

N° 273

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Rattaché au procès-verbal de la séance du 21 février 2002
Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 mars 2002

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) et du groupe d'étude « Poste et télécommunications » (2) sur le bilan de la loi n° 96-659 de réglementation des télécommunications,

Par M. Pierre HÉRISSON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Paul Dubrulle, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kerguéris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

(2) Ce groupe d'étude est composé de : M. Pierre Hérisson, *président* ; MM. Gérard Larcher, Georges Gruillot, Pierre-Yvon Trémel, Jacques Bellanger, François Trucy, Philippe Adnot, Paul Girod, *vice-présidents* ; M. Max Marest, Mme Marie-France Beauvils, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Michel Bécot, Paul Blanc, Jean Boyer, Jean-Claude Carle, Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Gérard Delfau, Michel Doublet, Christian Gaudin, François Gerbaud, Joseph Kerguéris, Pierre Laffitte, Serge Lagauche, Lucien Lanier, Patrick Lassourd, Joseph Ostermann, Jean-Marc Pastor, Charles Revet, Yves Rispat, Daniel Soulage, Jean-Pierre Sueur, Jean-Pierre Vial.

Postes et télécommunications

SOMMAIRE

Pages

RÉSUMÉ DU RAPPORT : BILAN DES TROIS OBJECTIFS DE LA LOI DE 1996 ET PROPOSITIONS	6
INTRODUCTION	12
CHAPITRE 1^{ER} - LA CONCURRENCE	14
I. BILAN EN FRANCE : UNE OUVERTURE BÉNÉFIQUE ET MAÎTRISÉE	14
A. UN AVANTAGE POUR LE CONSOMMATEUR	15
1. <i>Une baisse différenciée des prix</i>	15
a) La téléphonie fixe : une baisse de 17 % du panier moyen de consommation.....	16
b) Les connexions à Internet : des prix divisés par deux	19
c) Les prix des communications mobiles : une forte décrue désormais stabilisée.....	22
2. <i>Une diversification des offres et des services</i>	23
a) Une recomposition des usages	23
b) Une diffusion rapide des connexions à Internet	26
c) Des réservoirs de croissance pour la téléphonie mobile.....	28
3. <i>L'envers de la médaille : un univers désormais complexe</i>	29
B. UN FACTEUR DE COMPÉTITIVITÉ POUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE	33
1. <i>Une stimulation de l'innovation technologique</i>	33
2. <i>Un développement de l'emploi et des investissements</i>	35
a) Le mirage d'une nouvelle révolution industrielle	35
b) La difficulté d'une évaluation réaliste de l'impact macroéconomique du secteur	36
c) La brutalité du retournement conjoncturel.....	38
3. <i>Une amélioration des services rendus aux entreprises</i>	40
C. L'ACCLIMATATION D'UN NOUVEAU MODE DE RÉGULATION	41
1. <i>L'ART : de la contestation...</i>	41
a) La contestation de l'opposition de 1996	41
b) « L'épée de Damoclès » du rapport Delebarre	43
2. <i>...à la consécration</i>	44
a) Un modèle de régulation asymétrique appliqué à d'autres secteurs.....	44
b) Une instance désormais reconnue	47
II. LA FRANCE DANS L'ENSEMBLE EUROPÉEN : DES PERFORMANCES MOYENNES	50
A. L'ANALYSE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	52
1. <i>D'indiscutables lacunes françaises...</i>	52
2. <i>...largement même si inégalement partagées par les autres Etats membres</i>	53
B. LA FRANCE PLUS PROCHE DE L'ALLEMAGNE QUE DU ROYAUME-UNI D'APRÈS L'IDATE	56
1. <i>Une dominance plus prononcée de l'opérateur historique français</i>	57
2. <i>Une situation qui reste globalement comparable à celle de l'Allemagne</i>	58
a) Des ordres de grandeur identiques	58
b) L'exception anglaise.....	58

3. Des difficultés partagées.....	59
a) Le dégroupage reste marginal sur les trois marchés	59
b) Le segment haut débit « DSL » est sous la coupe de l'opérateur historique.....	61
c) La BLR ne démarre pas	63
4. L'UMTS : un aveuglement largement distribué.....	65
C. PROPOSITIONS.....	69
1. La refonte du cadre réglementaire : la révision des directives européennes	69
a) Une libéralisation encadrée : la consécration des autorités de réglementation nationales.....	71
b) Une harmonisation poussée, sans aller jusqu'à la « communautarisation »	73
c) L'encadrement du développement du marché des télécommunications.....	74
2. De nouvelles problématiques.....	76
a) La téléphonie mobile et la santé publique	76
b) La convergence	77
3. Propositions.....	79
a) Mettre en œuvre la portabilité des numéros	79
b) Renforcer l'ART.....	80
c) Mettre en œuvre le dégroupage	85
d) Rénover la procédure d'homologation tarifaire.....	87
CHAPITRE II - LE SERVICE UNIVERSEL.....	91
A. UN PARI RÉUSSI.....	92
1. Le choix de 1996 : un service universel financé par tous les opérateurs et assuré par un seul	92
a) Les prestations de service universel	93
b) Le financement du coût du service universel.....	94
2. La confortation de 2001 : le « Paquet Télécoms »	98
a) Portée des obligations de service universel	98
b) Financement du service universel : fonds de compensation ou budget public ?.....	100
c) Maintien du caractère évolutif du service universel.....	101
B. UN BILAN D'APPLICATION POUR PARTIE DÉCEVANT, NOTAMMENT DANS SES ASPECTS SOCIAUX ET CONSOMÉRISTES	102
1. Le financement du service universel	103
a) Les montants collectés	103
b) La censure contentieuse de certaines des collectes valide le principe d'une contribution de tous	104
2. L'accès à la téléphonie fixe	106
a) Raccordement et tarifs.....	106
b) Cabines publiques	107
3. Les autres obligations de service universel	107
a) Tarifs téléphoniques sociaux	107
b) Annuaire universel et service universel de renseignements	109
C. LE DÉBAT ACTUEL.....	111
1. Le périmètre du service universel.....	111
2. Le financement du service universel	112
D. DES PROPOSITIONS POUR UNE ÉVOLUTION EUROPÉENNE ET NATIONALE	115
1. Une ambition européenne	115
2. Des mesures nationales.....	116
a) Changer l'assiette et les modalités de versement de la contribution des opérateurs	116
b) Inclure une prestation de téléphonie mobile de base dans le service universel français.....	118

CHAPITRE III - L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	122
A. UNE GRANDE AMBITION DE LA LOI DE 1996, QUI RESTE D'ACTUALITÉ	122
1. <i>Une préoccupation ancienne</i>	122
a) Les conclusions de la mission d'information du Sénat sur l'aménagement du territoire en 1994	122
b) Les débats de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation sur l'aménagement du territoire	123
c) Les orientations du rapport d'information « L'avenir de France Télécom : un défi national »	124
d) Une volonté confirmée lors de la discussion de la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications	125
2. <i>Un acquis essentiel : la péréquation géographique des tarifs</i>	126
3. <i>Un souci réitéré et renouvelé</i>	128
a) Des inégalités territoriales persistantes	128
b) Des modes d'action à renouveler	130
B. UNE CERTAINE DÉMISSION DE L'ÉTAT, DE PLUS EN PLUS SUPPLÉÉ PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES	133
1. <i>La couverture du territoire en téléphonie mobile GSM : un enjeu tardivement pris en compte</i>	133
a) Un usage universel mais de larges zones d'ombre	133
b) Le CIADT : plan d'action ou jeu de défausse ?	135
2. <i>Le haut débit : une question non résolue</i>	138
C. UN TRANSFERT DE CHARGES VERS LES COLLECTIVITÉS LOCALES	142
1. <i>Une aspiration légitime à une décentralisation accrue</i>	142
a) L'initial refus gouvernemental de la liberté locale	142
b) Le changement de pied : le choix du transfert de charges	144
2. <i>Un phénomène en voie de soudaine accélération</i>	146
a) Le CIADT du 9 juillet 2001	146
b) Une mise en œuvre brouillonne	147
3. <i>Des financements importants</i>	150
a) Analyse des dossiers transmis à la Caisse des dépôts	151
b) Les volets « technologies de l'information » des contrats de plan Etat -régions	152
D. PROPOSITIONS	155
1. <i>Clarifier un environnement brouillé</i>	155
2. <i>D'une décentralisation « clandestine » à une décentralisation assumée</i>	157
3. <i>Normaliser enfin la fiscalité locale de France Télécom</i>	159
a) Une fiscalité locale dérogatoire au droit commun	159
b) Une situation désormais intenable	161
c) Une réforme à mettre en œuvre autour d'un impératif : le maintien de la péréquation fiscale	162
CONCLUSION	168
ANNEXE N° I - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	171
ANNEXE N° II - LISTE DES ORGANISMES ET ENTREPRISES AUXQUELS A ÉTÉ ENVOYÉ UN QUESTIONNAIRE	174
ANNEXE N° III- CHRONOLOGIE DES PRINCIPAUX FAITS MARQUANTS DU SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS DEPUIS 1998	175

ANNEXE N° IV - DÉGROUPEMENT : GLOSSAIRE DES TERMES UTILISÉS	182
ANNEXE N° V- AUDITION DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS (ART) LE 15 JANVIER 2002	183
ANNEXE N° VI - AUDITION DE M. MICHEL BON, PRÉSIDENT DE FRANCE TÉLÉCOM LE 29 JANVIER 2002	191
ANNEXE N° VII - AUDITION DE M. CHRISTIAN PIERRET, SECRÉTAIRE D'ÉTAT À L'INDUSTRIE LE 7 FEVRIER 2002	201
ANNEXE N° VIII - ETUDE DE L'IDATE : DEGRÉ CONCURRENTIEL DES MARCHÉS FRANÇAIS, ALLEMAND ET BRITANNIQUE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS	209

RÉSUMÉ DU RAPPORT :

BILAN DES TROIS OBJECTIFS DE LA LOI DE 1996 ET PROPOSITIONS

- 1^{ER} OBJECTIF : UNE CONCURRENCE EQUILIBRÉE

1- CONSTAT

1-1) Le développement de la concurrence en France : un triple bénéfice

1-1-1) Pour les consommateurs

La loi du 26 juillet 1996 avait prévu¹ des « *baisses globales des tarifs pour l'ensemble des catégories d'utilisateurs* », qui se sont réalisées. Le rapport détaille les **fortes baisses de tarifs** sur la téléphonie fixe et mobile et pour l'accès Internet, qui ont largement compensé la hausse de l'abonnement fixe. Au-delà des prix, la concurrence a entraîné le **développement des services à l'abonné** et la **diversification des technologies et des usages**.

Revers de la médaille, la concurrence a **complexifié** le paysage, notamment pour la téléphonie mobile. Les études montrent un « *degré d'ignorance* » élevé du consommateur du contenu de ses contrats, des prix (paradoxalement surestimés pour le téléphone fixe), alors que 56% des utilisateurs de portable ne savent pas se servir de leur terminal. Le Gouvernement porte sa part de responsabilité dans cette confusion : deux mesures phares de la loi de 1996 pour le consommateur, **l'annuaire universel et le « numéro personnel »** (coordonnées téléphoniques qu'il est possible de conserver à vie malgré changements d'adresse et d'opérateur), n'ont pas été mises en oeuvre

1-1-2) Pour l'économie française

La concurrence a été un facteur de **croissance** et de **compétitivité** pour l'économie française : baisse des coûts pour les entreprises, stimulation de l'innovation, création de 15.000 emplois directs et doublement des investissements du secteur entre 1997 et 2000. La brutalité du **retournement conjoncturel** tempère mais n'annule pas ces gains.

1-1-3) L'acclimatation d'un nouveau mode de régulation : l'ART.

Vilipendée par les opposants de 1996, sous l'épée de Damoclès du rapport « Delebarre » de septembre 1997, qui voulait réduire ses pouvoirs, l'ART s'est affirmée. Elle a même servi de **modèle à sa petite sœur la Commission de régulation de l'électricité (CRE)**, mise en place par le Gouvernement Jospin lors de l'ouverture du secteur de l'électricité à la concurrence. A part quelques organisation syndicales, il n'est plus guère de voix qui s'élèvent pour demander sa suppression ou sa fusion avec le CSA. Au contraire, un **renforcement de ses pouvoirs** –prévu par les directives européennes- est majoritairement souhaité.

1-2) Analyse comparée : la France a-t-elle fait moins bien que ses voisins pour l'ouverture à la concurrence ?

France Télécom at-il été privilégié sur le marché français, au détriment du développement du secteur, par un Gouvernement moins convaincu que celui de 1996 des bienfaits de la concurrence ?

1-2-1) Une question controversée

A cette question, les réponses sont particulièrement partagées. Ainsi France Télécom et la plupart des organisations syndicales estiment que **l'ouverture à la concurrence a été brutale et rapide** et jugent que ni l'ART ni le Gouvernement n'ont épargné l'opérateur historique. S'agissant du dégroupage² de la boucle locale, le président de France Télécom a coutume d'employer une métaphore qui illustre quel choc culturel il représente

¹ Article L. 35-3 du code des postes et télécommunications.

² Permettant l'utilisation des derniers mètres du réseau téléphonique de France Télécom par ses concurrents, pour permettre un accès à l'abonné. Voir lexique joint en annexe.

pour les salariés de l'entreprise : le dégroupage, c'est comme être obligé d'inviter à domicile son pire ennemi pour qu'il puisse devenir l'amant de sa propre femme !

A l'inverse, les opérateurs concurrents dénoncent la lenteur de mise en œuvre de certaines réglementations, l'ineffectivité de décisions importantes du régulateur, voire les manœuvres dilatoires de l'opérateur historique. **Certains concurrents n'hésitent pas à comparer la France à un « pays exotique » en matière de concurrence, voire à remettre en cause la viabilité économique intrinsèque de la concurrence dans de telles conditions.**

1-2-2) Une position moyenne en Europe et des lacunes partagées

Dans un souci d'objectivité, le rapport a exploité deux analyses comparatives indépendantes, celle de la Commission européenne portant sur les 15 Etats membres et une expertise de l'IDATE sur le degré concurrentiel des différents segments des trois principaux marchés européens, pour arriver à la conclusion suivante : la France, **élève moyen** de la classe européenne pour l'ouverture à la concurrence, avec quelque « *points noirs concurrentiels* » n'est pas totalement « *hors des clous* » par rapport à ses voisins, à quelques exceptions près (scandinaves, Grande Bretagne).

Les **points noirs concurrentiels** en France sont détaillés, chiffres à l'appui (sont plus particulièrement examinés : l'absence de concurrence sur l'ADSL, la lenteur de la mise en œuvre du dégroupage de la boucle locale, la dominance de l'opérateur historique par segment de marché...).

Mais les **principales lacunes sont partagées**, à des degrés divers, par **l'ensemble des pays européens** : nulle part le dégroupage ne démarre de façon satisfaisante, ni la BLR, qui se déploie avec retard, ne constitue une alternative réelle à l'ADSL, qui est partout un monopole de fait des opérateurs historiques. Si la boucle locale est plus ouverte au Royaume-Uni, pays qui a dix ans d'avance pour la libéralisation, c'est surtout grâce aux cablo-opérateurs, dont certains sont aujourd'hui fragilisés. L'aveuglement UMTS, largement distribué et alimenté par la rapacité budgétaire des Etats (y compris en France, où le Gouvernement n'a pas « *dégainé* » assez vite pour satisfaire son appétit), contribuera sans doute à la formation d'oligopoles dans plusieurs Etats membres.

En conclusion, le Gouvernement issu des urnes en 1997, s'il n'a pas fait preuve d'un zèle excessif, a quand même été un bon suiveur pour la libéralisation du marché. En définitive, il a relativement bien satisfait aux exigences concurrentielles de la loi de 1996.

2- PROPOSITIONS

Pour renforcer la dynamique concurrentielle, et prendre en compte la nouvelle réglementation européenne, qu'il analyse, le rapport avance plusieurs propositions :

2-1) Le consommateur : clarifier un environnement complexe

– mettre en œuvre la **portabilité** des numéros, fixes et mobiles, (et donner la possibilité d'avoir réellement son « *numéro personnel* ») ;

– faire entrer en vigueur **l'annuaire universel** et le service de **renseignements universels** rassemblant toutes les coordonnées d'abonnés, quel que soit leur opérateur, fixe ou mobile.

2-2) L'équilibre concurrentiel : renforcer l'ART

– consolider son assiette et son **indépendance financière** par deux moyens : lui affecter des redevances payées par les opérateurs, comme la loi le permet, et négocier pluri-annuellement l'enveloppe budgétaire dévolue par l'Etat, en fonction de critères objectifs (volume du marché, indices d'activités de l'ART....) ;

– accentuer ses pouvoirs : son pouvoir d'information et de contrôle, en calquant ses droits en matière **d'information comptable** sur ceux de la CRE¹ ; l'effectivité de ses décisions, en la dotant d'un pouvoir **d'injonction sous astreinte** pour la mise en œuvre de ses décisions ;

¹ Commission de régulation de l'électricité

– confirmer son **cœur de compétence** : la convergence technologique doit être traduite dans le droit, en particulier pour le (double) régime juridique des réseaux câblés, héritage désuet du passé. La régulation de tous les types réseaux, y compris câblés, doit revenir à l'ART, le CSA¹ conservant quant à lui le contrôle des contenus.

2-3) Mettre en œuvre le dégroupage de la boucle locale

Trois leviers existent pour accélérer sa mise en œuvre effective : la **Commission** européenne, qui a mis la France en demeure à ce sujet en mars 2002, l'**ART** qui peut avoir, surtout avec les nouveaux pouvoirs qu'elle se verrait attribuer (injonctions...) une action déterminante, et l'**Etat**, actionnaire majoritaire de France Télécom, qui ne devrait pas se satisfaire de l'inertie de ce dernier à mettre en œuvre le règlement européen et le décret gouvernemental sur ce sujet.

2-4) Rénover la procédure de « l'homologation tarifaire »

Sous des dehors techniques, l'homologation des tarifs de France Télécom, système actuellement assez lourd, est un véritable curseur de la concurrence. Après avoir envisagé toutes les solutions, le rapport propose, en cohérence avec les directives européennes, un **système mixte** de fixation d'objectifs tarifaires globaux et d'un maintien partiel de contrôles individuels *ex ante*, en fonction du degré concurrentiel des services concernés.

• 2^{EME} OBJECTIF : UN SERVICE PUBLIC CONSOLIDÉ

1- CONSTAT

1-1) Un pari réussi

Les opposants à la concurrence prédisaient la fin du service public, des grèves étaient menées au nom de sa défense. Aujourd'hui, le choix de 1996 (un service universel «*fixe*» accessible partout à des prix abordables, **financé par tous les opérateurs et confié à France Télécom**²) se trouve **pleinement justifié**. Ses acquis ont été préservés, son financement (415 millions d'euros en 2001) a été collectivement assuré.

Le récent «**paquet**» de directives communautaires conforte l'existence du service universel et du fonds servant à le financer, et l'**arrêt de la Cour de Justice européenne du 6 décembre**, loin de remettre en cause leur existence, au contraire jugée conforme aux directives **et aux traités** européens, ne contraint qu'à une révision de leurs modalités d'application.

1-2) Une mise en œuvre décevante des volets sociaux et consommateurs

Les mesures socialement ambitieuses du service universel de la loi de 1996 ont tardé à être mises en vigueur : les **tarifs téléphoniques «sociaux**» pour les personnes en situation de précarité, concrétisation du principe fondamental d'égalité du service public, n'ont été instaurés... qu'en 2000 ! Quant à l'**annuaire universel et au service de renseignements universels**, prévus eux aussi par la loi de 1996, ce sont les **Arlésiennes du service public** ! Le décret devant organiser leur mise en œuvre doit incessamment paraître depuis des années³.

1-3) Un contenu figé

En dépit de la «*clause de rendez-vous*» fixée à **juillet 2000**⁴ pour l'élargissement du service universel, conformément au principe de mutabilité du service public, **son contenu est resté figé** depuis 1996 au seul service téléphonique fixe. Il ne reflète pas les évolutions technologiques ni les demandes sociales, alors que le nombre d'abonnés au mobile (37 millions) est supérieur au nombre de lignes téléphoniques fixes (34 millions).

¹ Conseil supérieur de l'audiovisuel

² Même si la loi prévoit que tout opérateur peut être prestataire de service universel, à condition d'en respecter les obligations et notamment la présence en tous points du territoire

³ La directive de 1998 (prétexte à la non parution du décret concerné) n'ayant été transposée qu'en juillet 2001...

⁴ La procédure de révision commençait par le dépôt d'un rapport, au plus tard quatre ans après le vote de la loi, en fait remis seulement en février 2002 et ne proposant aucun élargissement du service universel.

1-4) Un financement en débat

Au delà de son périmètre, le **mode de financement** du service universel est en débat. Si nul ne remet en cause l'existence d'un service universel, opérateurs privés et fournisseurs d'accès à Internet, qui alimentent le fonds de service universel, contestent ses modalités de calcul et/ou son abondement par les acteurs de marché et non pas par l'Etat.

2- PROPOSITIONS

2-1) Une ambition à promouvoir au niveau européen: l'élargissement au haut débit

Malgré un soutien par l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg, le Grèce et l'Irlande, la France n'a pas pu convaincre ses partenaires européens d'élargir dès 2002 le service universel. Mais l'article 15 de la nouvelle directive « *service universel et droits des utilisateurs* » prévoit le réexamen de son périmètre en **mars 2004**. La France doit se fixer l'objectif de convaincre, à cette échéance, nos partenaires d'inclure **une connexion Internet à haut débit** dans le service universel. Les Etats membres pourraient se laisser persuader plus facilement, à cette date, avec la banalisation à prévoir de l'usage du haut débit et le développement de la concurrence sur ce segment de marché (notamment via les technologies non filaires, alors que l'ADSL est aujourd'hui dominé par les opérateurs historiques).

2-2) Des retouches pour le fonctionnement du fonds de service universel

Une retouche des modalités de recouvrement des contributions au fonds de service universel est rendue indispensable par le récent arrêt de la Cour de Justice. Le rapport propose corrélativement de **changer l'assiette des contributions** (les asséoir sur le chiffre d'affaires et non plus sur le volume de trafic) et les **modalités de versement** (à l'étude : un versement *a posteriori*, pour éviter le jeu complexe des contributions prévisionnelles et des régularisations).

2-3) Pour un élargissement ciblé à des prestations mobiles de base

S'il n'est pas enrichi au rythme des besoins sociaux, le service universel va dépérir. Le rapport propose d'inclure, sous forme de services additionnels à la téléphonie fixe, **un service de base de téléphonie mobile (voix) dans le service universel, suivant un mécanisme nouveau** : découpage régionalisé, avec un panachage de circonscriptions denses et moins denses ; cahiers des charges uniformes en terme de qualité de service et de couverture (par exemple les principaux axes de circulation et les lieux d'habitation) ; appels d'offre ouverts à tous les opérateurs ; financement mutualisé des surcoûts, sur la base du « *pay or play* ». En contrepartie, **une exonération partielle ou totale au financement du fonds de service universel fixe** pourrait être accordée aux opérateurs, au delà d'un certain niveau d'engagement.

• 3^{EME} OBJECTIF : L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

1- CONSTAT

1-1) Un déséquilibre persistant

Malgré les acquis de la loi de 1996 (la péréquation géographique des tarifs sur une base nationale) et les perspectives qu'elle avait mises en place (un élargissement progressif du service universel disponible sur tout le territoire et une méthode pour couvrir les zones d'ombre de la couverture mobile) une **fracture numérique territoriale** se dessine, qui est durement ressentie par les collectivités locales concernées. Les technologies s'accumulent dans les zones denses, les plus rentables, laissant à l'écart de leur déploiement dès aujourd'hui environ **20 % du territoire** pour le GSM¹ et, demain, **entre 20 et 30%** pour le haut débit (l'ADSL ayant la meilleure couverture).

1-2) Le rôle ambigu de l'Etat

Ayant tardé à réagir contre le creusement de ce fossé, l'Etat fixe des objectifs désordonnés mais parfois ambitieux, qu'il ne se donne pourtant pas les moyens de remplir. Ses « *décisions* » ou documents

¹ D'après les mesures in situ réalisées par les départements avec la méthodologie mise au point par l'ART

« *programmatisques* » - tel le projet de schéma de services collectifs¹ - ne sont assortis **ni d'un mode opératoire ni d'un plan de financement propre** et révèlent plus un suivisme des modes du moment, voire un jeu de défausse, qu'une véritable vision prospective. L'élargissement des compétences des **collectivités locales** à l'installation de « *fibres noires* » de télécommunications, est, depuis son assouplissement (par ailleurs souhaitable)² **instrumentalisé** par l'Etat pour organiser un exercice inavoué de ses missions de solidarité territoriale par les collectivités locales.

1-3) Le transfert de charge vers les collectivités locales

Conséquence inévitable de cette démission, on assiste à une décentralisation « *clandestine* » de l'aménagement numérique du territoire vers les **collectivités locales** : elles financeront au moins **43 millions d'euros pour finir la couverture mobile du territoire** (2,3 millions d'euros en Corrèze, 3,1 millions en Haute Loire, 2,3 millions en Côte d'Or, et la liste est longue...) tandis que leur engagement pour l'installation de **réseaux à haut débit** pourrait atteindre **1,5 milliard d'euros**, les crédits engagés dans le seul cadre des contrats de plan conclus en 2000 s'élevant déjà à au moins **518 millions d'euros**. **Dix huit régions, 35 départements et 60 agglomérations ou communautés de communes au moins** sont engagés dans la mise en place de réseaux à haut débit. Dans certains budgets départementaux, le poste « *réseau haut débit* » équivaut aux dépenses engagées pour les infrastructures routières.

La **méthode** du Gouvernement emporte **plusieurs inconvénients sérieux** : le cadre juridique et financier n'étant pas fixé³, les collectivités locales sont exposées à un **risque juridique et économique** ; cette décentralisation étant *en fait* et non *en droit*, ses principes n'ont pas été respectés : **transfert de ressource** par l'Etat équivalant au transfert de charge, **bloc cohérent de compétence** ou, au moins, désignation d'une collectivité « *chef de file* » pour porter les projets. Sa philosophie est **contraire aux principes de solidarité de l'aménagement du territoire** : les collectivités denses et donc « *riches* » en potentiel fiscal ont accès sans tarder et sans payer aux technologies, les autres doivent attendre et payer.

2- PROPOSITIONS

2-1) Clarifier un environnement brouillé

Comme le demandent nombre d'acteurs locaux, l'Etat doit enfin élaborer une **cartographie** précise des réseaux déjà déployés, ainsi qu'un recensement des **sites utilisables** (par exemple carte des points hauts) pour fixer l'environnement dans lequel interviennent les collectivités locales et éviter redondances et gaspillages.

Pour lever toute incertitude juridique et financière et harmoniser sa mise en oeuvre, les modalités d'application de l'article L.1511-6 du code général des collectivités territoriales doivent être précisées d'abord par **décret en Conseil d'Etat**, puis, ensuite, éventuellement par une circulaire d'application (et non l'inverse), cette dernière étant prise après une réelle concertation avec les acteurs concernés, au premier rang desquels les collectivités locales qui financent les projets.

2-2) Avouer la décentralisation de l'aménagement numérique du territoire

La décentralisation de fait de l'équipement des zones peu denses du territoire en infrastructures de télécommunications doit sortir de la clandestinité, pour respecter enfin les principes des lois de décentralisation : **transfert de ressources** équivalant au transfert de charge (par exemple via un partage d'un impôt d'Etat), **clarification des responsabilités**, par exemple en posant le principe de l'instauration d'une collectivité « *chef de file* » par projet.

Parallèlement, les collectivités devraient se voir reconnaître **des droits** plus en rapport avec leur implication dans le secteur des télécommunications. Ainsi, plutôt que d'avoir à subir l'impuissance de l'Etat à voir mis en œuvre **l'itinérance locale** entre réseaux mobiles dans les zones qui ne seront couvertes, grâce à l'argent public local, que par un seul réseau, il serait légitime qu'un texte de loi les autorise à **exiger des**

¹ *Projet de schéma de services collectifs de l'information et de la communication, disponible sur le site www.datar.gouv.fr*

² *Voir les développements du chapitre 3 consacrés à ce sujet.*

³ *Et en particulier le décret d'application de l'article L.1511-6 du code général des collectivités territoriales, fixant notamment les zones dans lesquelles des réductions peuvent être consenties sur les prix de location des infrastructures de télécommunications aux opérateurs, n'étant pas publié*

opérateurs concernés la mise en œuvre de cette itinérance, solution optimale au regard des bénéfices pour les consommateurs et de la rentabilisation des investissements publics.

2-3) Normaliser enfin la fiscalité locale de France Télécom

La perception par l'Etat¹ des impôts locaux de France Télécom (pour 710 millions d'euros) est une **anomalie héritée du passé**, source de distorsion concurrentielle, pour laquelle la France fait l'objet d'une procédure d'infraction à Bruxelles. Le retour au droit commun d'une perception par les collectivités locales doit être organisé au plus vite, selon deux principes : une **normalisation** aussi poussée que possible pour les 15.000 collectivités locales concernées par un établissement de France Télécom ; une **préservation** des ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, via un écrêtement, en priorité des surplus de recettes qui seraient « *hors moyenne* » (cas particuliers d'une augmentation drastique du produit de la taxe professionnelle).

L'objectif du Gouvernement d'une «neutralité fiscale» de cette réforme pour l'Etat est illégitime et la viderait de son sens, car elle reviendrait à reprendre d'une main ce qu'on s'appropriait à restituer tardivement de l'autre. L'Etat, en tant qu'actionnaire de France Télécom, a reçu, depuis 1998, - et sans compter les quelque 12 milliards d'euros de recettes de privatisation- 600 millions d'euros par an de dividendes, auxquels s'ajoutent les 619 millions d'euros versés en 2001 au titre des licences UMTS. Il ne peut donc s'estimer lésé par le retour au droit commun de la fiscalité locale de France Télécom, qui n'est qu'un volet, tardivement mis en œuvre, d'une réforme plus globale du statut de l'entreprise qui n'a pas, loin de là, lésé ses intérêts.

¹ Et marginalement (1/3) par le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle

Mesdames, Messieurs,

En 1996, lors de la transposition en droit français des directives européennes ouvrant le secteur des télécommunications à la concurrence, des flots de critiques -dont le souvenir s'est maintenant estompé- ont été déversés sur cette réforme.

La concurrence était accusée, par les opposants de l'époque, d'ouvrir la porte à des licenciements massifs et à des destructions d'emplois, elle sonnait -soi disant- le glas du service public et rendait impossible la mise en œuvre de solidarités territoriales que seul le monopole public pouvait prétendument assurer, au nom de l'aménagement du territoire.

Face à une critique virulente, votre commission des affaires économiques avait à l'époque, par la voix de son rapporteur Gérard Larcher, au contraire soutenu la réforme menée par Alain Juppé et François Fillon, et qui fut finalement concrétisée par la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications.

Concurrence, service public et aménagement du territoire ne lui paraissaient en effet nullement incompatibles, mais au contraire complémentaires, à condition que la loi fixe le cadre d'un exercice pérenne des missions d'intérêt général. **Le Sénat avait assigné à cette réforme trois grands objectifs :**

– l'instauration d'une **concurrence équilibrée et régulée**, au profit des consommateurs, des entreprises, des opérateurs de l'économie et de la société en général;

– la **consolidation du service public** des télécommunications ;

– la prise en compte des enjeux territoriaux, au travers d'une réelle **priorité à l'aménagement du territoire**.

Votée par une majorité, mise en œuvre par une autre, il est temps aujourd'hui, au terme de la législature, de faire le bilan de l'application de la loi du 26 juillet de réglementation des télécommunications.

L'élan de 1996, après avoir été vilipendé, a-t-il été simplement géré, ou au contraire entretenu ou renouvelé ?

C'est à répondre à cette question que s'attache le présent rapport, rédigé en forme de bilan, et organisé autour des trois objectifs de 1996 : concurrence, service public, aménagement du territoire. Pour établir le plus objectivement possible un tel diagnostic, votre rapporteur a très largement consulté les acteurs du secteur¹ en France : régulateurs, entreprises, responsables syndicaux, experts, financiers, associations..., mais également interrogé la Commission européenne et plusieurs missions économiques de la France à l'étranger, ainsi qu'un organisme d'études indépendant. Que tous soient remerciés de la contribution qu'ils ont bien voulu apporter à la rédaction de ce rapport.

Cet examen approfondi de la situation des télécommunications amène à formuler **plusieurs propositions** pour la future modernisation du cadre réglementaire des télécommunications, à intervenir d'ici un an dans le cadre de l'intégration en droit français du nouveau « *paquet* » de textes communautaires adoptés à Bruxelles.

¹ Leur liste est annexée au présent rapport

CHAPITRE 1^{ER}

LA CONCURRENCE

I. BILAN EN FRANCE : UNE OUVERTURE BÉNÉFIQUE ET MAÎTRISÉE

LES PRINCIPALES ÉTAPES RÉGLEMENTAIRES¹ DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

1984 : Début du débat européen sur l'ouverture à la concurrence.

1987 : Ouverture du marché français de la téléphonie mobile.

1989 : Décision, sous présidence française du Conseil de l'Union Européenne, d'une ouverture progressive à la concurrence.

1993 : Décision européenne de généraliser la concurrence sur tous les services de télécommunications à compter du 1^{er} janvier 1998.

1994 : Attribution d'une troisième licence de téléphone mobile GSM en France.

Juillet 1996 : Adoption de la loi de réglementation des télécommunications.

Juillet 1997 : L'ART confirme la possibilité d'utiliser le câble pour la téléphonie.

Décembre 1997 : Le Gouvernement délivre les premières licences d'opérateurs (Cégétel, Omnicom, 9 Télécom, Siris...).

1er janvier 1998 : En droit, ouverture totale à la concurrence en France.

Septembre 2000 : Publication d'un décret sur le dégroupage de la boucle locale prévu pour être effectif au 1^{er} janvier 2001 (concurrence sur la « boucle locale »).

Janvier 2002 : Suppression de la zone locale de tri et extension de la présélection du transporteur aux communications locales.

¹ Une chronologie plus détaillée des principaux faits marquants du secteur depuis l'ouverture à la concurrence figure en annexe du présent rapport

A. UN AVANTAGE POUR LE CONSOMMATEUR

1. Une baisse différenciée des prix

En corollaire de l'ouverture à la concurrence, la loi précitée du 26 juillet 1996 avait prévu¹ des « *baisses globales des tarifs* » de France Télécom « *pour l'ensemble des catégories d'utilisateurs* » entre la promulgation de la loi et le 31 décembre 2000.

Plus de cinq ans après son adoption, le bilan tarifaire de l'ouverture à la concurrence est, en effet, globalement favorable pour toutes les catégories de clients, grand public et entreprises.

La baisse des prix est particulièrement notable sur certains services : sur la base des paniers de consommation établis par l'Autorité de régulation des télécommunications (ART)², **le prix des communications nationales de France Télécom** a baissé en 6 ans (1996-2001) de l'ordre de 60 %, pour les entreprises comme pour les ménages. Au cours des trois dernières années (1999-2001), le prix moyen des communications longue distance a baissé de 26,6 % pour France Télécom et de 35,6 % pour ses principaux concurrents. 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 que de respectivement 10 % pour les ménages et 28 % pour les entreprises, c'est essentiellement en raison de la hausse du prix de **l'abonnement** de France Télécom.

Entre janvier 1999 et octobre 2001, le prix moyen de **l'accès à Internet** a baissé d'environ 60 %, pour une durée de communications mensuelles comprise entre 3 heures et 40 heures. Si le prix de la minute de communication mobile a chuté entre 1996 et 1999 avec le développement des forfaits et des promotions, deux baisses de 20 % ont, en outre, été obtenues de la part des **opérateurs mobiles** sur les tarifs des appels fixes vers les mobiles, en 1999 et 2000.

Ces baisses globales sont, en réalité, **très différenciées par segment de marché**. Elles n'excluent d'ailleurs pas, en fonction du profil de consommation, que puissent être constatées des hausses ponctuelles de la facture téléphonique, en dehors de l'effet naturel de l'accroissement, bien réel, de la consommation de services de télécommunications (mobile, Internet...) par les ménages. Les études produites laissent toutefois supposer que ces hausses n'ont concerné qu'une frange minoritaire des clientèles.

Dernier élément, les collectivités locales ont, comme les autres types d'usagers, bénéficié de l'ouverture à la concurrence de services dont elles sont consommatrices. Ainsi une récente analyse³ montre que 76 collectivités

¹ Article L. 35-3 du code des postes et télécommunications.

² Voir ci-dessous pour la méthodologie.

