règles de procédures et les modalités des délibérations (D.288 du CPCE).

Si le pouvoir réglementaire n'est qu'un des nombreux outils à la disposition de l'ARCEP, aux côtés, entre autres, des pouvoirs d'autorisation, d'avis, de sanction ou de règlement de différends, les conditions dans lesquelles il est exercé, à travers une riche concertation avec le secteur régulé, les consommateurs, parfois d'autres autorités administratives indépendantes, et le plus souvent sous le contrôle du ministre, en font un instrument de régulation à part entière. ■

<sup>1</sup> Qui prévoit que le Président de la République signe les ordonnances et décrets délibérés en Conseil des ministres.

<sup>2</sup> Décision du Conseil constitutionnel du 23 juillet 1996 n° 96-378 Réglementation des télécommunications.

<sup>3</sup> Voir Conseil d'Etat 26 juin 1998 Société AXS France et Société Esprit Télécom France : sur le caractère réglementaire de la décision établissant le plan de numérotation.

# Elaboration des annuaires universels : une action qui porte enfin ses fruits

La décision de l'Autorité qui précise les obligations des opérateurs en matière d'annuaires universels vient d'être homologuée par le ministre. **Les clarifications apportées ont pour but de mettre en œuvre une qualité minimale des annuaires. Au bénéfice des abonnés et des consommateurs.**

**L**es produits d'annuaires universels mis à la disposition des consommateurs résultent de la compilation des listes d'abonnés de l'ensemble des opérateurs. Ces listes sont acquises auprès des opérateurs par les différents éditeurs d'annuaires et fournisseurs de services de renseignement via des contrats bilatéraux, dans la mesure où il n'existe pas de base centralisée.

La qualité de ces annuaires, particulièrement en terme d'exhaustivité, repose sur la fluidité des processus d'acquisition des listes, très imparfaite aujourd'hui du fait de désaccords fréquents sur les termes des contrats. Elle tient aussi aux efforts déployés par les opérateurs pour informer leurs abonnés et collecter leurs données personnelles.

L'action volontariste de l'Autorité, appuyée sur l'engagement progressif de nombreux acteurs, a permis l'accès effectif des consommateurs aux premiers annuaires universels. La récente homologation ministérielle de la décision réglementaire de l'ARCEP, qui précise et clarifie la réglementation en vigueur, devrait se traduire par de nouveaux progrès dans la disponibilité et la qualité de ces annuaires.

## Clarification et normalisation

La décision de l'Autorité spécifie, sous une forme normalisée, les données que les opérateurs doivent collecter auprès des abonnés et transmettre aux éditeurs. Elle vise à garantir l'identification précise par les consommateurs de leurs correspondants, résidentiels et professionnels. Elle impose que soient correctement garantis les droits des abonnés et utilisateurs, en particulier dans un certain nombre de cas particuliers, comme par exemple les abonnés disposant de plusieurs lignes

mobiles ou de téléphonie sur IP et/ou Internet, ceux qui s'abonnent via un distributeur ou changent d'opérateur en conservant leur numéro, ou encore ceux qui partagent une même ligne.

La décision apporte les clarifications indispensables permettant d'établir à la fois les acteurs sur lesquels pèsent les obligations de constituer les listes d'annuaires et ceux qui peuvent acheter ces listes aux conditions propres aux annuaires universels.

Afin de favoriser la concurrence entre éditeurs au bénéfice du consommateur, la décision précise également les règles que les opérateurs doivent respecter en matière de

buteurs, pour lesquels les taux d'inscription sont encore globalement très faibles.

## Un arbitrage raisonnable entre différents intérêts parfois antagonistes

La décision homologuée par le ministre le 9 mars 2007 sur le fondement de l'article L36.6 du Code, porte, à ce titre, uniquement sur les obligations des opérateurs. Elle n'en est pas moins équilibrée :

- les clarifications apportées ont pour unique fin une qualité minimale pour l'ensemble des annuaires universels, au bénéfice des abonnés et consommateurs ;

### Une décision indispensable pour les abonnés et les consommateurs

Cette décision vise essentiellement à assurer aux abonnés et aux consommateurs un annuaire dont la qualité ne saurait être dépréciée par le développement de la concurrence, que ce soit au niveau des opérateurs ou des fournisseurs de services de renseignement.

La qualité de l'annuaire tient à son exhaustivité, à sa précision et à sa fiabilité dans le temps. Tous les abonnés qui le souhaitent doivent pouvoir y figurer, y être correctement identifiés, sous la dénomination appropriée, voir l'évolution dans leurs souhaits de parution être correctement répercutée, ne pas voir leurs données disparaître inopinément en cas de changement d'opérateur, l'ensemble de ces droits leur étant assuré gratuitement. Enfin, une parution cohérente chez tous les éditeurs d'annuaire et fournisseurs de services de renseignement doit être garantie.

Les consommateurs, de leur côté, doivent pouvoir trouver les renseignements qu'ils recherchent, avec pour seule limite l'éventuel souhait des abonnés qu'ils recherchent de ne pas figurer dans l'annuaire. Là encore, exhaustivité, précision et fiabilité sont indispensables.

tarification des listes d'annuaire. Elle précise notamment la notion de reflet du coût du service rendu, inscrite dans les textes, et requiert une tarification de la cession à l'usage, de manière à assurer l'absence de barrières à l'entrée au niveau des éditeurs.

La décision précise enfin les modalités de mise en œuvre des obligations d'information des abonnés et de leur inscription dans les annuaires prévues par le Code, en particulier chez les opérateurs de téléphonie mobile ou leurs distri-

- les remarques et critiques formulées par les acteurs concernés (opérateurs, éditeurs, associations de consommateurs, CNIL, etc.) lors des concertations et consultations préalables ont donné lieu à des évolutions importantes entre le projet de décision et la décision finalement adoptée ;

- celle-ci opère au total un arbitrage très raisonnable entre les intérêts parfois antagonistes des acteurs, en particulier en matière de contenu minimal des annuaires, de collecte ou de contrôle des données ou de tarification, produisant *in fine* un ensemble de règles standardisées nécessaire au bon développement des activités liées à l'annuaire. ■

# Cession de fréquences Wimax par les collectivités : mode d'emploi

Christine Maugué, Conseiller d'Etat, a réalisé pour l'Autorité une expertise <sup>(\*)</sup> visant à éclaircir les conditions juridiques des mécanismes de cession et de mise à disposition des fréquences Wimax dans le contexte particulier des collectivités territoriales. Interview.



