

Rapport public d'activité

2001

Synthèse

Sommaire

EDITORIAL.....	5
I. LE NOUVEAU CONTEXTE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS	7
A. LE DÉVELOPPEMENT DE NOUVEAUX SERVICES.....	7
1. La mobilité.....	7
2. Internet.....	7
3. Le haut débit.....	8
4. La convergence.....	8
B. UN MARCHÉ EN FORTE CROISSANCE, MALGRÉ UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE MOINS FAVORABLE	9
1. L'emploi.....	9
2. L'investissement.....	10
3. Le marché des clients finals.....	10
4. Les conséquences des difficultés économiques et financières.....	11
C. LE BILAN DE LA CONCURRENCE.....	12
1. Le téléphone fixe.....	12
2. Les mobiles.....	13
3. L'accès à Internet.....	13
4. La baisse des prix.....	14
II. DES ÉVOLUTIONS RÉGLEMENTAIRES MAJEURES.....	15
A. LES ADAPTATIONS APPORTÉES À LA RÉGLEMENTATION FRANÇAISE	15
1. La transposition des directives actuelles.....	15
2. Les autres modifications.....	17
B. LE NOUVEAU CADRE RÉGLEMENTAIRE EUROPÉEN.....	17
1. Présentation du nouveau cadre.....	17
2. Les principes du nouveau cadre réglementaire.....	19
3. Les principales dispositions des textes adoptés.....	20

III. LES PRIORITÉS DE LA RÉGULATION.....	23
A. LA BOUCLE LOCALE ET LE HAUT DÉBIT.....	23
B. L'UMTS.....	23
C. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	25
1. La couverture mobile	25
2. Le haut débit	25
3. Le rôle des collectivités territoriales.....	25
4. Le rôle de l'Autorité.....	26
D. L'ADAPTATION DE LA RÉGULATION AUX ÉVOLUTIONS ÉCONOMIQUES ET RÉGLEMENTAIRES.....	26
1. Le contexte économique	26
2. Le contexte réglementaire	27
3. L'impact des modalités de transposition des directives	29
4. La réflexion engagée par l'Autorité pour préparer ces évolutions	30

Éditorial

En 2001, le secteur des télécommunications aura été le théâtre d'évolutions contrastées.

La dégradation du climat économique général a conduit à d'importants mouvements de consolidation et à une recomposition du paysage des télécommunications européen autour d'un nombre d'acteurs plus réduit.

Malgré ces difficultés, le développement du marché ne s'est pas démenti ; les services de télécommunications enregistrent en France, et pour la troisième année consécutive, une croissance à deux chiffres, toujours tirée par Internet et les mobiles.

La concurrence a poursuivi son développement, comme l'atteste la part croissante occupée par les nouveaux entrants, par exemple sur le marché du téléphone fixe, d'abord pour les communications longue distance, et depuis le 1^{er} janvier 2002, pour les communications locales.

De nouveaux segments de marché ont fait leur entrée sur la scène concurrentielle : la boucle locale commence à s'ouvrir avec le déploiement, difficile mais effectif, des premières boucles locales radio et l'entrée du dégroupage dans une phase opérationnelle. L'accès à Internet à haut débit par la technologie ADSL, qui représente un enjeu considérable pour le marché et pour le développement de notre économie, a été au cœur des préoccupations concurrentielles du régulateur. L'attribution de licences UMTS dans l'ensemble des pays de l'Union européenne s'est poursuivie ; les perspectives plus réalistes qui se dessinent aujourd'hui compte tenu des délais normaux de mise au point opérationnelle de cette technologie permettent d'envisager l'ouverture effective des services pour le début de l'année 2004.

De nouvelles ambitions sont entrées dans le champ de la politique publique, en matière de couverture du territoire par les réseaux de télécommunications : l'achèvement de la couverture mobile et le déploiement du haut débit sur l'ensemble du territoire font désormais partie des enjeux essentiels d'aménagement du territoire auxquels est confronté le secteur des télécommunications. Le rôle des collectivités territoriales dans ce domaine a été conforté en 2001, afin de leur permettre de prendre des initiatives, à l'appui du développement du marché par les opérateurs.

Enfin, l'Europe des télécommunications s'est dotée d'un nouveau cadre juridique pour tenir compte de la convergence technologique et des progrès de la concurrence. Les négociations conduites tout au long de l'année 2001 pour l'établissement d'un nouveau cadre réglementaire européen se sont en effet conclues, le 7 mars 2002, par l'adoption de cinq textes, qui modifient très significativement les règles en vigueur. Les nouvelles directives doivent s'appliquer, par voie de transposition, dans le courant de l'année 2003.

La régulation, dont les missions s'exercent au cœur des multiples mouvements qui animent le secteur, s'est attachée à établir les conditions de développement de ces évolutions, et parfois à les susciter, au service des consommateurs, qui bénéficient effectivement de la dynamique du marché. En effet, si son action est parfois complexe car technique, l'Autorité l'a poursuivie en ayant toujours à l'esprit les objectifs qui la fondent. C'est ainsi que la mise en œuvre effective du dégroupage, l'introduction d'une offre d'interconnexion forfaitaire attractive pour l'accès à Internet ou la baisse des tarifs d'interconnexion pour les appels fixe-mobiles constituent autant de signaux en faveur de la baisse des prix ou de la diversification de l'offre et des modes d'accès aux services.

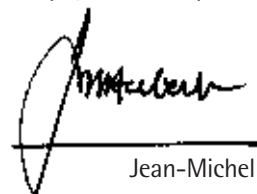
Le présent rapport s'attache ainsi à montrer, à travers un bilan succinct de cinq ans de concurrence et de régulation, en quoi les décisions de l'Autorité ont, au fil des ans, pu avoir un effet structurant sur la formation des différents marchés du secteur des télécommunications. Il apporte également des éléments chiffrés permettant d'apprécier la situation économique du marché français depuis 1998. Le compte rendu détaillé des activités de l'Autorité et de la situation des principaux marchés en 2001 complète utilement ces éclairages.

Il s'emploie également à faire le point des chantiers prioritaires engagés par l'Autorité depuis plusieurs années : boucle locale, couverture du territoire, UMTS, autant de dossiers dont le succès suppose en particulier une action constante et déterminée du régulateur.

Il propose enfin une analyse des facteurs économiques, technologiques et réglementaires d'évolution de la régulation et envisage quelques pistes de réflexion en vue de son adaptation. La régulation va en effet devoir adapter ses méthodes et son approche dans un certain nombre de domaines, notamment en raison de l'entrée en vigueur prochaine du nouveau cadre réglementaire européen.

L'Autorité a engagé au début de l'année 2002 une réflexion sur l'adaptation de la régulation à ce nouveau cadre, ainsi qu'au nouveau contexte économique et technologique du secteur. Les résultats de ce travail seront rendus publics très prochainement, dans le cadre du nécessaire débat qui doit précéder la transposition des directives récemment adoptées. Le présent rapport, qui contient une analyse détaillée des nouvelles dispositions européennes, représente à cet égard un outil de travail utile pour qui veut comprendre leurs orientations et leurs implications sur l'avenir du marché.

Cette réflexion montre que si la mission du régulateur est appelée à évoluer, elle est loin d'être achevée. C'est d'ailleurs l'une des conclusions majeures des nouvelles directives. Afin de permettre au marché de se développer encore et à la concurrence de s'exercer dans tous les domaines, une action déterminée de régulation est nécessaire. Loin de relâcher son effort, l'Autorité entend la poursuivre avec l'ensemble des acteurs, par la mise en œuvre des objectifs définis par les pouvoirs publics. Cette implication collective est essentielle pour que notre pays bénéficie pleinement du développement de la société de l'information.



Jean-Michel HUBERT

Synthèse

I. Le nouveau contexte des télécommunications

Les années d'ouverture du secteur à la concurrence ont été marquées par des évolutions technologiques qui ont conduit à l'émergence et au développement de nouveaux services. Associé à la progression de la concurrence, cet essor technologique et commercial s'est traduit par un développement du marché et une forte croissance du secteur, malgré un contexte économique moins favorable au cours des deux dernières années.

A. Le développement de nouveaux services

1. La mobilité

Le marché des mobiles est ouvert à la concurrence depuis 1987. Il a connu un développement exceptionnel au cours des 10 dernières années, au point de devenir aujourd'hui un besoin quasi-universel. En 7 ans, entre fin 1994 fin 2001, le taux d'équipement est passé de 1,3 % à 61,6 %. Le nombre de lignes mobiles a dépassé celui des lignes fixes en 2001, pour atteindre près de 37 millions en fin d'année.

Le marché des services mobiles a très largement évolué en l'espace de 10 ans. A l'origine analogique et réservé à un public restreint, le téléphone mobile touche aujourd'hui un très large public, grâce à la concurrence, qui a permis une baisse des tarifs très importante et une

diversification des formules. Forfaits et cartes prépayées sont aujourd'hui les deux formules qui se partagent le marché, pratiquement à égalité. Les services eux-mêmes se sont très fortement développés. A côté du service de la voix, on a vu apparaître et se développer des services de données, notamment à travers le succès des messages courts (SMS). Les services plus élaborés, de type " Internet mobile ", connaissent un développement plus progressif. L'échec du protocole WAP démontre la nécessité de disposer d'une technologie et d'un modèle économique adaptés à ces nouveaux services. C'est un enjeu essentiel pour la mise en œuvre des nouvelles technologies mobiles (GPRS et UMTS) qui vont être introduites prochainement sur le marché.

2. Internet

L'Internet est, avec les mobiles, le second segment de marché dont le développement tire la croissance du secteur des télécommunications. Il a connu de profondes transformations en l'espace de 5 ans. En particulier, le modèle économique des acteurs en présence a beaucoup évolué.