³ La lettre du SIPPEREC n°21, mars 2002

locales d'Ile de France, par un appel à la concurrence¹ et en faisant jouer le marché, (23 entreprises se portant candidates) ont successivement obtenu des réductions de 20 % et 38 % de leur facture télécommunications depuis l'ouverture à la concurrence. Cet exemple est illustratif du mouvement enclenché en 1998.

a) La téléphonie fixe : une baisse de 17 % du panier moyen de consommation

● **Les tarifs de France Télécom**

Pour suivre l'évolution **des prix pratiqués par France Télécom sur la téléphonie fixe**, l'ART calcule des paniers simplifiés de consommation, qui, reflétant l'usage le plus répandu, prennent en compte l'abonnement au service téléphonique et les communications nationales les plus usuelles, mais n'incluent toutefois pas, en particulier, les communications internationales, les communications à destination des mobiles, les communications Télétel ou Audiotel, et les télécommunications vers Internet.

Le tableau ci-dessous récapitule les évolutions du prix de ces paniers par type de clientèle, à compter de 1997 :

**ÉVOLUTION DU PRIX DES PANIERS DE CONSOMMATION
PAR TYPE DE CLIENTÈLE**

	1997	1998	1999	2000	2001	Période 1996-2001
Ménages	-2,1 %	-5,6 %	2,2 %	-2,6 %	-2,1 %	-9,8 %
Entreprises	-11,3 %	-9,8 %	-1,7 %	-5,5 %	-2,9 %	-27,9 %
Ensemble	-5,8 %	-7,2 %	0,8 %	-3,1 %	-2,4 %	-16,7 %

Source : ART

Les calculs de l'Autorité confirment que **toutes les catégories d'utilisateurs ont bénéficié d'une évolution tarifaire favorable au cours de la période**, même si cette évolution à la baisse est plus forte pour la clientèle d'affaires, du fait de la part plus importante des communications (au prix en baisse) dans la facture de ce segment de clientèle par rapport à celle de l'abonnement (au prix en hausse).

En outre, ces paniers tarifaires ne prennent pas en compte les offres de diversifications tarifaires de France Télécom ou « options tarifaires », généralement fondées sur des réductions en fonction des volumes. Dans le cas contraire, le bilan de l'évolution des prix de France Télécom sur la période

¹ Appel d'offre ouvert pour l'attribution de plusieurs lots

1997-2001 afficherait des gains supérieurs pour les clients, individuels et entreprises.

Dans la téléphonie fixe, France Télécom s'est ainsi fait une spécialité du **développement de formules «niches»**, pour contrer les effets de la concurrence. Face à ces opérateurs privés comme le suédois Tele2 ou Cegetel (Vivendi Universal) aux tarifs parfois plus avantageux quand la durée d'appel excède deux à cinq minutes, le groupe a multiplié forfaits et formules à la carte.

L'opérateur historique vient ainsi de ressusciter le PCV, disparu en 1985, avec un nouveau service «Imprevisto» qui permet à un abonné de prendre en charge les appels des correspondants de son choix, moyennant un supplément de 0,40 euro au prix de la communication.

En novembre 2001, France Télécom avait lancé un concept familier des internautes et des possesseurs de portables mais inconnu jusqu'alors sur le marché du téléphone fixe : le forfait « illimité », appliqué pour l'occasion aux appels longue distance le week-end. Toutefois, en janvier, France Télécom a dû revoir plusieurs forfaits « heures locales », à la demande du Conseil de la Concurrence, les concurrents du groupe public reprochant à ces formules d'étouffer la clientèle en mêlant des prestations d'appels, soumises à la concurrence, avec d'autres, comme l'abonnement, encore en situation de monopole.

Cette baisse recouvre des évolutions diversifiées au sein même des principales composantes de ce panier « fixe ». Pour la période 1996-2001, plus précisément, on observe :

– la baisse du prix des communications nationales (hors locales), de 60,4 % pour les résidentiels et de 65,9 % pour les professionnels ;

– la baisse, plus modérée, du prix des communications locales, de 10,7 % pour les résidentiels et de 14 % pour les professionnels ;

– la hausse du prix de l'abonnement, soit une progression très importante de 59,4 % pour les clients résidentiels (équivalent à 30,66 francs ou 4,7 euros toutes charges comprises) en 5 ans, qui s'explique en grande partie par le faible montant antérieur du prix de cette prestation du fait de modes de fixation déconnectés de la réalité des coûts.

**L'ÉVOLUTION DU PRIX DE L'ABONNEMENT TÉLÉPHONIQUE
À FRANCE TÉLÉCOM**

Grand public (en francs TTC)

	Mars 1996	Mars 1997	1998	Mars 1999	Octobre 2000
Abonnement principal	52,80	68,00	68,00	78,00	82,30

Professionnels (en francs HT)

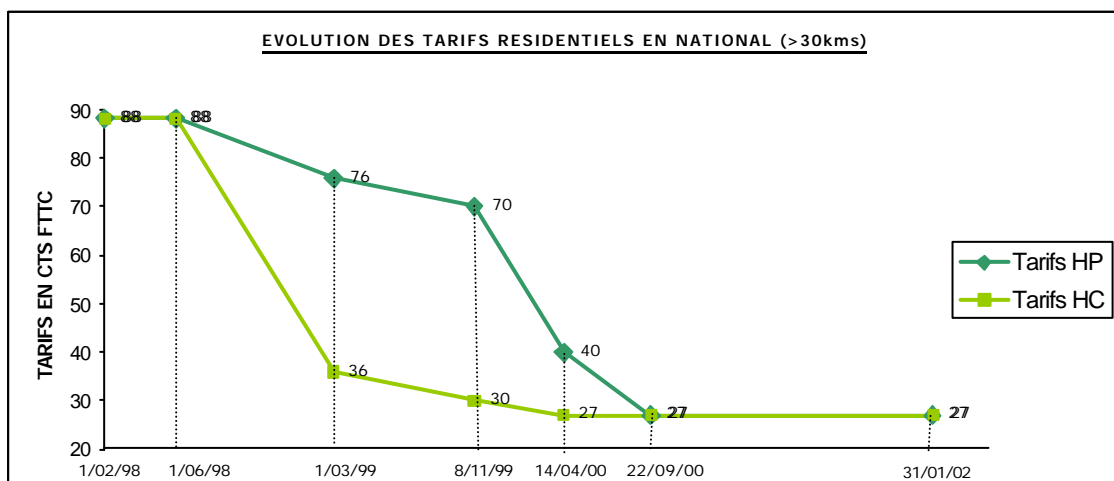
	Juillet 1996	Juillet 1997	Juillet 1998	Mars 1999	Octobre 2000
Contrat professionnel	47,00	59,00	67,00	75,00	83,00
Contrat professionnel Présence ou Numéris	75,00	87,00	91,00	99,00	107,00

Source : ART

Toutefois, le mode de tarification a parallèlement été assoupli par France Télécom. Ainsi, le passage à la **tarification à la seconde** est intervenu en octobre 1997, celui du libre choix de l'abonnement à compter de mars 1998, avec une **diversité** des formules d'abonnement. L'extension de la tarification réduite au **samedi matin** est, par ailleurs, intervenue en 1999.

● **Exemple de tarifs de la concurrence : l'opérateur Cégétel**

Les tarifs des concurrents de France Télécom ont également baissé. Ainsi, par exemple, la tarification de Cégétel a évolué vers des offres plus simples (conformément aux besoins des clients et comme Tele2) et plus avantageuses. L'opérateur indique que ses clients particuliers bénéficient d'une réduction de 15 à 20 % sur leur facture globale par rapport aux tarifs standards de France Télécom.



Source : Cégétel

Ce graphique montre que la baisse des tarifs, dès le début de l'activité de Cégétel, s'est stabilisée depuis 2000, correspondant d'après l'opérateur à une plus grande maturité de la concurrence sur le segment longue distance.

● Le prix des liaisons louées

Pour les entreprises -et les concurrents de France Télécom qui en sont utilisateurs- le prix moyen des **liaisons louées**¹ de France Télécom, sur la période 1997-2001 (toutes classes de distance confondues), établi à partir de paniers élaborés par l'Autorité a baissé de :

- 15 % pour les liaisons louées de débit égal à 64 kbit/s ;
- 42 % pour les liaisons louées de débit égal à 2 Mbit/s.

Tout récemment, fin février 2002, saisie par les concurrents de France Télécom qui jugeaient ces « *prix de gros* » encore trop élevés, l'ART a imposé une baisse de 10 à 20 % du prix des liaisons louées destinées aux opérateurs tiers, ainsi qu'une inclusion des liaisons louées dans le catalogue d'interconnexion de France Télécom, qui obligera à une orientation de leur prix sur les coûts.

b) Les connexions à Internet : des prix divisés par deux

Les tarifs de l'accès à Internet sont restés stables entre 1996 et mai-juin 1999, avec un marché partagé entre un petit nombre d'acteurs (Wanadoo, Club Internet, AOL et Infonie), qui proposaient tous la même formule tarifaire, structurée autour d'un abonnement payant et de communications payantes, facturées à la durée de connexion.

Cette tarification était pénalisante pour le développement d'Internet. D'ailleurs, la France avait, à cette époque, un retard en matière de taux de pénétration d'Internet, tant pour les entreprises que pour les ménages, par rapport aux autres pays industrialisés.

La première vague de baisse des tarifs a démarré en mai-juin 1999 avec l'arrivée des offres d'abonnement gratuit (mais avec communications payantes) par des fournisseurs d'accès comme Free ou Liberty Surf.

La deuxième vague de baisse tarifaire a eu lieu à la fin de l'année 1999, avec la réaction à l'offensive des fournisseurs d'accès « gratuits » de la part des fournisseurs d'accès traditionnels, au moyen de l'instauration de forfaits d'une durée limitée de connexion mais comprenant l'abonnement et les communications.

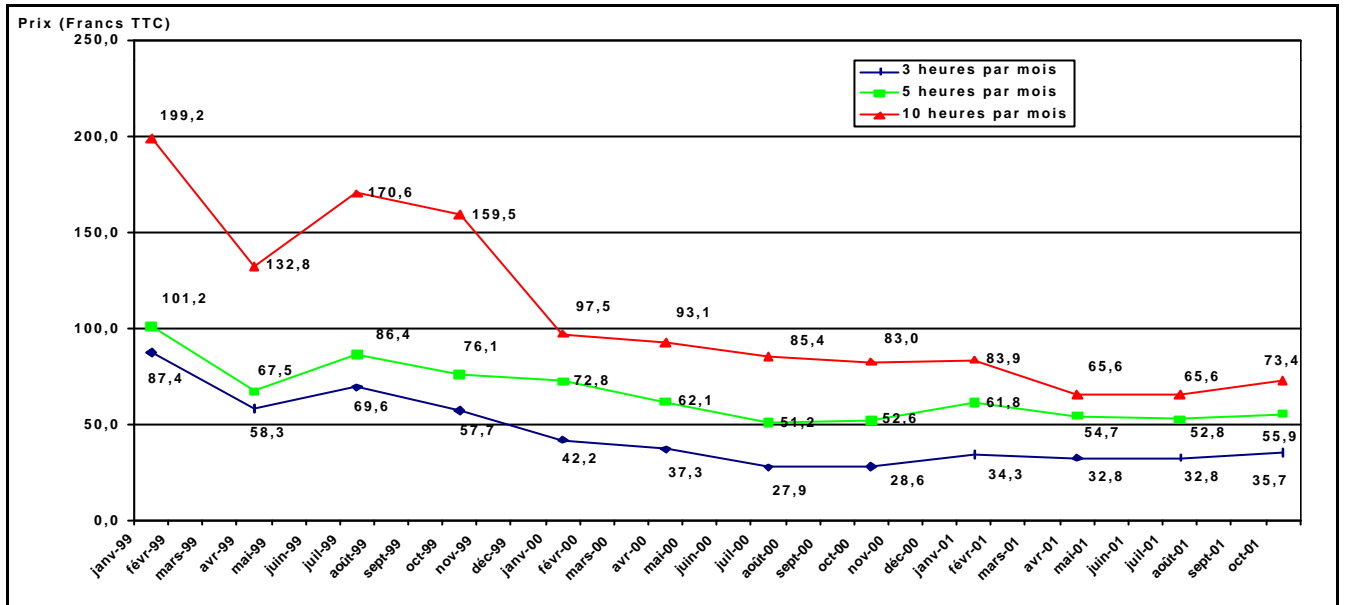
¹ *Liaisons spécialisées de forte capacité.*

Une troisième vague de baisse des prix a vu l'arrivée d'offres dites « gratuites-gratuites », avec un nombre limité d'heures de communications totalement gratuites (coût nul de l'abonnement et des communications) puis un coût fixe à la minute en cas de dépassement, qui ont fait considérablement baisser les prix du marché pour les durées de connexion courtes, et des offres de durée illimitée moyennant un forfait (en particulier de la part d'AOL), qui ont fait baisser les prix du marché pour les durées longues et très longues.

Depuis juin 2001, on assiste à une **stabilisation des prix** sur ce marché, concomitante aux difficultés de nombreux fournisseurs d'accès en manque de revenus pour financer leur expansion, voire à une remontée des tarifs, à la suite de la concentration du marché entre les mains d'un petit nombre d'acteurs. Soulignons toutefois que la mise en place récente d'une **interconnexion forfaitaire à la capacité** de la part de l'opérateur historique, à la demande de l'ART, ouvre théoriquement la voie, dans des conditions économiquement viables, au rétablissement d'offres forfaitaires de connexion pour des durées illimitées.

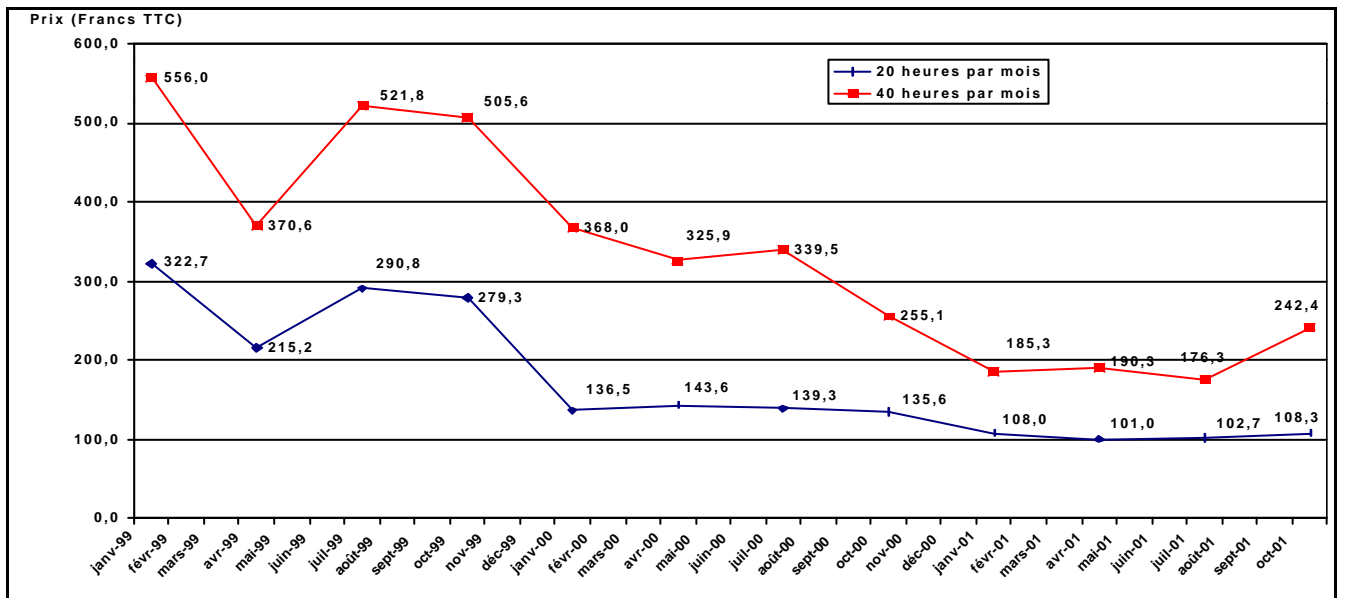
Les graphiques suivants présentent la moyenne des « meilleurs prix » des cinq principaux fournisseurs d'accès à Internet, pour des durées-type considérées : deux durées courtes (3 heures et cinq heures), une durée moyenne légèrement supérieure à la moyenne mensuelle des Internautes français (10 heures) et deux durées longues (20 heures et quarante heures). **Ils permettent de mesurer l'ampleur des baisses de tarif intervenues depuis trois ans.**

**ÉVOLUTION DE LA MOYENNE DES MEILLEURS PRIX DES 5 PRINCIPAUX
FOURNISSEURS D'ACCÈS**
(pour des durées de connexion mensuelles entre 3 et 10 heures)



Source : ART

**ÉVOLUTION DE LA MOYENNE DES MEILLEURS PRIX
DES 5 PRINCIPAUX FOURNISSEURS D'ACCÈS**
(pour des durées de connexion mensuelles de 20 et 40 heures)



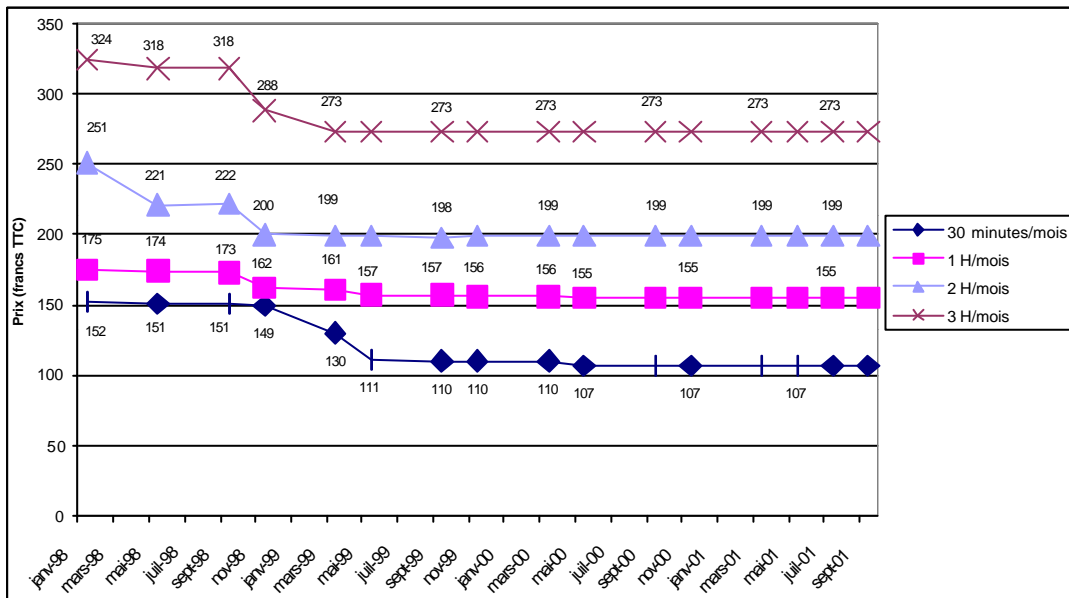
Source : ART

c) Les prix des communications mobiles : une forte décreue désormais stabilisée

A compter de 1996, la pression concurrentielle a fortement fait chuter les prix des communications mobiles. Cette baisse des prix a contribué à dynamiser la demande et a constitué un levier important de diffusion de la téléphonie mobile. Le nombre d'abonnés a ainsi été multiplié par 37 en six ans.

Dans le « maquis » des différents forfaits et options tarifaires offerts par les opérateurs de téléphonie mobile, l'ART calcule des moyennes tarifaires pour chacune des durées standard (30 minutes, 1 heure, 2 heures ou 3 heures) de communication. Il ressort de ces calculs **qu'après avoir baissé jusqu'au milieu de l'année 1999, les prix des formules des opérateurs mobiles se sont, depuis, stabilisés, à des niveaux bien inférieurs à ceux de 1996.** Il est vrai qu'à l'époque, la téléphonie mobile, techniquement opérationnelle depuis plus de 5 ans, était encore peu diffusée (moins d'un million d'abonnés) et restait l'apanage de catégories socio-professionnelles favorisées.

**EVOLUTION DU PRIX MOYEN DES FORMULES
DES OPÉRATEURS MOBILES
pour des durées standard (janvier 1998-octobre 2001)**



Source : ART

Sur ce segment de marché, c'est l'attribution **d'une troisième licence**, en 1994, qui a réellement enclenché la **spirale vertueuse de la dynamique concurrentielle** : baisse des prix, créativité marketing, diffusion rapide dans le grand public. Rappelons qu'il y a aujourd'hui en France plus

d'abonnés au téléphone mobile (37 millions) qu'au téléphone fixe (34 millions).

Le marché de la téléphonie mobile a, en effet, beaucoup évolué depuis 1996, avec une forte accélération de la demande, soutenue (ou provoquée) par les offensives marketing très intenses des opérateurs, dont les plus significatives ont été :

- le développement de **forfaits mensuels** diversifiés et adaptés aux besoins de la clientèle ;

- des **offres promotionnelles** de type communications gratuites, notamment dans les périodes de fin d'année, au cours desquelles plus de 25 % des ventes annuelles des opérateurs ont été réalisées (chiffres 1998 et 1999) ;

- la **subvention des terminaux** vendus en "packs", soit entre 70 % et 90 % des ventes totales, d'après des informations en provenance des constructeurs et des opérateurs.

2. Une diversification des offres et des services

Avec l'ouverture du secteur à la concurrence, l'utilisateur du service téléphonique est devenu un client, ayant la liberté d'exercer le choix de son opérateur. Il en est découlé un profond changement, traduit notamment par le **développement des services à l'abonné**.

France Télécom a, dès 1996, entamé une véritable **révolution interne** dans ce sens. Le service du client (ou plutôt des différents types de clients) est devenu l'objectif primordial de l'opérateur historique, qui a mené à bien, dans l'optique de l'ouverture à la concurrence, une profonde réorganisation dès 1996, pour tourner l'entreprise vers le client. Diverses options, hier payantes, sont offertes gratuitement (comme la facturation détaillée par exemple). Nombre d'opérations administratives ont été simplifiées et peuvent désormais s'effectuer par un simple appel téléphonique. L'implantation et la nature du réseau d'agences de France Télécom ont été adaptées aux flux de chalandise. Les plages horaires d'ouverture des points de vente ont été élargies, l'ouverture le samedi matin systématisée.

Les nouveaux entrants n'ont pas non plus manqué de créativité et d'audace pour séduire les clients.

a) Une recomposition des usages

La multiplication des acteurs a accru la **diversité de l'offre** et multiplié les services proposés au consommateur : téléphone fixe, services vocaux à valeur ajoutée, services mobiles (téléphone, messages courts, Internet mobile), Internet... Cet enrichissement de l'offre découle notamment de la diversification des technologies et des voies d'accès : technologies

filaires (réseau téléphonique commuté, câble, technologies « DSL »¹, fibre optique) ; technologies radio (réseaux mobiles, boucle locale radio, réseaux locaux sans fil à haut débit, satellite...).

La consommation « téléphonique » des ménages, qui se cantonnait bien souvent en 1996 à un abonnement au téléphone fixe, concerne désormais, pour un foyer sur trois, une connexion à Internet et, pour plus de 37 millions de Français, un abonnement mobile, utilisé pour la voix ou l'envoi de messages écrits courts, sans parler des possibilités déjà offertes (connexions fixes à Internet à haut débit) ou à venir (mobile à haut débit...) pour le raccordement à haut débit.

Notons que les liens entre concurrence et innovation ne sont toutefois par univoques. Plusieurs organisations syndicales ont ainsi mis en avant, lors de leur entretien avec votre rapporteur, que l'obligation d'ouvrir son réseau à ses concurrents, faite à France Télécom, jouait contre l'innovation et l'investissement. De plus, le souci de préserver l'équilibre concurrentiel peut paradoxalement freiner le développement de nouveaux services par l'opérateur historique.

Dans sa réponse écrite au questionnaire de votre rapporteur, l'ART affirme ainsi qu'en avril 2001, lorsque France Télécom a proposé une baisse des tarifs de ses offres ADSL², en particulier pour les fournisseurs d'accès, l'Autorité s'est retrouvée devant une paradoxale alternative. Les baisses tarifaires étaient favorables aux consommateurs et permettaient d'assainir la situation des fournisseurs d'accès présents sur ce marché. En revanche, ces baisses ne permettaient pas aux opérateurs concurrents, en l'état de l'offre de collecte qui leur était proposée par France Télécom, de rentabiliser leurs services.

L'ART précise que : « *Confrontée à une alternative délicate, proposer une réévaluation très significative des tarifs proposés aux fournisseurs d'accès pour les aligner sur les conditions dans lesquelles les opérateurs peuvent actuellement formuler des offres équivalentes ou accepter les baisses de tarifs proposées afin de ne pénaliser ni les consommateurs, ni le développement du marché, l'Autorité a choisi, dans son avis rendu le 19 juin 2001, la seconde solution* ». Elle a toutefois assorti cet arbitrage d'une condition : l'engagement préalable, par France Télécom, de modifier la structure et le prix de l'offre de collecte faite aux opérateurs, pour leur permettre de fournir eux-mêmes sur cette base des offres compétitives auprès des consommateurs, au plus tard le 1^{er} janvier 2002.

Cette diversification des usages ne cesse de s'amplifier et de s'accélérer.

La structure et la croissance de l'ensemble des services de télécommunications consommés en France reflètent cette évolution. En effet, globalement, les revenus liés à la téléphonie fixe baissent sur le marché français, notamment sous l'effet de la décreue des prix, mais cette baisse est

¹ Digital subscriber line, technologies de transmission à haut débit par le réseau téléphonique commuté.

² *Idem.*

très largement compensée par la hausse des recettes liées à Internet et à la téléphonie mobile.

A cet égard, il est frappant de constater que le chiffre d'affaires de France Télécom en France est supérieur en 2001 à celui de 1996, malgré la fin de son monopole téléphonique et la baisse de ses prix sur le fixe.

Sur un marché français enregistrant une croissance annuelle à deux chiffres, plusieurs segments de marché ont une croissance supérieure à 50 % :

LES REVENUS PERÇUS AUPRÈS DES CLIENTS FINALS EN FRANCE
(en millions de francs)

	2000	Evolution 1999/2000 (%)
Téléphonie fixe	95 949	- 2,9%
Internet	4 792	+ 112,2%
Services mobiles (1)	51 094	+ 37,7%
Ensemble de la téléphonie	151 835	+ 9,9%
Services avancés	12 084	+ 11,8%
Liaisons louées	13 195	+ 36,9%
Transport de données	4 467	+ 68,5%
Renseignements et recettes accessoires	2 094	- 45,3%
Ventes et locations de terminaux	11 544	+ 29,6%
Hébergement et centres d'appels	128	+ 100,0%
Ensemble des services de télécommunications	195 347	+ 12,2%

Source : ART

(1) Les services mobiles comprennent la téléphonie mobile (y compris recettes des SMS), la radiomessagerie et les mobiles satellitaires.

La tendance suivie par les volumes consommés en France est la même que pour les recettes : légère baisse de la téléphonie fixe et progression de la consommation des autres services, notamment d'Internet.

CONSOMMATION DES CLIENTS FINALS (MILLIONS DE MINUTES) EN FRANCE

	2000	Evolution 2000/1999 (%)	En % du total
Téléphonie fixe	121 922	- 1,7%	64 %
Internet	34 016	169,6%	18 %
Services mobiles	35 461	71,3%	18 %
Ensemble de la téléphonie	191 400	21,6%	100 %

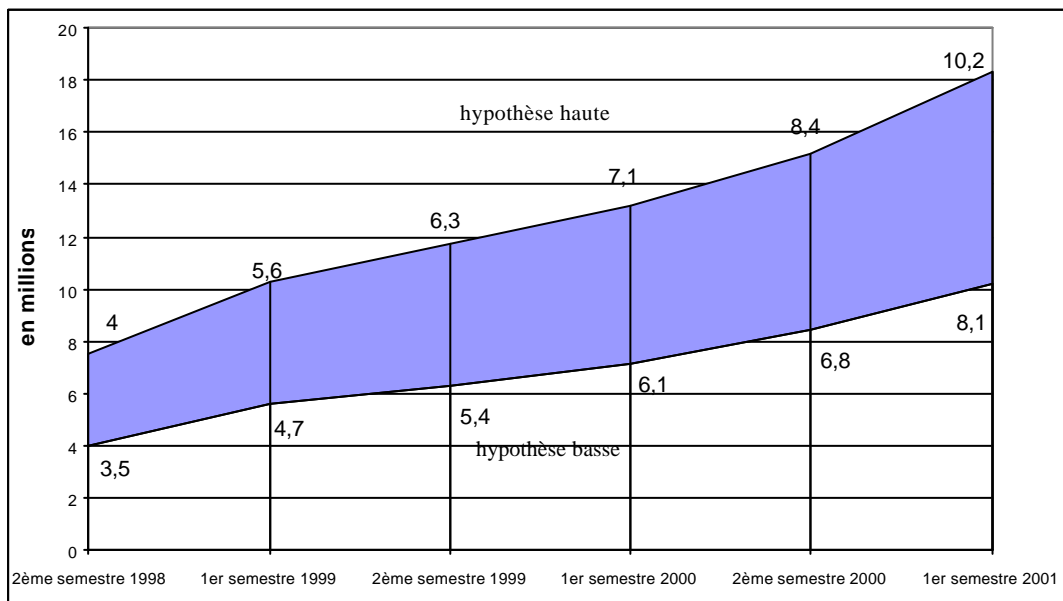
Source : ART

Ce mouvement devrait se poursuivre car, tant pour la téléphonie mobile que pour Internet, la France est encore en retard, dans l'ensemble européen, en matière de taux d'équipement de sa population.

b) Une diffusion rapide des connexions à Internet

Le nombre d'utilisateurs d'Internet en France est désormais compris, suivant les estimations, entre 8 et 10 millions à la fin de l'année 2001, contre moins d'un million au début de l'année 1998.

NOMBRE D'INTERNAUTES EN FRANCE



Source : Tableau de bord de l'innovation

Le tableau ci-dessus montre la rapidité de la progression du **nombre d'internautes en France**¹ : le seuil des neuf millions d'utilisateurs d'Internet (à domicile, sur le lieu de travail ou dans un autre lieu public) aurait été franchi au premier semestre 2001. En incluant les jeunes de 15 à 18 ans, le nombre d'internautes aurait même atteint les dix millions. S'agissant de la connexion à Internet à domicile, indicateur à la fois plus concret et plus précis, il est estimé que **plus d'un Français sur cinq** a accès à Internet à domicile.

Selon une enquête réalisée par CSA-Opinion pour le Gouvernement, l'intérêt pour Internet s'étend désormais à de nouvelles catégories sociales. Alors que seulement 2 % des ouvriers étaient connectés à Internet à domicile, en novembre 1999, ils seraient désormais 13 %. De plus, les intentions de se connecter dans un futur proche se renforcent avec le temps : 4 % des ouvriers ont l'intention de franchir le pas dans l'année à venir et 16 % de le faire dans les deux ans, contre respectivement 6 % et 12 % pour l'ensemble des Français.

La France reste pourtant encore en-deçà de ses voisins européens en terme de taux de pénétration :

NOMBRE D'UTILISATEURS INTERNET POUR 100 HABITANTS

	Août 2001
Allemagne	38
Autriche	46
Belgique	33
Danemark	58
Espagne	22
Finlande	48
France	27
Grèce	12
Irlande	46
Italie	33
Luxembourg	42
Pays-Bas	58
Portugal	23
Royaume-Uni	47
Suède	62

Source : EITO (European Information Technology Observatory)

¹ Les sources relatives aux utilisateurs de l'Internet étant rares et non homogènes en termes de périodicité et de définitions de la notion d'internaute, les chiffres sont présentés sous forme de fourchettes.

c) Des réservoirs de croissance pour la téléphonie mobile

Avec 37 millions d'abonnés, la téléphonie mobile est désormais un marché de masse en France.

Deux leviers peuvent continuer à alimenter une croissance fulgurante depuis 1996 :

– la poursuite du rattrapage en terme de **taux d'équipement** des ménages, encore inférieur à la moyenne européenne ;

NOMBRE D'ABONNÉS MOBILES POUR 100 HABITANTS

	Août 2001
Allemagne	68
Autriche	82
Belgique	68
Danemark	75
Espagne	68
Finlande	79
France	59
Grèce	68
Irlande	68
Italie	82
83	83
Pays-Bas	73
Portugal	75
Royaume-Uni	72
Suède	76

Source : EITO (European Information Technology Observatory)

– le développement de **nouveaux services** pour le consommateur. Ainsi, par exemple, les petits messages écrits (Short Message Services, ou SMS, dont la croissance est très rapide), ont représenté 988 millions de francs (150 millions d'euros) de recettes pour les opérateurs mobiles en 2000. Les utilisateurs de mobiles ont émis, en 2000, près de 1,47 milliard de SMS sur l'ensemble de l'année, et le rythme d'utilisation n'a cessé de s'intensifier sur l'année 2001. Le trafic a doublé, en un an, atteignant 3,5 millions de ménages sur les trois réseaux en 2001.

Cette croissance ne devrait pas se démentir, avec le lancement prochain par les opérateurs de « kiosques SMS+ », en partenariat avec des

éditeurs de contenu, enrichissant les contenus disponibles via les SMS (accès à des informations, des systèmes interactifs de vote, par exemple pour les jeux télévisés, et des jeux).

3. L'envers de la médaille : un univers désormais complexe

Ce foisonnement d'offres -et le manque de clarté et de comparabilité de certaines d'entre elles, notamment pour la téléphonie mobile- n'a pas manqué **d'altérer leur lisibilité pour le consommateur.**

• C'est notamment le cas pour **la téléphonie mobile**, où la Commission des clauses abusives et le Conseil national de la consommation sont intervenus. Ainsi, par exemple, dans la lignée des travaux du CNC, un arrêté relatif aux **factures de services téléphoniques** a récemment été publié (JO du 8 février 2002). Il institue l'obligation pour les opérateurs de téléphone fixe et mobile de délivrer gratuitement et avant paiement une facture des prestations fournies.

Plusieurs éléments d'identification devront figurer sur cette facture, dès le 1^{er} septembre 2002 : le fournisseur du service, le titulaire du contrat, l'utilisateur, le numéro de la ligne, la date d'émission, la date limite de recouvrement, le numéro de la facture... Trois rubriques différentes apparaîtront sur le document : « abonnements, forfaits et options », « consommations téléphoniques », « services ponctuels ou occasionnels ». Ainsi, dans chacune de ces rubriques, seront distinctement précisés le montant à payer toutes taxes comprises pour les diverses prestations, la date de début et de fin de la période facturée et les promotions et remises éventuelles. La facture devra aussi mentionner les éventuels reports (quantité reportée et quantité utilisable pour la période à venir), tout comme les communications au-delà du forfait.

Autre obligation, une facture détaillée sera remise gratuitement au consommateur lorsque celui-ci en fait la demande. Cette facture est fournie pour au mois quatre relevés consécutifs sur une période minimale de quatre mois. Elle fait apparaître la date, l'heure de début de la communication, le numéro appelé, la destination ou la catégorie de la communication, la quantité consommée, les options, promotions et remises éventuelles et le montant TTC. Enfin, la facture détaillée « *doit comporter la durée facturée de la communication quand ces deux données sont différentes* », afin que les consommateurs fassent la différence entre leur consommation réelle et leur consommation facturée. Cette disposition n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} septembre 2003.

Encore récemment, dans un entretien accordé à un magazine sur le droit des consommateurs¹, le Président de l'ART, M. Jean-Michel Hubert, a invité les opérateurs mobiles à « *prendre en compte les préoccupations des consommateurs qui souhaitent que le prix payé soit plus représentatif du*

¹ « *Que choisir* », 25 février 2002.

temps passé ». Parmi d'autres actions, une association de consommateurs¹ demande la disparition des paliers tarifaires de facturation et la mise en place d'une tarification à la seconde.

Comment ne pas reconnaître que le consommateur a parfois du mal à s'y retrouver, que les prix des appels fixes vers les mobiles restent élevés et que la première minute indivisible de communication mobile majore fortement le coût des appels -fréquents- de moins d'une minute ? Certaines estimations font état, compte tenu de la fréquence de ce type d'appels (connexions aux messageries, coupures, etc...) d'une différence importante entre **le temps réellement consommé et le temps facturé au consommateur** (4 heures 15 de consommées pour 6 heures de forfaits facturées d'après une association de consommateurs).

Dans le même temps, certaines des dispositions favorables au consommateur de la loi précitée du 26 juillet 1996, comme la mise en place d'un **annuaire universel** regroupant les coordonnées de tous les abonnés (y compris mobile) n'ont pas reçu le décret nécessaire à leur mise en œuvre.