Christine Maugué

## Les collectivités territoriales peuvent-elles recourir au marché secondaire des fréquences ?

Du fait que l'article L. 1425-1 du Code général des collectivités territoriales

consacre leurs compétences en matières de réseaux et de services de communications électroniques, les collectivités territoriales peuvent très bien, au même titre que des opérateurs privés et en plus du fait qu'elles peuvent être titulaires d'autorisations d'utilisation de fréquences, avoir recours aux mécanismes de marché secondaire des fréquences que sont la cession et la mise à disposition (aussi appelée location).

### Comment ?

En tant que titulaire d'autorisation, une collectivité peut céder ou mettre à disposition des fréquences à une autre collectivité ou à un opérateur privé. En tant que bénéficiaire, elle peut également recevoir des droits de ces deux types d'acteurs.

Les mécanismes de cession et de mise à disposition peuvent ainsi se combiner entre eux, entre types d'acteurs, sur différents territoires, pour des durées restreintes, pour certaines bandes de fréquences, et peuvent avoir lieu à titre onéreux ou gratuit. Ainsi, le marché secondaire des fréquences permet aux différents acteurs, publics comme privés, une grande souplesse dans l'accès au spectre, en fonction des besoins de l'aménagement des territoires ou d'objectifs commerciaux.

### Quelle est la principale difficulté que pose aux collectivités territoriales la mise en œuvre du marché secondaire des fréquences ?

Il importe d'abord de bien distinguer l'exercice de la compétence reconnue aux collectivités

locales en matière de communications électroniques, d'un côté, et le fait de détenir des droits d'utilisation de fréquences, de l'autre, même si les deux sont étroitement liés. S'il peut y avoir matière à délégation de service public ou marché public, c'est pour l'exercice des compétences dévolues aux collectivités territoriales, et non pour déléguer l'autorisation d'utilisation de fréquences. Ainsi, une collectivité territoriale recourant à un marché public ou à une délégation de service public intégrant des services Wimax n'a pas nécessairement à être titulaire des droits sur les fréquences qui en permettent l'exploitation. En effet, son cocontractant peut faire son affaire d'aller obtenir des droits sur des fréquences auprès d'un titulaire, public ou privé.

### Quels sont les principaux écueils à éviter ? Quelles précautions particulières doivent prendre les collectivités ?

Le recours au marché secondaire ne doit d'abord pas porter atteinte aux conditions de l'attribution de l'autorisation d'utilisation de fréquences initiale, et aux engagements, notamment de déploiement, qui ont été souscrits par le titulaire. C'est l'ARCEP qui exerce son contrôle sur ce point. Ensuite, une cession ou une mise à disposition

gratuite de fréquences pourrait constituer une aide illicite si elle est accordée sans précaution à un acteur privé, quand d'autres ont acquis des autorisations à titre payant. Sur ce point, il sera conseillé de retenir que les transferts de droits sur les fréquences par une collectivité titulaire revêtent en principe un caractère onéreux. La cession ou mise à disposition peut toutefois revêtir un caractère gratuit ou symbolique, si leur bénéficiaire privé est assujéti à des obligations de service public. D'autres écueils concernent l'introduction dans les contrats publics des droits sur les fréquences obtenus sur le marché secondaire. Selon la nature du contrat public – DSP, marché public, ou partenariat – selon que le contrat est en cours d'élaboration, de passation ou d'exécution, ou encore selon son économie ou son degré de précision dans les modes de fourniture du haut débit, les collectivités pourraient être contraintes de relancer une procédure ou de passer un nouveau contrat, cela dans le respect des règles et procédures de publicité et de mise en concurrence.

Le rapport peut-être téléchargé sur le site de l'ARCEP : [www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/etd-march-second-trq-janv07.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/etd-march-second-trq-janv07.pdf)

## L'Alsace met en œuvre le marché secondaire des fréquences

La cession des autorisations d'utilisation de fréquences d'un opérateur à un autre a été rendue possible par la loi 9 juillet 2004, ce qui a permis la mise en place d'un marché secondaire des fréquences. Les modalités générales de cette cession ont été définies dans un décret publié au *Journal Officiel* le 12 août 2006.

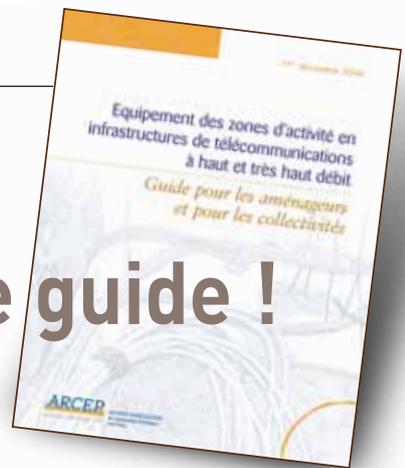
Les cessions d'autorisations peuvent ainsi être totales (le titulaire d'une autorisation cède l'intégralité de ses droits et obligations - notamment le paiement des redevances - à un tiers pour toute la durée restant à courir de l'autorisation) ou partielles.

Il est aussi possible pour un acteur de mettre ses fréquences à la disposition d'un tiers afin que celui-ci en assure l'exploitation. Contrairement à la cession, le titulaire de l'autorisation reste alors responsable du respect des obligations attachées à l'autorisation d'utilisation des fréquences. Comme pour la cession, cette mise à disposition peut être totale ou partielle.

**Le premier exemple de cession d'autorisation s'est concrétisé le 11 janvier 2007 avec le transfert par La Région Alsace d'une fraction géographique de son autorisation Wimax délivrée par l'ARCEP en juillet 2006 - au profit du département du Haut-Rhin.**

# Haut et très haut débit dans les zones d'activités : suivez le guide !

Grâce aux travaux du Comité des Réseaux d'Initiative Publique (CRIP), l'ARCEP a publié, à l'intention des aménageurs et des collectivités, un guide sur l'équipement des zones d'activité en haut et très haut débit<sup>(1)</sup>. Zoom sur un outil d'utilité publique.



Pour les entreprises, compétitivité rime avec moyens de communication performants. L'accessibilité au haut débit peut ainsi conditionner leur choix de s'implanter dans une zone d'activité plutôt que dans une autre. Pour les collectivités, il s'agit là de répondre à un enjeu d'aménagement et d'attractivité du territoire.

Porté par les travaux du CRIP, le guide, publié mi décembre, vise à apporter des premiers éléments de réponse aux difficultés rencontrées par un aménageur lorsqu'une collectivité lui demande, à l'occasion d'une opération d'aménagement, de viabiliser une zone sur le plan des télécommunications. Il s'applique aux nouvelles zones d'activité et aux extensions des zones actuelles. Celles qui sont déjà en place nécessitent quant à elle un aména-

gement plus complexe à mettre en œuvre qui fera l'objet d'un document spécifique.