Les communications par Internet sont fortement associées à des services et des contenus "gratuits". Cela s'explique par l'origine même du secteur Internet : un esprit communautaire non commercial, une architecture très ouverte permettant à tout acteur – individuel ou non – de rendre accessible du contenu, des mécanismes d'échange de trafic aisés et peu coûteux (*peering*). Les modèles économiques s'inspirent

alors en grande partie des médias de diffusion avec des revenus essentiellement basés sur la publicité.

Sur la période 2000-2002, le marché a connu un retournement de conjoncture, qui s'est traduit par une concentration des acteurs et le développement de services payants.

Les services d'accès à Internet ont également connu des évolutions importantes au cours des cinq dernières années. A l'origine facturés sur la base d'un abonnement mensuel et de communications à la minute, ils ont progressivement évolué vers un modèle forfaitaire, aujourd'hui dominant pour l'accès à Internet par le réseau téléphonique. Le modèle de l'accès totalement gratuit, apparu en 1999, a fait long feu, ainsi que les forfaits illimités, qui n'ont pas trouvé leur modèle économique. Le décollage des accès à haut débit, à partir de l'année 2001, a marqué une nouvelle phase dans le développement de l'Internet.

3. Le haut débit

A mesure que se développe l'Internet, les utilisateurs deviennent en effet de plus en plus exigeants en termes de qualité de service et de confort d'utilisation. De nouveaux services apparaissent (téléchargement, *streaming*, jeux en ligne etc.), qui supposent des débits plus importants afin d'assurer une plus grande rapidité d'utilisation, voire une transmission en temps réel. Tels sont les enjeux actuels du développement des accès à haut débit, non seulement pour les professionnels mais également pour les particuliers.

Les technologies fixes qui permettent d'accéder au haut débit comprennent le DSL (*digital subscriber line*) qui multiplie le débit de la ligne téléphonique traditionnelle de l'abonné, le câble, la fibre, la boucle locale radio (BLR) et le satellite. Ces différentes technologies sont complémentaires. L'accès au haut débit via des

terminaux mobiles passera par le développement des réseaux mobiles de troisième génération (UMTS).

Seule une généralisation de l'accès à Internet à haut débit permettra un véritable essor de services multimédia innovants, à la fois attractifs pour les consommateurs et économiquement viables pour les fournisseurs de contenu.

L'année 2001 a été marquée par le développement rapide du haut débit, et en particulier de l'ADSL. Ainsi, en 1 an le nombre d'abonnés au haut débit a triplé, passant d'environ 200 000 abonnés à 600 000 abonnés. Ces abonnés représentent désormais 10 % du nombre d'abonnements actifs d'accès à Internet, 13 % des entreprises et 4 % des résidentiels. Cette évolution est importante pour le secteur Internet, car le haut débit est susceptible de procurer à tout le moins un confort d'utilisation – rapidité de navigation et de téléchargement, connexion permanente – qui favorise le développement des usages du commerce électronique et de nouveaux services.

4. La convergence

Le phénomène connu sous le nom de convergence se traduit par une distinction de plus en plus marquée entre les réseaux numériques et les services qu'ils véhiculent. On assiste ainsi à une banalisation des réseaux. Les mêmes réseaux peuvent aujourd'hui transporter indifféremment de la voix, des données et de l'image, si bien que la traditionnelle distinction entre audiovisuel et télécoms tend à se transformer en une distinction entre réseaux et contenus.

L'utilisation croissante du protocole IP (*Internet Protocole*) contribue largement à ce phénomène. Elle se développe en effet très fortement, et ce pour la transmission de tous les types de trafic y compris la voix dans les réseaux. Cette évolution est relativement récente. Elle est directement liée aux avancées

technologiques associées à ce protocole, au succès d'Internet et des services de communication qu'il permet. Elle traduit un phénomène de convergence des réseaux, aux nombreuses implications – notamment réglementaires – qui concernent en particulier l'Autorité.

Le protocole ENUM est un exemple significatif de cette convergence technologique. Il consiste en un mécanisme de résolution et de conversion d'adresses qui permet de faire correspondre à un numéro de téléphone conforme à la recommandation E.164 un nom de domaine renvoyant à une liste d'adresses numériques de services de communications (adresse e-mail, URL de site Internet, adresse numérique d'un téléphone IP...), avec des ordres de priorité. Ainsi, les numéros de téléphone du réseau téléphonique peuvent être associés à des ressources et des services des réseaux IP, adressables à l'aide du système DNS.

Ce protocole, actuellement en cours de finalisation, devrait donc simplifier les communications entre le réseau téléphonique et un réseau IP, mais aussi favoriser l'émergence de nouvelles applications réellement convergentes : utilisation d'un numéro de téléphone pour unifier les outils de communication d'une personne, simplification de l'accès à des ressources web à partir d'un téléphone mobile, entre autres fonctionnalités. Il est prévu que ce sys-

tème soit totalement transparent pour l'utilisateur final.

B. Un marché en forte croissance, malgré un contexte économique moins favorable

Depuis trois ans, le marché des télécommunications connaît une croissance à deux chiffres, tant en valeur qu'en volume, comme l'indiquent les données ci-dessous, issues de l'observatoire des marchés de l'Autorité. Ces chiffres sont détaillés par marché dans le tome 2 du présent rapport. Les chiffres donnés pour l'année 2001 résultent de l'agrégation des quatre enquêtes trimestrielles conduites par l'observatoire sur le marché des télécommunications en 2001. La dernière colonne de chaque tableau mesure le taux de croissance sur l'année 2001¹.

1. L'emploi

Le volume d'emplois des opérateurs titulaires de licences se monte à 152 615 au 31 décembre 2001. La légère baisse de cette année s'explique notamment par deux phénomènes : le non renouvellement des personnels partis en retraite et le non renouvellement des contrats à durée déterminée. Ils ne correspondent donc pas à des licenciements. Il faut également noter que les ressources humaines du secteur sont en majeure partie constituées de cadres.

	1998	1999	2000	2001	Croissance en 2001 (%)
Nombre de salariés au 31/12	155 992	155 297	155 663	152 615	-2,0%

¹ Les données fournies par les opérateurs dans le cadre des enquêtes trimestrielles et dans le cadre de l'enquête annuelle n'étant pas nécessairement identiques, des différences marginales peuvent exister entre les résultats issus de la compilation des quatre trimestres et ceux issus de l'enquête annuelle.

2. L'investissement

En millions d'euros	1998	1999	2000	2001	Croissance en 2001 (%)
Flux d'investissements pour l'activité de télécommunication	5 538	5 909	7 854	7 176	-8,6%

L'investissement des opérateurs est moins important en 2001 qu'en 2000. Cependant, ce fléchissement est à relativiser puisque 2000 a correspondu à une période de fort déploiement des opérateurs et donc d'investissements de

grande envergure. L'éclatement de la bulle spéculative et la rationalisation des financements ont conduit en 2001 à un retour à une tendance plus habituelle des investissements.

3. Le marché des clients finals

Evolution du chiffre d'affaires

En millions d'euros	1998	1999	2000	2001	Croissance en 2001 (%)
Téléphonie fixe	14 931	15 063	14 631	14 438	-1,3%
Internet	162	344	731	1 160	+58,8%
Services mobiles	4 042	5 658	7 789	9 877	+26,8%
Ensemble de la téléphonie (fixe et mobile)	19 136	21 065	23 151	25 475	+10,0%
Services avancés	1 370	1 648	1 842	1 795	-2,6%
Liaisons louées	1 449	1 469	2 011	2 345	+16,6%
Transport de données	378	404	530	667	+25,7%
Renseignements, recettes accessoires	557	584	320	342	+6,9%
Terminaux	1 229	1 358	1 760	2 114	+20,1%
Hébergement et gestion de centre d'appels	nd	10	20	45	+128,8%
Ensemble des services de télécommunications hors interconnexion	23 957	26 537	29 633	32 782	+10,6%

Evolution en volume

En millions de minutes	1998	1999	2000	2001	Croissance en 2001 (%)
Téléphonie fixe	124 898	124 029	121 950	118 622	-2,7%
Internet	4 976	12 617	34 016	72 728	113,8%
Téléphonie mobile	10 065	20 695	35 524	44 253	24,6%
Ensemble de la téléphonie et Internet	139 939	157 341	191 490	235 602	23,0%

Le chiffre d'affaires du marché des télécommunications poursuit sa croissance malgré une mauvaise conjoncture (10 % en valeur et 23 % en volume). Comme en 2000, Internet et la téléphonie mobile tirent le secteur avec une hausse des recettes (respectivement 58,8 % et 26,8 % sur un an), et des volumes (113,8 % et 24,6 %). La téléphonie est en léger recul depuis 1999. Cette évolution pourrait être attribuée à une éventuelle substitution fixe/mobile/Internet. Les usages des résidentiels semblent donc se déplacer vers ces autres formes de communications.

4. Les conséquences des difficultés économiques et financières

• Une dégradation du climat des affaires.

Après l'euphorie de l'année 2000, 2001 a été marquée par un ralentissement de l'économie mondiale accentué à l'automne et amplifié par l'impact supplémentaire des attentats du 11 septembre sur les anticipations des industriels et de la sphère financière. Ce repli conjoncturel a particulièrement touché le secteur des NTIC, et ce dans un contexte économique incitant fortement au déstockage et au ralentissement des investissements de grande envergure. L'Europe a suivi ce mouvement. Globalement, la France est l'un des pays les moins touchés par la crise grâce à une consommation soutenue et une hausse du pouvoir d'achat des ménages. Cependant, le déstockage a été tout aussi brutal qu'ailleurs et les investissements ont cessé de progresser.

• Un secteur des télécommunications touché par la conjoncture...