● De même, comme en témoignent les débats parlementaires de l'époque, la mise en place de **la portabilité des numéros de téléphone**, c'est-à-dire la possibilité de conserver un même numéro en cas de changement d'opérateur et/ou de résidence était conçue comme un élément de simplicité pour le consommateur. **Or sa mise en œuvre, toujours incomplète, s'est révélée décevante par rapport aux attentes qu'elle avait soulevées. Le nombre d'abonnés concernés ne serait que d'environ 15.000, tandis que le « numéro personnel », que l'abonné peut garder à vie, comme étant sa propriété, prévu par les textes, n'est toujours pas entré en vigueur.**

MISE EN ŒUVRE DE LA PORTABILITÉ DES NUMÉROS DE TÉLÉPHONE

La portabilité des numéros est mise en œuvre de façon différente suivant le type de numéro concerné, car en pratique les implications en termes de réseau ne sont pas les mêmes.

→ **les numéros géographiques fixes**, de type 0Z AB PQ MC DU, où Z prend des valeurs de 1 à 5. Pour cette famille de numéros, la portabilité est opérationnelle, avec des limites techniques et tarifaires : la portabilité ne peut être assurée qu'au sein d'une même «Zone de Numérotation Élémentaire », soit, schématiquement, le département. **De ce fait, la portabilité concerne en priorité les abonnés qui ne souhaitent pas déménager ou déménagent dans la limite de la circonscription.** Pour le moment, seuls les opérateurs possédant ou pouvant gérer une boucle locale (accès direct à l'abonné) ont proposé la portabilité du numéro ; c'est le cas, notamment, des cablo-opérateurs. **Le nombre d'abonnés concernés est aujourd'hui d'environ 15. 000**; le développement de la concurrence sur la boucle locale devrait entraîner une augmentation de ce chiffre.

¹ UFC - *Que choisir*.

→ **les numéros non géographiques fixes**, de type 08 AB PQ MC DU, recouvrant les numéros libre appel¹, les numéros à coûts partagés², et les numéros à revenus partagés³. La portabilité des numéros libre appel est opérationnelle depuis le mois de juillet 2001, et celle des numéros à coûts partagés s'ouvre en janvier 2002. En revanche, la portabilité des numéros à revenus partagés ne devrait s'ouvrir qu'au cours du deuxième semestre 2002. Pour le moment, **quelques dizaines de numéros** ont été concernés par une portabilité du numéro, chiffre qui devrait augmenter avec l'élargissement aux autres sous-familles coûts et revenus partagés.

→ **les numéros mobiles**, de type 06 AB PQ MC DU, exploités essentiellement par les trois opérateurs présents sur le marché français : Orange France, SFR et Bouygues Télécom. L'ART a indiqué à votre rapporteur que « *les enjeux techniques et opérationnels étant plus importants pour cette famille de numéros* », **la portabilité ne sera offerte que courant 2003.**

→ **le numéro personnel**, prévu par les textes, **n'a pas encore été mis en œuvre**. Il s'agit d'un numéro qu'un abonné au réseau fixe pourra garder à vie, quel que soit son parcours au sein des opérateurs et son implantation géographique sur le territoire national. Ce projet, encore à l'état latent, constituera une portabilité de type particulier, dans la mesure où il nécessitera une « dénumérotation » préalable des abonnés.

Le Gouvernement, garant de l'application des lois, porte donc sa part de responsabilité dans le sentiment d'opacité qui s'est développé autour de la concurrence, et qui n'était pas, a priori, une fatalité.

Ajoutons que cette situation n'est pas sans conséquence pour les concurrents de France Télécom. Ainsi Cégétel fait valoir que « *l'absence de portabilité contraint les opérateurs alternatifs à se positionner sur les nouveaux numéros, les nouveaux besoins ; en effet les entreprises utilisatrices ont capitalisé en communication et en notoriété sur des numéros dont ils ne souhaitent pas changer. A cet égard les marques de France Télécom du type « numéro vert », « numéro azur » ou « indigo » (...) constituent un obstacle à la concurrence dès lors qu'ils dissuadent les entreprises d'accéder à des offres alternatives qui leur font perdre le bénéfice de logos sur lesquels ils ont capitalisé.* »

● Mais il faut dire que, **pour les opérateurs**, les pratiques commerciales vis-à-vis des particuliers, qu'il s'agisse des tarifs, des clauses contractuelles diverses, de l'information des clients, des circuits de distribution, ou du traitement des litiges, constituent autant **d'éléments de différenciation de leurs offres**. L'ouverture à la concurrence a logiquement

¹ gratuits pour l'appelant, type Numéro Vert

² coût de la communication partagé entre l'appelant et l'appelé, type Numéro Azur ou Numéro Indigo

³ type Audiotel, avec partage des revenus entre l'opérateur qui achemine les appels et le fournisseur du service

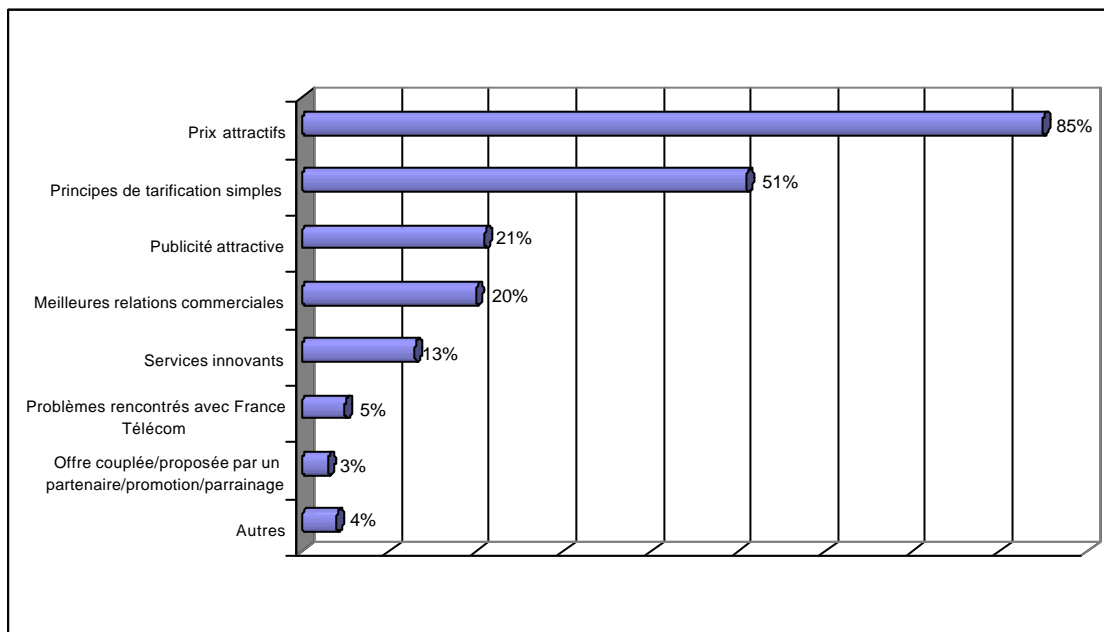
conduit à développer et diversifier ces éléments, à un rythme qui n'a cessé de s'accélérer.

Il en est résulté une certaine complexité, inconnue du temps des grilles tarifaires rigides du monopole, à tel point que certains s'interrogent même sur les bénéfices réels que ces changements ont apporté aux consommateurs.

Dans ce contexte, une étude récente menée par la SOFRES¹ pour le compte de l'ART, dont les résultats ont été rendus publics en février 2001, permet de mesurer le **degré « d'ignorance » du consommateur** par rapport à l'offre de services des télécommunications. Ce sondage était destiné à mesurer le degré d'information des clients sur les contrats et les tarifs que leur proposent les opérateurs, à définir le rôle et la perception des services clients par leurs usagers et à analyser la nature et la fréquence des litiges entre les opérateurs et leurs clients, ainsi que le traitement de ces litiges.

D'après cette étude, 16 % des foyers déclarent être clients d'un opérateur concurrent de France Télécom pour le **téléphone fixe**, pour des raisons très largement tarifaires :

MOTIFS DU CHANGEMENT D'OPÉRATEUR



Source : Etude Sofres pour l'ART

¹ Cette étude a été réalisée par voie postale auprès d'un échantillon représentatif de 4.000 ménages français issus de l'Access Panel 20.000 de SOFRES. Sur les 4.000 questionnaires reçus par les panélistes, un peu plus de 3.000 questionnaires ont été renvoyés. Au total 2.976 questionnaires ont pu être exploités.

Bien que les clients choisissent principalement pour leurs prix ou leur mode de tarification les concurrents de France Télécom, le sondage montre que la **connaissance des prix et la perception des contrats** sont faibles : l'étude indique que « *le consommateur moyen ne connaît ni la teneur de son contrat ni les prix du service téléphonique* ». Paradoxalement, la majorité des clients ignore ou surestime le prix des communications. Néanmoins, l'image des opérateurs est bonne et homogène, puisque leurs clients leur attribuent des notes comprises entre 7 et 8 sur 10.

Pour la **téléphonie mobile**, 56 % des personnes équipées d'un téléphone mobile ne connaissent pas les caractéristiques techniques de leur terminal. Les prix des forfaits sont très peu connus des abonnés, et ce quelle que soit la durée du forfait (les taux de sans réponses sont tous compris entre 70 % et 80 %). Les prix sont, là aussi, en général, surévalués par les clients.

En 2000, 44 % seulement des personnes équipées d'un mobile déclarent avoir lu le contrat de l'opérateur dont elles sont clientes, contre 66 % en 1999. Malgré les efforts consentis par les opérateurs et les sociétés de commercialisation de services (SCS), qui ont fait parvenir en 2000 à l'ensemble de leurs clients une nouvelle version de leurs conditions contractuelles, modifiées suite aux recommandations de la Commission des clauses abusives, le taux de lecture des contrats a donc baissé entre 1999 et 2000. Le niveau de connaissance des conditions générales des contrats des services mobiles est faible : près d'un quart des abonnés ne connaissent aucun des 13 thèmes cités dans l'étude de la SOFRES.

Il n'en demeure pas moins que, même s'il évolue dans un monde plus complexe, le consommateur moyen a fortement bénéficié de l'ouverture à la concurrence : baisse des prix, enrichissement de l'offre, nouveaux services, nouveaux usages...

B. UN FACTEUR DE COMPÉTITIVITÉ POUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

1. Une stimulation de l'innovation technologique

Parallèlement à l'ouverture à la concurrence, les progrès techniques se sont fortement accélérés depuis cinq ans. Ces deux phénomènes se combinent et s'amplifient mutuellement. C'est désormais une palette de technologies qui est proposée au consommateur, qui peut avoir, à bien des égards, l'impression d'un foisonnement un peu anarchique. Enumérer l'ensemble des possibilités de communication, qu'il s'agisse de haut ou de bas débit, de technologie fixe ou mobile, terrestre ou satellitaire, serait trop fastidieux. Mais chacun peut prendre conscience, au quotidien, de ce foisonnement d'innovations.

Toutes ne connaissent, d'ailleurs, pas le même destin.

Ainsi, par exemple, le « WAP »¹, préfiguration de service mobile à « *haut débit* », n'a-t-il pas connu le succès un temps escompté par les opérateurs, compte-tenu de ses faibles prouesses techniques et faute de service nouveau apporté au consommateur. A l'inverse, le rythme de développement très rapide des SMS (short message service, ou service de messages courts), à l'initiative des abonnés les plus jeunes, n'avait pas été anticipé.

Parmi les technologies en développement, beaucoup concernent le haut débit. On peut, par exemple, citer les techniques RLAN² (réseaux locaux sans fil) et UMTS³ (téléphonie mobile de troisième génération permettant des échanges de données et d'images), sur lesquelles misent de nombreux équipementiers et opérateurs.

Le foisonnement technologique est tel que l'avenir de chaque technique est incertain. Ainsi, les doutes se sont-ils multipliés sur l'UMTS, certains pointant, outre l'incontestable retard de maturité de la technologie par rapport à l'absurde calendrier de déploiement fixé à Bruxelles, l'absence d'application suffisamment déterminante pour le consommateur pour en assurer le succès commercial.

Pourtant d'après certaines entreprises⁴ engagées dans l'aventure UMTS, **cinq principaux apports** sont à attendre de l'Internet mobile. Ils en assureraient l'avenir et le succès auprès des consommateurs. Il s'agit :

❶ **de la personnalisation** : possibilité de constituer sur son terminal mobile un portail d'accès contenant des informations personnalisées (météo locale, circulation sur les trajets habituels...);

❷ **des transactions commerciales localisées** : par exemple la réservation voire l'achat d'un billet dans le cinéma le plus proche à la prochaine séance encore des informations promotionnelles concernant les commerçants du quartier où est localisé l'abonné ;

❸ **de la messagerie texte/photo/vidéo** : certains envisagent d'équiper les terminaux de petites caméras pour l'envoi d'images animées, là où aujourd'hui seuls la voix et les textes courts sont possibles (SMS) ;

❹ **des services basés sur la localisation** : points circulation, guides à la navigation, localisation pour les services d'urgence, gestion de flottes commerciales...

❺ **des loisirs** : jeux interactifs, échange de clips vidéo, etc...

¹ *Wireless application protocol*

² *Radio local area network.*

³ *Universal mobile telecommunication system.*

⁴ *C'est notamment l'analyse d'Ericsson.*

Parallèlement au foisonnement des techniques et des services, **le cycle d'adoption des technologies par le grand public** ne cesse de se réduire. Ainsi, s'il a fallu quarante ans pour que 15 % de la population américaine soit raccordée au téléphone fixe, dix ans pour que la même proportion de la population accède à l'électricité, neuf ans pour le téléphone mobile et huit ans pour la télévision, **ce délai n'a été, aux Etats-Unis, que de trois ans pour Internet.**

2. Un développement de l'emploi et des investissements

a) Le mirage d'une nouvelle révolution industrielle

Le « boom » technologique des télécommunications et d'Internet, se diffusant très rapidement grâce à l'ouverture et l'harmonisation progressive des marchés, a coïncidé avec **une phase de croissance économique exceptionnellement longue et vigoureuse**, notamment aux Etats-Unis. Cela a conduit plusieurs économistes à parler de « *nouvelle économie* », estimant parfois que, sous l'effet des gains de productivités liés à la diffusion des nouvelles technologies, une nouvelle révolution industrielle était en cours, fondée sur l'économie de la connaissance, gage d'une croissance endogène et durable, au rebours des théories sur les cycles économiques.

Cette phase d'optimisme, qui a alimenté une faramineuse ascension des cours de bourse des valeurs technologiques, sans aucun rapport avec les fondamentaux économiques et les modèles financiers traditionnels, a gonflé une « *bulle Internet* » spéculative. Son éclatement, accéléré et amplifié par l'erreur historique de l'Europe sur le calendrier et le prix d'introduction de la téléphonie mobile de troisième génération, laisse place à un paysage sinistré.

Cet emballement et ce retournement, tous deux particulièrement brutaux, ne doivent pas masquer le réel potentiel économique des secteurs des télécommunications et de l'Internet.

Après l'euphorie de 2000, votre commission considère qu'un pessimisme outrancier n'est pas non plus de mise, sur un marché qui connaît chaque année, en termes d'usages finals, une croissance à deux chiffres.

b) La difficulté d'une évaluation réaliste de l'impact macroéconomique du secteur

Le secteur des télécommunications constitue l'un des grands moteurs actuels de la croissance. **La libéralisation du secteur a sans aucun doute contribué à alimenter ce moteur.** En effet, elle est intervenue dans un contexte où la plupart des grands opérateurs historiques avaient achevé leur plan d'équipement de base du territoire en téléphonie fixe et effectué la plupart des investissements correspondants.

La libéralisation a donc constitué un des relais de croissance, avec l'arrivée de nouveaux opérateurs et de fournisseurs de services de plus en plus nombreux. Le développement de nouveaux types d'infrastructures a renforcé ce mouvement, avec d'abord le déploiement de la téléphonie mobile, puis les réseaux au protocole Internet (IP), ainsi que l'intégration au sein des réseaux et des systèmes de fonctionnalités de plus en plus avancées, faisant appel aux applications logicielles.

En France par exemple, l'investissement a été porté jusqu'au milieu des années 1990 par les dépenses de l'opérateur historique, engagé dans un vaste programme de modernisation du réseau fixe. Au sortir de cette période, et après un creux au milieu des années 1990, l'investissement est reparti, tiré d'abord par les travaux de déploiement des réseaux cellulaires, puis relayé par la montée en charge des opérateurs alternatifs à la suite de l'ouverture complète du marché en 1998.

D'après certaines études¹, les investissements en France des opérateurs et fournisseurs de services ont augmenté de 50 % entre 1996 et fin 1999, pour atteindre le chiffre de 41 milliards de francs à cette date. En 1990, l'enveloppe d'investissements dans le secteur en France, portée entièrement par France Télécom, était de 33 milliards de francs.

Mais l'impact économique global de ce secteur reste difficile à mesurer, surtout depuis le retournement de la bulle financière sur les valeurs technologiques. Deux études ont été effectuées, à la demande du Gouvernement, sur l'appréciation macro-économique du développement des technologies de l'information, mais leurs conclusions, remises en 2000, dans un contexte d'euphorie boursière autour des valeurs technologiques, mériteraient d'être réévaluées à l'aune de la nouvelle conjoncture.

Ces résultats demeurent toutefois instructifs, même s'ils concernent un périmètre quelque peu élargi par rapport au seul secteur des télécommunications, puisqu'il s'étend à l'ensemble des technologies de l'information et de la communication.

¹ Etude disponible sur le site internet de l'IDATE

Ainsi, l'étude du BIPE¹, par exemple, a-t-elle montré que les technologies de l'information et de la communication (TIC) tiennent en 2000 une place centrale dans l'économie, jouant, en tant que secteur d'activité, à armes égales avec de nombreux autres secteurs fréquemment considérés comme des poids lourds de l'économie (automobile, transports, etc...), mais insufflant, en outre, dans tous les domaines de l'économie, des gains de productivité et de l'innovation. Cette étude chiffrait à 660.000 le nombre d'emplois du secteur des TIC au sens large, dont plus de 100.000 emplois créés, depuis 1994, dont la moitié pour la seule année 1998. L'étude indiquait : « avec un taux de croissance de 9 % en 1998, l'emploi dans les TIC se montre ainsi particulièrement dynamique ».

Plus précisément, d'après une autre étude, effectuée par l'IDATE pour le compte du secrétariat d'Etat à l'industrie, l'évolution de l'emploi chez les opérateurs de télécommunications en France était la suivante :

**EVOLUTION DE L'EMPLOI EN FRANCE
DANS LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS**

1997	1998	1999	2000	1997-2000
164 500	168 450	170 500	180 000 (estimation)	+15 500

Source : IDATE

Ces chiffres recouvrent à la fois les effectifs des opérateurs de réseaux mais également ceux des fournisseurs de services et des distributeurs.

La diffusion de ces technologies a, en outre, des effets induits positifs sur l'ensemble de l'économie (développement de nouvelles fonctionnalités, amélioration des services, personnalisation des offres, nouveaux débouchés) : l'étude estimait qu'un milliard de francs de demande supplémentaire en produits du secteur entraîne un accroissement du PIB de 2,2 milliards de francs. **Ce potentiel d'entraînement économique** était qualifié par l'étude du BIPE de « *nouveau et significatif* ».

Pour les auteurs, « *un cercle vertueux semble donc s'engager entre l'innovation de services et l'industrialisation des services : de l'innovation découle une utilité accrue qui stimule la demande, de l'industrialisation découle l'innovation du fait des potentialités offertes par les technologies d'information et de communication. Les deux phénomènes, conjoints et solidaires, créent et de la richesse et de l'emploi* ».

Une autre étude² du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, indique que la contribution du secteur des télécommunications à la balance commerciale de la France est très élevée : 34 milliards de francs en 2000, soit plus des deux tiers du solde positif extérieur des biens d'équipement.

¹ *Les technologies de l'information et des communications et l'emploi en France, juin 2000.*

² *Les 4 pages du SESSI, Août 2001.*

Les exportations du secteur affichent 28,8 % de croissance annuelle moyenne entre 1994 et 1999, contre 7,7 % pour l'ensemble de l'industrie et 13,3 % pour la totalité des biens électriques et électroniques. Au cours de la même période, les importations ont augmenté à un rythme légèrement inférieur à celui des exportations : + 25,6 % par an. Cette étude montre que l'industrie française des télécommunications est compétitive sur la scène internationale et qu'elle gagne des parts de marché. Elle détient 6 % du marché mondial en 1998 et se situe derrière les Etats-Unis, le Japon, le Royaume-Uni, la Suède et l'Allemagne.

Enfin, une étude du SESSI du ministère de l'économie et des finances indique que les investissements du secteur ont augmenté de 11 % par an depuis 1994, bien plus rapidement que dans le secteur des industries électriques et électroniques (+2,8 %). Ces investissements portent principalement sur la fabrication des terminaux mobiles, ainsi que sur les infrastructures pour réseaux mobiles et la transmission à haut débit par Internet.

D'après l'ART, les montants d'investissements réalisés en France (flux d'investissements bruts comptables) par les opérateurs titulaires de licences dans les services de télécommunications ont atteint, au cours de l'année 2000, **7,8 milliards d'€** (51,2 milliards de francs), en hausse de 32,2 % par rapport à 1999.

INVESTISSEMENTS (EN MILLIONS D'EUROS) EN FRANCE

	1998	1999	2000
TOTAL	5 525	5 909	7 815
<i>Part de France Télécom</i>	56,6%	50,5%	42,5%
<i>Part des opérateurs alternatifs</i>	43,4%	49,5%	57,5%

Source : ART

c) La brutalité du retournement conjoncturel

Venant tempérer ces analyses positives, depuis l'éclatement de la bulle « Internet » et le retournement de la conjoncture, **le nombre de pertes d'emplois du secteur des télécommunications au niveau mondial** (et surtout aux Etats-Unis) est particulièrement impressionnant.

En totalisant les suppressions d'emploi et les non-renouvellements de postes, on arrive au chiffre de **436.000 suppressions d'emplois sur les 11 premiers mois de 2001**, d'après un baromètre tenu à jour par le journal *Financial Times*.

**SUPPRESSIONS D'EMPLOIS DANS LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS
SUR LES ONZE PREMIERS MOIS DE 2001**

Sociétés	Suppressions d'emplois	Secteur
Nortel Networks	49 000	Équipement réseau
Lucent Technologies	44 910	Équipement réseau
Motorola	39 000	Équipement mobiles
China Unicom	34 478	Opérateur Telecom
Alcatel	33 000	Équipement réseau et mobiles
Ericsson	22 000	Équipement réseau
Solectron	20 700	Équipement réseau
Siemens	17 000	Équipement mobile et réseau
JDS Uniphase	16 000	Composants optiques de réseau
Corning	12 000	Composants fibre optique
Philips	11 570	Équipement mobile
ADC	9 500	Equipement large bande
Cisco Systems	8 500	Equipement de réseau
Matsushita	8 000	Équipement mobile
Worldcom Group	8 000	Opérateur alternatif de télécom
Marconi	7 000	Équipement de ré seau
KPN	6 800	Opérateur télécom
Sprint	6 000	Opérateur télécom
Agere Systems	6 000	Composants réseaux
British Telecommunications	6 000	Opérateur télécom
3com	6 000	Composants réseau
Cable and Wireless	5 500	Opérateur réseau
NTL	5 000	Opérateur de câble
QWest	3 000	Opérateur télécom
France Telecom	3 000	Opérateur télécom
TOTAL	436 000	Industrie des télécoms

Source : Site Internet du Financial Times, novembre 2001

Toute la question est de savoir si ce rétrécissement de l'emploi annulera ou non les hausses intervenues depuis l'ouverture à la concurrence.

S'agissant de la santé financière des opérateurs sur le seul territoire français, l'ART indique que le nombre d'opérateurs autorisés en France est

passé de 130 en 2000 à 110 en 2001. Dans un document confidentiel remis à votre rapporteur par une des personnalités auditionnées, il apparaît que **la situation financière d'un nombre important d'entre eux est particulièrement délicate**, sans parler des dépôts de bilan et redressements judiciaires déjà réalisés, dont la presse s'est largement fait l'écho (360 Networks, Atlantic Telecom, Facicom International, Intercall, Kast Telecom, Landtel, Mangoosta, One Tel, RSL Com, Viatel, Western Telecom, Winstar communications, Dolphin Telecom...). Cette fragilisation favorise la restructuration du secteur : ainsi, l'opérateur LDCOM a-t-il repris les opérateurs Fortel, Kaptech et Belgacom, tandis que 9 Telecom devrait prochainement changer d'actionnaire. **Selon cette même source, en France, un opérateur sur trois rencontrerait actuellement des difficultés financières.**

Cette analyse est confirmée par une récente livraison de *La lettre des télécommunications*, qui chiffre à 36 le nombre d'opérateurs français rencontrant de sérieuses difficultés financières.

Parallèlement, de nombreuses décisions d'investissement, tout particulièrement pour la technologie de la boucle locale radio, ont été reportées, voire annulées.

Même s'il est encore trop tôt pour trier un bilan définitif, il est vraisemblable que le « krach » des valeurs technologiques aura durablement affaibli, en France comme dans le reste du monde, un nombre important d'acteurs du secteur.

3. Une amélioration des services rendus aux entreprises

L'ouverture à la concurrence a permis d'améliorer les services rendus aux entreprises, consommatrices croissantes de services de télécommunications.

Dans sa réponse écrite au questionnaire de votre rapporteur, le mouvement des entreprises de France (MEDEF) met en lumière **les effets positifs pour les entreprises de la réduction des coûts et de l'amélioration de l'offre de services de télécommunications** : « *Les services de télécommunications irriguent la compétitivité de tous les secteurs de l'économie, aussi bien par leurs coûts en réduction au sein des fonctions de production et de distribution que par leurs effets sur la productivité des entreprises* ».

Dans cette optique, le mouvement patronal estime que la réglementation des télécommunications doit avoir pour but prioritaire de privilégier la compétitivité et l'efficacité des entreprises françaises tant au sein de l'Union Européenne que dans le processus de globalisation de l'économie.

« Depuis le début des années 1990, le MEDEF a soutenu la libéralisation du secteur des télécommunications en France, dans le cadre de la politique générale de l'Union Européenne, et il se félicite du rôle joué par une concurrence effective sur les prix et la qualité des services de certains segments de marché ».

Pour l'avenir, le MEDEF estime qu'une large diffusion des technologies de l'information et de la communication dans l'ensemble de la société et sur tout le territoire est l'un des grands enjeux de la décennie.

« Cette évolution se fonde d'ores et déjà sur la rapide appropriation des nouvelles technologies numériques, dans les usages conjugués de la voix, de l'Internet et de l'audiovisuel. Cette évolution ne peut que s'accélérer et devenir un facteur déterminant de la modernité des nations. Elle doit s'inscrire au plus tôt dans les programmes de l'éducation nationale pour ne pas créer un retard français en la matière ».

Outre les retombées économiques, l'ouverture à la concurrence des télécommunications a permis d'acclimater, en France, un nouveau mode de « régulation », avec la création de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART).

C. L'ACCLIMATATION D'UN NOUVEAU MODE DE RÉGULATION

1. L'ART : de la contestation...

a) La contestation de l'opposition de 1996

Malgré l'instauration, depuis les années 1980, d'une quinzaine d'autorités administratives indépendantes, la création, par la loi précitée du 26 juillet 1996, d'une Autorité de régulation des télécommunications (ART) fut vivement contestée par l'opposition parlementaire de l'époque.

Il est vrai qu'il était plus aisé de contester les modalités françaises de la régulation du secteur, qui relèvent de décisions nationales, au titre de la subsidiarité, que de remettre en cause l'ouverture à la concurrence,

unanimement programmée à Bruxelles par les gouvernements successifs...

L'ART, ses pouvoirs, sa composition, avaient donc concentré nombre de critiques.

Lors de la présentation du projet de loi devant l'Assemblée nationale¹, François Fillon avait fort bien décrit la logique conduisant à la création de l'ART :

« Pourquoi une institution indépendante ? Parce que l'opérateur principal sur le marché, celui qui assurera le service public, restera sous le contrôle de l'Etat.

*« Cette raison est déterminante : l'Etat ne saurait demeurer l'actionnaire majoritaire de France Télécom et prétendre en même temps faire respecter la loi du marché avec toute l'impartialité requise. Placer la puissance publique **en position de juge et partie**, cela reviendrait à fausser les règles de la concurrence, à décourager la libre entreprise, bref à tuer dans l'œuf la libéralisation de nos télécommunications. La nouvelle autorité de régulation pourra, elle, garantir à tous un traitement équitable et arbitrer les litiges entre opérateurs concurrents en toute indépendance ».*

Soulignons, en outre, que la création de l'Autorité de régulation des télécommunications consacrait la répartition des pouvoirs entre cette instance et le Gouvernement, qu'avait souhaitée votre commission dans le rapport d'information *« L'avenir de France Télécom : un défi national »*. Conformément à la tradition républicaine, le Gouvernement conserve les prérogatives essentielles, en particulier celles d'édicter la réglementation, de délivrer les licences et de contrôler le contenu et les tarifs du service public. Le vote des deux chambres du Parlement, et en particulier celui du Sénat, sur la proposition de la Commission des Affaires économiques, avait respecté cet équilibre subtil entre Gouvernement et ART, compte tenu du rôle économique et social du service public des télécommunications, mais aussi de son importance pour l'aménagement du territoire.

Ainsi, par exemple, nombre de responsabilités sont partagées entre l'ART et le ministre chargé des télécommunications. Certes, la distribution des rôles n'est pas strictement égalitaire, car la **majeure partie de la régulation est dévolue à l'ART** (délivrance des autorisations pour les réseaux indépendants, attribution des fréquences pour tous les réseaux, contrôle du respect par les opérateurs de leurs obligations et sanction des manquements, attribution des ressources en fréquences et en numérotation, établissement de la liste des opérateurs puissants qui sont soumis à des obligations particulières sur les marchés pertinents considérés, approbation préalable du catalogue d'interconnexion que les opérateurs puissants doivent publier...). Mais la loi a organisé **un partage des rôles pour l'exercice de certaines compétences significatives**, essentiellement l'homologation des tarifs de détail pour le service universel des télécommunications et les services pour lesquels il n'existe pas de concurrence

¹ Voir le Journal officiel des débats du 10 mai 1996.

(effectuée par le ministre après instruction par l'ART), la constatation par le ministre du coût du service universel à partir de la proposition de l'ART, enfin l'homologation par le ministre des décisions de nature réglementaire prises par l'Autorité dans les matières techniques mentionnées à l'article L.36-6 du code des postes et télécommunications.

La discussion des articles du projet de loi créant l'ART et définissant ses pouvoirs n'en donna pas moins lieu à une franche opposition de la part des parlementaires de la minorité de l'époque.

Ainsi, les députés du groupe socialiste en charge du dossier déposèrent-ils des amendements de suppression des dispositions portant création de l'ART, tandis que les orateurs de divers groupes de l'opposition¹ soit adoptaient une démarche similaire, soit critiquaient fermement, dans leurs interventions orales et motions de procédure, l'instauration d'une autorité indépendante.

b) « L'épée de Damoclès » du rapport Delebarre

Après avoir refusé la perspective d'une ouverture partielle du capital de France Télécom pendant la campagne des législatives de 1997, Lionel Jospin, devenu Premier ministre, confia à Michel Delebarre, ancien ministre et député socialiste du Nord, une mission de « *réflexion approfondie* » sur France Télécom. Celle-ci devait ouvrir la voie, en octobre 1997, à la mise sur le marché d'une première tranche du capital de France Télécom, avec quelques mois de retard seulement par rapport au calendrier programmé par le précédent Gouvernement. En revanche, sur la question du rôle et des pouvoirs de l'ART, le rapport Delebarre, remis en septembre 1997, s'éloigne considérablement de la réforme engagée par Alain Juppé et François Fillon.

Ce rapport se demande ainsi si le Parlement et le Gouvernement avaient été assez clairs sur les « *règles générales* » qui devraient « *encadrer* » le travail de l'ART. Mettant en avant « *le danger de la technicisation du débat de réglementation* », le rapport Delebarre estime « *qu'il suffit de parcourir les avis les plus récents de l'ART pour être convaincu d'une dérive quasi inévitable, compte tenu du domaine couvert par les télécommunications et de la précision à apporter dans certains avis ou règlements* ».

Et de conclure : « *Afin de limiter la dérive technicienne, l'ART doit se trouver dans l'obligation d'une relation plus étroite avec le Parlement afin de respecter des règles fondamentales de transparence, de débats... avant toute décision essentielle* ».

¹ Mme Ségolène Royal, MM. Jean-Claude Gayssot et Georges Sarre, notamment.

Ces critiques n'étaient toutefois pas assorties de propositions précises quant à la réforme souhaitée de l'ART, le texte du rapport se contentant d'indiquer « *qu'afin d'identifier le plus rapidement possible le contenu d'une modification éventuelle* » [...] « *il serait utile qu'un travail précis de comparaison entre les rôles, pouvoirs et moyens des « autorités administratives indépendantes » comparables au USA, en Grande-Bretagne, en Allemagne et en France soit effectué.* »

A la connaissance de notre rapporteur, le Gouvernement, qui avait, lors de la conférence de presse tenue à Bercy le 8 septembre 1997, repris à son compte les conclusions du rapport Delebarre, y compris sur ce point, n'a pourtant **jamais sérieusement lancé le travail préparatoire de refonte de la législation qu'aurait exigé une réforme**. Dans ce domaine, les ministres de tutelle ne sont guère allés au-delà des déclarations d'intention, le communiqué de presse du 8 septembre 1997 indiquant seulement qu'une « *clarification des responsabilités* » était nécessaire et que le système de régulation spécifique mis en place en 1996, s'appuyant sur une autorité dotée de pouvoirs propres « *sera amélioré en clarifiant les rôles respectifs du Parlement, du Gouvernement et de l'autorité indépendante* ».

Au contraire, le Gouvernement issu des urnes en 1997, a dupliqué, en 2000, le modèle de l'ART à sa petite sœur du secteur de l'électricité, la Commission des régulation de l'Electricité (CRÉ).

2. ...à la consécration

a) Un modèle de régulation asymétrique appliqué à d'autres secteurs

❶ Une doctrine peu à peu constituée

Le débat sur la création des autorités administratives indépendantes n'est pas né avec l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications. Il est bien antérieur et a alimenté la doctrine¹ depuis près de vingt ans.

Les autorités administratives indépendantes se sont créées dans un contexte de débat doctrinal intense, nourri par les expériences étrangères conduites antérieurement ou parallèlement, notamment aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, au Canada ou en Italie.

¹ Le Conseil d'Etat, par exemple, a consacré aux autorités administratives indépendantes ses rapports publiés en 1983 et en 2001.

Comme le souligne le récent rapport du Conseil d'Etat, consacré à cette question, le débat s'est focalisé sur deux volets : l'un, dépassant très largement le cadre national, portant sur la régulation des activités économiques et sociales dans une économie de marché et sur le **rôle de l'Etat dans cette régulation** ; l'autre, de caractère plus spécifiquement français, et de contenu plus juridique, portant sur la possibilité d'insérer dans notre système institutionnel **des autorités administratives agissant au nom de l'Etat sans être subordonnées au Gouvernement**.

Le premier débat, relatif à la régulation des activités économiques dans une économie de marché et au rôle de l'Etat dans cette régulation, est le corollaire d'un certain désengagement de l'Etat, fruit d'une volonté de « démonopolisation » mise en œuvre depuis les années 1980, en France, comme dans toute l'Europe, selon un mouvement continu, qui culmine avec l'ouverture à la concurrence d'activités jusque-là monopolistiques parce que dominées par le concept de service public national, comme les télécommunications ou la production et la distribution de l'électricité.

Ce mouvement d'ouverture des monopoles a fait naître un besoin d'instauration de nouveaux mécanismes, dits de « régulation », souvent confiés à des autorités distinctes de l'Etat et permettant d'apporter des garanties essentielles (suivant les cas, pluralisme, organisation de services pour toute la population, transparence...) au fonctionnement d'un marché, tout en assurant avec pragmatisme et réactivité l'adaptation du cadre réglementaire aux évolutions de ce marché.

La doctrine définit ce modèle de régulation, comme « *un ensemble de techniques articulées entre elles pour organiser ou maintenir des équilibres économiques dans des secteurs qui n'ont pas, pour l'instant ou par leur nature, la force et les ressources de les produire eux-mêmes*¹. »

Elle insiste sur le fait que le **pragmatisme et l'efficacité guident la fonction de régulation** : « *un des attraits du système de régulation aux mains d'un régulateur autonome est le souci d'effectivité. On attend, en effet, de la régulation qu'elle assure en continu l'interactivité entre le droit et le fait. Ce qui veut dire qu'il appartient à l'autorité de régulation de faire évoluer en permanence la règle qu'elle applique pour mieux suivre l'évolution de comportements sur le terrain ou l'inventivité des opérateurs, et qu'elle doit parallèlement mettre fin en permanence aux comportements déviants ou susceptibles d'affecter les équilibres du système et plus encore, si possible, les prévenir* ». ²

La création de l'ART a permis de franchir une étape supplémentaire dans l'acclimatation, dans la tradition juridique française, de ce système de « régulation ». Plus spécifiquement, elle représente un modèle en matière de régulation « asymétrique », c'est-à-dire de régulation spécifique à un secteur, se superposant au droit commun de la concurrence, appliquée à un ancien monopole, où la position dominante d'un opérateur risque d'étouffer toute éclosion de la concurrence.