S'il est principalement destiné aux aménageurs, ce guide cherche aussi à instaurer un dialogue entre l'aménageur et la collectivité.

## Vers des zones d'activité labélisées

Le guide a vocation à évoluer dans le temps, notamment afin de tenir compte du label « Zone d'activité très haut débit » en cours d'élaboration. Le Ministre délégué à l'Industrie a ainsi mandaté le Comité des Réseaux d'Initiative Publique pour en définir le contenu, le mode de fonctionnement et les critères d'éligibilité.

L'objectif de ce label est, d'une part, d'éclairer les clients potentiels, en donnant « aux entreprises, dans leur décision d'implanta-

tion, une visibilité satisfaisante en matière d'accessibilité au très haut débit » et, d'autre part, de stimuler l'offre, en particulier le « pré-équipement en fibre optique des zones d'activité ». Il pourrait être effectif courant 2007.

La publication de ce guide fait suite à celle de deux autres documents élaborés par le CRIP concernant les zones d'activité. Le premier est une convention type de mise à disposition, qui offre aux collectivités un outil leur permettant de concrétiser auprès d'opérateurs la mise à disposition d'infrastructures de télécommunications en zones d'activité. Le second, un document plus transversal proposant des points de repère sur l'équipement en très haut débit des zones d'activité. ■

<sup>1</sup> Le guide est disponible sur le site Internet de l'Arcep, dans l'espace dédié aux collectivités : <http://www.arcep.fr/index.php?id=2097>

## BRÈVES

### L'économie numérique transforme l'économie et nos usages.

Logiciels *open source*, communautés en ligne, fichiers en téléchargement partagé, partage de biens culturels en ligne, émergence de nouveaux intermédiaires, commerce

électronique... Comment nos sociétés sont-elles transformées par Internet ? Quels sont les modèles économiques qui sous-tendent l'économie numérique ? Tels sont quelques uns des sujets abordés dans le nouvel ouvrage que Nicolas Curien, membre du collège de l'ARCEP, signe avec Eric Brousseau, professeur d'économie à Paris X. « *Internet and Digital Economics* » est publié aux éditions de la prestigieuse Université de Cambridge.

### Ca bouge du côté des services à valeur ajoutée.

Fin 2006, l'Autorité a mené une

consultation publique sur le fonctionnement des services à valeur ajoutée (SVA), puis notifié à la Commission européenne son projet de décision dans lequel elle propose deux types d'obligation : les opérateurs de départ et les exploitants de numéros SVA devront faire droit aux demandes « raisonnables » d'accessibilité aux numéros de SVA dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, sans préjudice d'un droit de coupure ou de suspension en cas de fraude ou de manquement aux règles déontologiques; les opérateurs de départ devront en outre faire droit aux demandes « raisonnables » de facturation, de recouvrement, ou de reversement d'une partie des sommes facturées aux utilisateurs, dans des conditions objectives et non discriminatoires.

En parallèle, l'ARCEP a publié une synthèse des 40 réponses reçues à sa consultation. La quasi-totalité des contributeurs plébiscitent (à l'instar de l'Autorité) l'existence d'une instance en charge du contrôle déontologique et des usages des SVA. C'est pourquoi l'Autorité

considère urgent qu'il soit mis fin à la vacance actuelle des instances chargées d'un tel contrôle. Outre les pistes de réflexion formulées par l'Autorité concernant notamment l'harmonisation des paliers tarifaires, les acteurs ont formulé de nombreuses propositions pour améliorer le fonctionnement de ce secteur.

Pour poursuivre le débat, l'Autorité a décidé de créer un groupe de travail *ad hoc* qui réunira l'ensemble des acteurs présents dans la chaîne de valeur : les opérateurs, les éditeurs de contenus et les consommateurs.

### L'économie des mobiles au menu des 11èmes Entretiens de l'ARCEP

Les 11èmes Entretiens de l'ARCEP se sont déroulés lundi 26 mars à Paris sur L'Economie des mobiles. Pourquoi cette conférence ? 2007 sera une année charnière pour l'action de l'Autorité dans le secteur mobile. En effet, c'est l'année où l'ARCEP s'attaque à un second cycle d'analyse du marché de gros de la terminaison d'appel mobile dont les résultats formeront les

bases de la régulation des opérateurs sur ce marché de 2008 à 2010. En outre, l'Autorité a souhaité organiser cette conférence afin de débattre librement des enjeux pour l'ensemble des acteurs concernés, directement ou indirectement, par la régulation du secteur mobile. Ainsi, des opérateurs, des représentants des consommateurs, des autorités de concurrence, des régulateurs, des économistes ont permis de dresser un tableau global de l'économie des mobiles, en France et en Europe, et de comprendre, avec des invités venus d'outre-Atlantique, quels impacts des modèles de régulation d'interconnexions différents peuvent avoir sur

l'économie des mobiles. L'ensemble de cette journée a été filmée et mise en ligne sur notre site Internet. Un compte-rendu des travaux sera publié dans notre prochaine *Lettre*.

# UPC France contre l'ARCEP : le Conseil d'Etat a tranché

**Le Conseil a validé l'argumentation de l'Autorité** selon laquelle les opérateurs de boucle locale sont puissants sur les marchés pertinents constitués par leur propre réseau. **Explications.**

**L**e Conseil d'Etat a rejeté le 29 décembre 2006 le recours formé par UPC France contre la décision de l'Autorité qui a déclaré pertinent le marché de gros de la terminaison d'appel géographique sur son réseau fixe, l'a désigné comme opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et lui a imposé, à ce titre, certaines des obligations prévues à l'article L. 38 du Code des postes et communications électroniques (CPCE), notamment celle de ne pas pratiquer des prix excessifs.

## Sur la légalité externe

Le Conseil a écarté le moyen invoqué par UPC tiré de ce que l'Autorité aurait insuffisamment respecté les règles applicables en matière de transparence en ce que les résultats de la consultation publique menée du 29 juillet au 15 septembre 2005 n'auraient pas été rendus publics "avant comme après l'intervention de la décision du 27 septembre 2005", alors que les résultats des deux premières

consultations avaient été publiées avant l'adoption de la décision attaquée, respectivement le 22 mars et le 29 juillet 2005, les contributions à la 3ème consultation publique ayant été publiées le 10 janvier 2006, soit postérieurement à l'adoption de la décision.