Le secteur des télécommunications s'est trouvé au centre de l'éclatement de la bulle spéculative de la mi-2000 et essuie en 2001 les contre-coups financiers de cette tourmente. Les montants atteints par le prix des licences UMTS dans certains pays européens ont également pesé sur la situation financière des opérateurs. Le secteur se consolide ; les acteurs modifient leurs

stratégies de conquête de marchés, mettent d'avantage l'accent sur le rétablissement de leurs marges, et les investissements marquent un ralentissement. On pourrait légitimement s'attendre à un repli du chiffre d'affaires des services de télécommunications tant au niveau mondial qu'europpéen. La situation apparaît cependant contrastée. Les équipementiers, amenés à prévoir un recul des ventes, connaissent une période plus difficile que les opérateurs. Les difficultés ont diverses sources : les surcapacités installées et la chute des prix des nouveaux entrants entraînant des faillites, l'incapacité de certains nouveaux entrants à poursuivre le financement de leurs plans de développement, un endettement massif des grands opérateurs du fait d'acquisitions à une période où les marchés financiers attribuaient des valeurs excessives aux activités de télécommunications, l'attente de la maturité des applications des nouvelles technologies, et enfin un ralentissement sur la plupart des marchés européens de la croissance du taux de pénétration des mobiles.

• Mais qui demeure un élément moteur de l'économie française.

En France, malgré ce contexte défavorable, le secteur des télécommunications reste en croissance, tant en valeur qu'en volume, et tient une place centrale dans l'économie française. Plus de 1,5 % des dépenses de consommation des ménages sont consacrées aux services de télécommunications (chiffre qui a quasiment triplé en 30 ans). En volume, ces mêmes dépenses maintiennent une progression supérieure à 20 % par an depuis 1999 et montrent l'engouement des Français pour les technologies de l'information et de la communication. L'investissement du secteur représente environ 2,6 % de l'investissement français sur la période, chiffre en retrait qui traduit une certaine maturité du secteur et qui est une conséquence directe de l'explosion des investissements en 2000. Le marché est une fois de plus porté par l'Internet et les mobiles. L'année 2002 devrait voir se confirmer

ces tendances, même si un ralentissement de la croissance est vraisemblable.

C. Le bilan de la concurrence

Depuis 1998, la concurrence est devenue une réalité en France. Cela s'exprime à travers le nombre d'opérateurs présents sur le marché, mais aussi à travers la part de marché prise par la concurrence :

- Au 31 décembre 2001, 113 opérateurs étaient titulaires d'une licence, même si le mouvement de consolidation engagé en 2000 a conduit à une réduction du nombre des acteurs en 2001 (de 131 à 113).
- La France est pleinement dans le mouvement ; les nouveaux entrants représentent :
 - 37 à 38 % du marché des communications longue distance et internationales ;
 - 2 % du marché des communications locales, avant l'entrée en vigueur de la décision qui a étendu la sélection du transporteur aux appels locaux. Cette nouvelle étape s'est traduite par une progression sensible de la part des nouveaux entrants sur ce marché au début de l'année 2002.

La réalité de la concurrence et ses effets tangibles pour le consommateur peuvent s'apprécier sur l'ensemble des segments qui composent le marché des télécommunications.

1. Le téléphone fixe

La concurrence s'est mise en place en plusieurs étapes :

- 1^{er} janvier 1998 : sélection du transporteur pour les appels longue distance et internationaux ; attribution des préfixes à 1 et 4 chiffres de sélection du transporteur ;
- 17 janvier 2000 : présélection du transporteur pour les appels longue distance et internationaux ; les clients présélectionnés n'ont plus à composer un préfixe pour sélectionner leur opérateur ;
- 1^{er} novembre 2000 : sélection et présélection du transporteur pour les appels "fixe vers mobile" ;
- 1^{er} janvier 2002 : suppression de la zone locale de tri ; sélection et présélection pour les appels locaux, c'est-à-dire les appels passés à l'intérieur du département.

Le nombre d'abonnés à la sélection et à la présélection du transporteur augmente de façon importante en 2001 : le nombre d'abonnements à la sélection appel par appel croît de 15,6 % en 1 an. Quant au nombre d'abonnements à la présélection, il connaît une hausse de 88,1 %. Le recours aux opérateurs alternatifs s'accroît en 2001.

L'évolution du nombre d'abonnés à la sélection et à la présélection du transporteur

En unités	31/12/98	31/12/99	31/12/00	31/12/01	Croissance en 2001 (%)
Nombre d'abonnés à la sélection et/ou à la présélection	861 186	2 769 111	5 953 396	7 968 537	+33,8%
dont abonnements à la sélection appel par appel	nd	nd	4 453 936	5 148 627	+15,6%
dont abonnements à la présélection	nd	nd	1 499 460	2 819 910	+88,1%

2. Les mobiles

Le marché des mobiles est ouvert à la concurrence depuis 1987. Il a été marqué par plusieurs évolutions au cours des 10 dernières années.

En 1991 ont été délivrées les premières licences à la norme GSM, à France Télécom Mobiles et à SFR.

L'arrivée, en 1994, du 3^{ème} opérateur GSM, Bouygues Télécom, a conduit à l'exercice d'une véritable concurrence, à l'arrivée des forfaits et à la baisse des prix.

Entre 1998 et 2001, la régulation des réseaux mobiles de GSM s'est concentrée sur les charges de terminaison d'appel des réseaux fixes vers les réseaux mobiles, composante principale du prix des appels fixe vers mobile.

La désignation, par l'Autorité, de France Télécom Mobiles et de SFR comme opérateurs puisants sur le marché national de l'interconnexion à partir de 1999, oblige ces deux opérateurs à orienter leurs tarifs d'interconnexion vers les coûts, ce qui a eu pour effet direct :

- une première baisse du prix des appels fixe vers mobile fin 1999 de l'ordre de 20 % suivie par les trois opérateurs
- une seconde baisse du prix des appels fixes vers mobile fin 2000, associée à la modification du régime d'interconnexion auquel sont soumis les opérateurs mobiles et à la mise en œuvre de la sélection du transporteur vers les mobiles au 1er novembre 2000 ;
- une baisse programmée du prix des charges de terminaison d'appel vers les mobiles de l'ordre de 40 % entre 2001 et 2004.

3. L'accès à Internet

L'accès à Internet en France c'est :

- 7,1 millions d'abonnés résidentiels au 31 décembre 2001¹,
- 15,7 millions d'utilisateurs fin 2001, en croissance de 26% au 4^{ème} trimestre²,
- une croissance de plus de 100 % du trafic d'accès au cours des 3 dernières années.

Si le mot "Internet" ne figure pas dans la loi, c'est un champ d'action quotidien pour le régulateur. Deux catégories d'acteurs sont présentes sur le marché de l'accès à Internet : les fournisseurs d'accès (marché non régulé) et les opérateurs. Il faut distinguer deux marchés :

• *L'accès à bas débit (par le réseau téléphonique)*

Avec 6,5 millions d'abonnés au 31 décembre 2001, il représente, selon l'AFA, 91,5 % des abonnés résidentiels.

La concurrence entre les fournisseurs d'accès est réelle sur le marché de l'accès à Internet par le réseau commuté. Elle a été favorisée et consolidée par l'action de l'Autorité, qui s'est également attachée à établir les conditions d'une concurrence effective entre les opérateurs, aujourd'hui présents sur le marché de la collecte du trafic d'accès à Internet.

En 1999 ont été introduits les forfaits "tout compris" à la suite d'une concertation conduite par l'Autorité. Celle-ci a parallèlement établi les conditions d'une concurrence entre opérateurs sur le marché de la collecte du trafic Internet par l'introduction du modèle d'interconnexion indirecte, favorable au développement des forfaits. Cette offre a été inscrite au catalogue d'interconnexion de France Télécom en 2000.

¹ Source AFA – Association des fournisseurs d'accès à Internet.

² Source Médiamétrie.

C'est le 1^{er} septembre 2001 que France Télécom a proposé aux opérateurs une offre d'interconnexion forfaitaire permettant d'améliorer les conditions d'interconnexion pour le trafic d'accès à Internet. Une version améliorée de cette offre a été introduite, en novembre 2001, dans le catalogue d'interconnexion de France Télécom pour 2002. L'offre d'interconnexion forfaitaire disponible en France est aujourd'hui l'une des plus avantageuses en Europe.

• **L'accès à haut débit**

L'accès à haut débit représente 600 000 abonnés résidentiels au 31 décembre 2001, soit 8,5 % des abonnés résidentiels¹.

Le dispositif français repose sur l'établissement d'une concurrence entre opérateurs, ainsi que sur la diversité et la complémentarité des technologies. Ainsi, depuis quelques années, plusieurs technologies permettant aux utilisateurs d'accéder à Internet à haut débit se développent. Il s'agit des réseaux câblés, de la boucle locale radio et de l'ADSL. L'Autorité a contribué à permettre leur déploiement.

La boucle locale radio permet de fournir l'accès à Internet à haut débit pour les PME et les collectivités territoriales ; la France est un des rares pays où cette technologie se déploie effectivement, malgré les difficultés de la conjoncture. Des offres commerciales ont vu le jour dans une trentaine d'agglomérations.

S'agissant de l'ADSL, technologie essentielle à la généralisation du haut débit, plusieurs offres sont disponibles pour permettre le développement concurrentiel de ce marché : des offres aux fournisseurs d'accès ; une offre intermédiaire aux opérateurs au niveau du réseau ATM ; des offres de dégroupage au niveau de la paire de cuivre qui dessert le client. Environ 600 lignes ont été dégroupées en avril 2001. L'articulation entre ces différentes offres pour per-

mettre à l'ensemble des acteurs d'intervenir dans des conditions économiques viables est un enjeu majeur pour le développement du haut débit en France.

Les réseaux câblés : ils représentent 1/3 des abonnés à haut débit sur le marché résidentiel en 2001. Les réseaux câblés couvrent en France une part moins importante de la population que dans d'autres pays (par exemple aux Etats-Unis ou en Belgique), mais ils ont toute leur place dans le développement de la société de l'information.