¹ Marie-Anne Frison-Roche « La victoire du citoyen client ». *Sociétal*. n° 30, page 49.

² Rapport 2001 du Conseil d'Etat, page 280.

② Un modèle dupliqué

● D'ailleurs, la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, en créant la Commission de régulation de l'électricité (CRÉ), s'est très directement inspirée du modèle de l'ART, qu'il s'agisse de sa composition¹, des garanties d'indépendance de ses membres² ou de ses pouvoirs : règlement des différends, pouvoir de sanction, approbation des tarifs de raccordement au réseau de transport d'électricité, pouvoir réglementaire d'application... **Réciproquement, votre rapporteur estime que certaines lacunes dans le statut des membres du collège de l'ART³ devraient désormais être alignées sur le statut des membres de la CRÉ.**

Lors de la discussion de cette loi, de nombreux ajouts du Sénat, proposés par son rapporteur notre collègue Henri Revol, ont d'ailleurs été conservés dans le texte promulgué, qui renforcent encore la similitude entre l'ART et la CRÉ, preuve s'il en était besoin de l'émergence d'un consensus sur ce sujet hier conflictuel.

Malgré les contestations du début de la législature, l'ART se trouve ainsi pleinement légitimée.

Soulignons également que l'ART a su construire sa crédibilité tant auprès des acteurs du secteur que dans ses relations avec d'autres institutions (le Conseil de la concurrence notamment), voire avec des juridictions (Cour d'appel de Paris) auxquelles ses décisions sont susceptibles d'être déférées. En outre, après s'être, dans un premier temps, semble-t-il par souci excessif de neutralité, quelque peu isolée du Parlement, elle a su contribuer à son information et entendre les préoccupations exprimées dans l'une ou l'autre chambre.

Votre Commission et votre groupe d'étude se félicitent de la greffe, dans le paysage institutionnel français, de ce modèle de régulation original qui paraît plus équilibré que celui adopté dans d'autres pays de l'Union européenne.

● Les pouvoirs respectifs des gouvernements et des régulateurs indépendants se répartissent, en effet, de manière très différente dans les autres pays de l'Union européenne. En dépit d'une base commune, constituée par l'ensemble des textes communautaires actuellement applicables, la transposition qui a pu en être faite, dans les différents Etats membres, oscille,

¹ A l'exception notable de l'association à ses délibérations d'un commissaire du Gouvernement, il est vrai justifié par le choix stratégique français de l'électronucléaire.

² Incompatibilités, inamovibilité, non renouvellement.

³ S'agissant notamment du régime de retraite des membres de l'ART anciens fonctionnaires.

en effet, entre un dessaisissement presque complet des instances gouvernementales au profit du régulateur et un rattachement direct du régulateur au ministre compétent. Le Portugal ou la Finlande illustrent le premier cas, la Belgique le second.

Au cours des entretiens tenus par votre rapporteur avec différents acteurs du secteur, plusieurs observateurs ont fait valoir le **caractère « tempéré » de la régulation française en matière de télécommunications**, par opposition avec des systèmes plus tranchés. Plusieurs personnes ont ainsi cité des décisions de l'OFTEL anglais ou du régulateur néerlandais, l'OPTA, parmi les causes des difficultés actuellement rencontrées par les opérateurs BT et KPN. Interrogée par votre rapporteur, la mission économique de la France aux Pays-Bas a fourni des éléments permettant de corroborer cette analyse.

Il en ressort que l'autorité de régulation néerlandaise s'est montrée particulièrement vigilante, lors de l'ouverture du marché, pour éviter tous abus de position dominante par l'opérateur historique. L'OPTA a ainsi imposé à KPN plusieurs mesures entraînant des coûts supplémentaires ou des manques à gagner importants :

- portabilité effective des numéros depuis le 1er avril 1999 ;
- révision du plafond tarifaire basé sur les appels nationaux jugés trop onéreux par l'OPTA ;
- obligation d'accès des autres opérateurs à son réseau fixe, à des tarifs inférieurs à ceux proposés aux abonnés de KPN ;
- obligation de partage des sites d'antennes avec les concurrents en téléphonie mobile.

En outre, les audits périodiques d'évaluation de l'OPTA mesurent son efficacité par la perte de parts de marché de KPN sur son marché domestique.

Ce modèle n'est pas celui, plus nuancé, institué en France par la loi du 26 juillet 1996.

b) Une instance désormais reconnue

Parmi les nombreux acteurs interrogés par votre rapporteur, bien peu réclament une remise en cause autre que marginale (et d'ailleurs parfois dans le sens d'un renforcement) des pouvoirs de l'ART.

● Bien sûr, certaines personnes interrogées par votre rapporteur sont restées, depuis l'instauration de l'ART, hostiles à ce type de régulation. Ainsi, par exemple, le syndicat CGT-PTT estime-t-il que :

« La composition de l'ART est à revoir, tout comme ses finalités : représentativité d'élus, d'usagers, d'associations, de représentants d'entreprises et d'organisations professionnelles, de personnes qualifiées... »

« Son rôle serait d'évaluer, de répondre aux attentes de la société, indépendamment des marchés boursiers ou des contraintes budgétaires. A ce sujet, nous demandons une révision de la Directive européenne concernant les organismes de régulation. »

Mais en ce qui concerne les représentants des entreprises soumises à la régulation, personne ne conteste la légitimité de l'ART.

Dans sa réponse écrite au questionnaire de votre rapporteur, France Télécom indique que *« la répartition actuelle des pouvoirs entre l'ART et le Gouvernement, telle que voulue par le législateur en 1996, paraît satisfaisante »*, même si, lors de son audition¹ devant la Commission des Affaires économiques, M. Michel Bon a souhaité que le secteur des télécommunications soit progressivement soumis au droit commun de la concurrence, une régulation spécifique ne demeurant, à son sens, nécessaire que pour les questions les plus techniques (comme l'interconnexion).

De leur côté, les associations d'opérateurs réclament toutes un renforcement de l'ART et de ses pouvoirs.

● **L'AFORS¹** Télécom insiste particulièrement sur l'indépendance de l'ART et le renforcement de ses pouvoirs et de l'effectivité de ses décisions.

POSITION DE L'AFORST SUR LE MODÈLE FRANÇAIS DE RÉGULATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Un certain nombre de missions réglementaires sont partagées en France entre un régulateur indépendant, l'ART, et le Ministère chargé des télécommunications, également autorité de tutelle de l'opérateur historique, France Télécom.

L'AFORS Télécom souhaite souligner la nécessité de séparer complètement les fonctions d'actionnaire de l'opérateur historique et d'autorité réglementaire.

S'agissant de l'ART, il convient :

– **de renforcer de manière générale les pouvoirs de l'ART** dans les domaines qui sont les siens ; ainsi une régulation forte est indispensable dans les domaines propres aux télécommunications, comprenant notamment les conséquences de la position de dominance initiale de l'opérateur historique, les conditions de l'interopérabilité entre opérateurs et la gestion des ressources rares ; en revanche, les sujets qui ne relèvent pas de ces spécificités doivent rester du droit commun de la concurrence ;

– **d'assurer l'efficacité des décisions prises** en vertu des pouvoirs qui doivent être ceux de l'ART en matière d'investigation, de décision et de sanctions afin qu'ils puissent s'imposer à tous, y compris à l'opérateur historique.

¹ *Compte rendu en annexe du présent rapport.*

● **L'association des fournisseurs d'accès à Internet (AFA)** souhaite elle aussi un renforcement des pouvoirs de l'ART, particulièrement pour la mise en œuvre de ses décisions, ainsi qu'une clarification des rôles entre le Gouvernement et l'ART.

« L'actuelle répartition des pouvoirs entre l'ART et le gouvernement n'est pas satisfaisante. En principe, le gouvernement réglemente, et l'ART régule à partir des règles définies par le parlement et par le gouvernement. Ce dernier, du fait de son rôle d'actionnaire majoritaire de France Télécom, peut se trouver dans la position difficile où, en réglementant ou en ne réglementant pas (par exemple par une transposition tardive voire insatisfaisante de directives européennes), il joue de facto un rôle de régulation.

« L'AFA est donc attachée à ce que chacun puisse jouer pleinement et exactement son rôle, et soutiendra toute initiative permettant d'éviter au gouvernement de se retrouver en position de régulateur.

« Dans l'immédiat, outre le maintien des pouvoirs d'homologation a priori des tarifs d'interconnexion de France Télécom, l'AFA est favorable à ce que l'ART dispose de pouvoirs d'astreinte, comme la plupart de ses homologues européens, afin que ses décisions soient respectées par les opérateurs auxquels elles s'appliquent. »

● Au rebours de ces propositions, le **secrétariat d'Etat à l'industrie** propose, dans sa réponse écrite à votre rapporteur, de « *mettre à l'étude la création d'un commissaire du Gouvernement* » auprès de l'ART. Cette solution avait été rejetée dès 1996 car elle altère la collégialité de l'organisme et institue des doutes sur son indispensable indépendance. Rappelons, en outre que, dans le modèle de régulation français, le Gouvernement n'est pas dénué de leviers d'action pour impulser la politique industrielle qu'il souhaite, sans qu'il soit besoin d'instituer, dans le secteur des télécommunications, une quelconque tutelle sur l'ART.

● Les câblo-opérateurs réunis au sein de **l'AFORM**² soulignent l'efficacité de la procédure d'arbitrage mise en œuvre par l'ART : « *Le pouvoir d'arbitrage concédé à l'ART, conformément aux articles L-36 et suivants du Code des Postes et des Télécommunications, lui permet de tenir efficacement son rôle de régulateur au sein du marché et ses décisions*

¹ Association française des opérateurs de réseaux et de services, regroupant les opérateurs privés de télécommunications.

² Association française des opérateurs de réseaux multiservices.

régulières d'arbitrage constituent aujourd'hui un corpus incontournable de règles fixant les relations entre opérateurs. Par ailleurs les conditions de mise en oeuvre de la procédure d'arbitrage ainsi que les critères d'éligibilité aux mesures conservatoires constituent pour les nouveaux entrants un dispositif efficace dans le règlement de différends. Enfin, les délais fixés par décret concernant les décisions d'arbitrage sont acceptables et compatibles avec la vie d'une entreprise ».

Très peu de personnes sollicitées par votre rapporteur se sont montrées favorables à la création d'un régulateur européen, ou à une fusion entre le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et l'ART, préférant le maintien de l'ART dans sa forme actuelle.

II. LA FRANCE DANS L'ENSEMBLE EUROPÉEN : DES PERFORMANCES MOYENNES

Quatre ans après l'ouverture à la concurrence en Europe, comment se situe la France dans l'ensemble des Etats membres ?

En d'autres termes, la loi de 1996, qui transposait les directives européennes et mettait en place un cadre que le Gouvernement de l'époque voulait équilibré, a-t-elle été appliquée par la majorité élue en 1997 avec plus ou moins de zèle que nos voisins européens ont mis à faire entrer en vigueur chez eux les décisions communautaires ?

France Télécom a-t-il été privilégié, au détriment du développement du secteur, par un Gouvernement moins convaincu que celui de 1996 des bienfaits de la concurrence ?

A ces questions, les réponses sont particulièrement partagées. Ainsi France Télécom et la plupart des organisations syndicales rencontrées par votre rapporteur estiment que l'ouverture à la concurrence a été brutale et rapide et jugent que ni l'ART ni le Gouvernement n'ont épargné l'opérateur historique. S'agissant du dégroupage¹ de la boucle locale, le président de France Télécom a coutume d'employer une métaphore qui illustre quel choc culturel il représente pour les salariés de l'entreprise : le dégroupage, c'est comme être obligé d'inviter à domicile son pire ennemi pour qu'il puisse devenir l'amant de sa propre femme !

A l'inverse, les opérateurs concurrents dénoncent la lenteur de mise en oeuvre de certaines réglementations, l'ineffectivité des décisions du régulateur, particulièrement pour le dégroupage, voire les manœuvres

¹ Permettant l'utilisation des derniers mètres du réseau téléphonique de France Télécom par ses concurrents, pour permettre un accès à l'abonné. Voir lexique joint en annexe.

dilatoires de l'opérateur historique, à qui les retards profitent, soit pour freiner l'hémorragie potentielle de ses clients vers la concurrence, soit pour prendre des positions décisives sur les nouveaux marchés. Nombre d'anecdotes ont ainsi été rapportées à votre rapporteur, France Télécom prétextant ne pas connaître l'adresse d'un de ses concurrents (...éditeur d'annuaire !) pour ne pas lui retourner une réponse attendue, ou encore maintes péripéties burlesques s'agissant de la colocalisation des infrastructures des concurrents dans les centraux téléphoniques de France Télécom.

Dans une récente interview au journal *La Tribune*¹, le Secrétaire d'Etat à l'industrie avouait lui même qu'alors que sa plus grande satisfaction comme ministre des télécommunications depuis 1997 avait été la réussite de l'ouverture à la concurrence, son principal regret était l'insuffisance de cette concurrence sur la boucle locale.

Plus particulièrement, les points qui concentrent les critiques des concurrents sont :

- la lenteur de la mise en œuvre du dégroupage de la boucle locale ;
- le prix (jugé élevé) des liaisons louées² ;
- le prix de l'interconnexion forfaitaire à la capacité (jugé trop élevé pour permettre le développement d'offres « illimitées » de connexions à Internet).

A tel point que certains concurrents n'hésitent pas à comparer la France à un « *pays exotique* » en matière de concurrence, voire à remettre en cause la viabilité économique intrinsèque de la concurrence dans de telles conditions, contrairement à d'autres pays comme ceux de l'Europe du Nord, le Royaume-Uni ou l'Allemagne.

Une telle divergence d'analyse est pour le moins troublante.

Pour essayer d'atteindre le plus possible à l'objectivité, votre rapporteur a souhaité faire une analyse comparative du degré concurrentiel des marchés français, anglais et allemand, à partir de deux regards « neutres », d'experts :

- celui de la Commission européenne, dans son septième rapport sur la libéralisation des télécommunications, publié en novembre 2001 ;

- celui d'un expert privé, l'IDATE¹, qui a réalisé, à la demande du Sénat, une analyse indépendante en la matière.

¹ *La Tribune* du 18 janvier 2002 page 17

² NB : L'ART vient d'imposer une diminution de ces prix et leur orientation sur les coûts, en les incluant dans le catalogue d'interconnexion de France Télécom, ce qui devrait limiter, à l'avenir, les griefs des concurrents

A. L'ANALYSE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

1. D'indiscutables lacunes françaises...

Dans son septième rapport sur la mise en œuvre de la réglementation des télécommunications, et plus précisément dans sa monographie consacrée à la France², la Commission européenne -thuriféraire connu du développement de la concurrence- met certes en avant plusieurs lacunes spécifiquement françaises :

– en dépit des efforts de l'ART, seul 1 % de la population française a le choix, en 2000, de son fournisseur pour les communications locales ;

– la plupart de la croissance des accès à Internet à haut débit est le fait de l'opérateur historique France Télécom (déploiement de son offre ADSL³) ; ce dernier ayant mené, d'après la Commission, un combat « *d'arrière garde* » contre la modification de ses tarifs ADSL « *de gros* » à destination de ses concurrents ;

– même si l'ART a, en 2000, entamé, au sens de la Commission, une action volontariste pour l'interconnexion et le dégroupage, la Commission regrette le nombre élevé de recours contre ses décisions (le temps profitant à l'opérateur historique) et le manque de pouvoir de l'ART pour faire appliquer ses décisions ;

– le catalogue d'interconnexion 2002 de France Télécom, regroupant la plupart de ses tarifs pour ses concurrents, n'a pu être publié dans les mêmes délais que l'année précédente ;

– les tarifs et conditions de fourniture de certaines liaisons louées poseraient des problèmes aux nouveaux entrants ;

– les nouveaux entrants se plaignent de la lenteur de mise en œuvre du dégroupage de la boucle locale, qu'il s'agisse des tarifs ou des conditions techniques de raccordement.

L'ineffectivité du dégroupage de la boucle locale est pointé par les nouveaux entrants comme un point noir de la situation française. La

¹ Institut de l'audiovisuel et des télécommunications.

² Annexe 3.6 pages 183 et suivantes.

³ Asynchronous digital subscriber line, technique de raccordement à haut débit sur le réseau téléphonique traditionnel.

Commission déplore que, des 39 opérateurs engagés dans des expérimentations en 2000, seuls neuf étaient potentiellement candidats mi 2001, cinq seulement décidant de signer fin 2001 la convention proposée par France Télécom. La Commission retrace le véritable feuilleton de ce dossier, toujours près du point mort, alors que le Gouvernement français se targuait, en septembre 2000, d'être, en la matière, un pionnier européen !

Les griefs de la Commission sont donc loin d'être inexistant¹ et recouvrent largement les opinions exprimées à votre rapporteur par les opérateurs privés.

Toutefois, la France n'est pas isolée dans ce cas. Dans l'analyse comparative de la Commission, elle apparaît même comme un élève tout à fait moyen de la classe européenne.

2. ...largement même si inégalement partagées par les autres Etats membres

Les reproches que la Commission adresse à la France sont en réalité largement partagés -avec des nuances pour certains autres Etats membres- par l'ensemble de la classe européenne. La Commission indique ainsi que l'érosion moyenne des parts de marché pour les ventes de détail des opérateurs historiques s'élève à environ 10 % de parts de marché en moyenne pour les communications locales, environ 20 % pour les marchés des communications interurbaines et autour de 30 % pour ceux des communications internationales.

Ces chiffres montrent, partout en Europe, la dominance des anciens monopoles.

Autour de cette moyenne communautaire, la part de marché des opérateurs historiques dans les revenus des ventes au détail tirés des **communications internationales** est inférieure à 50 % dans un Etat membre (le Royaume-Uni), elle avoisine 60 % dans trois Etats membres (l'Allemagne, l'Italie et la Suède) et se situe entre 70 % et 75 % dans trois autres (la France, l'Irlande et les Pays-Bas). La Commission juge que la baisse de la part de marché a été particulièrement remarquable dans des pays comme l'Allemagne, la France, l'Italie et les Pays-Bas, qui ont libéralisé leurs marchés le 1^{er} janvier 1998, et l'Irlande, qui a ouvert le sien presque un an plus tard. La diminution des parts de marché est également sensible sur le marché des **communications locales** (ainsi, les opérateurs historiques détiennent environ

¹ D'ailleurs la France a été mise en demeure par la Commission, en mars 2002, pour non application du règlement européen sur le dégroupage, ainsi que quatre autres Etats membres.

70 % du marché en Allemagne et au Royaume-Uni, pour les ventes au détail) même si les opérateurs historiques continuent à détenir entre 90 % et 100 % du marché dans dix Etats membres au moins, dont la France, qui est donc loin d'être un cas isolé !

Il est vrai que, toujours pour les communications locales, la Commission relève que six Etats membres (le Danemark, l'Irlande, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni) indiquent que l'ensemble de leur population peut choisir entre plus de cinq nouveaux fournisseurs, alors qu'en Espagne et au Luxembourg, le choix n'est possible qu'entre trois à cinq opérateurs et que dans d'autres Etats membres, cette possibilité de choisir entre trois à cinq opérateurs n'est offerte qu'à une partie des citoyens (85 % de la population en bénéficie en Italie, 40 % de la population en Belgique, et 22 % en Allemagne). Enfin, déplore la Commission, seule 1 % de la population française peut effectivement choisir de ne pas faire acheminer ses communications locales par l'opérateur historique.

Parmi les principaux goulets d'étranglement pour l'installation de la concurrence, l'inefficience de certaines **procédures de recours aux autorités réglementaires nationales** pour la mise en œuvre du dégroupage est pointée du doigt dans presque tous les Etats membres. En outre, si l'Italie, l'Espagne et l'Autriche sont citées au rang des systèmes de régulation suscitant les préoccupations de la Commission, la France ne figure pas dans cette liste, même si la lenteur des procédures en France est suspectée d'altérer l'exécution des décisions des autorités réglementaires.

D'après la Commission, **la mise en œuvre du dégroupage de la boucle locale**, dans toute l'Union européenne, n'a pas abouti, et de loin, aux résultats espérés. La Commission constate *« des offres de dégroupage ont été publiées dans tous les Etats membres, mais ces offres ne couvrent pas l'accès partagé¹ en Allemagne, en Grèce, en Italie, au Luxembourg et au Portugal. Des accords de dégroupage complet ont été conclus dans dix Etats membres et concernent plus de deux cent opérateurs, dont la moitié en Allemagne, où le dégroupage est obligatoire en vertu de la législation nationale depuis 1998. Le nombre de lignes effectivement dégroupées varie considérablement d'un Etat membre à l'autre. Aucune ligne n'a été dégroupée en Irlande et au Luxembourg. A l'heure actuelle, l'accès partagé n'est opérationnel qu'en Belgique, au Danemark, en Finlande et en Suède, bien que le nombre de lignes soit limité à quelques centaines. Des essais sont en cours en France. »*

La Commission en conclut : « le rythme de mise en œuvre du nouveau règlement n'est pas, de manière générale, satisfaisant et devrait être accéléré ».

D'ailleurs des procédures d'infraction ont été ouvertes par la Commission pour non mise en œuvre du règlement communautaire relatif au dégroupage de la boucle locale. La première vague de mises en demeure, en décembre 2001, a concerné la Grèce, le Portugal et l'Allemagne, sur le point spécifique de la mise en place d'un accès partagé à la boucle locale. La

¹ Voir annexe lexicale à la fin du présent rapport.

deuxième vague, en mars 2002, concerne non seulement la France mais quatre autres Etats membres, l'Allemagne, les Pays Bas, l'Irlande et le Portugal, la Commission jugeant insuffisamment détaillées les offres de référence des opérateurs historiques, notamment en matière de « *sous boucles locales* ». Les Etats concernés ont deux mois pour répondre à la demande d'information de la Commission, qui pourra ensuite, au vu de ses réponses, décider de poursuivre la procédure contentieuse ou d'y mettre un terme.

TABLEAU DE BORD EUROPÉEN DU DÉGROUPEMENT
Situation au 31 octobre 2001

	Offre de référence Dégrouper complet	Offre de référence Accès partagé	Lignes d'abonnés de l'opérateur historique (millions)	Lignes complètement dégrouperées	Lignes à accès partagé	Lignes DSL de détail de l'opérateur historique	Lignes DSL de gros fournies par l'opérateur historique
Belgique	Oui	Oui	5,0	50	24	140 000	n.d.
Danemark	Oui	Oui	2,8	40 000	0	45 000	0
Allemagne	Oui	Non	39,6	549 167	0	1 200 000	n.d.
Grèce	Oui	Non	5,6	76	0	0	0
Espagne	Oui	Oui	17,9	7	0	158 345	n.d.
France	Oui	Oui	34,0	20	0	257 000	n.d.
Irlande	Oui	Oui	1,6	0	0	0	0
Italie	Oui	Non	27,2	1 000	0	165 000	135 000
Luxembourg	Oui	Non	0,3	0	0	1 000	0
Pays-Bas	Oui	Oui	9,9	6 650	350	125 000	n.a.
Autriche	Oui	Oui	3,2	2 900	0	60 800	8 000
Portugal	Oui	Non	4,3	30	0	1 000	0
Finlande	Oui	Oui	2,8	40 000	500-1 000	35 000	0
Suède	Oui	Oui	6,0	1 605	160	134 000	38 000
Royaume-Uni	Oui	Oui	35,0	137	0	54 000	45 000

n.d. : non disponible

Source : Commission européenne

Partout en Europe, l'absence de dégroupement ne permet pas à la concurrence de se développer sur **le segment de l'ADSL**. Ainsi la Commission relève-t-elle que dans deux Etats membres seulement (Danemark et Royaume-Uni) le nombre des lignes d'accès à haut débit détenues par les nouveaux arrivants est comparable à celui des lignes d'accès de détail appartenant à l'opérateur historique. Dans sept Etats membres en revanche, (Belgique, Allemagne -où les nouveaux arrivants reprochent à l'opérateur historique de proposer le service à perte- France, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Suède), l'opérateur en place (et parfois aussi ses filiales) détient toutes ou presque toutes les lignes d'accès à haute débit DSL. La Commission en conclut, en relativisant ainsi l'avance allemande pour le dégroupement : « *Ce « first mover advantage » (avantage que confère l'initiative) est démultiplié lorsque l'accès partagé à la boucle locale n'est pas proposé. En Allemagne, l'opérateur historique compte 1,2 million d'abonnés à son service à haut débit à la mi-2001 et vise un million de connexions supplémentaires d'ici à la fin de 2001, mais il ne propose ni services DSL de gros ni accès partagé à ses concurrents* ».

D'ailleurs, l'association européenne ECTA¹, regroupant les opérateurs de télécommunications nouveaux entrants, fait le même diagnostic puisqu'en publiant, le 11 février 2002, son tableau de bord du dégroupage² européen, elle relève que **moins de 0,01 % des lignes des opérateurs historiques européens ont été dégroupées à de nouveaux entrants** dans l'ensemble de l'Europe et constate que sur les 4,1 millions de lignes DSL en Europe, seules 3 % sont fournies par des opérateurs alternatifs aux anciens monopoles.

Même pour la question des tarifs de certaines liaisons louées de faible distance, la France n'est pas seule (quatre Etats membres sont épinglés) à être accusée par la Commission de pratiquer des tarifs situés au-dessus des plafonds européens.

L'impression qui se dégage de la lecture du rapport de la Commission est celle d'une France élève moyen de la classe européenne, certes pas pionnière de la libéralisation, comme pour certains segments de marché le Royaume-Uni ou les Scandinaves -qui s'en étonnerait?-, mais en tous cas nullement « lanterne rouge » de l'Union européenne.

B. LA FRANCE PLUS PROCHE DE L'ALLEMAGNE QUE DU ROYAUME-UNI D'APRÈS L'IDATE

A la demande du Sénat, l'IDATE a réalisé une analyse de l'intensité concurrentielle, segment de marché par segment de marché, en France, en Allemagne et au Royaume-Uni.

Le but poursuivi par votre rapporteur était de disposer d'éléments de source objective pour déceler si, réellement, on pouvait parler d' « *exotisme* » français en matière d'ouverture à la concurrence des télécommunications.

Sans reproduire ici intégralement les résultats de cette étude, qui figure en annexe du présent rapport, on peut toutefois en tirer trois principaux enseignements :

– si le marché français reste, sur certains points, un peu plus dominé par son opérateur historique que le marché allemand et se révèle moins ouvert que le marché britannique, ce constat n'est pas uniforme, certains segments du marché national étant déjà parfaitement concurrentiels ;

¹ *European competitive telecommunications association.*

² *Disponible sur www.ectportal.com*

– la France n’est pas complètement « hors des clous » par rapport à ses deux grands voisins souvent cités comme modèles dans l’ensemble européen pour l’ouverture à la concurrence ;

– les principales difficultés rencontrées en France (dégroupage, concurrence sur la boucle locale...) se retrouvent au Royaume-Uni et en Allemagne.

1. Une dominance plus prononcée de l’opérateur historique français

Sur les sept critères de « dominance » de l’opérateur historique sur son marché domestique figurant dans le tableau ci-dessous, le poids relatif de l’opérateur français est supérieur à ses homologues allemand et britannique dans quatre cas (appels longue distance et internationaux, appels vers les mobiles, appels depuis les mobiles).

PARTS DE MARCHÉ EN VOLUME DE L’OPÉRATEUR HISTORIQUE SUR SON MARCHÉ DOMESTIQUE

	1999	2000	2001
① Appels locaux			
<i>Allemagne</i>	98 %	96,9 %	n.c.
<i>France</i>	n.c.	91,5 %	n.c.
<i>Royaume-Uni</i>	76,8 %	72,2 %	68,6 %
② Appels longue distance			
<i>Allemagne</i>	66 %	60 %	n.c.
<i>France</i>	80,7 %	72,2 %	64,6 %
<i>Royaume-Uni</i>	65,6 %	58,9 %	58,6 %
③ Appels internationaux			
<i>Allemagne</i>	56 %	46 %	n.c.
<i>France</i>	n.c.	67,8 %	n.c.
<i>Royaume-Uni</i>	52,4 %	48,4 %	44,6 %
④ Appels vers les mobiles			
<i>Allemagne</i>	77 %	71 %	n.c.
<i>France</i>	n.c.	90,7 %	n.c.
<i>Royaume-Uni</i>	66,7 %	64,7 %	61,7 %
⑤ Téléphonie mobile			
<i>Allemagne (T-Mobil)</i>	39 %	39 %	41 %
<i>France (Orange)</i>	49 %	49 %	48 %
<i>Royaume-Uni (Cellnet)</i>	29 %	25,6 %	23,9 %
⑥ Accès à Internet (part de marché de l’opérateur historique sur l’accès commuté)			
<i>Allemagne</i>	-	-	43 %
<i>France</i>	-	-	35 %
<i>Royaume-Uni</i>	-	-	15 %
⑦ ADSL (part de marché)			
<i>Allemagne</i>	-	-	95 %
<i>France</i>	-	-	>90 %
<i>Royaume-Uni</i>	--	-	>95 %

Source : régulateurs et IDATE

En outre, plusieurs personnes entendues par votre rapporteur ont mis en avant un signal, à leurs yeux inquiétant, quant à l'état de la concurrence. Depuis début 2001, on observe en France un ralentissement des pertes de parts de marché de France Télécom sur le marché longue distance. A l'inverse, la présélection du transporteur pour les appels locaux¹, possible depuis début 2002, et permettant à une communication d'être acheminée par un concurrent pour les appels courte distance, devrait logiquement faire descendre les parts de marché de l'opérateur historique français sur les appels locaux.

2. Une situation qui reste globalement comparable à celle de l'Allemagne

a) Des ordres de grandeur identiques

A quelques points près, le degré de concurrence des marchés allemand et français est relativement comparable.

Deutsche Télécom a moins bien résisté pour les appels longue distance et mobiles, mais est mieux placé que son homologue français pour les accès à Internet, par exemple.

Par rapport à la situation française, la vraie exception semble bien être britannique, et non allemande.

b) L'exception anglaise

Le Royaume-Uni ayant été le premier pays en Europe à libéraliser son marché, la concurrence y est plus développée que dans les autres pays, y compris sur les appels locaux, et ceci avant même l'entrée en vigueur du dégroupage de la boucle locale. La libéralisation y a débuté en 1981 et BT (anciennement British Telecom) a été privatisé en 1984. En outre, la détermination du régulateur, l'OFTEL n'est plus à démontrer.

La conséquence de ce processus de libéralisation précoce est un marché qui apparaît actuellement comme **l'un des plus concurrentiels d'Europe**.

En effet, à fin mars 2001, BT ne détenait plus que 67,5 % du marché global de la téléphonie fixe en chiffre d'affaires, n'acheminant plus que 60 % du volume des communications. Le détail par segment de marché (en chiffre d'affaires) donne une part de 68,6 % pour les

¹ Associée à la suppression de la zone locale de tri.

communications locales, 58,6 % pour la longue distance et 44,6 % pour l'international. Globalement sur le marché des entreprises, sa part de marché est tombée en deçà de 50 %, contre encore 67,1 % sur le marché résidentiel. Si la concurrence s'est donc comme partout portée d'abord sur les marchés les plus profitables, le développement rapide de la câblo-téléphonie (avec pour principaux câblo opérateurs NTL et Telewest) a permis aussi d'ouvrir largement le segment local, qui reste relativement épargné ailleurs en Europe. En outre, la perte de parts de marché de BT est régulière au fil des années, quel que soit le segment de marché. Sur le segment des appels internationaux, le plus concurrentiel en téléphonie fixe, BT ne possède plus que 37 % de part de marché. Sa filiale mobile, Cellnet, est deuxième sur le marché britannique derrière Vodafone, avec seulement 24 % du marché. Pour l'accès à Internet, BT n'est que troisième, avec 15 % seulement du marché, contre respectivement 27 % et 18 % pour AOL et Freeserve.

3. Des difficultés partagées

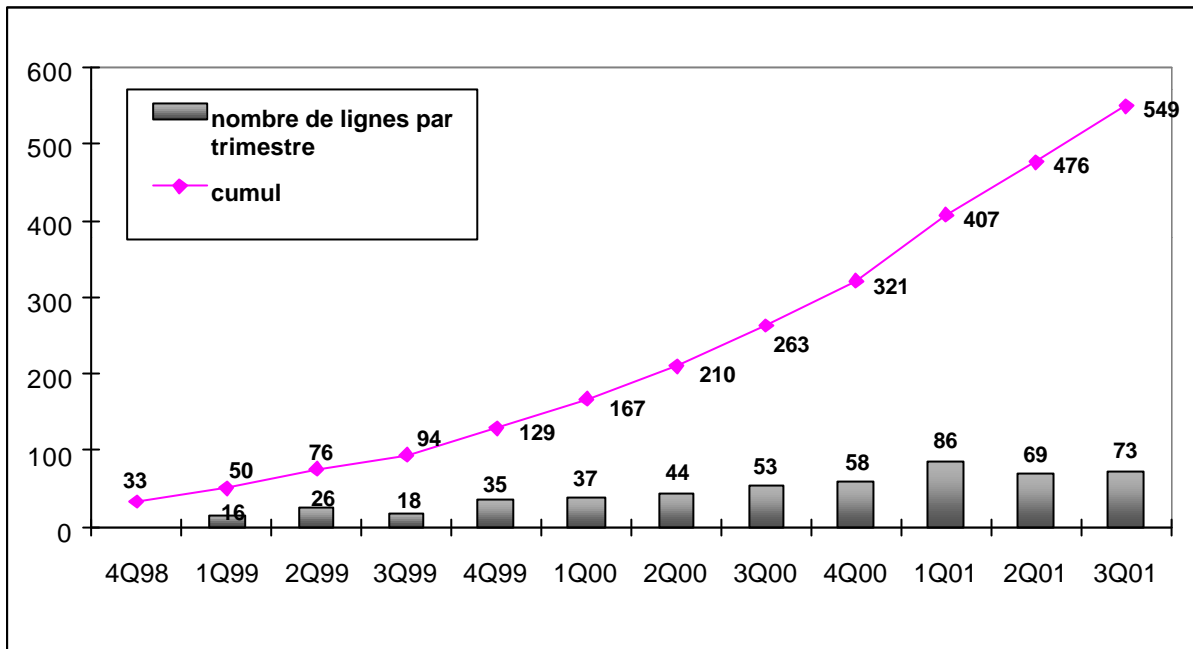
a) Le dégroupage reste marginal sur les trois marchés

Le marché de la boucle locale est, en Allemagne, largement dominé par Deutsche Télécom, où les 52 concurrents de Deutsche Telekom se partageant seulement 3,1 % du trafic local (contre 1,8 % en 1999). L'IDATE indique : « à la fin 2001, ces opérateurs détiennent au total 750.000 lignes téléphoniques en exploitation, **ce qui représente une part de marché en terme de lignes de seulement 1,5%**. La concurrence de l'opérateur historique sur les communications locales est principalement le fait d'opérateurs locaux appelés « City Carriers » qui ont déployé des boucles locales dans 96 villes en Allemagne. En 2000, leur chiffre d'affaires cumulé s'élève à 2 milliards de deutsche mark et leur réseau est composé de 350.000 km de fibre optique ».

Toutefois, l'IDATE estime que cette situation -voisine du cas français- peut évoluer : « maintenant que Deutsche Telekom a vendu tous ses réseaux câblés, il y a de fortes probabilités qu'un surcroît de concurrence sur les communications locales ne vienne du secteur du câble. Une autre source de dynamisme de concurrence sera la présélection pour les appels locaux qui devrait être mise en place en 2002 ».

De plus, malgré une antériorité atypique dans l'ensemble européen en matière de **dégroupage de la boucle locale**, en Allemagne ce dernier « *reste marginal* » d'après l'IDATE, puisqu'il ne concerne qu'à peine plus de 1 % des lignes téléphoniques fixes. Soulignons d'ailleurs que sa mise en œuvre n'a pas été facile et s'est accompagnée de nombreuses décisions et injonctions du régulateur (voir en annexe l'analyse de l'IDATE). En dépit de la précocité du dégroupage, le flux des lignes dégroupées ne subit pas d'accélération massive :

NOMBRE DE LIGNES DÉGROUPEES (EN MILLIERS) EN ALLEMAGNE



Source : RegTP, IDATE.