Le Conseil a par ailleurs souligné que la circonstance par laquelle l'Autorité n'aurait pas répondu aux objections de certains opérateurs, ni aux observations de la Commission européenne et du Conseil de la concurrence n'est pas de nature à faire regarder la décision litigieuse comme insuffisamment motivée au regard des prescriptions des articles L. 37-1 et L. 37-2 du CPCE.

## Sur la légalité interne

Le Conseil a notamment considéré, en exerçant un contrôle approfondi de la définition du marché pertinent, que l'Autorité n'avait pas fait une inexacte application des dispositions du CPCE en définissant comme "marché pertinent" le marché de gros des

prestations de terminaison d'appel vers les numéros géographiques des abonnés de la société UPC qui exploite un réseau câblé.

Sur la désignation d'UPC comme opérateur puissant, le Conseil a validé l'argumentation de l'Autorité selon laquelle les opérateurs de boucle locale sont puissants sur les marchés pertinents constitués par leur propre réseau.

Sur les obligations imposées à UPC de ne pas pratiquer des tarifs excessifs, le Conseil a considéré que cette obligation n'imposait pas à UPC de pratiquer des tarifs identiques ou équivalents à ceux de France Télécom, et qu'elle pourrait, le cas échéant, contester les mesures prises à son encontre par l'Autorité sur le fondement de cette obligation. Le Conseil a estimé que l'obligation imposée à UPC, étant conforme à l'article L. 38 du CPCE, cette dernière n'était pas fondée à soutenir qu'elle ne serait pas davantage précisée. Enfin, il a conclu que cette obligation n'était pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation. ■

## BRÈVES JURIDIQUES

### Les numéros géographiques restent sur la tranche « 09 ».

Le Conseil d'Etat a rejeté, le 13 novembre 2006, le recours formé par Free contre la décision de l'Autorité qui attribuait la tranche des « 09 » pour les numéros non géographiques. Le Conseil a considéré que cette décision, de nature réglementaire, avait bien fait l'objet de consultations par la Commission consultative des radiocommunications (CCR) et ne manquait nullement de transparence. Il a également estimé que l'Autorité avait bien pris en compte l'objectif d'égalité et de simplicité d'accès des utilisateurs, comme celui de l'accessibilité des utilisateurs des autres Etats membres

de la Communauté européenne, et n'avait donc pas commis l'erreur manifeste d'appréciation que lui opposait Free.

### Télédiffusion de France (TDF) doit baisser ses prix.

La Cour d'appel de Paris a rejeté, le 12 septembre 2006, le recours formé par TDF contre la décision de l'Autorité se prononçant sur un règlement de différend qui l'opposait à Antalis TV. Critiquant notamment le plafonnement de l'augmentation des tarifs de gros, injuste et injustifié selon elle, TDF estimait aussi que, de par son obligation de baisser le prix des prestations fournies à des tiers, celle-ci était entachée d'une erreur de droit.

### Carrousel des 118 : une information loyale.

Le Conseil d'Etat a rejeté, le 13 novembre 2006, le recours formé par SEIRTEL contre la décision par laquelle l'Autorité a précisé le contenu du message devant être diffusé sur les anciens numéros de service de renseignements autres que le 118. Il a estimé que le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la décision ne pouvait être utilement invoqué. Le Conseil a également considéré que les requérants ne pouvaient soutenir que l'Autorité aurait méconnu les objectifs de préservation d'une concurrence loyale et effective entre les opérateurs.

### BLR en Guyane.

Le Conseil d'Etat a rejeté, le 24 novembre 2006, le recours formé par M. Pisiou tendant à annuler la décision de l'ARCEP qui avait rejeté sa demande d'autorisation d'utiliser des fréquences dans la bande 3,4-3,6 GHz en Guyane. Selon M. Pisiou, cette décision lui a été notifiée dans des délais ne lui permettant pas de déposer un dossier de candidature lors de la procédure de sélection organisée par l'Autorité. Le Conseil a rappelé que les conditions de notification d'une décision sont sans influence sur sa légalité.

# Avis aux déconnectés : l'Autorité se préoccupe des écrasements à tort

Les « écrasements à tort » sont problématiques pour l'abonné qui perd alors la totalité de ses services. **Pour aider à la compréhension de ce phénomène, qui reste marginal, l'Autorité revient sur le processus de prise de commande et annonce les moyens mis en œuvre pour résoudre ces cas.**

La grande majorité des accès Internet haut débit sont aujourd'hui construits sur la boucle locale de cuivre, c'est à dire la ligne téléphonique, grâce aux technologies DSL. Cette boucle locale appartient à France Télécom ; c'est donc France Télécom, l'opérateur historique, qui assure la production et la maintenance de l'ensemble des accès DSL à la fois pour les fournisseurs d'accès à Internet (FAI), via les offres de gros – dégroupage et *bistream*<sup>(1)</sup> –, et pour ses propres offres de détail.

Une fois qu'un accès a été activé et fonctionne, il peut arriver qu'il soit l'objet d'une interruption durable, bien que la probabilité d'une telle coupure soit faible. Quand un accès est interrompu, différents éléments peuvent être en cause : l'équipement terminal, c'est à dire le modem ou la "box", l'installation de l'abonné, la boucle locale, les équipements et systèmes du FAI ou ceux de France Télécom.

Les processus d'identification des problèmes et de rétablissement des accès sont complexes. Dans le cas d'un accès fondé sur une offre de gros, le FAI vérifie dans un premier temps si le problème est de sa responsabilité, voire de celle de l'abonné. S'il ne constate pas de défaut de son côté, il s'adresse alors à France Télécom qui vérifie que les connexions sont correctement réalisées au répartiteur et que la boucle locale de l'abonné est en bon état. Une fois identifié, le problème est immédiatement réparé.

## Rétablissement gratuit dans les meilleurs délais

Il arrive toutefois qu'un accès soit coupé pour des raisons n'impliquant ni les équipements, ni la boucle locale. C'est le cas des « écrasements à tort », également connus sous le nom de « *slamming* ». On parle d'écrasement à tort lorsque l'établissement d'un nouvel accès à la place d'un accès existant a lieu sans que l'abonné ait souscrit un quelconque abonnement auprès d'un nouvel opérateur. L'accès existant est alors résilié automatiquement suite à la commande du nouvel accès non demandé.

Les cas d'écrasements à tort sont problématiques, notamment parce que l'abonné final perd tous les services auxquels il était abonné. C'est pourquoi l'Autorité a, le 25 janvier dernier, informé les consommateurs qu'en cas d'écrasement à tort de leurs accès Internet, leurs fournisseurs d'accès étaient tenus de rétablir gratuitement ces services, et dans les meilleurs délais.