En définitive, les dispositions prises pour favoriser l'accès à Internet en France conduisent à un développement parallèle de l'accès à haut et à bas débit. Cette situation pourrait constituer une spécificité du dispositif français dans la mesure où, chez nos principaux voisins européens, on observe plutôt la prééminence de l'un ou l'autre mode d'accès, mais rarement une progression conjointe des deux.

4. La baisse des prix

L'exercice de la concurrence depuis 4 ans s'est traduit par une baisse des prix proposés au consommateur sur l'ensemble des segments du marché des télécommunications.

• **Les prix du téléphone fixe**

Sur la base de paniers de consommation établis par l'Autorité, le prix des communications nationales de France Télécom a connu en 6 ans (1996-2001) une baisse de l'ordre de 60 %, pour les entreprises comme pour les ménages. Le prix des communications locales a quant à lui baissé de 11 % pour les ménages et de 14 % pour les entreprises. Et si au total, les baisses sur la facture moyenne n'ont été sensiblement que de 10 % et 28 % respectivement, c'est essentiellement en raison des décisions spécifiques relatives à la hausse du prix de l'abonnement de France Télécom.

¹ Source AFA

Au cours des trois dernières années (1999-2001), le prix moyen des communications longue distance a baissé :

- de 26,6 % pour France Télécom ;
- de 35,6 % pour les principaux concurrents de France Télécom.

• **Les prix du téléphone mobile**

Les tarifs des communications à partir d'un téléphone mobile ont très largement baissé entre début 1998 et début 1999 pour se stabiliser par la suite.

Sur la base de la moyenne arithmétique des meilleures formules tarifaires des opérateurs mobiles, les tarifs des formules mobile ont connu des baisses importantes de 1998 à 2001 pour les 4 paniers établis par l'Autorité (30 minutes, 1 heure, 2 heures, 3 heures par mois).

Les prix ont ainsi baissé :

- de 29,7 % pour 30 minutes de communications mensuelles ;
- de 11,6 % pour 1 heure de communications mensuelles ;
- de 20,9 % pour deux heures de communications mensuelles ;
- de 15,7 % pour 3 heures de communications mensuelles.

Par ailleurs, l'action de l'Autorité a contribué à la baisse des tarifs fixe-mobile : une baisse de l'ordre de 40 % a été obtenue sur la période 1999-2000 ; une baisse de 40 % des tarifs d'interconnexion pour ces appels est programmée sur la période 2001-2004.

• **Le prix de l'accès à Internet**

Entre janvier 1999 et décembre 2001, le prix moyen de l'accès à Internet a fortement baissé. On enregistre ainsi :

- une baisse de l'ordre de 65 % pour des

durées de communication mensuelles courtes (entre 3 et 10 heures) ;

- une baisse de l'ordre de 75 % pour des durées de communications mensuelles moyennes (entre 15 et 30 heures) ;
- une baisse de l'ordre de 50 % pour des durées de communications mensuelles longues (entre 40 et 100 heures).

Pour les durées de communications courtes et moyennes, on assiste à une stabilisation à partir du printemps 2001. Les prix des communications longues ont très fortement baissé jusqu'au printemps 2001 pour augmenter légèrement à partir du second semestre 2001, en raison de la disparition des forfaits illimités.

• **Les tarifs d'interconnexion**

Les tarifs d'interconnexion ont connu entre 1998 et 2002 une baisse de l'ordre de 40 %, favorable à la baisse des prix de détail.

II. Des évolutions réglementaires majeures

L'année 2001 a été marquée par l'adoption d'un certain nombre de dispositions législatives et réglementaires. Certaines d'entre elles avaient pour objet de compléter le dispositif établi par la loi du 26 juillet 1996 ; mais les évolutions les plus significatives résultent de l'adoption d'un nouveau cadre européen, qui va modifier très significativement le dispositif réglementaire français.

A. Les adaptations apportées à la réglementation française

1. La transposition des directives actuelles

L'ordonnance du 25 juillet 2001 portant adaptation au droit communautaire du code de la

propriété intellectuelle et du code des postes et télécommunications¹ a apporté d'importantes modifications à la partie législative du code des postes et télécommunications. Elle a été adoptée pour achever la transposition des directives 97/33 relative à l'interconnexion, 97/13 relative aux licences, 97/51 relative à l'adaptation des directives 90/387 et 92/44 à un environnement concurrentiel, 97/66 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications, 98/10 concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des télécommunications, 99/5 relative aux équipements hertziens et équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité.

Par cette ordonnance du 25 juillet 2001, ce sont 18 articles du code qui ont été modifiés, parfois profondément, tandis que le code des postes et télécommunications s'est enrichi de 4 nouveaux articles. Les principales modifications sont :

• **Le renforcement de certaines compétences de l'Autorité**

- Extension du champ de la procédure de règlement des différends à la fourniture des listes d'abonnés par les opérateurs ;
- Précision sur les délais dans le cadre de la procédure de sanction ;
- Précision des marchés sur lesquels des opérateurs peuvent être déclarés puissants et des obligations correspondantes ;
- Renforcement des pouvoirs de l'Autorité en matière d'interconnexion et d'accès, notamment par l'introduction d'une compétence

lui permettant d'intervenir directement dans les négociations entre opérateurs (art. L. 34-8-VI) ;

- Possibilité, pour l'Autorité, de modifier les contrats des opérateurs avec leurs clients pour la fourniture du service téléphonique.

• **L'allègement de certaines procédures**

- Libéralisation de l'introduction des équipements terminaux sur le marché par la mise en place d'une procédure de contrôle a posteriori ;
- Suppression de la procédure d'admission des installateurs.

• **La modification des modalités de fourniture d'un annuaire universel**

- Disparition de l'organisme indépendant chargé d'établir la liste des abonnés ;
- Obligation pour France Télécom d'assurer cette mission, même si toute personne peut également la prendre en charge ;
- Obligation pour les opérateurs de céder leurs listes d'abonnés à un tarif orienté vers les coûts.

En complément de l'ordonnance du 25 juillet 2001, la loi du 15 novembre 2001 a introduit dans le code des postes et télécommunications des dispositions communautaires relatives au traitement des données à caractère personnel et à la protection de la vie privée. Le décret du 8 janvier 2002 a de son côté transposé des mesures favorisant le respect des droits des utilisateurs (confidentialité des données, facturation détaillée, rédaction des contrats, identification de la ligne appelante, transfert d'appel, qualité de service)².

¹ Ordonnance n° 01-670 du 25 juillet 2001 portant adaptation au droit communautaire du code de la propriété intellectuelle et du code des postes et télécommunications, publiée au J.O. du 28 juillet 2001 p. 12132.

² Cf. tome 1 du présent rapport pour une description détaillée et les références précises des textes.

2. Les autres modifications

La loi du 17 juillet 2001 portant sur diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel¹ comporte, dans son titre V, un certain nombre de dispositions intéressant le secteur des télécommunications :

- l'article 19 modifie l'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales qui concerne la création et la mise à disposition, par les collectivités territoriales et établissements publics de coopération ayant bénéficié d'un transfert de compétence, d'infrastructures destinées à supporter des réseaux de télécommunications.
- l'article 20 modifie le premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 66-457 du 2 juillet 1966 relative à l'installation d'antennes réceptrices de radiodiffusion, en instituant un "droit à l'antenne" pour les télécommunications fixes (boucle locale radio).
- l'article 26 modifie le code des postes et télécommunications par l'insertion à l'article L.33-3 de deux alinéas relatifs à l'installation de brouilleurs pour les téléphones mobiles dans les salles de spectacles.

D'autres textes², adoptés au cours de l'année 2001 ou au début de l'année 2002, concernent notamment :

- L'extension des compétences du Conseil supérieur de la télématique et du Comité de la télématique anonyme à l'ensemble des opérateurs de télécommunications ;
- L'établissement de valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagné-

tiques émis par les équipements de radio-communications ;

- L'application du code des postes et télécommunications à Mayotte.

B. Le nouveau cadre réglementaire européen

Le Parlement et le Conseil des ministres européens ont adopté, le 7 mars 2002, 4 directives³ et 1 décision⁴ qui constituent l'essentiel du nouveau cadre réglementaire européen des communications électroniques, issu des propositions de textes publiées par la Commission européenne le 12 juillet 2000. Deux autres directives, l'une d'harmonisation, l'autre de libéralisation, viendront prochainement compléter ce dispositif.

Ce "paquet" réglementaire est destiné à adapter le cadre juridique des télécommunications à l'évolution des marchés et des technologies, à le rendre plus lisible en le simplifiant et à franchir une nouvelle étape dans le développement de la concurrence, tout en renforçant l'harmonisation communautaire.

Les 5 textes adoptés le 7 mars ont été publiés au JOCE le 24 avril 2002. Les 4 directives devront être transposées par les Etats membres dans un délai de 15 mois à compter de cette date, c'est-à-dire au plus tard le 24 juillet 2003.

1. Présentation du nouveau cadre

Le "paquet" réglementaire proposé par la Commission le 12 juillet 2000 est constitué de 7 textes :

- Une directive relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et les ser-

¹ Loi n° 01-624 du 17 juillet 2001 portant sur diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, publiée au J.O. le 18 juillet 2001, p. 11496.

² Cf. tome 1 du présent rapport pour une description détaillée et les références précises des textes.

³ La directive "Cadre", la directive "Autorisation", la directive "Accès" et la directive "Service universel".

⁴ Décision relative au spectre radioélectrique.