En outre, ce n'est que suite à une décision judiciaire d'octobre 2001 que Deutsche Telekom s'est vu imposer, à compter de 2002, l'obligation de proposer, à côté du « *dégroupage total* » de la ligne d'abonné (proposé depuis février 1999) une « *offre de gros* » pour les offres RNIS¹ et ADSL (voir en annexe pour la signification de ces termes).

Au Royaume-Uni, si le segment des communications locales est parmi les plus concurrentiels d'Europe², c'est en raison de la présence de cablo-opérateurs puissants, et non à cause de la mise en œuvre -là aussi particulièrement laborieuse- du dégroupage. Car l'histoire de la mise en œuvre du dégroupage de la boucle locale au Royaume-Uni vaut largement le « *feuilleton* » de son entrée en vigueur en France.

Comme cela est détaillé dans l'étude de l'IDATE, les premières consultations du régulateur anglais, l'OFTEL datent de 1998. A l'origine, une quarantaine d'opérateurs et fournisseurs d'accès à Internet ont manifesté leur intention de participer au processus de dégroupage conduit par l'OFTEL, concentrant leurs demandes de colocalisation dans les répartiteurs desservant les zones denses du territoire britannique.

Après des négociations s'apparentant au bras de fer entre l'ART et France Télécom sur la publication des quatre versions de l'offre de référence de l'opérateur, fin octobre 2001, **une dizaine d'opérateurs** britanniques étaient finalement encore impliqués de manière active dans le processus de dégroupage, leur demande de colocalisation portant sur quelque 200 centraux contre 2.100 au lancement. Les conditions financières sur le marché, les modalités pratiques de colocalisation et les charges associées annoncées par BT expliquent pour une large part la désaffection relative que connaît actuellement le processus de dégroupage au Royaume-Uni.

¹ Réseau national à intégration de services.

² BT y possède 68,6 % de parts de marché en valeur au 31 mars 2001.

Au mois de septembre 2001, l'OFTTEL a précisé qu'un peu plus de 100 lignes dégroupées avaient été effectivement connectées sur les 4 sites de test de Battersea, Edimbourg, Belfast et Leads, ce nombre étant évalué à 150 lignes au mois d'octobre.

La situation française n'est guère éloignée de ce tableau.

A la suite d'une consultation publique menée par l'ART en avril 1999, le dégroupage de la boucle locale a été juridiquement instauré en France en septembre 2000, par décret. France Télécom a publié en décembre 2000 une première offre de référence en matière de dégroupage.

Jugée insatisfaisante, cette offre de référence a fait l'objet d'une série de décisions et de mises en demeure de l'ART envers France Télécom au cours des premiers mois de l'année 2001, retardant la mise en œuvre concrète du dégroupage qui devait avoir lieu le 1er janvier 2001, puis débouchant finalement sur la publication par France Télécom d'une nouvelle offre de référence le 16 juillet 2001. L'ART a notamment imposé à France Télécom des prix plafonds en matière de dégroupage pour l'accès total aux lignes dans les répartiteurs de France Télécom et l'accès partagé, afin de favoriser le développement de la concurrence aussi bien sur l'accès Internet que sur la téléphonie locale. Les prix du dégroupage ont été révisés à la baisse en février 2002.

Le dégroupage concret de lignes d'abonnés n'a ainsi démarré qu'en octobre 2001. L'observatoire de mise en œuvre du dégroupage de l'ART fait état de quelques dizaines de lignes dégroupées au 30 octobre 2001, neuf opérateurs ayant commandé des salles de dégroupage. Parmi eux, six ont signé une convention de dégroupage avec France Télécom, leur permettant d'entrer en phase de commercialisation. Il s'agit de T-Systems Siris, Colt, Kaptech, Easynet, FirstMark, et LDCOM (ce dernier au début décembre 2001). Tous visent des services d'accès Internet en ADSL à destination des entreprises, des fournisseurs d'accès ou des opérateurs. A la mi-décembre 2001, seuls Colt, Easynet et FirstMark ont lancé leurs services de dégroupage. Aucun n'a lancé pour l'instant d'offre de téléphonie fixe.

Le processus de colocalisation des opérateurs dans les sites de France Télécom a quant à lui débuté en avril 2001, avec les premières commandes de salles de colocalisation. Les premières livraisons de salles ont eu lieu en juillet 2001. Fin octobre 2001, le tableau de bord de l'ART annonçait 116 salles de colocalisation commandées par des opérateurs dont 83 d'entre elles avaient été livrées aux opérateurs par France Télécom. France Télécom annonce, à la mi-décembre 2001, 376 salles en commande par 9 opérateurs dont 91 livrées. Les opérateurs sont actuellement en phase de déploiement et d'installation de leurs équipements techniques.

L'IDATE estime d'ailleurs que **« la France n'est pas en retard par rapport aux autres pays européens »**.

b) Le segment haut débit « DSL » est sous la coupe de l'opérateur historique

● **En Allemagne**, Deutsche Telecom raccorde 95 % des abonnés aux services DSL, les opérateurs alternatifs ne contrôlant que 5 % de ce marché.

Sur ce marché, l'opérateur historique est accusé d'abus de position dominante et, dans une décision du 30 mars 2001, le régulateur Reg-TP a mis en demeure Deutsche Telekom de modifier ses pratiques tarifaires, du fait de leur niveau inférieur aux coûts, et de proposer une offre de revente à ses concurrents. L'opérateur historique a porté la décision en appel. La Haute Cour Administrative a indiqué en octobre que l'appel ne suspend pas l'application de la décision. Le 18 décembre 2001, RegTP a annoncé engager des poursuites contre Deutsche Telekom pour ses pratiques tarifaires.

Le rythme de déploiement des services ADSL de Deutsche Telekom est très rapide : l'opérateur prévoit d'investir 1,12 milliard d'euros au cours des 2 prochaines années. 90 % des foyers allemands seront couverts en ADSL dès 2002.

Deutsche Telekom prévoyait 1 million de lignes à la fin 2000, mais ce n'est qu'à la mi-2001 que l'opérateur a franchi le cap du million de lignes DSL commandées, dont près de 700.000 déjà installées. Le décollage plus lent que prévu est en partie dû à la lenteur des livraisons des modems DSL par les constructeurs. Au 15 octobre 2001, la plus grande partie des retards étaient toutefois rattrapés. Deutsche Telekom revendique 1,2 million d'abonnés et raccorde 60.000 personnes par semaine.

Certains estiment que cette stratégie est typique du « *first mover advantage* », (l'avantage à l'initiative) la position dominante de l'opérateur historique lui permettant de préempter rapidement les marchés en développement.

● **Au Royaume-Uni**, BT a créé en janvier 1999 une filiale, BroadCo, chargée de la commercialisation des services ADSL, à compter d'octobre 1999. BT a prévu de couvrir 70 % du territoire fin 2001 et 75 % de la population en 2002. Son programme de déploiement national de l'ADSL est le plus ambitieux d'Europe (investissement de 250 millions de livres dans les trois prochaines années).

Seules quelques centaines de lignes DSL auraient été attribuées à des opérateurs alternatifs, parmi les quelque 80.000 connexions DSL activées au total au mois de septembre 2001. L'offre « *BT Openworld* » de BT occupe de facto une position ultra dominante sur le marché des accès haut débit. Les fournisseurs d'accès et les opérateurs alternatifs sont pour l'heure contraints de souscrire les offres de location de lignes DSL de « *BT Wholesale* », selon des conditions de fourniture dont l'équité est mise sérieusement en doute.

La part de marché de BT sur ce segment est de 95 %.

L'IDATE décrit ainsi l'état de la concurrence : « *Lenteur d'attribution des lignes et modèle économique à faible viabilité ont asphyxié plusieurs fournisseurs alternatifs, tandis que certains investisseurs se sont désengagés. (...) Finalement, il semble que seuls 5 ou 6 acteurs soient en mesure de mettre en œuvre une stratégie pérenne compte tenu du protectionnisme instigué par l'opérateur historique et du contexte de déprime des marchés télécoms. Le cas d'OnCue est exemplaire de la brutalité du phénomène de contraction du marché. Créé il y a 18 mois l'opérateur DSL*

britannique a été liquidé en juillet 2001 après avoir investi 32,5 millions d'euros et placé les 600 lignes DSL auprès de sa clientèle d'entreprises ».

● **En France**, en septembre 2001, France Télécom indique que plus de 50 % de ses lignes téléphoniques (soit 17 millions) sont équipées pour fournir des services via ADSL, ce qui représente près de la moitié des foyers et entreprises français. L'objectif de l'opérateur est de couvrir 80 % de la population d'ici 2003. Au total, France Télécom prévoit d'investir 500 millions d'Euros jusqu'en 2003 pour l'ADSL. L'opérateur compte avoir séduit 300.000 clients début 2002. Malgré plusieurs interventions du Conseil de la concurrence et l'existence de concurrents (Club-Internet, Liberty Surf, World-Net, Easy net, Infonie, Cégétel, Tiscali, Calt) qui utilisent en général des offres de gros de France Télécom pour définir leurs offres, ce dernier détient **une part de marché supérieure à 90 %**.

c) La BLR ne démarre pas

Dans aucun des trois grands pays européens étudiés, la boucle locale radio (BLR) n'est encore une alternative réelle aux offres à haut débit proposées par l'opérateur historique via l'ADSL.

**LE BILAN DÉCEVANT DE LA BLR
(EN SEPTEMBRE 2001)**

En septembre. 2001	Allemagne	France	Royaume-Uni
Opérateurs de licences	21 opérateurs se partageant 1671 licences.	2 opérateurs disposant d'une licence nationale (métropole) et 4 opérateurs se partageant 11 licences régionales (*)	6 opérateurs se partagent 16 licences (**)
Etat du déploiement à la fin 2001	5 opérateurs en faillite 6 opérateurs en activité Réseaux en cours de déploiement	1 opérateur régional, pas encore en activité Réseaux en cours de déploiement.	2 opérateurs en activité. Réseaux en cours de déploiement

(*) 11 licences régionales ont été rendues par LDCOM suite à son rachat de BLR Service

(**) 36 licences invendues en 2000 devraient faire l'objet d'un prochain appel d'offre

Source : IDATE

● Le processus de mise en place de boucles locales radio **en France** a débuté en avril 1998, avec le lancement par l'ART d'une phase transitoire d'expérimentation qui s'est terminée le 31 décembre 1999. Les licences de boucle locale radio ont été attribuées en juillet 2000, après un appel à candidatures lancé en novembre 1999. Deux ont obtenu une licence nationale FirstMark Communications France et Fortel (rebaptisé Squadran). Au niveau

régional, 44 licences ont été attribuées aux huit opérateurs suivants : BLR Services (LD Com), Broadnet France, Landtel France, Completel, Siris, Belgacom France, Altitude (NormandNet). Enfin, 8 licences ont été attribuées pour les départements d'outre-mer à Cegetel, Informatique Télématique SA et XTS Network.

Cependant, ces licences ont été allouées **sans souci d'une répartition équitable des territoires entre les opérateurs**, afin de pondérer la rentabilité des investissements et de favoriser la diffusion de la technologie sur tous les territoires, y compris les moins favorisés. Bien au contraire, certains des portefeuilles octroyés n'étaient composés que de régions nanties et d'autres que de régions ayant plus de handicaps du point de vue de la rentabilité des investissements BLR.

A tel point que, n'ayant obtenu des licences que pour des régions peu peuplées (Corse, Auvergne, Franche-Comté), Siris et Completel ont refusé leur licence BLR. L'ART a alors lancé un nouvel appel à candidature pour ces régions en septembre 2000.

On ne peut que regretter que les impératifs d'aménagement du territoire, qui figurent pourtant parmi les missions législatives de l'ART, aient été si mal pris en compte dans la première vague d'attribution des licences de boucle locale radio. Un « panachage » de régions denses et moins denses au sein d'une même licence, au lieu d'un strict découpage régional, aurait sans doute permis d'éviter que des régions françaises ne se retrouvent -heureusement temporairement- sans opérateur régional de BLR.

Les premières boucles locales ont été ouvertes au cours de l'année 2001. FirstMark, qui cible le marché des entreprises, a été le premier opérateur à lancer des services de boucle locale radio en ouvrant sa première boucle à Nantes en janvier 2001. Les premiers opérateurs régionaux (Altitude, Belgacom) ont inauguré leurs réseaux en juin 2001.

Toutefois, les difficultés financières rencontrées par la plupart des opérateurs de BLR les ont incités à revoir leurs stratégies, voire à renoncer. Désormais, ils se concentrent essentiellement sur les zones à forte activité économique et ciblent exclusivement les PME.

Avec 15 boucles ouvertes début décembre 2001, FirstMark est l'opérateur de BLR le plus avancé en France dans le déploiement de ses infrastructures. Il est présent dans un peu moins d'une vingtaine d'unités urbaines d'ici la fin de l'année 2001 et prévoit plus de 140 unités urbaines d'ici fin 2004, soit 2000 communes. FirstMark ne revendique pour l'instant que quelques centaines d'entreprises clientes auxquelles il propose des services d'accès Internet et de transmission de données, les services de voix ne devant être lancés qu'au cours de l'année 2002.

Le deuxième détenteur d'une licence nationale, Fortel (aujourd'hui rebaptisé Squadran), a dû être repris à hauteur de 50% par LDCom en mai 2001 après le retrait d'UPC. LDCom a aussi été contraint de racheter la totalité de BLR Services à la suite de la faillite de son partenaire Teligent. Cette opération le dotant de 11 licences régionales en plus de la licence

nationale de Squadran, LDCOM a été contraint de rendre à l'ART les 11 licences de BLR Services.

Chez les opérateurs de BLR régionales, Belgacom a lancé en juin ses services dans 12 villes des 9 régions pour lesquelles il a reçu des licences. Belgacom, racheté lui aussi par LDCOM, revendique une centaine d'entreprises clientes. Altitude Télécom a ouvert ses services sur la région Normandie où il a déployé 9 stations de base sur les grandes agglomérations lui permettant de servir 250 clients à la fin novembre 2001. A la fin 2001, Broadnet n'était présent qu'à Paris et Landtel, placé en redressement judiciaire, n'avait pas ouvert ses services.

● **En Allemagne**, bien que le processus d'attribution des licences ait été engagé avant la France, le bilan n'est guère plus brillant.

Les dernières statistiques publiées par le régulateur datent de septembre 2000 et font état de 475 stations de base opérationnelles avec seulement 500 connexions vers les clients en place. En outre, le fractionnement des zones attribuées par le régulateur et les difficultés financières de nombreux acteurs ont conduit à la disparition de certains opérateurs : Landtel, FirstMark, Callino, Broadnet étant quant à lui en difficulté.

● **Au Royaume-Uni**, en conséquence du relatif faible engouement suscité par la vente de licences de BLR, le processus de développement du marché de la boucle locale radio est peu avancé, Tele2 et Norweb Telecom, notamment, commençant seulement à déployer des offres.

4. L'UMTS : un aveuglement largement distribué

Sans s'étendre trop largement sur un sujet qui a déjà fait couler beaucoup d'encre -et encore tout récemment, avec un rapport fort documenté du Conseil d'analyse économique¹- votre rapporteur souhaite cependant brièvement tordre le cou à une lecture -ou plutôt une relecture rétrospective-optimiste selon laquelle le Gouvernement français aurait montré plus de bon sens que ses voisins pour l'attribution des licences de téléphonie mobile de troisième génération.

Si la palme du bon sens et de la raison gardée revient peut-être aux Etats nord européens (Suède, Finlande...), et sans doute, en France, à quelques clairvoyants comme l'ART, elle ne saurait être attribuée **ni au Gouvernement français, que les circonstances seules ont empêché de se montrer d'une**

¹ « Enchères et gestion publique », Elie Cohen et Michel Mougeot.

rapacité budgétaire équivalente à celle de ses voisins, ni encore moins, mais chacun en convient plus aisément, à la Commission européenne.

Un bref rappel des faits permettra de s'en convaincre.

● Aux termes d'une décision, prématurée, du 14 décembre 1998 du Conseil et du Parlement européen, prise à l'initiative de la Commission, et, disent certains, des équipementiers nord-européens, le choix a été fixé d'un **déploiement effectif des réseaux au 1^{er} janvier 2002**, chaque Etat membre gardant le choix de la procédure d'attribution des licences, au nom du principe de subsidiarité. Il s'agissait de prendre de l'avance en Europe et, accessoirement, de regonfler les carnets de commandes des équipementiers. Alors que dans la plupart des Etats, le déploiement des réseaux GSM¹ n'était pas amorti...

Les décisions européennes ne prévoyant aucune harmonisation des procédures, les choix du mode d'attribution des licences ont été différents suivant les Etats. La procédure de la soumission comparative ou « *concours de beauté* », qui avait été utilisée en règle générale au début des années quatre-vingt-dix lors de l'attribution des autorisations pour le GSM a été maintenue dans sept Etats membres (Finlande, Suède, Espagne, Irlande, Luxembourg, Portugal et France) ; huit autres ont opté pour les enchères (Royaume-Uni, Allemagne, Pays-bas, Italie, Autriche, Belgique, Grèce et Danemark).

● Comme le détaille le récent rapport du Conseil d'analyse économique, une onde de choc a été provoquée par **les enchères britanniques**, qui ont été réalisées les premières et ont abouti, le 27 avril 2000, à l'attribution de cinq licences, pour un montant total de 38,4 milliards d'euros (soit 51 milliards de francs par licence).

● Dans ce contexte, le Gouvernement français a, dans un premier temps, approuvé, le 6 juin 2000, la proposition de l'ART, consistant à attribuer quatre licences par voie de soumission comparative mais, dans le même temps, a fixé, contre l'avis de l'ART, le montant de la redevance à **32,5 milliards de francs par licence, montant comparable au prix anglais compte tenu des différences notamment de durée de licence et de densité de population !**

¹ *Global System for mobile.*

REVENU DES ENCHÈRES UMTS EN EUROPE

	Date	Nombre licences	Nombre concurrents	Prix en euros par tête (hors pondération relative à la durée des licences)
Royaume-Uni	avril 2000	5	13	630
France <i>(1^{ère} décision ministérielle)</i>	juin 2000	4	-	330*
Pays-Bas	juillet 2000	5	6	170
Allemagne	août 2000	6	7	615
Italie	octobre 2000	5	6	210
Autriche	novembre 2000	6	6	100
Suisse	décembre 2000	4	4	20
Belgique	mars 2001	4	3	43
Grèce	juillet 2001	4	4	46
Danemark	septembre 2001	4	5	98

Source : Conseil d'analyse économique et commission des Affaires économiques

* Pour 4 licences à 32,5 milliards de francs chacune et 60 millions d'habitants en France (calcul de la commission des Affaires économiques).

Le Conseil d'Analyse Économique, organisme de réflexion institué par le Premier ministre, M. Lionel Jospin, en conclut à juste titre : « *Le gouvernement français a réussi, au nom du service public, de la politique industrielle et de la survie des acteurs nationaux (mais aussi par appétit fiscal) à adopter une procédure qui cumule plusieurs inconvénients : l'arbitraire de la soumission comparative, plus un prix de licence calé sur les enchères britanniques, alors qu'entre temps la bulle spéculative s'est dégonflée, plus la renonciation à la concurrence dans ce secteur, plus l'embaras du régulateur pour aller au terme de la procédure* ».

Tout est dit, et clairement dit.

- En août 2000, **les enchères allemandes**, de leur côté, ont abouti à l'attribution de six licences pour un montant total de 50,8 milliards d'euros (soit 55 milliards de francs par licence), ce qui a semblé confirmer le résultat britannique, même si la stabilité de la structure du marché avec six concurrents a suscité quelques commentaires sceptiques.

- Le débat a cependant rebondi par la suite, lorsque les enchères suivantes ont abouti à **des résultats en net repli** : (ainsi, le produit des enchères par habitant est passé de 630 euros dans le cas britannique à 43 euros dans le cas belge et à 20 euros en Suisse). En outre, les opérateurs vainqueurs des enchères se sont retrouvés fortement endettés, à des taux d'intérêt

majorés ; leur fragilisation financière s'est répercutée sur les équipementiers, dont ils ont obtenu des crédits fournisseurs considérables.

En conséquence, les opérateurs, supportant une charge insoutenable (cf. tableau ci-après), ont enregistré un effondrement de leur valeur boursière, qui s'est cumulé avec le krach boursier en cours pour l'ensemble des valeurs technologiques. **Le marasme actuel en est directement résulté.**

PRIX DES LICENCES OBTENUES PAR OPÉRATEUR

Groupe	Licences obtenues	Prix en milliards d'euros
France Télécom TOTAL : 23,69 Mds d'euros	France*	4,95
	Allemagne	8,4
	Royaume-Uni	7
	Italie	2,43
	Pays-Bas	0,4
	Autriche	0,13
	Belgique	0,15
	Portugal	0,1
	Suède	0
	Suisse	0,13
Deutsche Telekom TOTAL : 19,41 Mds d'euros	Allemagne	8,48
	Royaume-Uni	6,9
	Espagne	3,5
	Pays-Bas	0,4
	Autriche	0,13
Vodafone TOTAL : 25,75 Mds d'euros	Royaume-Uni	10,3
	Allemagne	8,42
	Italie	2,45
	Espagne	3,5
	Autriche	0,13
	Portugal	0,1
	Belgique	0,15
	Pays-Bas	0,7
	Suède	0
Telefonica TOTAL : 14,61 Mds d'euros	Espagne	3,5
	Allemagne	8,41
	Italie	2,44
	Suisse	0,13
	Autriche	0,13
British Telecom TOTAL : 15,75 Mds d'euro	Royaume-Uni	6,9
	Allemagne	8,45
	Pays-Bas	0,4

Source : Conseil d'analyse économique

* Avant révision du prix

● C'est donc bien parce que le marché avait été asséché par la folie des enchères britanniques et allemandes et les opérateurs mis hors d'état de candidater en France, et seulement après de longs mois de silence -alors que l'ART avait pris position dès mai 2001 pour une révision du prix- et un « *bras*

de fer » médiatique avec un opérateur que **le Gouvernement français, saisi d'un tardif éclair de lucidité, a décidé, en octobre 2001**, de baisser le prix des licences, à 619 millions d'euros de ticket d'entrée et 1 % du chiffre d'affaires UMTS à venir.

En définitive, le seul frein à la rapacité budgétaire du Gouvernement a été son incapacité à «tirer le premier» et à assécher le marché avant ses homologues européens, dans un contexte de chaos communautaire .

On peut d'ailleurs craindre, compte tenu de la situation financière des opérateurs, que le nombre de candidats à l'UMTS en France n'égale jamais le nombre de licences (4) à attribuer.

Dans ces conditions, la communication de la Commission européenne du 20 mars 2001, sur le sujet, réaction tardive et décalée, paraît un bien maigre viatique. Dans ce document, la Commission propose diverses mesures visant notamment à préciser le cadre réglementaire commun pour le spectre radioélectrique, à renforcer la part consacrée au « sans fil » dans les crédits de recherche communautaire, à inciter à la création de contenus culturels multilingues, à trouver une solution juridique aux retards de déploiement, à faciliter le partage des infrastructures de réseaux compatible avec la concurrence, à mobiliser les données de base et à financer des projets pilotes.

C. PROPOSITIONS

La réglementation française des télécommunications devra à coup sûr être revue d'ici deux ans, tant pour prendre en compte la révision des directives européennes que l'émergence de nouvelles problématiques. Dans cette perspective, votre rapporteur souhaite formuler plusieurs propositions.

1. La refonte du cadre réglementaire : la révision des directives européennes

Jusqu'au mois dernier, le cadre réglementaire européen des télécommunications était constitué des directives « libéralisation » de la Commission, visant à ouvrir le secteur à la concurrence et, d'autre part, des directives et des décisions « harmonisation » du Parlement européen et du Conseil, visant à rapprocher les législations nationales et fixant au 1^{er} janvier 1998 la libéralisation complète du secteur.

La Commission a procédé au réexamen du cadre réglementaire en 1999, afin d'adapter le cadre actuel à l'évolution des marchés et des technologies, dans la poursuite de plusieurs objectifs : baisse des prix, accroissement de la qualité et du caractère innovant des services de communications électroniques. Un « paquet réglementaire », composé de huit propositions de textes, destinées à remplacer les vingt cinq en vigueur, a finalement été adopté le 12 juillet 2000 par le collège des commissaires. Leur examen par le Conseil et le Parlement a débuté sous présidence française du Conseil de l'Union européenne et s'est poursuivi sous présidence suédoise, avant d'être largement finalisé sous présidence belge, en décembre 2001.

Ces huit propositions de textes sont les suivantes :

- directive relative à un **cadre** réglementaire commun pour les réseaux et les services de communications électroniques ;
- directive relative à l'**autorisation** de réseaux et de services de communications électroniques ;
- directive relative à l'**accès** aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion ;
- directive concernant le **service universel** et les droits des utilisateurs à l'égard des réseaux et services de communications électroniques ;
- directive concernant le **traitement des données** à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques ;
- règlement relatif au **dégroupage de l'accès à la boucle locale** ;
- décision du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de **spectre** radioélectrique dans la Communauté européenne ;
- directive de la Commission relative à la **concurrence** dans les marchés des services de communications électroniques.

Les **quatre premières propositions de directives** (cadre, autorisation, accès, service universel), ainsi que la décision « spectre », ont fait l'objet d'un processus de codécision, qui s'est achevé par une position commune des Etats membres en décembre et leur **adoption formelle par le Conseil le 14 février 2002**. En revanche, la directive sur la **protection des données personnelles** n'a pas encore été examinée par le Parlement européen en seconde lecture. L'ajustement du délai de sa transposition sur celui des autres directives devrait toutefois garantir une date d'application commune à tous les textes.

Quant à la directive relative à la **concurrence**, qui sera prise par la Commission elle-même et n'occasionnera donc pas de négociations au sein du Conseil, elle n'a pas encore été présentée à ce dernier. Cette directive, relative à la libéralisation du secteur, consolidera les directives existantes prises par la Commission depuis la directive services 90/388/CEE, en application de ses compétences propres en matière de règles de concurrence (article 86 du traité). Cette directive vise à clarifier les dispositions concurrentielles et à réaffirmer l'obligation

d'abolir tout « droit exclusif ou spécial » sur les marchés des services de communications électroniques (y compris par satellite).

La portée politique de la directive relative au **service universel** explique qu'elle fasse l'objet d'une analyse approfondie et spécifique ci-dessous dans les développements du rapport relatifs au service universel.

Enfin, pour éviter toute redondance, on ne reviendra pas sur le **règlement relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale**, déjà adopté et transposé en droit français, et dont la mise en oeuvre a fait l'objet d'un bilan ci-dessus.

L'économie générale des directives, qui constituent ce qu'il est convenu d'appeler le « *paquet Télécoms* », s'articule autour de trois axes : une libéralisation encadrée par la régulation ; une harmonisation sans « communautarisation » des marchés de télécommunications, des limites au développement de ces derniers.

a) Une libéralisation encadrée : la consécration des autorités de réglementation nationales

La Commission européenne considère que l'industrie des communications électroniques se distingue par son caractère fortement capitalistique et par l'importance des économies d'échelle et qu'il n'est, de ce fait, pas prédisposé à la concurrence. Dans cette optique, la transition d'une situation monopolistique à une situation concurrentielle peut prendre du temps et des situations oligopolistiques s'installer, voire durer.

L'organisation de cette transition de tous les réseaux vers la concurrence est confiée, par la directive-cadre, aux **autorités de réglementation nationales** (ARN), dont elle exige que les Etats membres garantissent « *l'indépendance* » et « *l'impartialité du processus de décision* ». La directive fait aussi obligation aux ARN d'organiser une consultation lorsqu'elles prennent des décisions affectant des tiers.

La directive-cadre établit également, en son article 4, un **droit de recours** contre les décisions des ARN. Après d'âpres discussions portant sur l'objet des recours (la Commission souhaitant y inclure les faits de la cause, d'autres Etats membres, tels le Portugal, entendant le limiter à la procédure), le Conseil est finalement parvenu, lors du compromis du 6 décembre 2001, à un texte précisant que les Etats membres veillent à ce que les faits de la cause soient dûment pris en compte et que des mécanismes d'appel efficaces existent.

Ainsi encadrés, **les pouvoirs des ARN se trouvent renforcés** par le « paquet Télécoms ». Outre la résolution des litiges intervenant entre entreprises, les ARN se trouvent chargées de **prendre toutes les mesures visant à instaurer un marché ouvert et concurrentiel, dans le respect des principes de proportionnalité et de neutralité technologique.**

Notamment, la directive relative à l'accès prévoit que les ARN ont le pouvoir d'imposer, aux **opérateurs désignés comme « puissants sur le marché »**, des obligations en terme de respect des principes de transparence, de non-discrimination, de séparation comptable, de contrôle des prix et de comptabilisation des coûts.

L'entreprise « *puissante sur le marché* » est définie, à l'article 13 de la directive-cadre, comme se trouvant, individuellement ou conjointement avec d'autres, « *en position de force économique qui lui permet de se comporter, dans une mesure appréciable, de manière indépendante de ses concurrents, de ses clients et, en fin de compte, des consommateurs* ». La notion de **domination conjointe**, en particulier, est une innovation importante. On observe ici une déclinaison encore plus approfondie que lors du précédent paquet réglementaire des concepts propres du droit de la concurrence (position dominante...) vers le droit spécifique des télécommunications.

A l'issue du Conseil Télécommunications des 4-5 avril 2001, les quinze Etats membres ont décidé d'introduire dans la proposition de directive cadre le concept de « **dominance collective** ». Les ARN apprécieront, selon la méthode du faisceau d'indices, si deux ou plusieurs entreprises exercent une dominance collective, à partir des lignes directrices de la Commission et d'une liste de critères répertoriés en annexe II du texte : degré de maturité du marché ; croissance stagnante de la demande ; faible élasticité de la demande ; homogénéité du produit ; structures de coûts semblables ; absence d'innovations technologiques ; absence de capacités excédentaires ; liens informels entre les entreprises ; possibilités réduites de concurrence par les prix... Le marché des mobiles, par exemple, sur lequel le nombre d'opérateurs est limité, devrait se trouver particulièrement affecté par cette disposition.

Afin d'apprécier les positions respectives des entreprises sur le marché, les ARN se voient dotées du « *droit de recueillir des informations auprès des acteurs du marché* », y compris confidentielles. Cette procédure (annuelle) **d'analyse du marché** ne prévoit pas de seuil de parts de marché caractérisant la position dominante, même si, dans ses lignes directrices, la Commission estime qu'au-delà de 40 % de parts de marché, une présomption de position dominante pèse sur l'entreprise.

En France, l'ART dispose déjà de pouvoirs étendus. Mais certains d'entre eux devraient se voir accrus par la transposition des directives (pouvoirs de recueil d'information, contrôle des entreprises exerçant une certaine puissance de marché...).

Au total, loin d'être remis en cause, comme on l'entend parfois dire, le principe de la nécessité d'une régulation sectorielle des télécommunications a été réaffirmé par les récentes négociations

communautaires. Le Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars a en outre rappelé qu'en mai 2003 devrait être achevé le processus de transposition en droit interne de ces directives, soit dans un an à peine.

b) Une harmonisation poussée, sans aller jusqu'à la « communautarisation »

Le parti pris sous-jacent du «Paquet Télécom» est de garantir la réalisation d'un véritable marché intérieur des télécommunications, sans pour autant imposer à ce dernier une réglementation communautaire trop rigide.

Car certaines propositions de la Commission, si elles avaient été retenues, auraient entraîné un risque de « sur-réglementation » du secteur.

La vivacité des débats autour de l'article 6 de la directive-cadre en est un bon révélateur. Dans le projet originel de la Commission, repris par le Parlement européen en première lecture, un **droit de veto pour la Commission** était institué sur toute décision des ARN concernant les fréquences, la définition des marchés et la désignation d'opérateurs significativement puissants sur ces marchés, ou relative aux obligations imposées à ces opérateurs en terme d'accès. La réticence du Conseil à l'égard de ce droit de veto a finalement conduit la Présidence belge à élaborer un **texte de compromis**, avalisé par le Parlement européen en seconde lecture, et reposant sur les trois aspects suivants :

– veto de la Commission, encadré par une procédure de « comitologie » consultative, pour la définition des marchés et la désignation des opérateurs significativement puissants ;

– simples remarques de la Commission pour les mesures imposées aux opérateurs SMP dans le cadre de la directive accès ou service universel ;

– non-inclusion des fréquences dans le champ d'application de l'article 6.

La France peut se féliciter de ce compromis, très proche de la position qu'elle défendait, même si elle aurait préféré encadrer le droit de veto de la Commission par une comitologie réglementaire plutôt que consultative¹.

Le **droit de veto** de la Commission sur les décisions des ARN se trouve **ainsi cantonné**. L'indispensable coordination des décisions des autorités réglementaires nationales empruntera d'autres voies, plus souples, prévues dans les directives-cadre et accès. Outre **l'harmonisation informelle** existant déjà entre les ARN, réunies au sein du groupe des régulateurs indépendants (GRI), actuellement sous présidence du régulateur français, la nouvelle directive prévoit une **procédure d'information** : si une ARN envisage d'adopter une mesure qui aura « *un impact significatif sur le marché* », elle informe ses homologues et la Commission, cette dernière et les autres ARN disposant d'un mois pour réagir.

¹ La distinction entre les deux procédures de comitologie est précisée dans la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999.

L'harmonisation des pratiques européennes est également encouragée par la directive relative à **l'autorisation** de réseaux et de services de communications électroniques. En effet, le système de l'octroi de licences individuelles, devenu dominant dans les pays de l'Union européenne, aboutissait, d'après la Commission, à une certaine hétérogénéité, qu'elle jugeait nuisible au développement du marché intérieur. Plusieurs opérateurs se plaignaient en effet de la multiplicité de procédures en découlant. La directive « autorisation » organise donc de manière uniforme les procédures d'autorisation dans les différents Etats membres et prévoit la délivrance d'une **autorisation générale** (valable dans tous les Etats membres de l'Union européenne), au titre de laquelle, d'ailleurs, les Etats membres perçoivent, d'après la directive, auprès des entreprises des **redevances destinées à financer l'activité des ARN**, ce qui est cohérent avec le droit français actuel, mais pas avec sa pratique (cf ci-dessous les propositions relatives au budget de l'ART).

De même, la décision relative au **spectre** radioélectrique participe de ce mouvement vers une plus grande harmonisation européenne. Actuellement, le spectre est géré par l'Union internationale des télécommunications (UIT) ainsi que, à l'échelon européen, par la Conférence européenne des administrations des Postes et des Télécommunications (CEPT) réunissant 43 pays. La décision « *spectre* » crée un « *comité du spectre radioélectrique* » ainsi qu'un groupe de hauts fonctionnaires pour la politique du spectre, composé de représentants des Etats membres ; ce groupe conseillera la Commission sur les moyens d'harmoniser les modalités d'utilisation du spectre (à des fins commerciales ou non) et sur la meilleure répartition des fréquences. Ce groupe évaluera également la nécessité d'élaborer des propositions européennes communes afin de les faire valoir lors de négociations internationales.

Plus largement, l'esprit qui préside au « Paquet Télécom » est de renforcer l'harmonisation réglementaire entre Etats membres, sans basculer dans l'imposition de normes communautaires. Ainsi, pour atteindre cet équilibre délicat, la Commission se réserve le droit de prendre des « *mesures d'harmonisation contraignantes* » dans le cas où elle constate des divergences entre les réglementations nationales qui font obstacle au marché unique européen. Elle est également assistée par un « *comité des communications* », composé de représentants des Etats membres, où circule l'information sur les activités réglementaires nationales, et par un « *groupe à haut niveau pour les communications* », groupe consultatif qui réunit des experts désignés par les ARN. Ces deux instances, créées par la directive « cadre », seront les chevilles ouvrières de la finalisation du marché intérieur des communications électroniques, laquelle repose sur l'interopérabilité des réseaux.

c) L'encadrement du développement du marché des télécommunications

La nouvelle catégorie juridique de « *communications électroniques* » retenue par la Commission recouvre à la fois les télécommunications

proprement dites et les services de communication audiovisuelle, c'est-à-dire tous les réseaux terrestres et satellitaires, avec ou sans fil : réseau téléphonique public commuté, réseau Internet, télévision par câble, réseaux mobiles et terrestres de radiodiffusion.

Le « Paquet Télécoms » prend acte de cette **convergence** entre télécommunications, radiodiffusion et informatique, et de la densité croissante du maillage des communications électroniques. Il prend également la mesure des **limites de l'extension** des marchés.

Les diverses technologies évoquées sont complémentaires mais sont concurrentes pour l'utilisation de **ressources «rares»** : les fréquences et les numéros. Pour gérer ces limites intrinsèques, la directive-cadre confie aux ARN la mission d'attribuer et d'assigner ces ressources rares. Deux possibilités sont prévues pour l'attribution des **fréquences** : la mise aux enchères ou la tarification administrative. Si l'assignation du spectre s'est faite aux enchères, la Commission indique que les Etats membres peuvent autoriser les entreprises à échanger leurs droits d'utilisation de fréquences radioélectriques avec d'autres entreprises. Ce «*négoce des fréquences*» restera sous le contrôle du régulateur.