## Le processus de prise de commande des accès DSL

Pour comprendre les écrasements à tort, il est nécessaire de se pencher sur le processus de prise de commande des accès DSL. Afin d'attester de la légitimité de la demande de l'abonné final, un système de mandat est en place pour la commande de dégroupage et de *bistream* DSL Access Only<sup>(2)</sup>. En cas de contestation, le FAI doit en effet être en mesure de fournir la preuve que le client lui a effectivement donné mandat de commander un accès pour son compte. La forme du mandat est aujourd'hui laissée au choix du FAI, le mandat pouvant notamment être dématérialisé (c'est par exemple le cas lors des prises d'abonnement en ligne).

France Télécom ne vérifie pas *a priori* l'existence et la conformité du mandat qui est à disposition de l'opérateur alternatif quand celui-ci passe une commande de dégroupage ou de *bistream* DSL Access Only. La vérification manuelle *a priori* de chaque mandat avant traitement de la commande n'est effectivement pas envisageable, les processus de commande des offres de gros ayant été automatisés pour faire face aux forts volumes de commandes et donc à l'industrialisation de la production.

## Vérifier la conformité des numéros renseignés par les abonnés

Plus généralement, France Télécom met en production de façon automatisée toute commande passée par un opérateur alternatif sur la seule base du numéro de désignation de la ligne qui, lorsque la ligne supporte un abonnement téléphonique classique, correspond au numéro de téléphone, sans vérifier l'identité de l'abonné final. Dès lors, il appartient au FAI de s'assurer, avant l'envoi d'une commande, que l'abonné final ne s'est pas trompé lors de son inscription, en particulier que le numéro communiqué par l'abonné est bien conforme.

Cette conformité ne pose généralement pas de problème quand la ligne de l'abonné supporte un abonnement téléphonique classique, car le numéro de désignation de la ligne, utilisé pour le passage de commande auprès de France Télécom, correspond alors au numéro de téléphone de l'abonnement téléphonique. En revanche, quand la ligne ne supporte aucun service, par exemple lors d'un déménagement, le numéro de désignation peut ne plus correspondre au numéro de téléphone d'un éventuel ancien abonnement téléphonique, ce qui peut

entraîner des confusions pour le nouvel abonné, surtout si l'ancien occupant du logement a fait procéder à la portabilité de son numéro.

Avec l'accroissement du nombre de commandes d'accès, essentiellement en dégroupage, portant sur des lignes inactives – c'est à dire ne supportant aucun service – constaté au cours de l'année 2006, le volume des écrasements à tort s'est ainsi sensiblement accru, les moyens mis en place par les FAI pour vérifier la conformité des numéros renseignés par les abonnés ne s'étant pas avérés suffisamment efficaces.

## Une procédure accélérée de reconstruction de la ligne

Afin de permettre aux FAI de mieux effectuer ces vérifications préalables, France Télécom a procédé fin février à l'automatisation de la consultation de l'un des outils qu'elle met à la disposition des opérateurs dans le cadre de ses offres de gros. Cet outil leur permet dorénavant de s'assurer systématiquement, en se fiant aux bases de France Télécom, que l'adresse communiquée par l'abonné final lors de l'inscription correspond bien à l'adresse de la ligne téléphonique identifiée par le numéro également communiqué par l'abonné. Cette évolution devrait significativement réduire à court terme les cas d'écrasement à tort liés à une mauvaise identification de la ligne de l'abonné.

Par ailleurs, à la demande de l'ARCEP, France Télécom est sur le point de mettre en place un processus de reconstruction accélérée permettant à un FAI de commander le rétablissement, dans les plus brefs délais, de l'accès d'un abonné victime d'un écrasement à tort. L'objectif : limiter les conséquences des écrasements à tort pour le consommateur final. ■

<sup>1</sup> L'offre de *bistream* est une offre de gros pour laquelle France Télécom active l'accès DSL et assure la remontée de trafic sur son réseau de collecte jusqu'à un point de livraison (généralement une préfecture de département ou de région) auquel est relié l'opérateur alternatif. L'offre de *bistream* est notamment utilisée par les opérateurs alternatifs pour compléter leur couverture en dégroupage, c'est à dire pour proposer des accès DSL au niveau des répartiteurs qu'ils n'ont pas dégroupés, où seule France Télécom a installé ses équipements DSL.

<sup>2</sup> L'offre de gros *bistream* DSL Access Only de France Télécom est une déclinaison de l'offre de *bistream* pour laquelle la ligne de l'abonné final ne supporte plus d'abonnement téléphonique classique. L'offre de gros *bistream* DSL Only de France Télécom est utilisée par les opérateurs alternatifs pour proposer des offres Internet haut débit sans abonnement téléphonique en zone non dégroupée.

## NOMINATIONS



**Alexandre Beaudouin**

Titulaire d'un DEA de droit communautaire de l'université de Rennes I, Alexandre Beaudouin a rejoint le service juridique de

l'Autorité en décembre. Auparavant, il a été juriste chez l'opérateur Neuf Cegetel, successivement à la Direction des affaires réglementaires puis à la Direction juridique, où il a notamment eu l'occasion de travailler sur les contrats entre opérateurs, et sur l'achat de contenus aux fins d'offres convergentes et *multiple play*.



**Michel Combot**

Diplômé de l'École Polytechnique et de l'ENST Paris, Michel Combot a débuté sa carrière à l'ART comme chef de projet portabilité. Puis il a

rejoint les services économiques de l'Ambassade de France à Washington, avant de devenir l'expert régional TIC de la Direction Générale du Trésor et de la Prévision Economique pour l'Amérique du Nord, à San Francisco. Il a réintégré l'ARCEP en novembre comme responsable de l'unité Fréquences. Il est aussi l'adjoint du chef de service « Opérateurs et Régulation des ressources rares ».



**Emmanuel Gay**

Après un cursus universitaire en économie et analyse de données, Emmanuel Gay a été responsable de la mise en place notamment de tableaux

de bord dans une SSII. Il a ensuite été attaché parlementaire, chargé des relations auprès des décideurs institutionnels et des élus locaux. Il a rejoint l'Autorité en janvier, où il suit le dossier de l'annuaire universel et la gestion du système d'information des Marchés au sein du service « Economie et Prospective ».



**Nadège Hack**

Depuis février, Nadège Hack est l'assistante de Denis Rapone et de Patrick Raude, membres du Collège. Auparavant, elle a été assistante du chef de

bureau dans différents services de la sous-direction des monuments historiques ainsi que du contrôleur financier, au Ministère de la Culture et de la Communication. En 2001, elle avait intégré le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, à la direction des opérateurs audiovisuels puis à la direction générale.