VICES de communications électroniques, qui fixe les dispositions horizontales du nouveau cadre réglementaire de l'Union européenne pour les communications électroniques (directive "Cadre") : il s'agit du texte le plus important de l'ensemble ;

- Une directive relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques, qui vise à établir un marché unique des services de communications électroniques en harmonisant et en simplifiant les règles concernant l'autorisation de fourniture de ces services (directive "Autorisation") ;

- Une directive relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, qui établit un cadre pour les accords relatifs à l'accès et à l'interconnexion dans l'ensemble de l'Union européenne (directive "Accès") ;

- Une directive concernant le service universel et les droits des utilisateurs à l'égard des réseaux et services de communications électroniques, qui fixe les droits des utilisateurs eu égard aux services de communications électroniques, notamment en ce qui concerne le service universel (directive "Service universel") ;

- Une décision relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radio-électrique dans la Communauté européenne, qui établit un cadre politique et juridique afin d'harmoniser l'utilisation des fréquences radio-électriques dans l'Union européenne (décision "Spectre radioélectrique") ;

- Une directive concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, qui met à jour la directive actuellement en vigueur afin de garantir sa neutralité technologique et la couverture des nouveaux services de com-

munications électroniques (directive "Données personnelles"). L'adoption de cette directive, qui a pris un peu de retard par rapport aux autres textes de même niveau, devrait intervenir au cours de l'année 2002. Son délai de transposition pourrait être réduit à 12 mois afin d'aligner son entrée en vigueur sur celle du reste du paquet.

- Une directive relative à la libéralisation du secteur (ou directive "Concurrence"), prise par la Commission en application de ses compétences propres en matière de règles de concurrence, sur le fondement de l'article 86.3 (anciennement 90.3) du traité sur l'Union européenne. Elle devrait être adoptée et publiée courant 2002.

Par ailleurs, la Commission doit publier prochainement un certain nombre de textes de mise en œuvre du nouveau cadre :

- Des lignes directrices sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance des opérateurs sur un marché donné, destinées à aider les autorités réglementaires nationales à appliquer le nouveau cadre réglementaire ; les premiers projets de lignes directrices ont fait l'objet de consultations et de commentaires, notamment de la part de l'Autorité ;

- Une recommandation concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques, visant à définir les segments de marché sur lesquels des obligations spécifiques pourraient s'appliquer ; le projet de recommandation sur les marchés pertinents devrait être soumis à consultation publique en avril/mai 2002 et adopté en juin 2002, selon la Commission ;

- Une décision instituant un "groupe des régulateurs européens" (GRE) composé des régulateurs nationaux et de la Commission, en vue de promouvoir la coopération et de

renforcer la cohérence des décisions prises pour la mise en œuvre du nouveau cadre réglementaire ;

- Une décision établissant un "groupe de hauts fonctionnaires pour la politique du spectre radioélectrique", composé de représentants des États membres et de la Commission et chargé de formuler des recommandations et, le cas échéant, d'adopter des conditions harmonisées en ce qui concerne la disponibilité et l'utilisation efficace des fréquences radioélectriques.

La Commission a annoncé qu'elle devrait adopter les décisions sur le GRE et le groupe "Spectre" courant 2002.

2. Les principes du nouveau cadre réglementaire

Le nouveau cadre réglementaire traduit un certain nombre de principes généraux :

- La confirmation de l'objectif d'établir une concurrence effective sur l'ensemble d'un marché des communications électroniques harmonisé et de parvenir, à terme, à un encadrement par le droit commun de la concurrence ;
- Le maintien d'une régulation sectorielle du secteur des communications électroniques et le renforcement du rôle essentiel joué par les autorités réglementaires nationales (ARN) dans sa mise en œuvre : un droit spécifique des télécommunications subsiste donc tant que la concurrence n'est pas pleinement effective, même si son application peut être assouplie à mesure que la concurrence progresse. Le nouveau cadre introduit par ailleurs un rapprochement des principes de ce droit sectoriel et du droit de la concurrence ;
- Dans une logique de convergence, le cadre réglementaire harmonisé s'applique à l'en-

semble des infrastructures de "communications électroniques" quel que soit leur usage (audiovisuel et/ou télécommunications), les contenus des services fournis sur les réseaux de communications électroniques restant soumis à des régimes distincts ;

- Le renforcement des mécanismes de coordination de l'action des ARN. Afin de parvenir à une harmonisation des pratiques nationales, les ARNs doivent coopérer entre elles ainsi qu'avec les autorités de concurrence et avec les autorités en charge de la politique de protection des droits des consommateurs ;
- Le renforcement de la coordination entre les autorités de régulation nationales et la Commission européenne et un contrôle accru de cette dernière afin de favoriser l'harmonisation européenne.

L'ensemble des directives implique ainsi un renforcement marqué des compétences des ARN, comme le souhaitait la Commission européenne. L'un des exemples qui illustrent le plus clairement ce développement des compétences des ARN se trouve dans la directive "Accès" : celle-ci définit la liste quasi-exhaustive des conditions supplémentaires que les ARN peuvent imposer aux fournisseurs de services ou de réseaux déclarés "puissants sur le marché" qui jouissent d'une position équivalente à la dominance (art. 13 directive "Cadre"). Parmi ces obligations, les ARN pourront choisir les outils de régulation les mieux adaptés à chaque situation, ce qui permettra une souplesse préservant la spécificité de la régulation de chacun des marchés européens selon leur évolution.

Mais c'est certainement en matière de coopération et d'harmonisation que le nouveau cadre apportera les changements les plus significatifs. La coopération entre les ARN d'une part et entre les ARN et la Commission européenne d'autre part est plus fortement ancrée par les nouveaux textes, à travers les échanges d'in-

formations et la consultation préalable prévus par l'article 7 de la directive "Cadre", même si le Conseil a refusé d'accorder à la Commission européenne un "droit de veto" général sur les mesures nationales (à l'exception de la définition des marchés pertinents et des opérateurs "puissants", selon une procédure complexe).

En outre, cette logique sera renforcée par la décision instituant un "groupe des régulateurs européens" (GRE) composé des régulateurs nationaux et de la Commission, en vue de promouvoir la coopération et de renforcer la cohérence des décisions prises pour la mise en œuvre du nouveau cadre réglementaire.

3. Les principales dispositions des textes adoptés

La directive "Cadre" contient les dispositions horizontales du nouveau cadre réglementaire relatives aux communications électroniques de l'Union européenne ; elle sert de fondement aux dispositions spécifiques contenues dans les autres directives. Les dispositions de cette directive précisent le champ d'action des autorités réglementaires nationales, les principes régissant la gestion du spectre radioélectrique, la numérotation, les droits de passage, le partage d'infrastructures, les procédures de résolution de conflits entre les entreprises, le concept de pouvoir de marché significatif.

• Les pouvoirs des autorités réglementaires nationales

La directive "Cadre" fixe les obligations incombant aux autorités réglementaires nationales, qui doivent exercer leurs pouvoirs de manière transparente. Leurs décisions doivent être susceptibles de recours. Les ARN doivent prendre toutes les mesures raisonnables visant à la réalisation des objectifs fixés par la directive, c'est-à-dire l'instauration d'un marché ouvert et concurrentiel. Les mesures prises doivent être proportionnées à leur objectif et respecter un

impératif de neutralité technologique. La directive prévoit par ailleurs des modalités de résolution par les ARN des litiges intervenant entre les opérateurs.

Toute mesure prise par une ARN en matière de puissance sur le marché, d'imposition, de modification ou de retrait d'obligations imposées aux acteurs du marché, et de tarification de détail, et qui porte atteinte au commerce entre Etats membres, doit être soumise aux autres ARN et à la Commission qui doivent donner leurs commentaires dans un délai d'un mois non renouvelable. La Commission dispose d'un "droit de veto" sur les décisions qui ont un rapport avec le droit de la concurrence (définition des marchés pertinents, désignation des opérateurs puissants sur le marché).

• Les obligations des "entreprises puissantes sur le marché"

Après consultation publique et consultation des autorités de régulation nationales, la Commission adoptera une recommandation recensant une première liste de marchés pertinents de produits et de services sur lesquels devront travailler les régulateurs nationaux (art. 15 de la directive "Cadre"). A partir de cette liste de marchés de référence, les ARN détermineront quels sont les marchés qui ne sont pas concurrentiels ; elles identifieront les entreprises puissantes sur ces marchés, et se prononceront sur l'imposition ou le maintien d'obligations réglementaires renforcées (art. 16 "procédure d'analyse de marché").

La définition des entreprises puissantes est ainsi au cœur du nouveau cadre réglementaire communautaire : en effet, les autorités de régulation nationales ne pourront imposer d'obligations spécifiques (pour l'essentiel, prévues dans la directive "Accès", dans les articles 7 à 13) qu'aux opérateurs reconnus puissants sur un marché. La désignation de ces opérateurs appartient aux autorités de régulation natio-

nales mais elle est fortement encadrée au niveau communautaire, à des fins d'harmonisation.

La directive "Cadre" définit une entreprise puissante sur le marché comme toute entreprise qui se trouve, individuellement ou conjointement avec d'autres, dans une position qui lui permet de se comporter, dans une mesure appréciable, de manière indépendante de ses concurrents et, *in fine*, de ses clients. La directive "Cadre" introduit ainsi le concept de "dominance collective" qui existe déjà en droit de la concurrence. Des lignes directrices de la Commission détailleront la procédure d'analyse du marché. Les ARN apprécieront, dans le cadre communautaire, et sous un certain contrôle de la Commission européenne (article 7 de la directive "Cadre"), selon la méthode du faisceau d'indices, si des entreprises exercent une dominance collective à partir des lignes directrices et d'une liste de critères répertoriés en annexe de la directive : degré de maturité du marché ; évolution de la demande ; élasticité de la demande ; homogénéité du produit ; similarité des structures de coûts ; degré d'innovation technologique ; existence de capacités excédentaires ; liens informels entre les entreprises...

• **L'attribution des autorisations**

La directive "Autorisation" vise à remédier à la situation actuelle de coexistence de 15 régimes nationaux différents afin de mettre en place un marché harmonisé, et à limiter la réglementation au strict minimum comme cela est déjà le cas dans quelques Etats membres.