Les ARN doivent également détenir la maîtrise de l'assignation des ressources nationales de **numérotation** ainsi que de la gestion du plan national de numérotation pour tous les services de communications électroniques accessibles au public.

Les textes européens ne s'appliquent qu'aux infrastructures et **excluent** de leur champ **les contenus**. Notamment, ont pu être maintenues les dispositions introduites par la France et préservant les spécificités du secteur audiovisuel justifiées par l'intérêt général (défense du pluralisme des opinions et de la diversité des contenus).

D'autre part, la **protection de la vie privée** est assurée par la directive concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée, laquelle actualise la précédente directive sur le sujet (n°97/66/CE) pour couvrir les nouvelles formes de communications électroniques et assigner des limites aux communications non sollicitées.

Le texte traite notamment, en son article 13, de l'envoi massif de **courriers électroniques non sollicités** à des fins de prospection commerciale. Cette technique dite de «*spamming*», ou «*pollupostage*», pourrait être soumise à un système de consentement préalable explicite («*opt in*») ou respecter des listes d'opposition («*opt out*»). Le Conseil est parvenu à arrêter une position commune le 21 janvier 2002, dont il est difficile d'imaginer si elle sera validée par le Parlement européen en seconde lecture : le consentement préalable est requis, sauf dans le cas où l'entreprise avait déjà établi un contact antérieur avec l'abonné. De même, sur la question controversée de la **durée de conservation des données personnelles** au nom de la protection de l'ordre public et de la sûreté de l'Etat, le Conseil voudrait autoriser les Etats membres à prendre à cette fin des mesures législatives (du type de celles adoptées par la France dans la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne), tandis que le Parlement européen préfère, à une approche globale, un examen au cas par cas des entorses à la protection de la vie privée.

Le « Paquet Télécoms » offre donc un nouveau cadre réglementaire qui, bien que souple, **renforce le pouvoir d'intervention des autorités régulatrices**, pour les mettre en mesure de s'adapter aux situations de marché et à leur évolution. Elles devront être en mesure d'imposer réellement les objectifs communautaires de libéralisation et d'harmonisation.

Cette évolution doit rapidement être transcrite dans le droit français.

2. De nouvelles problématiques

a) La téléphonie mobile et la santé publique

Les consultations menées par votre rapporteur auprès des missions économiques de la France à l'étranger le montrent : tous les Etats membres de l'Union européenne sont confrontés à une certaine inquiétude de leur population quant à la possible existence d'un risque pour la santé dû aux émissions des équipements de téléphonie mobile (stations de base et terminaux). La plupart des Etats membres d'ailleurs, sont en train de transcrire dans leur droit national la recommandation du Conseil du 12 juillet 1999 fixant, en vertu du principe de précaution, des valeurs maximales d'exposition du public. En droit français, les recommandations européennes ont été intégrées dans les cahiers des charges des opérateurs mobiles et une circulaire du 16 octobre 2001 est venue préciser la réglementation applicable.

En France, les rapport d'experts et notamment le rapport¹ remis par le groupe d'experts animé par le Docteur Zmirou au directeur de la Direction générale de la Santé, en janvier 2001, montrent qu'en l'état actuel des connaissances, **il n'existe pas**, en-dessous des niveaux recommandés par la Commission européenne du 12 juillet 1999, **d'effets sanitaires avérés des rayonnements électromagnétiques**.

A ce sujet, le Dr Zmirou indique dans son rapport écrit « ...*compte tenu des niveaux d'exposition constatés, le groupe d'experts ne retient pas l'hypothèse d'un risque pour la santé des populations vivant à proximité des stations de base* ».

De plus, les champs électromagnétiques émis par les antennes relais sont très au-dessous de ces normes européennes, d'après les mesures réalisées par l'Agence nationale des fréquences², présentées par le Secrétaire d'Etat à

¹ Disponible sur le site Internet du ministère de la Santé.

² Mesures dont les résultats sont disponibles sur le site Internet de l'Agence : www.anfr.fr.

l'industrie le 19 décembre 2001 et effectuées suivant un protocole particulièrement rigoureux.

Pourtant, des inquiétudes se développent ici ou là, qu'il s'agisse de la population ou de certains élus locaux. L'association PRIARTEM¹ a recensé le nombre croissant de communes (une quarantaine) ayant édicté des arrêtés pris, semble-t-il, sans fondement juridique et imposant, dans la plupart des cas, des distances de 100 à 300 mètres entre une antenne-relais et une zone d'habitation.

Un rapport en cours de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur ce sujet devrait très prochainement faire un bilan approfondi de cette question. Aussi votre rapporteur ne la développera-t-il pas davantage, malgré l'importance de ce sujet, attendant avec intérêt les conclusions de l'Office.

Mais il n'est pas à exclure que, si l'inquiétude du public s'accroît, et **même en l'absence de faits scientifiquement avérés**, compte tenu du climat émotionnel créé par les précédents du sang contaminé, des farines animales et de l'amiante, le développement de la téléphonie mobile ne s'en trouve un jour affecté.

L'interprétation exagérée du principe de précaution pourrait alors devenir un facteur de paralysie et interdire tout développement de nouvelles technologies dans notre pays. Cette évolution serait particulièrement inquiétante. Il faut donc prendre garde à ne pas attiser les peurs et à conserver sa lucidité de jugement.

Le principe de précaution, apparu au cours des années 1980, à l'occasion des débats relatifs aux problèmes internationaux d'environnement, a ensuite été appliqué à l'alimentation et à la santé. Innovation juridique majeure dans notre système, rappelons toutefois que ce principe ne consiste pas à renoncer aux bénéfices attendus du développement technologique mais à prendre des mesures pour que les risques induits par ce développement soient réduits de telle sorte que le risque résiduel puisse être socialement considéré comme acceptable au regard des avantages escomptés.

Le principe de précaution ne saurait être assimilé à l'exigence absolue du risque zéro, faute de quoi il serait inévitablement un obstacle au progrès.

b) La convergence

La convergence technologique, grâce à la numérisation et à la compression des contenus, entre les télécommunications et l'audiovisuel, est

¹ Pour une réglementation des implantations d'antennes relais de téléphonie mobile, www.priartem.fr.

l'une des tendances les plus fondamentales de ces cinq dernières années, mais qui ne **s'est pas encore complètement traduite sur le plan réglementaire**. Même le projet de loi sur la société de l'information, déposé à l'Assemblée nationale le 14 juin 2001, et à la discussion très hypothétique, n'abordait qu'imparfaitement cet enjeu essentiel pour le développement de services multimédia sur tous les types d'infrastructures.

Le régime juridique des réseaux câblés, par exemple, à l'origine déployés pour offrir des services télévisuels, mais désormais utilisables pour le téléphone ou Internet, illustrent parfaitement un certain archaïsme de notre droit.

L'Association française des opérateurs de réseaux multimédias, l'AFORM, a indiqué à votre rapporteur qu'avec plus de 70.000 clients abonnés au téléphone via le câble, elle représentait de nouveaux entrants concurrençant France Télécom sur le marché des particuliers en téléphonie fixe, sur le segment de la boucle locale.

Le câble permettant la distribution de services téléphoniques, d'accès haut débit à Internet, ainsi que des services de radio et de télévision, les « *réseaux de boucle locale multiservices* » que sont devenus les réseaux câblés sont au confluent des secteurs des télécommunications et de l'audiovisuel. L'AFORM estime : « *cette situation leur permet de constater la nécessité et l'urgence de l'adaptation de l'environnement législatif et réglementaire* ».

Les opérateurs de réseaux câblés restent en effet soumis à des contraintes particulières, dues à leur activité historique de distributeur de services audiovisuels. Alors même que les textes communautaires oeuvrent pour la définition d'un régime unique d'autorisation et d'établissement des réseaux de communication électronique, quels qu'ils soient, l'AFORM s'inquiète de ce que « *aujourd'hui encore, l'établissement des réseaux câblés en France passe par la procédure, complexe et totalement inadaptée, de la concession de service public et de l'autorisation communale : un même opérateur doit détenir autant d'autorisations qu'il y a de communes ou de groupement de communes sur lesquels il établit un réseau (article 34 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication audiovisuelle)* ».

« *En revanche, l'établissement des réseaux de télécommunications passe par l'obtention d'une autorisation nationale délivrée par le Ministre des télécommunications conformément aux articles L33-1 et L34-1 du code des postes et des télécommunications* ».

« *C'est donc un régime de double autorisation qui est appliqué aux réseaux câblés multiservices, ce qui conduit inmanquablement à créer des conditions de développement non équitables et discriminatoires par rapport aux autres réseaux de télécommunications* ».

L'AFORM pointe en outre ce qu'elle estime être **deux autres inégalités** de traitement : la **redevance d'occupation** du domaine public, non réglementée en matière audiovisuelle et laissée à la libre appréciation des communes, qui donne lieu à des versements dix à vingt fois supérieurs à ceux encadrés par les textes d'application du code des postes et télécommunications, ainsi que l'instauration d'un **seuil de concentration**, prévu par la loi sur l'audiovisuel du 30 septembre 1986 modifiée, dans un souci de pluralisme, limitant la couverture d'un même câblo-opérateur à 8 millions d'habitants. Ce seuil, défini à une époque où les réseaux câblés étaient limités à l'exploitation de services audiovisuels, et en l'absence d'offres alternatives, n'existe ni pour les opérateurs de télécommunications, ni pour les opérateurs de satellite ou de télévision numérique terrestre.

Outre la question du régime juridique des réseaux câblés, c'est la frontière de compétence, parfois datée -notamment pour les réseaux câblés- du CSA et de l'ART qu'il faudrait moderniser.

3. Propositions

a) Mettre en œuvre la portabilité des numéros

Le chantier de la portabilité des numéros de téléphone doit être relancé, car cette possibilité de conserver ses coordonnées téléphoniques en cas de changement d'opérateur et ou d'implantation géographique est non seulement un avantage important pour le consommateur, mais aussi un élément de fluidité concurrentielle.

Votre rapporteur estime qu'un « observatoire de la portabilité »¹, rassemblant, autour du régulateur, les associations de consommateurs et les opérateurs, doit être rapidement mis en place pour accélérer la généralisation de la portabilité à tous les types de numéros, et en particulier aux numéros mobiles.

En outre, le « numéro personnel », que l'abonné peut garder tout au long de sa vie, un peu comme sa propriété, avancée importante de la loi de 1996 pour les droits des consommateurs, doit être mis en œuvre.

¹ Dont la mise en place est actuellement envisagée par l'ART

b) Renforcer l'ART

↳ **Consolider ses moyens matériels et humains**

Un temps mal aimée par le Gouvernement issu des urnes en 1997, l'ART ne dispose pas de tous les moyens nécessaires à l'exercice de ses missions.

Dans un premier temps, il paraît nécessaire de **renforcer la surface budgétaire de l'Autorité**, soit en accroissant les crédits prévus pour elle dans le projet de loi de finances, soit en lui permettant -ce que prévoit d'ailleurs la loi de 1996- de percevoir d'autres types de recettes que la seule dotation de son ministère de rattachement.

En effet, l'article L.36-4 du code des postes et télécommunications, adopté en 1996, prévoit l'affectation au budget de l'Autorité de rémunérations pour services rendus ainsi que de taxes ou redevances. Il n'a pas été mis en œuvre. L'ART ne dispose donc que de la seule dotation budgétaire du secrétariat à l'industrie.

Or, dans le projet de loi de finances pour 2002, par exemple, **les crédits demandés pour l'ART s'élèvent à 16 millions d'euros, en progression de 4,9 % par rapport à 2001**. Toutefois, cette augmentation est sans commune mesure avec l'accroissement des missions de l'Autorité et les enjeux de la régulation dans le secteur des télécommunications, qui se traduit par une technicité croissante des décisions à adopter et une progression très importante de leur nombre.

L'homologue britannique de l'ART, l'OFTEL, dispose de 200 collaborateurs (136 à l'ART) et d'un budget, qui a augmenté de 80% en cinq ans, de 30 millions d'euros, soit deux fois plus que l'ART. Le RegTp allemand (également en charge, il est vrai, des questions postales) emploie 220 personnes. Le régulateur danois dispose de 191 emplois et d'un budget de 20 millions d'euros, le régulateur irlandais a 95 agents et 20 millions d'euros de budget, de même que les régulateurs belge et suédois.

Rapporté au nombre d'habitants, le budget de l'ART est un des plus faible des régulateurs européens des télécommunications : ce ratio est, en effet, de 0,27 euro par an et par habitant, contre 0,34 euro en Espagne, 0,45 euro en Italie et 0,56 euro en Grande-Bretagne.

Certains proposent¹ d'aller plus loin et de donner à l'ART une **véritable autonomie budgétaire** pour couper son lieu de dépendance financière avec le Gouvernement, et plus précisément le ministre chargé des télécommunications.

¹ Par exemple le groupe Cégétel.

Votre rapporteur estime que cette voie doit être explorée, au moyen de plusieurs pistes :

→ **l'affectation directe à l'ART de recettes autres que la seule dotation du ministère chargé de l'industrie**, comme cela est prévu à l'article L.36-4 du code des postes et télécommunications. Ainsi, par exemple, l'ART pourrait percevoir le montant de certaines redevances, liées aux activités de télécommunications ;

→ **une relative autonomie pour la détermination de la dotation annuelle du Gouvernement** dans le cadre, par exemple, d'un droit de tirage pluriannuel négocié avec la direction du budget, le cas échéant en fonction de critères objectifs (croissance du marché des télécommunications, indices d'activité, nombre de saisines...).

↳ **Accentuer ses pouvoirs**

L'ART dispose déjà d'une panoplie étendue de pouvoirs, parmi lesquels un pouvoir d'arbitrage et de sanction. Mais deux des moyens à sa disposition semblent devoir être accentués.

→ **Pouvoir de contrôle** : Le régulateur doit pouvoir s'assurer, au moyen notamment des obligations de séparation ou de transparence comptable imposées à l'opérateur dominant, de l'absence de subventions croisées entre activités en position dominante ou entre monopole et activités en concurrence. En outre, il doit pouvoir vérifier l'orientation des tarifs sur les coûts et la non discrimination, dans la fourniture des services intermédiaires, entre les conditions que l'opérateur historique se fait à lui-même ou à ses filiales et les conditions qu'il ménage à ses concurrents, acheteurs de ces prestations intermédiaires.

Pour ce faire, la réglementation issue de la loi de 1996 a imposé des obligations de séparation comptable prévues, dans leur principe, à l'article 18 du cahier des charges de France Télécom approuvé par le décret n° 96-1225 du 27 décembre 1996, et, de façon plus détaillée, à l'article 13-1 de l'autorisation d'exploitation qui lui a été délivrée (arrêté du 12 mars 1998) qui décrit les comptes que France Télécom doit individualiser (interconnexion, liaisons louées, service téléphonique au public, réseau général, réseau d'accès commuté, autres activités).

Mais, malgré les efforts réels de l'ART pour asseoir ses décisions sur des modèles économiques réels et accroître la transparence de sa méthodologie, il semble que, dans un certain nombre de cas, lorsqu'elle est liée au « bon vouloir » de l'opérateur historique, faute de base réglementaire plus précise, **l'information de l'ART ne soit pas toujours optimale**. Ainsi, par exemple, un concurrent fait remarquer qu'on peut déceler, dans les

motivations de ses décisions, la trace de certaines difficultés rencontrées dans l'accès à l'information :

Il ressort de la lecture des décisions de l'ART que celle-ci n'a jamais eu accès aux modèles économiques de France Télécom, et qu'au lieu de se limiter à sa tâche de « contrôle », **elle a dû construire pour elle-même de nouveaux modèles**, nécessairement dégradés par rapport à ceux de l'opérateur historique.

En effet, on peut lire dans la décision n° 99-779 du 30 septembre 1999 : « *L'Autorité a ainsi progressé dans la constitution d'un modèle opposable et transparent comme elle s'y était engagée, notamment par une meilleure description par France Télécom des caractéristiques de ses réseaux locaux.* », mais aussi : « *En second lieu, s'agissant des zones non rentables, l'Autorité a utilisé, pour le coût prévisionnel [du service universel] de l'année 1999, un modèle représentant l'économie d'un opérateur déployant un réseau de télécommunications en France, permettant d'allouer ses coûts et recettes entre zones. Le modèle utilisé a été amélioré notamment en ce qui concerne **les sources d'informations disponibles** pour allouer les coûts entre classes de densité.* » Un an après, le 29 novembre 2000, on lit encore, dans sa décision n° 00-1271(sic) : « *L'Autorité considère ainsi disposer d'un modèle opposable et transparent comme elle s'y était engagée, notamment grâce à **une meilleure description par France Télécom des caractéristiques de ses réseaux locaux.*** »

Les obligations de séparation comptable et d'information de l'ART devraient être renforcées. Dans le futur cadre juridique issu des nouvelles directives communautaires, ces obligations pourront porter sur tout opérateur en position dominante sur un marché de télécommunications : ainsi, les obligations de séparation comptable pourront être imposées, en fonction du développement du marché, à France Télécom mais aussi à ses filiales ou à tout autre opérateur, ce qui est un progrès important.

Ensuite, la réglementation française a été élaborée dans une période antérieure **au dégroupage de la boucle locale**. Elle doit donc être adaptée à la situation nouvelle. L'ART indique avoir effectué des demandes d'information sur ses coûts en la matière à France Télécom, en dehors d'un cadre réglementaire contraignant. Il conviendrait de rendre la fourniture de telles informations obligatoire et non dépendante de l'agrément de France Télécom, en adaptant, en conséquence, la réglementation.

Votre rapporteur estime d'ailleurs que l'exemple du secteur de l'électricité pourrait utilement inspirer les réformes à mener dans le secteur des télécommunications.

En effet, pour des raisons diverses¹, il n'a pas été procédé, pour EDF non plus que pour France Télécom, d'ailleurs, à une séparation juridique entre l'opérateur et ses infrastructures de réseau, qui sont, en droit de la concurrence, des « *infrastructures essentielles* » c'est à dire non duplicables et donc nécessaires à l'activité des opérateurs nouveaux entrants qui sont ses concurrents. Dans ce contexte, une séparation juridique peut apparaître à première vue comme le moyen le plus efficace de garantir l'absence de

¹ Voir pour plus de détails le rapport n°82 de notre collègue Henri REVOL, Sénat, 1999-2000, sur le projet de loi de modernisation de l'électricité.

différence de traitement entre l'opérateur historique et les nouveaux entrants pour l'utilisation de ce réseau.

Plusieurs opérateurs de télécommunications ont d'ailleurs indiqué qu'ils privilégiaient une solution de ce type, face au blocage du dégroupage de la boucle locale. Votre rapporteur s'est donc interrogé sur l'opportunité d'imposer à France Télécom une filialisation de son réseau.

A la réflexion, ce type de « démantèlement », par ailleurs très lourd à mettre en œuvre, et qui n'est pas sans conséquences sur le personnel, ne comporte pas que des avantages¹. Ses objectifs peuvent être atteints par d'autres moyens.

Ainsi, dans le domaine électrique, la loi a-t-elle doté la CRÉ de très larges pouvoirs de contrôle de la comptabilité analytique d'EDF –notamment-.

C'est d'ailleurs le texte du Sénat, renforcé par rapport aux propositions initiales, qui a été retenu, dans la loi définitivement promulguée le 10 février 2000, pour le titre V relatif à la dissociation comptable et à la transparence de la comptabilité des producteurs d'électricité.

Il est ainsi prévu, à l'article 25 de la loi, des obligations strictes de dissociation comptable entre production, distribution, fourniture d'électricité et autre activités, ces comptes distincts étant rendus publics. **En outre la CRÉ approuve, après avis du Conseil de la concurrence, d'abord les règles d'imputation comptable retenues, ensuite les périmètres des activités dissociées et enfin les principes déterminant les relations financières entre les activités distinctes.**

Le Sénat a veillé à ce que son contrôle porte sur ces trois « étages », qui sont autant d'étapes-clés pour la détermination d'une comptabilité dissociée. Elle est ainsi dotée de pouvoirs plus étendus que l'ART, puisqu'elle intervient sur la détermination des comptes dissociés et contrôle la ventilation des coûts entre les différentes activités des opérateurs dominants, ce qui est tout à fait stratégique pour veiller à l'absence de traitement discriminatoire, de subvention croisée, ou encore à l'orientation des prix sur les coûts. En outre, en cas de carence de l'opérateur concerné, elle peut fixer elle-même les principes de séparation comptable, en vertu de l'article 37 6° de cette même loi.

La CRÉ dispose aussi **d'un droit étendu de communication de toute information économique, financière ou comptable** (article 27) pour la mise en œuvre de ses pouvoirs. Ses agents sont dotés d'un large **droit d'investigation général** (article 33) et peuvent se voir dotés d'un **pouvoir**

¹ Ainsi par exemple il aboutirait au paradoxe d'un affaiblissement du contrôle de l'ART, plus lâche sur les filiales de France Télécom que sur la maison mère.

d'enquête approfondi auprès des opérateurs du secteur électrique (article 33, I).

La CRÉ n'a pas hésité à mettre ces pouvoirs en œuvre pour accélérer la mise en place d'une comptabilité dissociée et transparente d'EDF. Ainsi, comme l'indique son rapport annuel¹, après avoir invité EDF à proposer des principes d'affectation comptable, et les avoir refusés, (après avis du Conseil de la Concurrence), elle a fixé elle-même les règles en la matière, par une délibération du 15 février 2001, qui a permis la publication de comptes dissociés en juin 2001. En octobre 2001, elle a, en outre, entamé un audit de la comptabilité d'EDF.

Loin d'être un point technique, la connaissance et le contrôle des coûts par le régulateur sont des éléments essentiels de son information, qui lui permettent d'agir en fonction de facteurs objectifs et le protègent des aléas liés à la bonne volonté de l'opérateur historique pour la communication d'information. Trop souvent, l'ART est contrainte d'agir un peu « à l'aveuglette », faute d'une connaissance comptable, financière ou économique suffisante, et ne dispose pas d'un pouvoir d'orientation comptable préalable similaire à celui de la CRÉ.

→ Pouvoir d'injonction. Pour assurer l'effectivité des décisions de l'ART, talon d'Achille du système français de régulation, non seulement d'après les opérateurs nouveaux entrants, mais aussi d'après la Commission européenne, il semble nécessaire de lui confier des pouvoirs d'injonction pour la mise en œuvre de ses décisions.

Si l'ART dispose de pouvoirs importants de sanction, ces derniers sont un peu comme des « *représailles massives* », à la mise en œuvre heureusement exceptionnelle, alors qu'une « *riposte graduée* » serait nécessaire, pour assurer l'effectivité de ses décisions, au quotidien. Faute de quoi, ces dernières, si elle demeurent inappliquées, risquent d'entamer la crédibilité du régulateur.

Plusieurs acteurs du secteur estiment que l'ART devrait se voir dotée du pouvoir d'imposer une astreinte pour l'exécution d'une décision. Après réflexion, votre commission se range à cet avis, car cette réforme en apparence anodine est à son sens susceptible de renforcer considérablement l'efficacité de la régulation.

L'exécution concrète des décisions du régulateur est en effet parfois entravée ou retardée par des contingences touchant au choix d'organisation interne de l'opérateur historique, qu'il s'agisse de l'allocation des moyens humains nécessaires, ou de contraintes liées au système d'information, qui

¹ Disponible sur le site www.cre.fr

sont souvent mis en avant par France Télécom, et qui pourraient constituer, en fait, des manœuvres dilatoires. Si l'Autorité disposait de pouvoirs d'injonction, dans le respect des garanties procédurales, non seulement en terme d'obligations de résultat, mais également en terme d'obligations de moyens, l'effectivité de ses décisions s'en trouverait certainement renforcée.

↳ **Confirmer son cœur de compétence**

Compte tenu de la convergence technologique, il semble souhaitable **d'harmoniser les régimes juridiques applicables aux réseaux câblés, dans le cadre fourni par le code des postes et télécommunications**, et ce, afin de résoudre les difficultés liées à l'existence d'un double régime juridique des réseaux câblés. Il s'agirait d'établir clairement la distinction entre la régulation des contenus, relevant du CSA, et la régulation des réseaux, relevant de l'ART.

Pour éviter toute sur-réglementation, il paraît opportun d'avoir un cadre juridique commun à l'ensemble des réseaux, indépendamment des services transportés. La réglementation des télécommunications est le cadre le plus adapté pour fournir un régime d'autorisation, et d'attribution des fréquences associées, identique pour l'ensemble des réseaux. En effet, un réseau audiovisuel est un réseau de télécommunications (au sens du 2° de l'article L.32 du code des postes et télécommunications) qui ne diffère en rien d'un réseau de télécommunications traditionnel, si ce n'est par la nature des services transportés.

En corollaire, pour tenir compte de l'évolution technologique des réseaux, intégrant voix et données, il serait judicieux de supprimer la catégorie réductrice du « *service téléphonique au public* » (qui fonde le régime actuel de licence individuelle) au profit d'un régime uniforme de droits et d'obligations pour les fournisseurs de « *services de télécommunications au public* », avec, le cas échéant, une réévaluation des droits et des devoirs applicables aux opérateurs.

c) Mettre en œuvre le dégroupage

Les retards de déploiement de la boucle locale radio mentionnés ci-dessus rendent encore plus nécessaire la mise en œuvre effective du dégroupage, faute de voir perdurer un nouveau monopole de fait sur le segment de l'accès à Internet à haut débit, les offres ADSL de France Télécom occupant aujourd'hui tout le marché.

A cet égard, il est surprenant de constater que, lors du récent comité interministériel d'aménagement du territoire de Limoges le 9 juillet dernier, l'Etat ait décidé de stimuler la concurrence pour l'accès au haut débit en mettant en face de l'offre de France Télécom - EDF (via l'utilisation du réseau électrique) et les collectivités locales !

Curieuse conception des dynamiques de marché ! Ne vaudrait-il pas mieux mettre en œuvre le dégroupage en laissant les opérateurs privés déployer leurs offres sur le territoire, plutôt que d'inciter les collectivités locales et deux entreprises publiques à développer des services qui ont vocation à se phagocytter ? Est-il légitime de faire financer ces infrastructures par les collectivités locales ?

Pour faciliter la mise en œuvre du dégroupage, votre rapporteur ne dispose pas de solution miracle, mais d'un faisceau de pistes. Plusieurs voies d'amélioration peuvent être tracées :

① le **renforcement de l'action, entamée, de l'ART** via une baisse, engagée, des prix sur le fondement d'un droit de regard comptable renforcé (cf. proposition ci-dessus), et la mise en œuvre effective, via un nouveau pouvoir d'injonction (cf. ci-dessus) de ses décisions ;

② l'action de la **Commission européenne**, qui reste un recours -sur le moyen terme- pour les opérateurs en matière de droit de la concurrence ;

③ une ferme détermination de **l'actionnaire majoritaire** de France Télécom, l'Etat, à voir entrer en vigueur le décret de septembre 2000.

Peut-on se satisfaire, en effet, des conclusions d'une toute récente étude sur le dégroupage (mars 2000) réalisée par un cabinet de consultants à la demande de la Commission¹, selon laquelle, en France, l'un des principaux facteurs de blocage du dégroupage soit, à côté du prix et des conditions techniques, le « *comportement* » de l'opérateur historique ?

Dans la monographie de son annexe 4 consacrée à la France, cette étude estime² que l'obstacle principal pour obtenir l'accès au dégroupage de la boucle locale est l'attitude qualifiée par le triptyque « *nier, retarder, dégrader* » de l'opérateur historique, qui reflète, d'après les opérateurs nouveaux entrants, une stratégie de discrimination et de non transparence destinée à protéger son avantage -déjà apparent- de « *premier arrivé* » sur le marché des accès à haut débit.

C'est indéniablement une ombre portée sur l'œuvre de libéralisation conduite par l'Etat, tuteur et actionnaire majoritaire de France Télécom, alors que -nous l'avons vu- son action en ce domaine se situe globalement dans la moyenne européenne. Aussi, au regard des

¹ Etude du cabinet Squire Sanders disponible sur le site : www.europa.eu.int/com/dgs/competition/index_en.htm.

² page 122.

engagements pris par la France devant l'Union Européenne, peut-on se satisfaire du blocage du dégroupage ? La question est d'importance.

d) Rénover la procédure d'homologation tarifaire

Derrière le sujet -apparemment technique- de l'homologation des tarifs de France Télécom se cache, en fait, un sujet d'une particulière importance pour l'équilibre concurrentiel.

Cette question, qui divise les opérateurs, a d'ailleurs subrepticement surgi, fin 2000, dans le débat législatif, lors de la discussion d'un projet de loi autorisant le Gouvernement à ratifier une cinquantaine de directives par ordonnances¹, à la suite du vote d'un amendement sur cette question par l'Assemblée nationale.

Finalement, cet amendement -à l'objet parfaitement étranger à celui du projet de loi- avait été repoussé par la commission mixte paritaire entre l'Assemblée nationale et le Sénat, à l'initiative du rapporteur pour avis de la Commission des Affaires économiques, notre collègue Ladislav Poniatowski.

● **Qu'est-ce que l'homologation tarifaire ?**

La loi de 1996 et le cahier des charges de France Télécom prévoient que les tarifs de ses services relevant du service universel, ou bien pour lesquels il n'existe pas de concurrence, font l'objet d'une homologation systématique. La procédure d'homologation inclut un avis public de l'ART (article L.36-7 -5° du code des postes et télécommunications) préalablement à l'homologation par le ministre chargé des télécommunications. L'avis de l'ART est uniquement consultatif. Le silence du ministre vaut homologation (1 mois de délai). En cas d'avis négatif de l'ART, le ministre peut passer outre et homologuer le tarif de France Télécom. Le cas s'est déjà produit. Les concurrents peuvent alors saisir le Conseil de la concurrence s'ils estiment ce tarif anticoncurrentiel.

Il s'agit, en quelque sorte, d'un contrôle concurrentiel *ex ante*, le Conseil de la concurrence intervenant quant à lui *ex post*.

Cette procédure d'homologation pose deux questions :

– quelle autorité doit en être chargée ?

¹ Loi du 3 janvier 2001.

– quel est le champ des services qu'il faut soumettre à l'homologation ?

A ces deux questions, les réponses varient considérablement suivant les parties interrogées.

Rappelons tout d'abord le but de cette procédure. S'agissant du **service universel**, ce contrôle permet de vérifier le caractère « *abordable* » des prix, qui est une obligation légale. En outre, en raison de la dominance de France Télécom sur de nombreux marchés, ses prix de détail peuvent constituer un levier très efficace pour élever des barrières à l'entrée des concurrents. C'est pour ce motif qu'y sont également soumis les services pour lesquels n'existe **pas de concurrence**.

● La position de France Télécom

France Télécom estime que cette réglementation, définie en 1996 dans le but de mettre en place la concurrence dans le secteur des télécommunications, doit évoluer pour tenir compte du changement du contexte, et aussi du bilan qui peut être fait de son application.

L'opérateur estime que si l'esprit de cette réglementation était d'empêcher France Télécom d'abuser de sa position pour pratiquer des tarifs élevés là où il n'y a pas concurrence, sa pratique relève d'un contrôle de concurrence *ex ante* jugé **lourd et contraignant**. France Télécom estime qu'« *en dehors des tarifs de base du service universel, les autres tarifs ne devraient plus faire l'objet d'une homologation préalable, mais seulement d'une transmission à l'ART pour information, sachant que l'ART a l'obligation de saisir le Conseil de la concurrence si elle estime que telle offre de France Télécom est abusive au regard du droit de la concurrence. Les tarifs de base du service universel pourraient même être contrôlés uniquement au travers d'un « price cap »¹ pluriannuel, méthode plus souple que l'homologation au cas par cas* ».

Plus généralement, France Télécom juge que « *la vigueur de la concurrence* » dans les télécommunications incite à traiter de plus en plus ce secteur selon les règles du droit commun de la concurrence et à « *faire rapidement disparaître de la réglementation les éléments d'asymétrie qui y avaient été insérés pour passer d'une situation de monopole à une situation de marché concurrentiel* ».

Le Gouvernement n'est pas loin de partager certaines des vues de France Télécom, puisque dans sa réponse écrite à votre rapporteur, il estime qu'il y a lieu de réaffirmer la légitimité d'un contrôle des tarifs du service

¹ Objectifs tarifaires globaux.

universel mais « *d'en préciser les objectifs (il s'agit en priorité de garantir le caractère abordable des tarifs du service universel) et la portée* ». De plus, en ce qui concerne le contrôle des tarifs des services pour lesquels il n'y a pas de concurrents sur le marché, le Gouvernement juge qu'il y a lieu « *d'en revoir les modalités* », à la lumière de la nouvelle directive sur le service universel et les droits des utilisateurs.

● Le Conseil de la concurrence

De son côté, le Conseil de la concurrence a indiqué à votre rapporteur qu'il n'était **pas favorable à la suppression de l'homologation tarifaire mais qu'il était ouvert à un changement de ses modalités** : « *L'ensemble du secteur des télécommunications ne semble pas connaître une concurrence suffisante pour que la procédure d'homologation des tarifs de l'opérateur dominant, instaurant un contrôle a priori de ces tarifs, soit supprimée. Toutefois, cette procédure d'homologation pourrait être encadrée et rendue plus transparente dans ses méthodes. Cette amélioration de la transparence pourrait être complétée par une meilleure définition, éventuellement évolutive, du périmètre du service universel, afin que l'opérateur France Télécom dispose de la liberté commerciale de répondre aux offres de ses concurrents dans les services où la concurrence est estimée suffisamment intense. Parallèlement à ces améliorations de l'homologation, l'encadrement tarifaire pourrait constituer une alternative à cette procédure, en privilégiant la diffusion du progrès technique et des gains de productivité du secteur des télécommunications, à des conditions de coûts favorables pour les consommateurs et les entreprises, plutôt que le niveau du prix de vente* ».

● Les opérateurs concurrents

L'association qui regroupe les principaux concurrents de France Télécom, l'AFORST, juge quant à elle indispensable le maintien de l'homologation tarifaire *ex ante* mais est ouverte à un renouveau de ses modalités d'application.

« *La procédure d'homologation des tarifs est un garde-fou qu'il faut conserver tant qu'une concurrence effective n'est pas formellement identifiée et prouvée.*

« *Toutefois, l'AFORS Télécom ne s'oppose pas à la **neutralisation de l'homologation tarifaire** d'un service de France Télécom dès lors qu'un tiers objectif et indépendant, l'ART, certifie l'existence d'une concurrence effective sur le marché concerné, et en informe le ministre chargé des télécoms, après une consultation publique et transparente* ».

Dans la proposition de l'AFORST, le champ de l'homologation tarifaire pourrait être souplement défini, après débat contradictoire entre France Télécom et ses concurrents, supervisé par l'ART. Des procédures accélérées seraient mises en place pour les segments de marché les plus concurrentiels.

● **Position de l'ART et directives communautaires**

L'ART est, elle aussi, favorable à un remaniement des textes législatifs et réglementaires pour simplifier les modalités d'exercice du contrôle tarifaire. Cette évolution est d'ailleurs cohérente avec les orientations des directives communautaires en cours d'adoption définitive.

L'ART propose de recentrer l'homologation tarifaire sur ses deux objectifs principaux :

– le caractère abordable du **service universel** et le respect de ses principes essentiels (péréquation géographique, existence de tarifs sociaux pour les plus démunis). L'Autorité souhaite l'instauration d'un mécanisme de « *price cap* », c'est-à-dire d'objectifs tarifaires globaux, complété par un contrôle individuel sur certains tarifs (par exemple l'abonnement au service téléphonique, et les tarifs du service de renseignements) ;

– la prévention de **comportements anticoncurrentiels** pouvant naître de la mise sur le marché de nouvelles offres par l'opérateur historique. Tant qu'une situation de concurrence effective n'est pas atteinte, l'ART souhaite le maintien d'un contrôle *ex ante* et individuel des tarifs, dont la responsabilité lui serait confiée, ce qui mettrait fin à la situation actuelle, un peu lourde, de « *double homologation* » : avis de l'ART, théoriquement consultatif, mais du fait de son expertise technique et de sa publicité, de facto décisif, avant approbation par le ministre.

Votre commission et votre groupe d'étude « Poste et télécommunications » soutiennent ces propositions qui sont équilibrées et qui ont le mérite d'être cohérentes avec les évolutions des directives communautaires. En effet, la directive concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques prévoit des dispositions spécifiques sur le contrôle tarifaire, alors que les Etats étaient jusqu'alors libres du choix des outils nationaux tendant notamment à assurer le caractère « *abordable* » du service universel.