# Recourir à des cabinets d'étude

**Marie-Hélène Charlie est responsable des études externes à l'Autorité.** A ce titre, cabinets de consultants ou d'audit, de participer à la rédaction des cahiers des charges sélectionnés respectent scrupuleusement les obligations déontologiques qui leur sont



### Pourquoi recourir à des études extérieures ?

Le recours à des expertises techniques, économiques, statistiques ou juridiques externes est nécessaire pour assister l'Autorité dans l'exercice de ses missions. Il s'agit de répondre à un certain nombre de besoins difficiles à satisfaire en interne, faute de temps ou de compétence pointue, ou encore par besoin d'une interface neutre avec les opérateurs.

D'autres études correspondent à des engagements d'origine réglementaire de type « audit », ou à des enquêtes de mesure de la qualité de service (téléphonie mobile, services 118, ...) pour le bénéfice du consommateur. Enfin, nous achetons des études de marchés non disponibles en études multi-clients. Ainsi, en 2006, nous avons commandé 26 études à des cabinets extérieurs, un peu plus que les années précédentes. Au total, une soixantaine de consultants ont fait bénéficier l'Arcep de leur expertise depuis 1997, date de la création de l'Autorité.

### Quelles sont les principaux thèmes étudiés ?

Les modifications du cadre réglementaire européen ont en pratique notablement fait évoluer certaines de nos missions. Ainsi, une grande part de l'activité de l'Autorité de ces deux dernières années a été centrée sur les analyses de marché et la définition des remèdes appropriés, ce qui nous a conduit à solliciter certaines expertises externes. En outre, l'extension des compétences de l'Autorité au

domaine postal, s'est traduite par le développement des études dans ce secteur. Plus concrètement, les analyses de marchés ont nécessité l'expertise de consultants pour développer des modèles de coûts sur les différents marchés concernés. L'un de ces modèles, en cours de développement, avec l'assistance importante d'un consultant, a été explicitement demandé à l'été 2006 par la Commission européenne dans le cadre de sa réponse à une analyse de marché de l'Autorité portant sur la terminaison d'appel des opérateurs de téléphonie mobile.

Par ailleurs, le recours à des universitaires ou à des consultants afin d'obtenir une assistance méthodologique s'est globalement développé. Là encore, les demandes sont le plus souvent directement liées à l'activité de régulation de l'Autorité. Ainsi par exemple, une assistance sur les méthodes de comptabilisation des coûts du réseau d'accès de France Télécom a été requise pour aider l'Autorité à développer sa propre expertise en la matière, indispensable à la décision qu'elle se devait de prendre. On peut aussi citer des assistances techniques sur la séparation comptable, remède imposé à différents opérateurs à l'issue des analyses de marché. Des assistances liées à d'autres missions de l'Autorité ont aussi été sollicitées, par exemple une assistance économique académique concernant le marché secondaire des fréquences. Par ailleurs, la période 2004-2006 a été marquée par une augmentation des enquêtes de qualité de service au bénéfice du consommateur. En particulier, plusieurs enquêtes ont été menées à intervalles réguliers pour accompagner l'ouverture à la concurrence des services de renseignements 118, comme l'Autorité s'y était engagé. Je mentionne pour conclure qu'il a aussi été fait appel à des consultants pour préparer les procédures de gestion des fréquences à la délivrance du label qualité ISO 9000.

Enfin, plusieurs études sont menées de manière récurrente. Elles concernent le suivi des tarifs résidentiels, l'audit sur le chiffre d'affaires en services de communications électroniques, l'enquête sur la



**Francesco Materia**

Francesco Materia est titulaire d'un diplôme en économie politique obtenu à Bologne et diplômé d'un DEA en Economie Industrielle de l'Université Panthéon-Assas Paris II. Il a

été consultant chez Tera Consultants-Omsyc, où il a réalisé plusieurs missions tant stratégiques que quantitatives, avant d'intégrer l'unité « Analyses Economiques et Concurrentielles » de l'Arcep en qualité de chargé de mission des stratégies des acteurs et des opérateurs à l'étranger.



**Cécile Moreno**

Docteur en Sciences de l'Information et de la Communication et titulaire d'un DESS de Marketing, Cécile Moreno a débuté sa carrière au Ministère grec de l'économie. Puis elle a

travaillé notamment chez Dataxis pour y concevoir un outil d'analyse statistique de suivi des marchés du haut débit et de la télévision numérique. Depuis le 1er décembre, elle est chargée de l'Observatoire statistique des activités postales au sein du service « Economie et prospective ».

# es : pourquoi ? comment ?

elle a la lourde responsabilité de mener les appels d'offres pour sélectionner les agences, d'animer les comités de pilotage, et de vérifier que les prestataires respectent les obligations imposées lorsqu'ils travaillent pour l'Arcep. Elle nous fait part de son expérience.

diffusion et l'usage des technologies de l'information et les enquêtes de qualité de service.

## Comment s'effectue le pilotage et le suivi de ces études ?

Un comité de pilotage composé de collaborateurs auteurs du cahier des charges est constitué. Une réunion de lancement est organisée. Elle a pour but de « planter le décor » et de préciser les diverses étapes de l'étude qui feront l'objet de rapports intermédiaires et de présentations orales. Toutes les hypothèses de travail seront exposées pour validation par le comité de pilotage. Lorsque l'étude est terminée, elle peut être présentée au Collège. Plusieurs études sont publiées sur le site de l'Autorité pour informer le secteur et les consommateurs.

Le suivi s'effectue donc tout au long de la réalisation de l'étude et *a posteriori* par la remise d'un questionnaire de qualité de l'étude rempli par le responsable du comité de pilotage.

## Quelle est l'articulation avec la Documentation de l'ARCEP qui commande, elle aussi, des études ?

Avant toute rédaction de cahier des charges, le responsable de l'étude consulte la Documentation pour vérifier s'il n'existe pas déjà une étude multi-clients pouvant répondre en tout ou partie au projet d'étude. Le périmètre de l'étude est alors revu.

## Comment assurez-vous le contrôle déontologique des cabinets d'études ?

Nous apportons un soin minutieux à ce que l'intervention du consultant sélectionné pour réaliser l'étude ne pose pas de problème de conflit d'intérêts et nous veillons à ce que le consultant respecte avec ses collaborateurs l'obligation de confidentialité que nous lui faisons signer.

## Des études sont-elles réalisées en partenariat avec d'autres entités administratives ?

Oui, bien entendu ! L'intérêt est double : le périmètre de l'étude est plus riche et elle coûte bien moins cher...