Le remplacement des licences individuelles par des autorisations générales, à côté desquelles subsiste un régime spécifique pour l'attribution des fréquences et des numéros, est donc la grande innovation de ce texte. Une fois autorisées, les entreprises sont habilitées à fournir des services de communications électroniques et à négocier l'interconnexion avec

d'autres fournisseurs dans n'importe quelle partie de la Communauté. Une distinction stricte est établie entre les conditions applicables au titre de l'autorisation générale et celles liées aux droits d'utilisation des radiofréquences et des numéros.

L'autorisation générale et les droits d'utilisation sont soumis uniquement à des conditions répertoriées en annexe de la directive, concernant par exemple une participation au financement du service universel, l'interopérabilité des réseaux, l'accessibilité et la portabilité des numéros, les règles de protection de la vie privée ou plus spécifiquement la protection des mineurs. Des taxes administratives peuvent être mises à la charge des entreprises au titre de l'autorisation générale qui leur est accordée. Les obligations spécifiques qui peuvent être imposées aux "opérateurs puissants sur le marché" sont distinctes juridiquement des obligations et des droits visés par l'autorisation générale.

• **L'accès et l'interconnexion**

La directive relative à l'accès et à l'interconnexion établit un cadre pour les accords en matière d'accès et d'interconnexion dans l'ensemble de l'Union européenne. Elle entend clarifier l'articulation entre le régime de l'accès et celui de l'interconnexion. Ce texte fixe les droits et obligations des entreprises qui possèdent ou exploitent les réseaux, et de celles qui souhaitent s'y interconnecter ou y accéder. Enfin, la directive énumère des obligations renforcées que les autorités de régulation nationales pourront imposer aux opérateurs reconnus puissants sur un marché.

Lorsque des dysfonctionnements sur des marchés sont constatés, les autorités de régulation nationales sont dotées de la faculté de procéder à une intervention *ex ante*. Le régulateur doit alors imposer à certaines entreprises puissantes tout ou partie des obligations renforcées prévues dans le nouveau cadre communautaire :

le respect des principes de transparence, de non-discrimination, de séparation comptable, de contrôle des prix et de comptabilisation des coûts.

La directive introduit une flexibilité plus importante afin de permettre au régulateur d'adapter son action aux particularités du marché concerné.

• **Le service universel**

La directive "Service universel" définit les obligations de service universel. Elles visent à mettre certains services à la disposition de tous les utilisateurs sur le territoire de chaque Etat, indépendamment de leur position géographique, à un certain niveau de qualité et à un prix abordable. Le service universel comprend :

- l'accès des utilisateurs au service téléphonique fixe, avec un débit suffisant pour permettre un accès fonctionnel à Internet ;
- l'accès à un annuaire et à un service de renseignements ;
- la mise à disposition de postes téléphoniques payants publics ;
- des mesures particulières en faveur des handicapés et des utilisateurs ayant des besoins spécifiques.

Un réexamen périodique du contenu du service universel est prévu, le premier intervenant 2 ans après l'entrée en vigueur du texte et les suivants étant réalisés tous les 3 ans.

La directive donne compétence aux ARN pour calculer le coût net du service universel. Ce coût net correspond à la différence entre le coût supporté par une entreprise lorsqu'elle fournit un service universel et lorsqu'elle n'en fournit pas. Son calcul se fonde sur les coûts correspondant aux services ne pouvant être fournis qu'à perte ou à des coûts s'écartant des conditions normales d'exploitation commerciale. Il doit prendre en compte les avantages induits, pécuniaires ou non, pour l'opérateur de service uni-

versel. S'agissant des modalités de financement du service universel, la directive laisse le choix entre deux solutions : un financement par le budget de l'Etat membre concerné ou la constitution d'un fonds de compensation alimenté par tous les opérateurs.

Les ARN ont pour mission de surveiller l'évolution du niveau et de la structure des tarifs du service universel. Au vu des circonstances nationales, elles peuvent exiger des entreprises qu'elles proposent aux consommateurs des options ou des formules tarifaires qui diffèrent des conditions normales d'exploitation commerciale, dans le but notamment de garantir l'accès des publics fragiles aux services téléphoniques. Pour certains utilisateurs, les tarifs pourront s'écarter des conditions normales d'exploitation commerciale, en vertu de règles d'encadrement des prix ou de péréquation géographique. Les ARN peuvent également appliquer des mesures d'encadrement des tarifs de détail aux opérateurs puissants.

La directive "Service universel" comporte également des dispositions relatives à la sélection et à la présélection du transporteur, à la portabilité des numéros, fixes et mobiles, ainsi qu'une série de mesures en faveur des consommateurs.

• **La gestion des fréquences radioélectriques**

Sans remettre en cause les mécanismes techniques existants, la décision relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique vise à :

- créer un cadre d'orientation pour la planification stratégique et l'harmonisation de l'utilisation des fréquences radioélectriques dans l'Union européenne ;
- assurer la diffusion coordonnée d'informations sur la disponibilité des fréquences ;
- sauvegarder les intérêts de l'Union euro-

péenne dans les négociations internationales lorsque l'utilisation du spectre radioélectrique a une incidence sur les politiques communautaires.

La décision "Spectre radioélectrique" sera prochainement complétée par une décision établissant un "groupe de hauts fonctionnaires pour la politique du spectre radioélectrique".

• **Le traitement des données**

La directive sur le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée n'est pas encore adoptée formellement, et devrait l'être au cours de l'année 2002. Il s'agit d'une mise à jour de textes antérieurs et de leur extension aux services de communications électroniques. Les dispositions nouvelles du projet de directive concernent pour l'essentiel l'utilisation commerciale de la messagerie électronique, l'utilisation des "cookies" et le traitement des données de localisation.

III. Les priorités de la régulation

Les chantiers prioritaires de la régulation s'inscrivent dans ce nouveau contexte technologique, économique et réglementaire. Ils ont pour objectifs la progression de la concurrence, la généralisation des services et le développement de nouveaux marchés, dans des conditions qui s'attachent à prendre en compte les attentes de tous les consommateurs, sur l'ensemble du territoire français.

A. La boucle locale et le haut débit

Le développement de la concurrence sur la boucle locale est essentiel, notamment pour permettre la diffusion de l'accès à Internet à haut débit. Le câble et la boucle locale radio sont des technologies importantes. Les services d'accès à Internet sur le câble se développent

effectivement mais touchent essentiellement un public urbain. La boucle locale radio se déploie, d'abord à destination des PME et des collectivités territoriales.

La généralisation du haut débit suppose donc un développement de la technologie ADSL, susceptible de toucher le grand public sur l'ensemble du territoire. Ce développement doit être concurrentiel, car le déploiement de l'ADSL ne saurait être réservé à un seul opérateur. Cela suppose une nouvelle étape dans le processus de dégroupage, qui est entré dans une phase active à l'automne 2001 et touche aujourd'hui essentiellement les grandes entreprises dans les grandes villes. C'est pourquoi l'Autorité a récemment demandé à France Télécom de modifier son offre de référence pour le dégroupage, notamment pour améliorer les tarifs proposés aux opérateurs et les procédures opérationnelles.

Parallèlement, l'Autorité s'attache à améliorer les autres offres faites aux fournisseurs d'accès et aux opérateurs, dans des conditions qui permettent à l'ensemble de ces acteurs d'intervenir sur le marché de l'ADSL dans des conditions économiques viables.

D'autres technologies, telles que les satellites ou les RLAN, commencent effectivement à se développer. L'Autorité a ainsi instruit en 2001 plusieurs demandes de licences pour le déploiement de réseaux par satellites destinés notamment à la fourniture d'accès à Internet à haut débit. Elle a par ailleurs lancé, fin 2001, une consultation publique sur les questions techniques, économiques et réglementaires posées par l'utilisation des RLAN, en particulier pour l'accès à Internet à haut débit.

B. L'UMTS

L'introduction de l'UMTS en France s'effectue dans un contexte européen difficile, en raison de plusieurs facteurs. D'abord, le calendrier fixé

par l'Union européenne pour l'introduction de cette technologie s'est révélé trop ambitieux par rapport aux contraintes techniques et économiques liées à la maturation de l'UMTS. Ensuite, l'absence d'harmonisation qui a caractérisé le processus dans les différents Etats membres a conduit à d'importantes disparités dans les procédures de sélection des opérateurs. On observe ainsi une répartition à peu près équivalente entre les pays qui ont choisi les enchères et ceux qui ont eu recours à la soumission comparative. Ces disparités ont eu pour conséquence une charge financière excessive, qui a largement contribué au retournement des marchés financiers, ainsi qu'à l'endettement actuel des principaux opérateurs européens.

La France a pour sa part fait le choix de la soumission comparative pour l'attribution de 4 licences. Lancée le 18 août 2000, une première procédure de sélection a été engagée. Le montant de la redevance à acquitter pour l'obtention des fréquences avait été fixé par le Gouvernement à 4,95 milliards d'€ pour chaque opérateur. Cette procédure a conduit l'Autorité à retenir, le 31 mai 2001, les deux opérateurs qui avaient déposé une candidature (Orange et SFR). A cette date, deux licences étaient encore disponibles, n'ayant pu trouver preneur dans le cadre de cet appel à candidatures en raison de la dégradation du contexte financier intervenu au cours de l'année 2000, et compte tenu de la charge financière que représentait l'obtention d'une licence. C'est pourquoi l'Autorité avait suggéré, à l'occasion de l'annonce des résultats, un aménagement des conditions financières. Le Gouvernement a procédé à cet aménagement à l'automne 2001 en fixant, pour l'ensemble des opérateurs UMTS, une charge fixe initiale de 619 M€ et un prélèvement de 1 % du chiffre d'affaires, étalé sur la durée de la licence, portée à 20 ans.