CHAPITRE II

LE SERVICE UNIVERSEL

Que n'a-t-on entendu avant les lois de 1996 sur les risques que l'ouverture à la concurrence et la transformation de France Télécom faisaient courir au service public des télécommunications ? L'opposition de l'époque affirmait que ces réformes entonnaient son oraison funèbre. Des grèves étaient conduites au nom de sa défense par des syndicats influents. L'un d'entre eux chiffrait le coût annuel du service public à vingt milliards de francs¹ (soit 3,04 milliards d'€) -plus de 15 % du chiffre d'affaires annuel de l'opérateur en 1995 !- laissant ainsi supposer qu'hors du monopole, il était condamné.

Depuis, les lois si vilipendées ont été votées. Un service public ambitieux, au regard de l'état des technologies il y a six ans, a été défini et mis en œuvre. La libéralisation a démontré ses avantages, sans que les affres prédites surviennent. La réalité a donné raison à ceux -François Fillon, Alain Juppé, Gérard Larcher, certains syndicats parmi les plus lucides, votre Commission des Affaires économiques, ...- qui considéraient que service public et concurrence pouvaient se conjuguer pour le plus grand bien des consommateurs et du dynamisme économique. Le bilan de leur œuvre législative démontre la pertinence de leur engagement d'hier.

Cependant, aujourd'hui, le service public téléphonique est resté tel qu'il avait été défini avant l'explosion de la téléphonie mobile et l'expansion mondiale de l'Internet. Les dispositions légales permettant d'y inclure de nouveaux services sont restées lettre morte. Bien plus, il a fallu trois ans pour que les services téléphoniques sociaux, pourtant explicitement prévus, voient le jour et, bientôt six ans après le vote de la loi, l'annuaire universel et le service universel des renseignements n'existent toujours pas...

En bref, l'élan de 1996 a été géré ; il n'a été ni entretenu, ni renouvelé. Du coup, faute d'enrichissement par ceux qui se prétendaient ses

¹ Son coût définitif, pour 1998, première année d'application de la loi de réglementation, a été établi à 4,3 milliards de francs : près de 5 fois moins !

plus ardents propagandistes, le service public des télécommunications risque d'entrer en phase d'obsolescence.

Faut-il accepter son dépérissement ou, au contraire, chercher à le revitaliser ? Telle est l'une des questions à laquelle s'attachera à répondre le présent chapitre, après avoir examiné les modalités d'application des dispositions législatives de 1996.

A. UN PARI RÉUSSI

1. Le choix de 1996 : un service universel financé par tous les opérateurs et assuré par un seul

Le service public des télécommunications est arc-bouté sur **un service universel** participant d'une définition commune¹ à tous les Etats membres de l'Union européenne. Spécificité française, ce service public englobe également :

- les services obligatoires de télécommunications ;
- les missions d'intérêt général dans le domaine des télécommunications.

Les services obligatoires comprennent -en vertu de l'article L. 35-5 du code des postes et télécommunications- une offre, sur l'ensemble du territoire, d'accès au réseau numérique à intégration de services, de liaisons louées, de commutation de données par paquet, de services avancés de téléphonie vocale et de service télex. France Télécom assure la fourniture de tous les services obligatoires.

Les missions d'intérêt général, quant à elles, relèvent de la responsabilité de l'Etat. Elles incluent les prescriptions exigées par la défense et la sécurité publique, ainsi que l'enseignement supérieur et la recherche publique dans le domaine des télécommunications.

¹ Fondée sur les directives communautaires transposées en France par la loi de 1996.

France Télécom¹ est également l'opérateur public chargé par la loi de fournir le service universel², mais le coût des prestations qui en relèvent est financé par l'ensemble des opérateurs, à travers un **fonds de service universel** alimenté au prorata du volume de trafic de chacun.

a) Les prestations de service universel

Les obligations de service universel sont définies par l'article L.35-1 du code des postes et télécommunications, tel qu'il résulte de l'article 8 de la loi de réglementation. Elles sont la traduction concrète des grands principes juridiques du service public : égalité, continuité, adaptabilité.

Selon cet article L. 35-1 : *« Le service universel des télécommunications fournit à tous un service téléphonique de qualité à prix abordable. Il assure l'acheminement des communications téléphoniques en provenance ou à destination des points d'abonnement, ainsi que l'acheminement gratuit des appels d'urgence, la fourniture d'un service de renseignements et d'un annuaire d'abonnés, sous formes imprimées et électronique, et la desserte du territoire national en cabines téléphoniques installées sur le domaine public ».*

A l'initiative de son rapporteur, M. Gérard Larcher, la Commission des Affaires économiques avait **consolidé le volet social** du service universel prévu au deuxième alinéa de cet article. Elle avait exigé le maintien, pendant une année, d'un service restreint en cas de défaut de paiement (le « *fil de la vie* », selon l'expression du rapporteur), le dispositif s'articulant en définitive comme suit : *« Il (le service universel) est fourni dans des conditions tarifaires et techniques prenant en compte les difficultés spécifiques rencontrées dans l'accès au service téléphonique par certaines catégories de personnes, en raison notamment de leur niveau de revenu ou de leur handicap. Ces conditions incluent le **maintien, pendant une année, en cas de défaut de paiement, d'un service restreint** comportant la possibilité de recevoir des appels ainsi que d'acheminer des appels téléphoniques aux services gratuits ou aux services d'urgence au bénéfice du débiteur saisi en application de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, et du débiteur pour lequel a été établi le plan de règlement amiable ou prononcé le redressement judiciaire civil institués par la loi n°89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles ».*

Par ailleurs, l'article L. 35-2 du même code précise que le cahier des charges d'un opérateur chargé de fournir le service universel fixe les conditions générales de fourniture de ce service, ainsi que les conditions dans lesquelles ses tarifs et sa qualité sont contrôlés. Ces conditions générales recouvrent notamment des tarifs assurant l'accès au service universel de *« toutes les catégories sociales de la population »* et prohibent les *« discriminations fondées sur la localisation géographique »*.

¹ L'ensemble des fournisseurs de services téléphoniques au public ayant comme obligation d'acheminer gratuitement les appels d'urgence (II de l'article L.35-2 du code des postes et télécommunications).

² Ce qui n'exclut pas, en droit, qu'un autre opérateur privé puisse être désigné s'il est capable de l'assurer et de le fournir sur l'ensemble du territoire.

Le décret n° 96-1225 du 27 décembre 1996 portant cahier des charges de France Télécom a appliqué cette disposition et l'article 3 dudit cahier des charges dispose par exemple que « *les tarifs de raccordement, d'abonnement et des communications respectent le principe d'égalité et sont notamment établis de manière à éviter une discrimination fondée sur la localisation géographique* ».

Enfin, en vertu de la loi de réglementation, l'article L. 35-4 du code des postes et télécommunications dispose que « *Un **annuaire universel**, sous formes imprimée et électronique, et un **service universel de renseignements** sont mis à la disposition du public. Sous réserve de la protection des droits des personnes concernées, ils donnent accès aux noms ou raisons sociales, aux coordonnées téléphoniques et aux adresses de tous les abonnés aux réseaux ouverts au public, ainsi qu'à la mention de leur profession pour ceux qui le souhaitent* ».

Cet annuaire universel rassemblant tous les abonnés, quel que soit leur opérateur, fixe ou mobile, visait à remplir l'impératif d'accessibilité du service universel, composante du principe plus général d'égalité.

Il découle de la combinaison de ces diverses dispositions que le service universel des télécommunications institué en 1996 comprend :

- ① le raccordement au réseau téléphonique public fixe et l'accès aux services téléphoniques publics fixes à des tarifs abordables et soumis à péréquation tarifaire ;
- ② l'acheminement gratuit des appels d'urgence ;
- ③ une offre de services « sociaux » à des tarifs préférentiels ;
- ④ la desserte du territoire en cabines téléphoniques ;
- ⑤ un annuaire universel et un service universel de renseignements.

b) Le financement du coût du service universel

Le législateur de 1996 a institué une obligation de participer au financement du coût net des obligations de service universel pour les exploitants de réseaux ouverts au public et les fournisseurs du service téléphonique au public. La réglementation française prévoit en théorie le choix entre paiement et participation pour la réalisation des missions de service universel (principe du « *pay or play* »), mais sur un socle de services tellement

vaste (la téléphonie fixe sur tout le territoire national) qu'à la seule exception des offres en matière de tarifs sociaux¹, ce choix est assez théorique.

L'article L. 35-3 du code des postes et télécommunications précise que le coût de ces prestations -dont les tarifs doivent être soumis à l'avis de l'Autorité de régulation des télécommunications et homologués- vient en déduction de la contribution au fonds de service universel des opérateurs qui les proposent.

La loi de réglementation distingue deux modes de financement et cinq composantes du coût net du service universel : d'une part, le coût net résultant des obligations de péréquation géographique et celui résultant du déséquilibre transitoire de la structure courante des tarifs téléphoniques financés par une rémunération additionnelle à la rémunération d'interconnexion ; d'autre part, les coûts nets liés à l'offre de tarifs sociaux, aux obligations en matière de publiphonie et aux services d'annuaires et de renseignements, qui sont pris en charge par le fonds de service universel.

↳ **Coûts initialement financés par une rémunération additionnelle à la rémunération d'interconnexion**

- L'obligation de **péréquation géographique**, expression de la solidarité nationale, se fonde sur la volonté du législateur d'éviter une discrimination fondée sur la localisation géographique. Son coût, au calcul très complexe, est égal aux coûts de desserte des zones non rentables majorés du coût des abonnés non rentables situés dans des zones rentables. Le principe est de prendre en charge tous les coûts qu'un opérateur non soumis aux obligations de service public, et raisonnant suivant une logique purement commerciale, n'avait pas engagés.

- Par ailleurs, la loi prévoit que le financement des obligations résultant **du déséquilibre de la structure des tarifs téléphoniques** de France Télécom² à la date de publication de la loi relève transitoirement du même mode de financement.

¹ Où l'ART a admis la candidature de l'opérateur KERTEL à la fourniture de ce service.

² Dû au fait que, pour des raisons historiques, ses tarifs d'abonnement très bas ne lui permettaient pas de couvrir ses coûts de desserte, alors même que cette desserte permettait aux autres opérateurs de concurrencer l'entreprise publique sur le prix de ses communications.

En pratique, le coût net résultant du déséquilibre de la structure courante des tarifs téléphoniques a été calculé comme étant égal à l'écart entre le niveau d'abonnement courant et le niveau d'abonnement dit « rééquilibré », c'est-à-dire fixé en fonction des coûts réellement occasionnés, multiplié par le nombre d'abonnés concernés¹.

Cette composante, qui peut s'assimiler aux « *coûts échoués* » dans le secteur de l'électricité, est en quelque sorte une façon de solder l'époque du monopole, où les grilles tarifaires sont déconnectées des coûts pour des raisons sociales, et de passer au régime concurrentiel le plus équitablement possible.

Selon l'article L. 35-3 II de la loi de réglementation, le déséquilibre de la structure courante des tarifs devait être résorbé au plus tard le 31 décembre 2000. Cependant, compte tenu de la hausse de l'abonnement principal, intervenue en mars 1999, l'Autorité de régulation des télécommunications a proposé une fin anticipée de ce financement et il a été interrompu à compter du 1^{er} janvier 2000, par arrêté du secrétaire d'Etat à l'Industrie.

↳ **Coûts financés dès l'origine par le fonds de service universel**

- Les **tarifs sociaux** étaient dès l'origine prévus pour être financés par le fonds de service universel. En application de la loi de réglementation, l'article R.20-34 du code des postes et télécommunications plafonne le montant de l'enveloppe affectée à ces tarifs. En pratique, cette composante n'a été effectivement financée qu'à partir de l'année 2000.

- S'agissant de la **publiphonie**, est pris en charge le coût des cabines déficitaires. Environ 24.800 cabines, réparties dans 22.600 communes, font l'objet d'une compensation au titre du service universel.

- Enfin, la **composante « annuaires et renseignements »** ne peut être citée que pour mémoire. En effet, d'une part, l'annuaire et les renseignements universels voulus par le législateur n'existent toujours pas et, d'autre part, les recettes nettes résultant du trafic induit par la consultation des services d'annuaires et de renseignements de France Télécom, ainsi que les fruits de la vente et de la publication dans les annuaires imprimés -à l'exclusion des « Pages Jaunes »- viennent plus que compenser le coût net résultant de son activité d'annuaire et de renseignements.

¹ *Le niveau d'abonnement rééquilibré (9,91 € hors taxes) se situe à un niveau proche de celui observé chez les grands pays européens, pour permettre le financement intégral des coûts de raccordement de la boucle locale par les recettes du segment local (recettes d'abonnement et recettes des communications locales).*

↳ **L'actuelle unification autour du fonds de service universel**

Depuis la suppression -au 1^{er} janvier 2000- du mécanisme de financement par la rémunération additionnelle, le coût du service universel est intégralement financé par le fonds de service universel, la France étant avec l'Italie les seuls pays de l'Union européenne à avoir retenu un tel mécanisme.

Le fonds de service universel a été mis en place en 1997. L'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART) a mis au point avec la Caisse des dépôts et consignations les modalités techniques de sa gestion, par une convention approuvée par le ministre le 19 décembre 1997.

Les articles R. 20-39 et R. 20-41 du décret n° 97-475 du 13 mai 1997 précisent le rôle de la Caisse des dépôts et consignations. Elle est chargée :

1°) d'effectuer les opérations de recouvrement et de reversement afférent, à chacun des opérateurs et de tenir pour chaque année la comptabilité les retraçant ;

2°) de constater les retards de paiement ou les défaillances des opérateurs et d'engager éventuellement les actions contentieuses nécessaires aux recouvrements ;

3°) d'informer l'Autorité de régulation des télécommunications des retards de paiement, des défaillances et de l'évolution des procédures contentieuses engagées ; elle lui adresse en outre un rapport annuel d'exécution sur la gestion comptable et financière du fonds de service universel.

Les opérateurs paient leur contribution prévisionnelle au fonds de service universel en trois versements ; l'année suivante, lorsque le coût définitif est évalué, les contributions sont régularisées, au plus tard le 20 décembre.

Les frais de gestion du fonds sont, comme les contributions au coût du service universel, répartis entre les opérateurs. A noter qu'à compter de l'année 2000, les frais de gestion au titre d'une année, n'ont été mis en recouvrement qu'au moment des régularisations intervenant l'année suivante.

Au total, l'architecture juridique construite par la loi de réglementation a démontré sa solidité et son adaptation aux besoins des Français. Elle vient d'ailleurs de se trouver confortée par les décisions prises par l'Union européenne pour ce qui concerne le service universel.

2. La confortation de 2001 : le « Paquet Télécoms »

Le « Paquet Télécoms » comprend une directive d'une importance particulière, qui concerne le service universel et les droits des utilisateurs en matière de réseaux et services de communications électroniques. Cette directive conforte la réglementation européenne sur laquelle s'était appuyée la construction du service public des télécommunications de 1996. La pérennité de la reconnaissance d'un service universel par le droit communautaire des communications électroniques constitue un acquis significatif. **Votre rapporteur s'en félicite car il considère que l'Europe ne peut se construire sans organiser des solidarités collectives, à défaut desquelles il n'est pas de société équilibrée.**

Cette confortation communautaire d'une notion chère à la France n'allait pas de soi : d'autres Etats, moins étendus et plus densément peuplés que la France ne connaissent pas les mêmes contraintes découlant de la géographie physique et humaine. Or, quoiqu'il n'aille pas aussi loin que ce que votre Commission des Affaires économiques aurait souhaité, l'accord obtenu englobe la portée, le financement et le fonctionnement du service universel, conçu comme une clause de sauvegarde en cas d'insuffisance du marché concurrentiel.

a) Portée des obligations de service universel

● L'article 3 de la directive définit le service universel comme la mise à disposition d'**un bloc de services** à « *tous les utilisateurs sur leur territoire, indépendamment de leur position géographique, à un niveau de qualité spécifique et, compte tenu de circonstances nationales particulières, à un prix abordable* ».

Après des négociations au cours desquelles la France a, avec un succès limité¹, plaidé pour **étendre la portée du service universel**, les Etats membres se sont finalement accordés sur une liste de **services garantis** :

- l'accès au réseau téléphonique public permettant des appels locaux, nationaux et internationaux, des communications par télécopie et par Internet ;
- la fourniture d'annuaires du service téléphonique public et de services de renseignements téléphoniques ;
- la fourniture de téléphones payants publics et l'accès gratuit à un numéro d'appel d'urgence.

¹ Elle avait exprimé la volonté d'intégrer la téléphonie mobile et l'Internet à haut débit dans l'offre de service universel ; seul a été retenu l'accès à Internet par le réseau commuté.

Des mesures spécifiques sont également prévues pour les **utilisateurs handicapés** ou ceux ayant des **besoins spécifiques**. En outre, les abonnés doivent pouvoir conserver leurs **numéros de téléphone** (y compris mobile), et jouir de l'interopérabilité des équipements de télévision numérique grand public.

Les Etats membres sont habilités, si nécessaire, à désigner une ou plusieurs entreprises afin de garantir, sur l'ensemble du territoire national, la fourniture de ce service universel. Cette désignation doit seulement respecter un « *mécanisme de répartition efficace, impartial et transparent* » (appel d'offres ouvert ou mise aux enchères publiques).

- Les opérateurs désignés pour assumer diverses composantes du service universel sont tenus de respecter un impératif de **qualité du service** : le service universel ne s'entend pas exclusivement en terme de quantité de services offerts, mais aussi en termes de qualité du service rendu.

L'annexe III de la directive énumère les paramètres destinés à évaluer cette qualité : délai de fourniture pour le raccordement initial, taux de défaillance par ligne d'accès, temps de réparation d'une défaillance, temps de réponse pour les services de renseignements téléphoniques ou encore plaintes concernant la facturation. Les autorités de régulation nationales (ARN) devront être en mesure de recueillir (voire d'exiger) les informations sur la qualité des services offerts sur le territoire national, permettant d'établir des comparaisons entre opérateurs et entre Etats membres. Des procédures de réclamation relatives à la qualité auront à être établies.

Dans le même esprit, la directive garantit les droits des utilisateurs en posant des exigences de transparence de l'information et de sécurité juridique des contrats. Ces derniers doivent spécifier les conditions et la qualité du service, les modalités de résiliation et de cessation du service, les mesures de compensation et le mode de règlement des litiges. En outre, les Etats membres doivent s'assurer que toutes les informations concernant la tarification et les conditions générales pratiqués par l'ensemble des fournisseurs de services de communication sont mises à la disposition du public.

- Enfin, la notion de « **prix abordable** », s'entend comme « *un prix défini au niveau national par les Etats membres compte tenu de circonstances nationales spécifiques* ». Les Autorités de réglementation nationale (ARN) sont chargées du contrôle de l'évolution des tarifs de détail applicables au service téléphonique accessible au public, notamment par rapport au niveau des prix à la consommation et des revenus nationaux. En outre, certaines mesures peuvent être prises afin de permettre aux consommateurs de surveiller leurs dépenses : facturation détaillée, possibilité de refuser des appels, systèmes de pré-paiement et d'échelonnement des frais de raccordement.

La notion de « prix abordable » est essentielle dans la problématique du service universel car elle conditionne l'égalité d'accès et détermine dans quelle mesure les opérateurs peuvent répercuter sur la facture du client la charge financière afférente au service universel.

Votre commission, qui a contribué à l'instauration d'une offre de tarifs sociaux en France et qui veille à son maintien, se réjouit de ce que la directive habilite les ARN à exiger des entreprises qu'elles proposent des formules tarifaires différant des conditions normales d'exploitation commerciale, afin notamment de garantir que les publics « fragiles »¹ ne soient pas empêchés d'accéder aux services téléphoniques.

Ainsi, des règles d'encadrement des prix, une péréquation géographique (ou autres instruments analogues) peuvent être utilisés pour atteindre le double objectif de la promotion d'une concurrence effective sur les marchés et de la satisfaction de l'intérêt public. Il est à noter que la mise en place **d'une tarification commune sur l'ensemble du territoire est possible mais n'est pas obligatoire, contrairement à la conception française.**

b) Financement du service universel : fonds de compensation ou budget public ?

● La directive propose **deux modes de financement** du service universel : par une dotation budgétaire de l'Etat ou par un fonds de compensation alimenté par les opérateurs, mais affiche sa préférence pour la première solution. Le **fonds de service universel** mis en place par la France (ainsi que par l'Italie) est donc confirmé par la nouvelle réglementation européenne mais non pas encouragé.

Dans le cas d'un mécanisme de financement reposant sur tous les opérateurs présents sur le marché national, la directive impose que ce mécanisme soit administré par un organisme indépendant et respecte les principes de transparence, de distorsion minimale du marché (par une répartition la plus large possible du poids de la contribution), de non-discrimination et de proportionnalité. Les ARN peuvent d'ailleurs décider de ne pas exiger de contributions de la part d'entreprises dont le chiffre d'affaires national est inférieur à un certain seuil. Enfin, les Etats membres peuvent exiger que les contributions des entreprises au financement du service universel soient mentionnées sur les factures adressées aux clients.

L'hypothèse d'un **financement par le budget** des Etats membres, quant à elle, a la faveur de la Commission car elle lui paraît plus conforme au principe de solidarité nationale sur lequel se fonde le service universel.

● Quel que soit le mode de financement retenu, un enjeu majeur reste la détermination du **coût net du service universel**. Si la directive donne compétence aux ARN pour déterminer si la fourniture du service universel représente une charge injustifiée pour les entreprises désignées comme

¹ *Personnes ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux spécifiques.*

fournisseurs et pour calculer le coût net de cette obligation, elle prévoit aussi que ce calcul soit soumis à la vérification d'un organisme indépendant.

La directive définit le coût net comme la différence entre le coût net supporté par une entreprise lorsqu'elle fournit un service universel et lorsqu'elle n'en fournit pas, ce qui revient à évaluer les **coûts évités** par les entreprises n'assumant pas d'obligation de service universel. Pour obtenir un coût net, la directive préconise également d'estimer les bénéfices, pécuniaires ou non, que l'opérateur pourrait retirer de la prestation de service universel, notamment des **avantages induits** ou « *immatériels* » découlant de la fourniture du service universel (telle la notoriété induite par l'inscription du logo « France Télécom » sur les cabines téléphoniques publiques dans notre pays).

Notons que ces orientations sont déjà traduites dans le droit français depuis la loi de 1996¹, dont les dispositions sur le financement du service universel se trouvent, là encore, confirmées.

c) Maintien du caractère évolutif du service universel

Si la définition du service universel était immuable, la notion serait exposée au risque de dépérissement. On ne peut donc qu'approuver la conservation, dans le droit européen, du principe selon lequel le service universel est un concept dynamique et évolutif, susceptible d'être soumis à une révision périodique pour tenir compte des progrès technologiques, des développements du marché et de la demande des utilisateurs. La directive l'affirme en précisant que « **le concept de service universel doit évoluer au rythme des progrès technologiques, des développements du marché et de l'évolution de la demande des utilisateurs** ».

Son article 15 prévoit, en conséquence, un réexamen périodique de la portée du service universel. Le premier réexamen est prévu au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du dispositif ; les examens ultérieurs seront réalisés tous les trois ans. Le texte précise que ce réexamen doit être conduit à la lumière des évolutions sociale, commerciale et technologique.

¹ Et depuis l'ordonnance n° 2001-670 du 25 juillet 2001 portant adaptation au droit communautaire du code de la propriété intellectuelle et du code des postes et télécommunications, qui précise en son article 12 : « Le I de l'article L. 35-3 du code des postes et télécommunications est complété par un alinéa ainsi rédigé : l'évaluation des coûts nets des obligations de service universel pesant sur les opérateurs prend en compte l'avantage sur le marché qu'ils retirent, le cas échéant, de ces obligations ». Sur ce point, il est également à noter que l'ART a évalué pour 1999 à 550 millions de francs l'avantage de marque dont bénéficie l'opérateur chargé du service universel en France.

Il s'agit donc d'un service universel à géométrie variable, dont les bases juridiques sont temporaires. Il faudra être vigilant sur l'évolution de ses principes et de son contenu.

Pour votre rapporteur, ce réexamen devra être celui de l'enrichissement.

B. UN BILAN D'APPLICATION POUR PARTIE DÉCEVANT, NOTAMMENT DANS SES ASPECTS SOCIAUX ET CONSOMÉRISTES

Conformément au principe d'adaptabilité, qui implique un enrichissement périodique de son contenu, et à l'initiative du Sénat, la loi de réglementation avait prévu, «*au moins une fois tous les quatre ans* » une **clause de « rendez-vous »** permettant de faire le bilan du service universel des télécommunications et d'envisager son extension. Le but était d'adapter ce service aux besoins de la population et à l'évolution des technologies.

Précisément, la loi prévoyait un rapport du Gouvernement au Parlement et précisait que ce rapport «*propose, le cas échéant, pour tenir compte de l'évolution des technologies et des services de télécommunications et des besoins de la société, l'inclusion de nouveaux services dans le champ du service universel* ».

De plus, pressentant que des « zones d'ombre » persisteraient sur les zones les moins denses du territoire, la loi avait prévu que le premier rapport sur le service public des télécommunications «*comporte un bilan de la couverture du territoire par les réseaux de radiotéléphonie mobile* ».

Ce rapport, que le Gouvernement aurait dû remettre en juillet 2000 au plus tard, a finalement été scindé en deux et déposé en deux temps :

– l'analyse de la couverture territoriale en téléphonie mobile a été publiée en juillet 2001, sous forme d'un rapport intitulé «*Pour l'accès de tous à la téléphonie mobile* »¹ ;

– l'analyse du service universel est contenue dans un rapport distinct, déposé le 8 janvier 2002 au Parlement².

Les travaux de l'ART et ce rapport, dont il est à noter qu'un avant-projet était disponible sur le site Internet d'un grand quotidien économique plusieurs mois avant sa transmission au Parlement, permettent de

¹ Les développements de ce document sont examinés et commentés dans le chapitre III du présent rapport.

² « Rapport du Gouvernement au Parlement sur le service public des télécommunications », prévu à l'article L. 35-7 du code des postes et télécommunications (loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications);

procéder à une première évaluation de la mise en œuvre du dispositif de juillet 1996.

1. Le financement du service universel

Outre la France, trois pays de l'Union européenne ont procédé à une évaluation du coût net des obligations de service universel qu'ils imposent à leur opérateur historique : l'Italie (80 millions d'euros en 1999 ; 58,9 en 2000), l'Espagne (180 millions d'euros en 1999) et la Grande-Bretagne. Dans ce pays, en 1999, le coût des obligations imposées à BT est évalué à la différence entre ses charges de service universel (19 millions d'euros) et les avantages immatériels que sa qualité de prestataire de service universel lui apporte (13 millions d'euros), soit 6 millions d'euros¹. Seules la France et l'Italie se sont toutefois engagées dans la mise en place d'un fonds de service universel.

a) Les montants collectés

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution du coût du service universel :

COÛT NET DU SERVICE UNIVERSEL EN FRANCE

(en millions d'euros)

Composantes du coût du service universel	1997	1998	1999	2000	2001
	Définitif	Définitif	Définitif	Prévisionnel	Prévisionnel
Déséquilibre de la structure des tarifs de France Télécom	278,07	309,17	51,68	0	0
Péréquation géographique (zones non rentables + abonnés non rentables des zones rentables)	417,10	329,14	175,93	220,44	229,28
<i>dont zones non rentables</i>		197,42	114,95	196,35	192,39
<i>dont abonnés non rentables des zones rentables</i>		131,72	60,98	24,09	36,89
Desserte du territoire en cabines		28,51	23,32	25,15	28,20
Tarifs sociaux	69,52	0	0	184,62	158,24
Annuaire et service de renseignements		0	0	0	0
Total	764,69	666,82	250,93	430,21	415,72

En grisé : financement par une charge additionnelle aux charges d'interconnexion

Source : ART

¹ Source : Ofitel.

La décroissance du coût net du service universel de 1997 à 2001 s'explique :

– d'une part, par la suppression de la composante relative au déséquilibre de la structure courante des tarifs en 2000 (cf. supra) ;

– et, d'autre part, par un affinement du coût net des autres composantes, notamment celles liées aux obligations de péréquation géographique.

En 1997 et 1998, le poids de la contribution des opérateurs autres que France Télécom a été limité : **moins de 3 % du coût total du service universel**¹, France Télécom acquittant, du fait de sa taille sur le marché, la quasi totalité du financement. Pour les années 2000 et 2001, cette contribution s'alourdit significativement, environ 91 et 121 millions d'euros, soit de l'ordre de **20 % et 30 % du coût net total du service universel**.

b) La censure contentieuse de certaines des collectes valide le principe d'une contribution de tous

● Contestant les modalités du financement collectif du service universel, le 12 mai 1998, l'Association Française des Opérateurs Privés en Télécommunications (l'AFOPT) et l'Association des Opérateurs de Services de Télécommunications (l'AOST) ont déposé une plainte pour non respect des articles 86 et 90 du Traité de Rome et des directives 90/388/CEE, 96/19/CE et 97/33/CE, à la suite de l'adoption de la réglementation française relative au service universel, auprès de la Commission européenne.

Les plaignants demandaient à la Commission :

– d'ouvrir une procédure au titre de l'article 90 (1) et (3) du Traité à l'encontre de l'Etat français, pour avoir adopté et appliqué des mesures dont l'objet et l'effet sont de **renforcer la position dominante de France Télécom** sur les marchés des infrastructures de télécommunications, des services téléphoniques, d'annuaires et de renseignements téléphoniques et de cabines téléphoniques en France,

– d'ouvrir une procédure en manquement au titre de l'article 169 du Traité à l'encontre de l'Etat français, du chef de la **mauvaise transposition** des directives 90/388/CEE et 97/33CE,

– de constater la violation par France Télécom de l'article 86 du Traité, en ce que France Télécom a **abusé de sa position dominante** sur les marchés des infrastructures de télécommunications, des services téléphoniques, d'annuaires et de renseignements téléphoniques et de cabines en France.

¹ Cette contribution a été de 8,08 millions d'euros en 1997 et de 20,27 millions d'euros en 1998.

● Le 27 avril 2000, la Commission européenne a décidé de traduire la France devant la Cour européenne de justice, estimant que les modalités de calcul et de financement du coût du service universel des télécommunications n'assuraient pas le respect des directives européennes.

Les griefs de la Commission étaient au nombre de six :

– la mise en œuvre d'un financement partagé en 1997, alors que la concurrence n'était pas encore ouverte sur le marché de la téléphonie fixe ;

– la mise en place d'un mécanisme transitoire de financement de la composante relative au **déséquilibre de la structure courante** des tarifs de France Télécom.

– la notion de **rééquilibrage tarifaire**, absente du droit communautaire ;

– la question de la surévaluation du coût net en 1998 et 1999, en raison d'une part de l'absence de prise en compte des **avantages immatériels** tirés de la position d'opérateur de service universel et d'autre part d'une méthodologie fondée sur les **coûts comptables** « historiques » et non « prévisionnels » ;

– le recours à des évaluations forfaitaires, fondées sur des comparaisons internationales, en 1997 et 1998

– la violation de l'obligation de **publication des contributions** des opérateurs au financement des obligations de service universel. Pour 1997 et 1998, seules les contributions au titre du fonds de service universel ont fait l'objet d'une publication, alors que les opérateurs ont également contribué au titre de la rémunération additionnelle aux charges d'interconnexion.

● Le 6 décembre 2001, la **Cour européenne de justice a donné tort à la France sur les six griefs formulés par la Commission** et l'a condamnée à faire rembourser les trop-perçus aux opérateurs alternatifs, à savoir l'intégralité des versements de 1997 et une partie de ceux des années suivantes. En revanche, la Cour n'a pas suivi les conclusions de l'avocat général qui, sur le premier grief, allait plus loin que la Commission, et voulait exempter les opérateurs mobiles de toute contribution.

De fait, si ces opérateurs ont été exemptés de participer à la rémunération additionnelle correspondant au déséquilibre de la structure courante des tarifs téléphoniques pendant la période de transition (avant le 1^{er} janvier 2000), ils sont assujettis au financement des autres composantes du service universel à la française. L'avocat général contestait que l'arrivée des opérateurs de téléphonie mobile sur le marché des télécommunications ait eu des répercussions sur le coût net du service universel de téléphonie fixe. Il n'a pas été entendu sur ce point.

Surtout, à aucun moment de la procédure, ni la Commission ni la Cour n'ont remis en cause le principe du mécanisme de financement du service universel instauré en France. Si ce mécanisme devra être revu à la marge à la suite de la décision de la Cour, le principe de son existence sort conforté et légitimé par l'arrêt du 6 décembre, qui a prouvé sa conformité aux

grands principes du droit européen et, en particulier, aux dispositions du traité relatives à la concurrence.

2. L'accès à la téléphonie fixe

a) Raccordement et tarifs

Aujourd'hui, près de 98 % des Français disposent d'une ligne téléphonique fixe et on compte, en France, 34 millions d'abonnements à ce service.

Depuis 1986, le délai de raccordement tend à baisser. Il est passé de 6,5 jours à moins de 6 jours. On est loin du temps du 22 à Asnières !

L'application de la loi de réglementation fait que le prix des abonnements est -en dépit des craintes du risque « d'écrémage » des niches plus rentables du marché par les concurrents nouveaux entrants- demeuré identique sur l'ensemble du territoire métropolitain, ainsi que dans une grande partie des DOM.

Cette péréquation nationale n'exclut pas que France Télécom propose une diversification tarifaire de ses abonnements, selon qu'elle s'adresse à des particuliers ou à des entreprises.

En 2000, à en croire le rapport gouvernemental précité sur le service public des télécommunications, les tarifs d'abonnement de France Télécom se situaient **à un niveau moyen en Europe**. L'abonnement résidentiel de France Télécom était, par exemple, plus faible que les tarifs d'abonnement de BT, Deutsche Telekom et Telia.

Par ailleurs, l'exigence légale d'assurer le caractère abordable des prix, conduit à maintenir un contrôle de l'Etat sur les tarifs du service universel de l'opérateur public. Les modalités de ce contrôle tarifaire sont notamment fixées par le cahier des charges de France Télécom, sous forme d'objectifs tarifaires pluriannuels.

Globalement, sur la période évaluée, France Télécom a réalisé les objectifs qui lui étaient fixés: -9 % par an sur 1997-1998 ; -4 % en 1999 et 2000. **Il faut le souligner, les baisses des prix permises par la concurrence¹ ont d'abord profité au service universel.**

¹ Détaillées au chapitre I du présent rapport.

Elles ont largement compensé la hausse du prix des abonnements résultant du rééquilibrage tarifaire qui visait à orienter ce prix vers les coûts.

Au total, pour le seul service universel, les tarifs ont baissé de plus de 3 % par an sur la période 1997-2000¹.

b) Cabines publiques

La composante « publiphonie » du service universel a été précisée dans le cahier des charges de France Télécom. Celui-ci stipule que chaque commune doit disposer d'au moins un publiphone. France Télécom doit également implanter un publiphone par tranche de 1.500 habitants au-dessus du premier millier, cette obligation étant seulement limitée aux communes dont le nombre d'habitants est compris entre 1.000 et 10.000.

L'obligation fixée porte au total sur un parc de 45.000 cabines. En pratique, France Télécom, qui dépassait cet objectif en 1996, continue aujourd'hui à le dépasser, malgré la baisse de l'utilisation de certaines cabines liée à l'expansion de la téléphonie mobile.

Le cadre réglementaire permet de garantir la desserte des plus petites communes et apparaît, en conséquence, satisfaisant.

3. Les autres obligations de service universel

En revanche, on ne peut que déplorer la manière dont ont été mises en œuvre les orientations de la loi de 1996 relatives aux tarifs téléphoniques sociaux et à l'annuaire universel. Qu'on en juge : les premiers n'ont vu le jour que trois ans après l'entrée en vigueur de la loi ; le second -tout comme le service universel de renseignements- n'a toujours pas été établi.

a) Tarifs téléphoniques sociaux

● Cela a été rappelé précédemment, la loi « Fillon » de 1996 prévoit que le service universel est fourni dans des conditions tarifaire *«prenant en compte les difficultés spécifiques rencontrées dans l'accès au service*

¹ Source : Rapport 2000 - Le service public des télécommunications.

téléphonique par certaines catégories de personnes en raison notamment de leur niveau de revenu ».

Il a fallu attendre le décret du 8 mars 1999 -qui modifie les articles R. 20-34 et R. 20-40 du code des postes et télécommunications- pour que cette disposition d'importance connaisse le début d'une esquisse de mise en œuvre. **Près de deux ans d'attente !**

Bien plus, le décret instituait deux dispositifs : la prise en charge des dettes téléphoniques et la réduction sociale téléphonique. Or, les bénéficiaires de la seconde mesure n'ont effectivement pu y prétendre que le 1^{er} juillet 2000. **Trois ans après la publication de la loi !**

Aujourd'hui, ces deux mesures sociales sont financées par l'ensemble des opérateurs de télécommunications, principalement par l'intermédiaire du fonds de service universel.