Ainsi, depuis 2003, l'Autorité fait réaliser

conjointement avec le CGTI<sup>(1)</sup> une enquête annuelle sur la diffusion et les usages des technologies de l'information dans la société française, qui permet de suivre, année après année, la diffusion des équipements télécoms dans le grand public (lignes téléphoniques fixes, téléphones mobiles, accès à internet) et donner des informations sur le rythme d'adoption et de développement des nouveaux services (SMS+, wap, wi-fi, commerce électronique, télévision via adsl, moyens de paiement mobile...). En 2005, l'Autorité a financé une partie de l'enquête menée par l'Insee sur les « technologies de l'information et de communication ». En 2005 également, l'Autorité s'est associée à la Caisse des dépôts pour faire réaliser des comparaisons internationales (« benchmark ») sur le rôle des collectivités locales dans les communications électroniques dans six pays ; au cas présent, l'Autorité a financé uniquement le benchmark portant sur l'Allemagne et l'Italie et une partie de celui qui a porté sur les Etats Unis.

En 2006, l'Autorité s'est rapprochée de la DIACT pour créer un observatoire des zones blanches. Elle initialisera un processus commun d'études dans ce cadre et dans celui du Comité des réseaux d'initiative public.

Enfin, les enquêtes de qualité de service mobile sont toujours cofinancées avec les opérateurs. Je précise que l'Autorité est toujours propriétaire de la méthodologie, des résultats, de l'utilisation et du choix de la communication de ces enquêtes.

## Comment les consultants sont-ils informés des études que l'Arcep veut mener ?

Nous publions les titres des études au Bulletin Officiel d'Annonces des Marchés Publics (BOAMP) ainsi que sur notre site web [www.arcep.fr](http://www.arcep.fr) : les consultants sont invités à s'abonner à la liste de diffusion du site pour recevoir les « nouveautés », parmi lesquelles figurent les études que nous projetons de lancer.

Par ailleurs, j'examine tout au long de l'année les dossiers que les consultants nous adressent pour présenter leurs références.

<sup>(1)</sup> Conseil Général des Technologies de l'Information

## Les études menées en 2006

### • RÉGULATION DES MARCHÉS FIXE ET MOBILE

- Modélisation technico-économique pour le contrôle de la tarification de l'interconnexion
- Suivi des tarifs résidentiels

### • RÉGULATION DES MARCHÉS DU MOBILE

- Valorisation des données de prix mobile
- Assistance technique comptabilisation et exploitation des coûts mobiles

### • RÉGULATION DES MARCHÉS DU HAUT DÉBIT ET COLLECTIVITÉS LOCALES

- Séparation comptable de TDF
- Variabilité des tarifs des offres haut débit aux petites et moyennes entreprises

### • SERVICE UNIVERSEL

- Audit sur le chiffre d'affaires en services de communications électroniques 2005
- Evaluation des avantages immatériels des services de communication électronique

### • PROSPECTIVE ET TECHNOLOGIE

- Passage des réseaux mobiles vers l'IP
- Interfaces des services de capacité
- Etat des lieux du Wi-fi et perspectives de développement des réseaux maillés
- Nouveaux services télécoms et acteurs du logiciel (MSN, Yahoo, Google, Skype) face aux opérateurs /ISP

### • CONSOMMATION, USAGES ET MARCHÉS

- Diffusion et usage des technologies de l'information
- Coûts de recherche et de changement d'opérateurs

### • Qualité de service et consommateurs

- Qualité de service des services de renseignements téléphoniques
- Qualité de service du réseau fixe (méthodologie)
- Enquête de couverture des réseaux mobiles 3G
- Qualité de services des opérateurs mobiles 2G voix et données

### • GESTION DES RESSOURCES

- Marché des appareils de faible puissance et faible portée
- Rationalisation de processus des attributions des fréquences et de numérotation

### • RÉGULATION DU SECTEUR POSTAL

- Audit de la mesure de la qualité de service de La Poste sur la lettre en J+1
- Impact de la concurrence sur les modèles de tarification du courrier industriel

Durée moyenne d'une étude : **6 mois.**



### Dominique Monney

Dominique Monney a démarré sa carrière en tant que journaliste, avant d'occuper diverses postes dans les départements communication d'entreprises de

divertissement, notamment chez Walt Disney Company et Universal. Elle a ensuite été responsable de communication chargé de mission régionale sur l'ensemble des magasins FNAC d'Ile-de-France. En janvier, elle a rejoint l'Arcep comme assistante du chef du service « Régulation des marchés fixe et mobile ».



### Gaëlle Nguyen

Diplômée de l'ENST, Gaëlle Nguyen a travaillé plus de dix ans comme consultante dans le secteur des télécoms et a participé à la création d'un cabinet de conseil. Ses compétences en analyse technico-économique lui

ont permis d'aborder des problématiques variées, stratégiques, marketing et opérationnelles. Elle a aussi travaillé pour de nombreux opérateurs - France Télécom, Orange, Cegetel, SFR, Noos - en France et en Europe. Ex directeur délégué de l'Association Wireless Link, Gaëlle Nguyen a rejoint l'ARCEP début mars pour diriger l'unité Economie des réseaux et services.



### Dominique Renia

C'est dans le Groupe AGF que Dominique Renia démarre sa carrière d'informaticien réseaux. Il rejoint ensuite Manpower où il devient responsable de la mise en place de

l'assistance technique et utilisateurs sur un parc de 12 000 postes en réseau, avant d'effectuer diverses missions pour Stéria. Il assure le support technique informatique et réseau au sein du service « Administration et ressources humaines » de l'Arcep, depuis janvier 2007.

# Patrick Raude nommé membre de l'Autorité

Le 17 janvier 2007, le Président de la République a nommé Patrick Raude membre de l'ARCEP. Il succède à Michel Feneyrol dont le mandat était arrivé à son terme.

Le 17 janvier, le Président de la République a nommé Patrick Raude membre de l'Autorité. Il a succédé à Michel Feneyrol, dont le mandat était arrivé à son terme.

Né en 1965, ancien élève de l'Ecole normale supérieure et de l'Ecole nationale supérieure des postes et télécommunications, agrégé de l'université en économie et gestion, Patrick Raude est titulaire d'un diplôme d'études comptables et financières, d'un diplôme d'études approfondies en gestion publique et d'un magistère de gestion.

Sa carrière s'est successivement déroulée à la direction générale des postes et télécommunications du Ministère de l'industrie et des télécommunications, à l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART), puis au secrétariat d'Etat au Budget.