A la suite de ces modifications favorables au développement du marché, l'Autorité s'est employée à préparer rapidement un nouvel

appel à candidatures destiné à attribuer les 2 licences encore disponibles. Cette nouvelle procédure a été lancée le 29 décembre 2001. Les candidatures devaient être déposées au plus tard le 16 mai 2002 et les résultats seront rendus publics avant le 30 septembre 2002. Pour des raisons d'équité entre les acteurs et de sécurité juridique, les obligations applicables aux opérateurs n'ont pas été modifiées. Seules les conditions d'itinérance avec les réseaux GSM pour un nouvel entrant ont été aménagées. L'Autorité a également publié, le 10 décembre 2001, son analyse des possibilités de partage d'infrastructures qu'offre le cadre réglementaire de l'UMTS en France. Cette possibilité est en effet devenue en enjeu important dans toute l'Europe, car elle devrait permettre aux opérateurs de réaliser des économies dans un contexte financier plus difficile qu'auparavant.

Ainsi, à l'issue de l'année 2001, le dispositif mis en place en France présente plusieurs caractéristiques.

Toutes les dispositions adoptées en 2001 sont naturellement favorables au développement du marché et devraient conduire, à l'issue du second appel à candidatures, à l'exercice d'une concurrence effective entre les opérateurs.

Dans ce dossier, l'objectif de l'Autorité a été de maintenir le marché français dans le mouvement avec les meilleures conditions de départ et la meilleure visibilité possibles. Il n'y a pas aujourd'hui de retard du marché français de l'UMTS compte tenu des délais nécessaires au processus de normalisation en cours, qui devrait permettre le lancement de ce marché fin 2003-début 2004, en France comme dans le reste de l'Europe.

L'action de l'Autorité a été inspirée par la volonté d'établir une réelle concurrence sur la troisième génération de services mobiles à la lumière des potentialités du marché français. Le dispositif mis en place est de nature à per-

mettre à la France de jouer son rôle en Europe dans le développement de cette nouvelle technologie essentielle à la progression vers la Société de l'Information.

C. L'aménagement du territoire

L'année 2001 a été marquée par un événement important en ce qui concerne le rôle des collectivités territoriales dans le développement des télécommunications : le 9 juillet 2001 s'est tenu à Limoges un Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) consacré à la société de l'Information.

Dans le cadre de ce CIADT, le Gouvernement a décidé de consacrer un important volet au développement de la "Société de l'Information pour tous", avec deux objectifs majeurs : d'une part, achever la couverture du territoire par les réseaux mobiles, d'autre part, favoriser la généralisation rapide de l'accès à Internet à haut débit pour tous. Ces objectifs doivent être atteints grâce à la mise en œuvre d'un dispositif de financement associant les opérateurs, les pouvoirs publics et les collectivités territoriales.

L'Autorité a pris acte de cet engagement et a mis en œuvre, dans le cadre de ses compétences, les modalités d'une contribution efficace à la réalisation de la volonté des pouvoirs publics.

1. La couverture mobile

Selon les 3 opérateurs mobiles, entre 97 % et 98 % de la population serait couverte par leurs réseaux, ce qui correspond à un dépassement de leurs engagements. Le Gouvernement a engagé, dans le cadre du CIADT, un programme pour achever la couverture du territoire, et pas seulement de la population. Dans ce cadre, l'ART a entrepris une démarche pour mesurer la couverture du territoire, en partenariat avec les collectivités territoriales : les résultats disponibles font apparaître une couverture

moyenne du territoire de 72 % sur 14 départements. L'achèvement de la couverture devrait être financé en partenariat par les opérateurs, l'Etat et les collectivités territoriales. Il faut également rappeler que deux solutions techniques, l'itinérance et le partage d'infrastructures passives, sont disponibles pour compléter la couverture mobile. Ces deux solutions sont complémentaires et il serait regrettable de se priver de l'une d'entre elles, en l'espèce l'itinérance, qui permettrait de répondre aux demandes de l'ensemble des consommateurs, quel que soit leur opérateur.

2. Le haut débit

L'accès à Internet à haut débit connaît un développement qui sera progressif : il s'appuie sur l'introduction d'une concurrence effective sur la boucle locale, ainsi que sur la complémentarité des technologies (ADSL, câble, boucle locale radio, fibre optique, satellite). Les conditions d'accès ne sont pas le seul facteur de développement des usages d'Internet. D'autres facteurs, tels la disponibilité des terminaux, le développement des contenus et le niveau de formation interviennent également. L'utilisation du RTE pour développer les réseaux intermédiaires pourrait se révéler une piste intéressante, mais sa mise en œuvre ne résoudra pas en elle-même toutes les questions : si elle offre une solution peu coûteuse pour l'établissement de réseaux intermédiaires dans les zones peu couvertes, elle ne permet pas d'assurer la desserte des clients par les réseaux d'accès. En outre, elle implique de surmonter un ensemble de difficultés techniques et juridiques.

3. Le rôle des collectivités territoriales

L'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales prévoit que les celles-ci peuvent mettre à la disposition des opérateurs des infrastructures passives afin de les inciter à s'installer sur leur territoire. Cet article a été modifié par la loi du 17 juillet 2001 portant

diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, afin de faciliter les interventions des collectivités territoriales. Cette nouvelle rédaction, qui favorise l'intervention des collectivités, est pleinement cohérente avec les propositions formulées par l'Autorité. Celle-ci a été conduite à se prononcer sur le projet de circulaire d'application de cet article soumis à consultation publique par le Gouvernement au début de l'année 2001.

Dans son avis, rendu le 5 mars 2002, l'Autorité a notamment souligné que si l'intervention des collectivités est légitime dans son principe, elle doit fondamentalement respecter le principe de concurrence. Il s'agit de faciliter la tâche des opérateurs, et non de s'y substituer ou de leur accorder des aides publiques. Cette distinction est essentielle et doit trouver sa traduction concrète dans la définition des modalités d'application de la loi. En outre, l'Autorité a souligné la nécessité de veiller à la cohérence globale du réseau, afin d'éviter que les investissements consentis par les collectivités au plan local ne conduisent à des déploiements qui ne seraient pas pleinement justifiés, aux plans économique et social. Le rôle majeur que sont appelées à jouer les collectivités territoriales n'avait pas été anticipé par la loi de 1996. Aussi, des évolutions législatives seront sans doute nécessaires pour tenir compte de ses implications.

4. Le rôle de l'Autorité

L'intervention des collectivités appelle notamment, de par son importance et sa complexité, une démarche d'accompagnement et de suivi prenant en compte l'ensemble des aspects juridiques et économiques, en accord avec les enjeux de régulation concurrentielle du secteur. L'Autorité estime nécessaire que ce suivi soit organisé selon des modalités qui permettent de prendre en compte le plus en amont possible et de façon cohérente l'ensemble de ces questions. Cela induit assurément une implication forte du régulateur et un renfor-

cement de sa coopération opérationnelle avec les collectivités et les échelons déconcentrés de l'Etat.

D. L'adaptation de la régulation aux évolutions économiques et réglementaires

Depuis sa création, l'Autorité a eu à mettre en œuvre l'ouverture du marché des télécommunications dans un cadre réglementaire défini par la loi de 1996. Cette loi, elle-même transposition de directives européennes antérieures, a déterminé, dans une large mesure, l'organisation des missions du régulateur, même si celles-ci ont dû s'adapter aux inévitables évolutions des marchés des télécoms, qu'ils soient fixe ou mobile.

Cependant, aujourd'hui, tant le contexte économique que le contexte réglementaire conduisent à envisager les missions de l'Autorité dans des perspectives qui ne sont plus seulement d'évolution, mais bien de changements fondamentaux. L'Autorité se trouve, pour la première fois dans sa courte histoire, confrontée au passage à une nouvelle étape de la régulation.

1. Le contexte économique

Originellement, l'action du régulateur s'est constituée sur les bases d'une régulation asymétrique se fondant sur le nécessaire éclatement des monopoles nationaux pour permettre le développement d'une concurrence loyale et durable. Si ces fondements restent, aujourd'hui encore, un des moteurs de l'action de régulation, il est clair également que les conditions de sa mise en œuvre ont considérablement évolué.

D'une part, à la multiplication des opérateurs de télécommunications, conséquence "naturelle" de l'ouverture des marchés, a succédé une phase de consolidation dont les effets sont loin d'être encore mesurés. Ainsi voit-on se resser-
treindre le nombre des opérateurs sur le marché

européen, au point qu'il est permis de s'interroger sur l'apparition de nouveaux phénomènes oligopolistiques dont l'impact sur les marchés pose de nouvelles problématiques de concurrence et, partant, de régulation.

Dans le même temps les opérateurs historiques restent, notamment sur le segment essentiel de l'accès au consommateur final, en position de générer d'importantes distorsions de concurrence. On le sait, en France comme dans tous les pays européens, l'action du régulateur est, en la matière, fondamentale pour que puisse véritablement s'établir un marché concurrentiel des services de télécommunications, incluant le libre accès à Internet dont le développement est la condition de l'essor de la société de l'Information.

Enfin, et c'est probablement une des conséquences les plus positives de la libéralisation du secteur des télécommunications, la nature même des marchés a évolué : les opérateurs ont, de plus en plus, intégré dans leurs stratégies une segmentation suivant un couple produit/client qui conduit certains d'entre eux à se recentrer sur de véritables niches où la spécialisation semble être garante de leur pérennité. Si ce phénomène peut, à terme, limiter la puissance de marché des opérateurs globaux, il ne va pas sans engendrer, à son tour, de nouvelles pratiques dont certaines peuvent constituer des freins supplémentaires à l'établissement d'une véritable concurrence.

Ces évolutions du secteur sont, à l'évidence, constitutives des nouveaux enjeux qui se posent et se poseront de manière cruciale au régulateur. Si le caractère asymétrique de la régulation reste une condition encore nécessaire à son action, l'Autorité aura à faire face, de plus en plus, à une véritable asymétrie de l'information qui ne concerne plus seulement

l'opérateur historique, mais bien tous les acteurs présents sur tous les segments du marché désormais ouvert des télécommunications. Cette complexification croissante conduira nécessairement l'Autorité à produire ses analyses à un niveau de granularité beaucoup plus fin qu'aujourd'hui. Et, parallèlement à ses traditionnelles missions d'expertise juridique et technique, l'Autorité devra, dans les années qui viennent, développer encore plus ses compétences en matière d'analyse économique et financière, non seulement pour mieux appréhender les mécanismes complexes autour desquels s'organise la chaîne de valeurs du secteur, mais surtout pour en anticiper ou en corriger les éventuels effets anti-concurrentiels.

Ainsi, et contrairement à ce qui pouvait apparaître comme une hypothèse envisageable au milieu des années 1990, loin de rendre caduc l'exercice de la régulation, l'ouverture des marchés exige un renforcement de la vigilance et de l'action du régulateur et un élargissement de ses missions au-delà du simple contrôle de l'opérateur historique. Ce renforcement et cette adaptation des missions de l'Autorité semblent aujourd'hui non seulement nécessaires pour le bénéfice des consommateurs, mais aussi pour celui de l'industrie toute entière, tant il est vrai que les conséquences d'un acte de régulation quel qu'il soit, arbitrage ou décision, peut avoir des effets non négligeables sur un secteur particulièrement sensible aux variations de son environnement économique et réglementaire.

2. Le contexte réglementaire

Si les missions de l'Autorité doivent non seulement évoluer, mais aussi s'élargir, encore faut-il que le cadre juridique qui guide son action permette ces évolutions. Or, précisément, le nouveau cadre réglementaire européen¹, intégrant les mutations du secteur des télécom-

¹ Adopté le 7 mars 2002, ce nouveau cadre réglementaire comprend 4 directives concernant les services et les réseaux de communication électronique (directive "Cadre", Directive "Autorisations", directive "Accès" et directive "service universel") et une décision sur les fréquences. Ce nouveau dispositif devra être transposé en droit interne au plus tard le 24 juillet 2003.

munications, impose des modifications législatives dont, pour certaines, l'impact sur les missions de l'Autorité sera inéluctable.

L'une de ces modifications, essentielle à la fois dans l'esprit du législateur communautaire et dans la lettre de la directive "Cadre", concerne la définition et l'analyse des marchés pertinents sur lesquels le régulateur devra faire porter son action. En effet, cette directive assigne très clairement aux autorités de régulation nationales de nouvelles missions d'expertise économique, fondées sur la doctrine communautaire en matière de concurrence. Dans ce cadre, l'Autorité devra à la fois produire des analyses économiques sur l'ensemble des marchés concernés et en assurer la régulation, notamment par la désignation d'opérateurs puissants et l'application d'obligations spécifiques à ces opérateurs. Par ailleurs, et à partir de l'analyse économique, le choix d'outils de régulation proportionnés et adaptés constituera une des missions corollaires mais indispensables à l'action de l'Autorité, que ce soit en matière d'accès ou d'interconnexion.

Enfin, cette nouvelle fonction de régulation économique devra en permanence s'articuler avec les analyses de la Commission et se réaliser en coordination avec les autorités de concurrence nationales. Ce nouveau rôle dévolu aux ARN par les directives européennes, qui va dans le sens de l'évolution des marchés telle que présentée plus haut, impliquera un renforcement des compétences de l'Autorité qui va bien au-delà d'une simple adaptation.

Le deuxième aspect majeur qui ressort du nouveau paysage réglementaire est le passage d'un régime de licences individuelles à un régime d'autorisations générales. Si cette modification, importante, du cadre juridique propre au secteur des télécommunications va également dans le sens de l'évolution des marchés et de la nécessaire simplification qui doit

accompagner le développement de la concurrence, son impact sur l'activité de l'Autorité n'en diminuera pas pour autant l'ampleur. En effet dans le cadre prévu de notifications simplifiées, le régulateur devra gérer un nouveau système d'informations déclaratives, incomplet au regard de ses missions de régulation économique et technique et, partant, elle devra renforcer son activité de contrôle *a posteriori* et développer une véritable compétence d'investigation et d'expertise économique sur l'ensemble des acteurs du secteur des télécommunications. C'est bien à partir de la constitution et de la gestion de bases de données fiabilisées que les nouvelles fonctions de régulation économique de l'Autorité pourront être prises en charge dans des conditions garantissant à la fois leur pertinence et leur réactivité.

Enfin, le dernier aspect qui paraît devoir être structurant pour l'Autorité est constitué par un nouveau pôle d'activités, directement induit par la mise en œuvre des nouvelles directives et que l'on pourrait regrouper sous le terme générique de missions de relations institutionnelles. En effet, d'une part la création du GRE établit et formalise une participation renforcée des régulateurs nationaux aux travaux de la Commission, d'autre part, ainsi qu'il a été souligné précédemment, l'Autorité devra entretenir des liens plus étroits avec les autorités de concurrence. Enfin la prise en compte des phénomènes de convergence, largement développée dans les nouvelles directives, impliquera, à paysage de régulation sectorielle constant, une coordination permanente avec le régulateur audiovisuel afin de définir et d'harmoniser les zones de compétences partagées tout en préservant la spécificité des problématiques. S'il n'entre pas dans l'objet du présent rapport d'en anticiper les formes organisationnelles, il est cependant certain que ces nouvelles missions prendront dans les années qui viennent une importance cruciale dans l'activité de régulation.

3. L'impact des modalités de transposition des directives

Indépendamment des conséquences inéluctables qu'entraînera la mise en œuvre des nouvelles directives, il convient de s'interroger sur des évolutions possibles dont la probabilité de réalisation est largement dépendante des choix de politique publique qui seront opérés au moment de la transposition des directives.

Un des domaines, particulièrement significatif, pour lequel de nombreuses questions se poseront lors de la transposition concerne les aspects qui relèvent de l'homologation tarifaire. En effet l'homologation tarifaire reste un instrument temporaire qui ne devrait plus trouver à s'appliquer dans les cas où une concurrence effective prévaut sur les marchés concernés. Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du service universel, un certain nombre de services de télécommunications continueront de faire l'objet d'un contrôle tarifaire *a priori*. Les nouvelles directives, et notamment celle concernant "le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques" confortent l'importance du contrôle tarifaire en tant qu'outil préventif de comportements anticoncurrentiels et désignent clairement les régulateurs nationaux comme les vecteurs de ce contrôle tarifaire. Il convient de noter que ce contrôle, tel que prévu par la directive, devrait s'accompagner d'une compétence propre, permettant aux ARN, sur la base de leurs analyses économiques, de lever les obligations tarifaires en fonction de l'état de concurrence d'un marché donné.

Comme pour l'ensemble de ses missions, l'exercice de ce contrôle par l'Autorité devra s'inscrire dans le cadre d'une distinction claire des compétences de chacun : si la définition des objectifs de politique publique relè-

ve naturellement du Gouvernement et du Parlement, leur mise en œuvre a vocation à être assurée par l'Autorité, sous le contrôle du Parlement.

Il est un autre domaine qui, s'il ne ressort pas directement des directives européennes, peut être cependant envisagé à la lumière de celles-ci lors de leur transposition : il s'agit du développement d'une politique d'aménagement du territoire dont l'initiative est clairement du ressort de l'Etat, mais dont la mise en œuvre peut, pour partie, relever de la régulation.

Or, on le sait, il existe en la matière une volonté gouvernementale de conduire une politique publique impliquant une répartition de la charge financière du déploiement d'infrastructures permettant l'accès à Internet à haut débit et au téléphone mobile sur la majeure partie du territoire, et notamment dans les zones où les opérateurs ne sont pas économiquement incités à investir. Dans le même temps, on perçoit une attente évidente de ces opérateurs de bénéficier d'une aide financière de la part des pouvoirs publics et plus précisément des collectivités territoriales dans le déploiement de leurs réseaux. Et parallèlement, certains élus locaux témoignent d'une volonté d'agir concrètement pour inciter les opérateurs à déployer leurs offres de services localement.

L'intervention des collectivités suppose une démarche d'accompagnement et de suivi permettant de tenir compte de l'ensemble des enjeux liés à leurs initiatives en matière d'infrastructures de télécommunications : cohérence globale du réseau, respect de la concurrence, intérêt du consommateur, aménagement du territoire, autant d'enjeux qui appellent assurément une implication forte du régulateur et un renforcement de sa coopération opérationnelle avec les collectivités et les échelons déconcentrés de l'Etat.

4. La réflexion engagée par l'Autorité pour préparer ces évolutions

Ainsi, il apparaît que loin de voir son rôle diminuer dans les années à venir, la régulation du secteur des télécommunications devrait voir le champ de ses missions s'élargir tant au plan quantitatif qu'au plan qualitatif.

Des conditions dans lesquelles la nécessaire adaptation à ces nouvelles missions s'effectuera dépend pour une grande part le succès de la mise en œuvre de la libéralisation commencée en 1998, dans un secteur fragilisé par les turbulences financières récentes et les incertitudes qui pèsent encore sur son devenir.

Or les enjeux socio-économiques sont d'une telle ampleur que l'action du régulateur doit pouvoir s'appuyer sur des compétences et des moyens en parfaite adéquation avec les problématiques soulevées, afin d'assurer aux acteurs du secteur la visibilité réglementaire qui leur est indispensable.

C'est pourquoi l'Autorité a engagé au début de l'année 2002 une réflexion globale destinée à préparer les évolutions induites par ces différents facteurs. Elle en publiera les conclusions prochainement.

Réalisation graphique : Studio Guy Bariol
Achevé d'imprimer le 25 juin 2002
sur les presses de l'imprimerie Bialec à Nancy

Dépot légal : juin 2002
ISSN 1289-3803