Administrateur civil depuis le 28 avril 2002, Patrick Raude intègre le cabinet du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, en juillet 2002, au poste de conseiller technique médias et cinéma puis conseiller technique médias, cinéma, affaires postales, régulation des communications électroniques avant d'être nommé, en mars 2005, directeur du Développement des médias.

Le Collège de l'Autorité est formé de sept membres : Paul Champsaur (président), Edouard Bridoux, Nicolas Curien, Gabrielle Gauthey, Denis Rapone, Patrick Raude et Joëlle Toledano. ■



## SUR L'AGENDA DU COLLÈGE

### Mars

■ 5-6 mars : Joëlle Toledano participe à la conférence « *Digital Media and Broadcasting* » organisée à Londres par Le Financial Times.

■ 12-14 mars : Nicolas Curien intervient à Tokyo dans le cadre d'un symposium franco-japonais sur le thème du "très haut débit" et participe à la bilatérale annuelle entre le MIC et le Minefi.

■ 13 mars : Gabrielle Gauthey ouvre le colloque Territech sur les collectivités territoriales et les télécoms à Dauphine.

■ 15 mars : Paul Champsaur et les membres du Collège participent à la réunion plénière du Comité des Réseaux d'Initiative Publique (CRIP), organisée par l'Arcep, qui réunit des élus et les opérateurs sur les problématiques de l'aménagement numérique du territoire.

■ 16 mars : Paul Champsaur reçoit Kanichitori Aritomi, vice-ministre pour la coordination des politiques du Ministère de l'Intérieur et des Communications (MIC) japonais, accompagné d'une délégation japonaise.

■ 21 mars : Paul Champsaur est auditionné par Bruno Retailleau, rapporteur de la Commission des Affaires Economiques du Sénat sur le thème « *bilan et compétences de l'Arcep* ».

■ 22 mars : Gabrielle Gauthey intervient lors de la conférence du WIK organisée à Berlin sur les « Non Access VDSL-FTTH », avec la Commission européenne et divers régulateurs étrangers.

■ 26 mars : Paul Champsaur et les membres du Collège participent aux XIèmes Entretiens de l'Autorité qui se tiennent à Paris sur « *L'économie des mobiles* ».

■ 27 mars : Gabrielle Gauthey intervient lors des « Assises du très haut débit » organisées au Sénat par Aromates et l'Idate.

■ 29 mars : Joëlle Toledano participe au déjeuner annuel du Syndicat de la Presse Economique, Juridique et Politique (SPEJJP).

■ 30 mars : Paul Champsaur intervient au séminaire du Conseil d'Etat sur « *l'administration française et l'Union européenne : quelle influence ? quelle stratégie ?* »

### Avril

■ 13-14 avril : Nicolas Curien participe à Yaoundé (Cameroun) au séminaire Fratell sur le thème "NGN et qualité de service".

■ 16 avril : Paul Champsaur reçoit David Gross, ambassador for International Communications and Information Policy du département d'Etat américain.

■ 17 avril : Gabrielle Gauthey intervient lors du séminaire organisé par l'Agcom, le régulateur italien, à Turin sur les NGN, avec la Commission européenne et divers régulateurs.

■ 18 avril : A l'invitation du Conseil général de l'Eure, Gabrielle Gauthey participe à l'inauguration du réseau Net 27.

■ 23 avril : Joëlle Toledano préside le groupe d'économie postale de l'UPU, à Berne.

■ 27 avril : Gabrielle Gauthey intervient à la table ronde de l'EBC sur le très haut débit.

■ 27-28 avril : Joëlle Toledano intervient lors du séminaire consacré à l'économie des réseaux organisé par le Collège d'Europe à Varsovie.

## BRÈVES

### Décoré de la légion d'honneur.



Le ministre délégué à l'Aménagement du Territoire, Christian Estrosi (à droite sur la photo), a remis les insignes d'Officier de la légion d'honneur à Jean-Claude Beauchemin (au centre), chef de l'unité Collectivités Territoriales de l'Autorité en présence de Paul Champsaur, président de l'ARCEP (à gauche), du Collège et des collaborateurs réunis. Cette

cérémonie s'est déroulée dans les locaux de l'ARCEP le 27 mars 2007.

### Collectivités : la loi charge l'Arcep d'établir un rapport sur la mise en conformité des conventions câble.

Le secteur du câble fonctionne depuis son origine sous un régime juridique particulier. La loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle a posé le principe d'une mise en conformité avec le cadre législatif en vigueur des conventions conclues entre les collectivités territoriales et les câblo-opérateurs. Elle fixait la date du 1er juillet 2006 comme échéance. La plupart des

conventions n'ont pas été modifiées à cette date, faute

d'accord entre les acteurs. La loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur a précisé le processus permettant d'aboutir à la mise en conformité des conventions câble. Elle a notamment donné mission à l'Autorité d'établir un rapport public sur ce sujet. Le législateur souhaite que ce rapport :  
- précise l'état d'avancement de mise en conformité des conventions ;  
- distingue les principales catégories juridiques des conventions ;  
- formule des préconisations propres à assurer leur mise en conformité.  
L'Autorité, qui a déjà engagé des travaux avec l'Avicca et Noos-Numéricâble, souhaite associer l'ensemble des acteurs concernés.

### AUTORITÉ DE RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES

7, square Max Hymans - 75730 Paris Cedex 15

Web : [www.arcep.fr](http://www.arcep.fr) - Miel : [courrier@arcep.fr](mailto:courrier@arcep.fr)

Tél. : 01 40 47 70 00 - Fax : 01 40 47 71 98

Responsable de la publication : Paul Champsaur  
Directeur de la rédaction : Philippe Distler.

Rédaction : Ingrid Appenzeller, Jean-François Hernandez, Gwenaél Regnier (mission communication).

Ont contribué à ce numéro : Joëlle Adda, Frédéric Audibert, Alexandre Baudoin, Jérôme Bezzina, Hélène Boisson, Marie-Hélène Charlie, Nicolas Curien, Mohsen Hassan Zadeh, Isabelle Kabla-Langlois, Françoise Laforge, Elisabeth Marescaux, Gailie Nguyen,

Clémentine du Payrat, Antoine Samba et Bertrand Vandeputte

Crédit photo : Dominique Simon (page 24)

Maquette : E. Chastel

Impression : Corlet Imprimeur, Condé-sur-Noireau.

Abonnement : [com@arcep.fr](mailto:com@arcep.fr).

**ARCEP**  
www.arcep.fr  
AUTORITÉ DE RÉGULATION  
des Communications électroniques  
et des Postes