● **La prise en charge des dettes téléphoniques** des personnes en difficulté est gérée par le Préfet de département avec l'appui d'une commission départementale qui statue sur les dossier éligibles. Ne sont prises en compte dans la dette téléphonique que les communications nationales ; en sont exclues les communications vers les mobiles et les numéros spéciaux à revenus partagés.

Pour que les personnes en difficulté puissent se voir accorder la prise en charge d'une partie de leurs dettes téléphoniques, il faut qu'elles en fassent la demande. En 2000, 72 % des quelque 14.000 demandes présentées ont été acceptées.

● **La réduction sociale téléphonique** est réservée aux bénéficiaires de certains minima sociaux (revenu minimum d'insertion, allocation de solidarité spécifique, allocation aux adultes handicapés) ainsi qu'à certains invalides de guerre. Ces personnes peuvent obtenir auprès d'un opérateur de téléphonie fixe dont ils sont clients une réduction de leur facture téléphonique.

La réduction sociale téléphonique est accordée, puis reconduite, par période de douze mois après contrôle annuel des droits. Le montant de la réduction est fixé par le Gouvernement chaque année. Au titre des années 2000 et 2001, il est de 33 francs TTC par mois¹.

Il y aurait environ 2,5 millions de personnes éligibles à cette mesure. Cependant, fin 2000, on comptait à peine plus d'un million de bénéficiaires, ce qui représentait un coût de 144 millions de francs pour six mois de mise en œuvre. Les estimations pour la fin 2001, réalisées par l'ART, aboutissent à

¹ Arrêtés du 10 mai 2000 publiés au Journal Officiel du 28 février 2001.

quelque 1,3 million de bénéficiaires, soit un coût de 432 millions de francs pour l'année entière 2001.

A ce jour et depuis le 1^{er} juillet 2000, deux opérateurs mettent en œuvre la mesure de réduction sociale téléphonique : France Télécom par le biais d'une réduction du montant de l'abonnement mensuel et Kertel par le biais d'un crédit de consommation téléphonique.

Les bénéficiaires potentiels reçoivent chaque année de leur organisme social (Caisse d'allocations familiales, ASSEDIC, Caisse de Mutualité sociale agricole) une attestation, prouvant leur droit à bénéficier de la réduction sociale téléphonique. Les bénéficiaires qui remplissent les conditions d'attribution n'ont aucune démarche à faire pour recevoir leur attestation qui leur est adressée à domicile. Le taux de retour, de l'ordre de 38 %, reste faible par rapport aux prévisions escomptées (70 %). Une récente étude du CREDOC, qui montre que 50 % des RMIstes seulement sont titulaires d'une ligne fixe, permet sans doute d'expliquer en partie ce phénomène. Cependant, il faut aussi se rappeler que les réductions n'étant pas cumulables sur une même ligne fixe, plusieurs RMIstes au sein d'un même foyer ne peuvent utiliser qu'une des attestations.

b) Annuaire universel et service universel de renseignements

● **Ce sont les Arlésiennes du service universel !** Le décret devant les organiser doit incessamment paraître depuis plusieurs années mais ... on l'attend toujours. En 2002, c'est promis, il sortira. La preuve, un projet a été élaboré en concertation avec tous les professionnels concernés. Il n'empêche qu'à la date où est élaboré le présent rapport, le Journal Officiel n'a toujours pas eu l'honneur de publier ledit décret.

Pendant ce temps, le service téléphonique de renseignements téléphoniques de France Télécom (le 12) reçoit plus de 280 millions d'appels par an depuis des postes fixes et s'avère un important pôle de profits.

On ne peut donc que regretter qu'annuaire universel et service universel de renseignements n'aient pas encore été institués en France car ils pourraient constituer des activités fortement pourvoyeuses d'emplois. On doit d'autant plus vivement le déplorer que **c'est le consommateur qui pâtit de cette carence des pouvoirs publics** et qui risque d'en pâtir encore plus si cette affaire continue à traîner. En effet, actuellement, il ne peut déjà pas accéder aux numéros de téléphone mobile des abonnés des trois réseaux de téléphonie mobile mais, en raison du maintien du monopole de fait de France Télécom sur la téléphonie fixe, il peut encore assez aisément retrouver les coordonnées d'un abonné au réseau filaire de l'opérateur¹. Demain, avec le développement de la concurrence sur la boucle locale, ce sera de moins en moins aisé.

¹ Mais pas celles d'un abonné d'UPC, par exemple, qui propose, dans l'Est parisien, des raccordements téléphoniques sur ses réseaux câblés.

● Certes, une directive européenne intervenue postérieurement à la loi de réglementation comporte l'obligation pour tout opérateur de mettre ses listes d'abonnés à la disposition d'éditeurs d'annuaires à un tarif orienté vers les coûts. Elle a donc rendu inutile la mise en place de l'organisme indépendant prévu par la loi de 1996 pour établir l'annuaire universel et fournir le service universel de renseignements.

Néanmoins, cette directive date de ... 1998 et elle n'a été transposée, par voie d'ordonnance, que le 25 juillet 2001.

On pourrait multiplier les exemples de cette inertie regrettable de la part du Gouvernement, mais aussi du peu d'empressement -c'est un euphémisme- mis par France Télécom à communiquer ses fichiers à ceux qui veulent, sous l'empire du droit actuel, créer un service d'annuaire et de renseignements exhaustifs, alternatif au 12.

L'un des exemples les plus typiques de l'attitude de l'opérateur national est l'argument qu'il a fait valoir à l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART) pour ne pas envoyer une proposition de contrat à une entreprise (SONERA en l'espèce) souhaitant élaborer un annuaire, alors même qu'une décision de l'ART¹ l'y obligeait. France Télécom a, en effet, prétendu ... que l'adresse de SONERA lui était inconnue ! Ce qui est un comble pour un éditeur d'annuaires...

Excuse fallacieuse, comme l'a imperturbablement relevé l'ART² : *« France Télécom fait valoir que le retard dans la transmission d'une proposition à SONERA France est imputable au fait que l'adresse de cette dernière était inconnue de France Télécom. Or, il apparaît, dans les pièces transmises par les parties, qu'une réunion s'est tenue entre elles dès le 29 novembre 2000, suite à un courrier de SONERA France du 21 novembre, adressé avec avis de réception, sur lequel figurait l'adresse de SONERA France. Il semble donc que cet argument ne puisse valablement être invoqué par France Télécom pour justifier du retard à la transmission d'une proposition de contrat à SONERA France ».*

Au total, le bilan qui peut être dressé de la réalisation de la quatrième composante du service universel (annuaire et service de renseignements) n'est pas flatteur pour le Gouvernement.

¹ Décision n° 2000-1194 du 15 novembre 2000.

² Dans sa décision n° 2002-34 du 9 janvier 2002, *Journal Officiel* du 12 mars 2002, page 4545.

C. LE DÉBAT ACTUEL

Aujourd'hui en France, l'existence d'un service universel des télécommunications et sa nécessité n'apparaissent contestées par personne. **En revanche, son périmètre et son financement font débat.**

1. Le périmètre du service universel

● La plupart des **syndicats** de télécommunicants ayant répondu à votre rapporteur sont **favorables à une extension du service universel**

Pour la **CGT** : « *Le service universel doit être élargi bien au delà des dispositions actuelles à savoir au mobile, à Internet, au haut débit et à des services considérés hors marchands* ».

Sud défend une position assez identique : « *Sud est pour une extension du service universel aux mobiles et à l'accès à Internet rapide. En ce qui concerne la couverture haut débit une complémentarité doit être mise en place entre ADSL, Boucle locale radio et liaisons satellites. Le tarif demandé à l'utilisateur devant être le même partout, grâce à la mise en place d'un système de péréquation tarifaire* ».

La **CFTC** introduit une nuance dans cette orientation : « *La CFTC demande que le GSM et l'internet de première génération fassent partie du service public et non du service universel qui n'impose que de répondre aux demandes dites raisonnables. En effet, cette raison économique à court terme est aux antipodes de la raison nationale qui nous impose d'aménager le territoire. Le coût pourrait alors en être diminué à mesure de l'extension de son usage par une procédure d'homologation des tarifs de tous les opérateurs qui tienne compte des nécessités du financement des investissements* ».

FO prône l'élargissement : « *Le service universel est et demeure le point le plus important de cette construction réglementaire. N'oublions pas qu'il est évolutif. Pour certains (en particulier les opérateurs du secteur concurrentiel) il est trop large et coûte trop cher, à la limite il ne devrait pas exister. Pour Force Ouvrière, son élargissement à l'Internet haut débit est une nécessité absolue si l'on veut promouvoir une véritable société de l'information* ».

● L'Assemblée des Départements de France (ADF) a répondu à ce sujet que « *Les élus départementaux s'interrogent de plus en plus sur la possibilité de l'étendre aux réseaux à haut débit et notamment sur les conditions d'utilisation du fonds de service universel pour le financement de la création d'infrastructures de télécommunications* ».

● **Les opérateurs**, quant à eux, ne semblent guère s'intéresser à cette question. France Télécom n'a pas fait part de son opinion et selon Cégétel : « *La définition et le contenu du Service Universel (SU) relèvent des pouvoirs publics, à l'échelon national comme au niveau communautaire* ».

● Pour les entreprises du secteur et leurs organisations représentatives, le débat central est celui du **financement du service universel**. La réponse de Cégétel, qui plaide depuis longtemps pour un financement par l'Etat des coûts du service universel, est, là encore, illustrative de cette approche du dossier : « *Elargir le service universel aux mobiles et à l'Internet devrait conduire nécessairement à aborder la question de ce financement public naturel.*

« *L'accès aux services de données à haut débit pour tous, sur l'ensemble du territoire suppose un arbitrage entre le rôle du service public et celui de la concurrence. Les deniers publics en particulier ne doivent pas permettre la reconstitution d'un monopole sous prétexte de la bonne cause du service public. Dans les zones non rentables, les collectivités territoriales pourraient ainsi avoir un rôle à jouer sans qu'il soit fait appel forcément au SU* ».

2. Le financement du service universel

D'une manière générale, opérateurs et fournisseurs d'accès à Internet contestent les modalités de calcul du service universel et son financement par la concurrence.

● L'argumentation de l'**AFORS Télécom** (Association française des opérateurs de réseaux et services télécom) est particulièrement révélatrice de cette tendance : « *Sans remettre en cause le principe du service universel contenu dans la loi de 1996, des éléments nouveaux aujourd'hui confirment la position des opérateurs de l'AFORS Télécom à avoir une interrogation sur les modalités de calcul du SU et une absence de justification de ce dernier. (...)*

« *L'AFORS Télécom considère notamment que le service universel relève d'une mission d'intérêt public. Si les avantages induits ne venaient pas compenser le coût du service universel, et qu'un financement s'avérait nécessaire, il appartiendrait à l'Etat, et non aux opérateurs, d'en supporter la charge financière éventuelle.* »

L'association estime notamment que le dispositif existant n'est pas adapté à un environnement de plus en plus concurrentiel et fait peser sur les opérateurs des charges financières excessives car :

– toute ouverture d'un nouveau segment de marché emporte transfert de la charge du service universel de France Télécom vers les opérateurs alternatifs et pénalise mécaniquement le développement de cette nouvelle activité ;

– les modalités de calcul qui ont toujours été contestées par les opérateurs, pénalisent de plus, gravement, les activités émergentes (communications locales, Internet, numéros spéciaux, dégroupage ...);

– les modalités de paiement contraignent les opérateurs à des agences de trésorerie significatives, qui se sont toujours avérées largement surévaluées.

L'AFORS décroche aussi ses flèches contre le mécanisme du financement. Elle déclare que : *« le montant de la contribution prévisionnelle a globalement diminué de 54 % entre 1997 et 2001, tandis que le montant de la contribution définitive diminuait de 75 %. Le niveau très inférieur de cette dernière par rapport au coût prévisionnel démontre l'énorme surévaluation du coût net prévisionnel payé par les opérateurs, et l'immobilisation de trésorerie qui en résulte, d'autant plus grave que les évaluations définitives se font avec beau ce retard -plus de six mois- alors que les paiement ont lieu aux dates prévues. Des sommes considérables sont ainsi immobilisées dégradant les bilans des opérateurs. Il n'est pas acceptable de pérenniser une telle situation.*

« [Il est] nécessaire de supprimer le double mécanisme (prévisionnel - régularisation a posteriori) pour ne retenir qu'un seul et même mécanisme de paiement unique, a posteriori, fondé sur l'évaluation de la contribution définitive, à l'instar de l'impôt sur les sociétés ».

● **L'AFA** (Association des Fournisseurs d'accès et de services Internet) n'épargne pas non plus ses critiques : *« S'il n'est nullement question de remettre en cause le principe du service universel (SU), l'AFA constate que son coût est excessif et que son mode de répartition entre opérateurs est insupportable pour les fournisseurs d'accès ».*

L'AFA dénonce tout particulièrement la clé de répartition du coût des obligations de service universel :

« Le coût de le fourniture du service universel est réparti entre les opérateurs au prorata de leurs volumes de trafic. Ainsi, pour un coût prévisionnel de 2,7 milliards de francs en 2001, la charge est de 0,86 centime HT par minute de trafic d'accès à Internet. A titre de comparaison, le tarif local Internet de France Télécom est d'une dizaine de centimes HT par minute.

« Le calcul des contributions au prorata du volume de trafic évalué en minutes de communication ne tient pas compte de prix des communications, qui sont différents selon qu'il s'agit du trafic voix ou du trafic Internet : ainsi, la recette par minute pour le trafic voix longue distance ou mobile est très supérieure à celle concernant le trafic Internet, comme le montre le

rapport sur l'état du marché des télécommunications édité par l'ART. Par conséquent, le service universel représente donc une charge beaucoup plus importante par minute facturée pour Internet que pour la voix.

L'Association estime également que les bénéfices tirés de l'annuaire devraient être déduits du coût des autres missions relevant du service universel.

Elle souligne notamment que : *« Si un opérateur dégage un bénéfice sur une des missions de service universel qu'il assure, il paraît légitime que celui-ci vienne en compensation des pertes entraînées par les autres missions. Et ce d'autant plus que les opérateurs concurrents concourent au financement des missions déficitaires ».*

L'AFA s'interroge sur la pertinence du maintien en l'état de la composante « publiphonie » dans un contexte où l'empreinte de la téléphonie mobile est de plus en plus profonde.

Elle fait remarquer que :

« Le coût de fourniture des cabines publiques a selon tout vraisemblance augmenté de 12 % entre les exercices 1999 (chiffres définitifs) et 2001 (chiffres prévisionnels) sous l'effet de la pénétration du téléphone mobile. Cette composante ne peut donc qu'augmenter dans les années qui viennent, et ce alors que le Gouvernement a mis en œuvre des mesures permettant aux opérateurs mobiles de couvrir la quasi-totalité du territoire national.

« Compte tenu de la couverture des réseaux GSM et de la pénétration du téléphone mobile, les charges qui pèsent sur France Télécom en termes de parc de cabines publiques sont-elles toujours d'actualité ? Est-il possible d'alléger ces charges ? »

● Pour **Cégétel** également, si le principe du service universel ne saurait être remis en cause, il convient de *« le débarrasser de quelques points hautement critiquables »* :

« – son montant est surestimé ;

« – les avantages immatériels et les bénéfices induits ne sont pas pris en compte ;

« – il donne un avantage concurrentiel à l'opérateur qui en a la charge au détriment des autres contributeurs ;

« – il accroît indûment les charges des opérateurs mobiles qui supportent par ailleurs des obligations très semblables ;

« – il fait l'objet d'un financement privé, totalement atypique ».

D. DES PROPOSITIONS POUR UNE ÉVOLUTION EUROPÉENNE ET NATIONALE

1. Une ambition européenne

Dès le début des négociations sur la directive communautaire relative au service universel, la France a voulu intégrer dans la définition du service universel la couverture mobile et l'Internet à haut débit. Elle a été rejointe progressivement par l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg, la Grèce et l'Irlande. Le Comité économique et social a soutenu également l'inclusion de l'accès à Internet dans le service universel, considérant que cela contribuerait à aider certaines catégories de population défavorisées ainsi que les régions faiblement peuplées.

Toutefois, le Conseil s'en est tenu à la proposition initiale de la Commission. Comme cela a déjà été dit, l'article 15 de la directive prévoit cependant un **réexamen périodique** du contenu du service universel, **le premier intervenant deux ans après l'entrée en vigueur du texte** et les suivants étant réalisés tous les trois ans. Ce réexamen doit être mené à la lumière des évolutions sociales, commerciales et technologiques. Ceci peut laisser envisager un enrichissement futur de son contenu.

C'est pourquoi votre commission et votre groupe d'étude, considérant la grande rapidité du développement des usages d'Internet, estiment que la révision -prévue d'ici mars 2004- devrait avoir pour objectif d'inclure l'Internet à haut débit dans le service universel.

Lors de la prochaine révision, les autres Etats membres pourraient être plus réceptifs aux arguments français car la concurrence devrait avoir pu se développer sur l'Internet à haut débit, notamment grâce aux technologies hertziennes. L'inclusion du haut débit dans l'ensemble des services financés par le fonds de service universel ne pourrait alors plus s'analyser comme une subvention des opérateurs historiques qui dominent aujourd'hui le marché du haut débit filaire. En outre, à l'horizon de la moitié de la décennie, si ses usages sociaux se sont développés à la vitesse envisagée, cette inclusion devrait apparaître naturelle.

Il en va de la dynamisation de l'économie européenne et de la réduction de la fracture numérique qui tend à se creuser entre les populations au sein des différents pays de l'Union.

Par ailleurs, il convient de souligner qu'au socle de service universel garanti par la directive, les Etats membres peuvent ajouter des **services obligatoires additionnels**. L'article 28 prévoit que, si les Etats membres décident de rendre accessibles au public, sur le territoire national, de tels

services additionnels ne relevant pas des obligations du service universel (énumérées plus haut), **aucun mécanisme de compensation impliquant les entreprises ne peut être imposé**. Cette disposition peut se comprendre comme ouvrant la voie à un enrichissement du service universel, mais hors financement par fonds de service universel.

Ceci ouvre des marges d'autonomie aux Etats membres qui le souhaitent. La France dispose, de ce fait, des moyens juridiques de conduire une politique autonome si elle en avait la volonté.

2. Des mesures nationales

Votre Commission des Affaires économiques n'est pas favorable à un abandon du fonds de service universel, prôné par certains. Il a fait la preuve de son efficacité et sa récente confortation par les directives communautaires rendrait quelque peu surprenant un renoncement à ce financement « à la française » du service universel.

En revanche, il lui apparaît souhaitable de modifier l'assiette des contributions qui alimentent ce fonds et d'examiner les conditions d'une extension nationale du périmètre du service universel.

a) Changer l'assiette et les modalités de versement de la contribution des opérateurs

- Votre commission et votre groupe d'étude reconnaissent la force des arguments de certains acteurs du secteur, notamment des opérateurs fournisseurs d'accès à Internet, en ce qui concerne le mode de calcul des contributions au fonds de service universel. Il n'est en effet pas contestable que la prise en compte du volume des communications, avec imputation d'un coût unitaire à la minute identique, quel que soit le revenu moyen issu de ces communications, est particulièrement défavorable aux opérateurs spécialisés dans l'accès à Internet, dont les marges sont très sensiblement inférieures à celles des opérateurs de service téléphonique et des opérateurs de services mobiles.

C'est pourquoi, il est proposé que la contribution au fonds de service universel soit, à l'avenir, calculée sur la base du chiffre d'affaires de détail net des prestations d'interconnexion entre opérateurs et non plus sur la base des volumes de trafic.

Votre rapporteur et notre collègue Gérard Larcher avaient d'ailleurs déposé un amendement en ce sens au collectif budgétaire.

L'ART et la CSSPPT¹ défendent également cette position.

Ce système est, en définitive, celui qui se révèle le plus équitable, chaque acteur contribuant à la hauteur de la valeur ajoutée économique qu'il retire de son activité dans les télécommunications.

Cette solution serait équivalente à ce qui se passe en Italie, seul autre pays européen où les opérateurs contribuent au financement du service universel, celui-ci étant formé des même composantes qu'en France (péréquation géographique, cabines et tarifs sociaux). En effet, la contribution au service universel s'y effectue sur la base du chiffre d'affaires, les opérateurs contribuant à son financement en fonction de leur part de marché en valeur au-delà d'un seuil fixé à une part de marché de 1 %².

L'ART estime³, en outre, que la répartition au prorata du chiffre d'affaires facilite le contrôle a posteriori des informations, le chiffre d'affaires étant une donnée inscrite dans la comptabilité. Elle souligne également que cette répartition : *« permet d'éviter les doubles comptes ou la non prise en compte de volumes de trafic en particulier pour l'activité Internet où la multiplicité des intervenants et la complexité des configurations techniques mises en œuvre accroît ce risque. Les forfaits illimités avec l'apparition de la facturation à la capacité rendent en particulier délicate l'utilisation de la minute de trafic. Enfin, cette nouvelle clef de répartition devrait réduire le nombre de contentieux concernant le service universel qui commencent à apparaître et qui risquent de se multiplier »*

L'ART remarque aussi qu' *« un changement dans la clé de répartition emporte un déplacement des équilibres du dispositif actuel ; les opérateurs licenciés, fournisseurs d'accès à Internet réserveront le meilleurs accueil à cette nouvelle clé de répartition, puisqu'ils soulignent et contestent la forte proportion du coût du service universel, réparti au prorata du volume de trafic. Inversement, les opérateurs mobiles qui verront leur part augmenter, pourraient se montrer défavorables à la mesure. En l'état actuel de la situation sur le marché des télécommunications, il ne semble toutefois pas anormal économiquement que les opérateurs les plus solides financièrement contribuent plus significativement »*.

Un tel changement nécessite simplement l'intervention d'une loi.

¹ Commission supérieure du service public des postes et télécommunications.

² Ainsi, en 2000, deux opérateurs de téléphonie fixe, Telecom Italia et Infostrada, ont contribué au service universel pour respectivement 48,3 % et 1 % du coût net total, ainsi que deux opérateurs mobiles, Télécom Italia Mobile (TIM) et Omnitel, à hauteur de 31,4 % et 18,9 %.

³ Dans sa réponse écrite au questionnaire de votre rapporteur.

● **En outre, pour éviter le jeu complexe de l'évaluation prévisionnelle puis des régularisations a posteriori, il semble opportun de mettre à l'étude les modalités d'une perception a posteriori, en une seule fois, des contributions des opérateurs.**

Serait appliqué à cette contribution le principe qui régit actuellement l'impôt sur le revenu (et l'impôt sur les sociétés) car le système de prélèvement à la source dont les opérateurs font l'objet, et qui se justifiait dans une phase de mise en place, apparaît aujourd'hui excessivement pénalisant pour les plus fragiles d'entre eux et n'a plus la même légitimité qu'il y a six ans.

b) Inclure une prestation de téléphonie mobile de base dans le service universel français.

↳ **L'immobilisme n'est pas une attitude satisfaisante**

L'Union européenne a refusé d'inclure dès maintenant la téléphonie mobile dans le champ du service universel. Cependant, dès lors que la téléphonie fixe compte 34 millions d'abonnés et la téléphonie mobile 37 millions d'abonnés, le cantonnement des prestations de service universel à la téléphonie fixe fait courir à la notion même de service universel un risque d'asphyxie.

Maintenir encore quelques années une telle attitude conduirait à commencer à écrire la chronique d'une mort annoncée.

A l'inverse, la téléphonie mobile étant devenue d'usage quasi universel, une inclusion ciblée dans le service universel se justifierait pleinement :

– elle correspondrait à une aspiration des consommateurs, en permettant d'imposer des **normes de qualité** et une obligation de **couverture territoriale étendue** (par exemple : les lieux d'habitation et les principaux axes de circulation)¹ ;

– elle répondrait au principe fondamental **d'adaptabilité du service public**, garant de sa pérennité² ;

¹ *Il ne conviendrait pas d'envisager un décalque de la couverture filaire et de viser une couverture à 100 % du territoire, dont le coût serait exorbitant et tout à fait disproportionné par rapport au service rendu.*

² *La loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications prévoit d'ailleurs, rappelons-le, un enrichissement périodique du contenu du service universel.*

– elle ne serait pas déraisonnable, dès lors qu'elle correspondrait à **une prestation GSM de base incluant l'accès à un réseau à un prix abordable.**

Mais, en droit européen, nous venons de le souligner, si un Etat membre peut élargir à sa guise le champ du service universel des télécommunications, il ne peut prévoir de **financement mutualisé** par l'ensemble des opérateurs (par exemple par le biais du fonds de service universel) que pour le panier de services (fixe + annuaire + renseignements) composant actuellement le service universel des télécommunications, à l'exclusion, notamment, de la téléphonie mobile.

En conséquence, inclure le mobile dans le service universel sous sa forme actuelle reviendrait à faire peser sur France Télécom, à moins de prévoir un financement par l'Etat, une charge inéquitable liée à l'obligation de couverture des zones isolées peu rentables, sans financement possible de la part de ses concurrents.

↳ **Des solutions nationales dynamiques peuvent être « eurocompatibles »**

D'autres solutions qu'un recours au fonds de service universel peuvent s'envisager

- La première solution aurait consisté à affecter une partie des recettes tirées des licences UMTS **à l'achèvement de la couverture territoriale en GSM.** On aurait ensuite pu envisager une inclusion dans le service universel, selon des modalités à définir (par exemple, itinérance locale obligatoire), de la téléphonie mobile. Cette solution n'a pas été retenue¹ par le Gouvernement.

Une deuxième solution consisterait à recourir à un financement sur budget public. La directive européenne le permet, mais votre rapporteur tend à écarter cet option car elle signifierait une rupture par rapport aux principes de la loi de 1996 et une accélération d'un mouvement de transfert des charges aux collectivités locales qui n'est que trop engagé (cf. chapitre III).

¹ *Solution approchante, le Sénat avait quant à lui proposé lors de la discussion de la loi de finance pour 2002, une dégressivité de la taxe UMTS en fonction du taux de couverture UMTS, pour inciter les opérateurs à une large couverture en UMTS.*

Une troisième solution, plus prometteuse, consisterait à inclure, sous forme de services obligatoires additionnels, un service de base de téléphonie mobile (voix) dans le service universel, mais selon un système particulier, distinct du service universel fixe :

– **selon un découpage régional** (ou avec un « panachage » de circonscriptions denses et moins denses, pour éviter que le « scénario BLR »¹ ne se reproduise), un appel à candidature étant lancé auprès des trois opérateurs GSM pour fournir le service universel mobile ;

– **un cahier des charges** préciserait les prix, taux de couverture et normes de qualité (uniformes sur le territoire national) à atteindre pour être désigné opérateur de service universel mobile dans la (ou les) région(s) considérée(s) ;

– le financement des coûts du service universel mobile serait, par région(s), assumé par les trois opérateurs suivant **un système *pay or play*** : le (ou les) opérateur(s) de service universel mobile dans la (ou les) région(s) remplissent les obligations fixées dans l'appel à candidature ; l'ensemble des trois -y compris ceux n'ayant pas été sélectionnés- finance les infrastructures et équipements nécessaires (par exemple au prorata de la part de marché national, en téléphonie mobile, de chaque opérateur).

● Dans ce cadre, la question peut se poser de savoir si la loi organise un régime d'itinérance locale, en particulier dans le cas des zones les moins peuplées.

Indépendamment de cet arbitrage, les conséquences d'un tel système seraient :

– une extension de la couverture et une amélioration de la qualité des réseaux mobiles (voix) ;

– un découpage régionalisé du service universel mobile, mais selon des critères nationaux de prix, qualité et couverture ;

– éventuellement, une prestation du service universel mobile assurée par d'autres opérateurs que France Télécom.

Si on s'engageait dans cette voie, il conviendrait d'ailleurs de s'interroger sur le maintien d'une contribution à l'actuel fonds de service universel de ceux des opérateurs mobiles participant au dispositif.

¹ Cf. chapitre III du présent rapport

Pour votre Commission des Affaires économiques et son groupe d'étude « Poste et télécommunications », l'exonération totale ou partielle devrait être la règle au-delà d'un certain seuil d'engagement.

Certes, d'aucuns pourraient faire valoir que les décisions prises au CIADT de juillet 2001¹ devraient permettre d'obtenir -au prix, ne l'oublions pas, d'un prélèvement important sur les budgets des collectivités locales- en termes de couverture territoriale des résultats assez proches de ceux découlant du mécanisme suggéré ici. D'autres pourraient être tentés de dénoncer « l'effet d'aubaine » qui découlerait pour les opérateurs mobiles du cumul des deux mesures.

Ce serait toutefois faire preuve d'une perception à courte vue de la solution proposée car **le service universel n'impose pas seulement des obligations de déploiement d'infrastructures, il exige aussi une qualité de service à des conditions tarifaires prenant en compte des préoccupations sociales. Il s'agirait, en particulier, d'accorder aux personnes éligibles aux tarifs sociaux du service universel fixe un droit à une tarification orientée vers les coûts pour des cartes mobiles prépayées²**

En réalité, une réflexion sur l'extension du service universel à la téléphonie mobile amène à se poser la question de savoir si le marché peut répondre à toutes les attentes sociales, ou s'il convient de la compléter par des mécanismes de solidarité collective originaux ne reposant pas nécessairement sur le budget de l'Etat.

Pour votre commission et votre groupe d'étude, le choix est clair : assurer l'égalité républicaine et l'homogénéité du tissu social relève de la responsabilité du politique et ne saurait être laissé ni au marché ni à une logique exclusivement administrative.

¹ Voir présentation détaillée des décisions prises au chapitre III ci-après.

² Actuellement, 50 % des RMIstes n'ont pas d'abonnement fixe. Parallèlement, un grand nombre de personnes en situation de précarité utilisent des cartes « mobiles » prépayées dont les coûts de communication sont supérieurs à ceux des forfaits.

CHAPITRE III

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Parmi les trois objectifs de la loi de 1996, l'aménagement du territoire était, à côté de l'ouverture à la concurrence et du renforcement du service public, l'une des toutes premières priorités du législateur et, conformément à ses traditions, du Sénat. Après cinq ans de mise en œuvre, le bilan du Gouvernement en la matière, au-delà des diverses annonces et opérations de communication dont il s'est révélé friand, est relativement décevant, au regard des lignes d'action tracées en 1996.

A. UNE GRANDE AMBITION DE LA LOI DE 1996, QUI RESTE D'ACTUALITÉ

1. Une préoccupation ancienne

Au début des années 1990, le développement d'abord des télécommunications puis des « nouvelles technologies » au sens large est apparu comme une chance pour l'aménagement du territoire. Le Sénat a très vite vu le parti qui pouvait en être tiré, pour les territoires enclavés notamment, avec l'appui d'une politique volontaire.

a) Les conclusions de la mission d'information du Sénat sur l'aménagement du territoire en 1994

Ainsi, la mission d'information sur l'aménagement du territoire, constituée au Sénat en 1992, avait, comme en témoignent les développements

qu'elle y a consacré dans son rapport d'information¹, remis en avril 1994, déjà saisi **l'enjeu que représente l'avènement de la société de l'information pour l'aménagement du territoire**. Rappelons qu'à cette date, si on commençait à parler des « *autoroutes de l'information* », bien peu savaient ce qu'était Internet. La mission considérait ainsi que les télécommunications seraient appelées à jouer un rôle structurant, aussi important, dans l'avenir, pour le développement des territoires que celui des infrastructures de transport aux XIXe et XXe siècles.

b) Les débats de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation sur l'aménagement du territoire

C'est d'ailleurs le Sénat qui avait introduit, le 3 novembre 1994, à l'initiative de sa commission spéciale², un article additionnel au projet de loi sur l'aménagement du territoire, devenu l'article 20 de la loi « *Pasqua-Hoeffel* » du 4 février 1995, fixant le cadre de l'élaboration d'un **schéma des télécommunications** pour équiper le territoire national.

La commission spéciale avait estimé que « *les télécommunications joueront, dans les économies post-industrielles du XXIe siècle, le rôle que les chemins de fer ont joué dans le développement industriel du XIXe siècle.*

« Or, les analyses menées actuellement dans le domaine des télécommunications tendent à démontrer que les réseaux à haut débit -dits aussi « autoroutes de l'information »- constituent un enjeu fondamental, tant au niveau économique qu'au niveau de l'aménagement du territoire. Si demain, dans l'espace rural, l'information circule sur des « chemins vicinaux » et non sur des « autoroutes », les problèmes auxquels sont confrontés ces territoires ne seront pas résolus ».

C'est ainsi que, dans le prolongement du rapport remis au Premier ministre par M. Gérard Théry sur les autoroutes de l'information, le dispositif proposé par la Haute Assemblée se fondait sur l'objectif ambitieux qu'à l'horizon 2015, les autoroutes de l'information soient accessibles à l'ensemble de la population.

Le dispositif était également inspiré par la conviction que, pour relever un tel défi, la France devait affirmer **les valeurs de service public**, dans le contexte réglementaire de l'époque d'un monopole des télécommunications.

Aussi, l'article 7 terdecies issu des travaux du Sénat en première lecture, précisait-il quelques règles de méthode. Il était prévu que **le schéma déterminerait les**

¹ Rapport n° 343, Sénat 1993-1994, Président Jean François-Poncet, rapporteurs : Jean Huchon, Roland du Luart, Louis Perrein et Gérard Larcher.

² Voir le rapport n° 35 au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, Sénat 1994-1995.

politiques industrielles et de recherche qui devraient être engagées et qu'il évaluerait les investissements nécessaires. Cet article indiquait aussi que l'Etat pouvait favoriser la promotion de services utilisant les réseaux à haut débit au moyen, notamment, d'expérimentations. Ce texte avait été complété, lors des débats, par un amendement qui affirmait le principe **d'un accès prioritaire des établissements et organismes éducatifs, culturels ou de formation aux autoroutes de l'information.**

Le principe d'un tel schéma fut d'ailleurs finalement retenu dans le texte définitif promulgué en février 1995.

c) Les orientations du rapport d'information «L'avenir de France Télécom : un défi national »

Le rapport d'information sur l'avenir de France Télécom présenté au nom de la Commission des Affaires économiques, en mars 1996, par notre collègue Gérard Larcher, insistait sur la nécessité de prendre en compte la dimension territoriale dans la réglementation des télécommunications. Il affirmait notamment que *« Demain, la maîtrise des « moyens d'abolir la distance » sera une condition essentielle du **développement des zones aujourd'hui enclavées du territoire**, celles qui sont exposées au risque « d'exclusion spatiale » [...] A partir du moment où les télécommunications tendent à s'affirmer comme l'un des modes dominants de communication entre les êtres humains, il faudra veiller à ce qu'elles ne deviennent pas un facteur supplémentaire **d'exclusion sociale** mais, bien au contraire, qu'elles servent **d'instrument de lutte contre cette forme d'exclusion** »*¹

Et, évoquant ce qui aurait à être les orientations d'une loi de réglementation, il concluait sur ce point : *« **La loi doit également exprimer nettement les priorités du service universel en matière sociale et d'aménagement du territoire.***

« Il doit pour ce faire y être rappelé que les prestations afférentes auront à bénéficier de tarifs en assurant l'accès à tous, notamment aux handicapés et aux personnes démunies, dans des conditions identiques sur tout le territoire. Doit également y être fixé le cadre des procédures permettant d'en contrôler la qualité.

*Enfin, la loi devra **rappeler solennellement le caractère fondamental de la péréquation géographique des tarifs** »*²

¹ Rapport d'information n°260 (1995-1996), page 31.

² Idem, page 97.

d) Une volonté confirmée lors de la discussion de la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications.

Le Sénat, fidèle à son souci constant de garantir un développement harmonieux du territoire, a veillé, lors de l'examen de la loi précitée de réglementation des télécommunications, à ce que **l'ouverture à la concurrence de ce secteur** ne soit pas l'occasion d'ouvrir une brèche dans l'indispensable exigence d'aménagement du territoire. C'est, au contraire, à son renforcement qu'avait oeuvré la Commission des Affaires économiques.

C'est ainsi qu'elle s'était félicitée¹ de certaines dispositions du texte présenté par le Gouvernement, au rang desquelles **la confirmation et l'organisation du financement mutualisé de la péréquation géographique des tarifs**, assurant une tarification égale de l'abonnement et des communications en tout point du territoire, malgré une forte disparité des coûts de revient.

Mais le Sénat avait souhaité aller plus loin. Déjà, alors que le nombre des abonnés au téléphone mobile était trente-sept fois moins important qu'aujourd'hui, germa it la crainte que certains territoires n'aient pas accès à cette technologie. Ainsi, si le principe d'une exemption partielle du financement du service universel pour les opérateurs de téléphonie mobile, instaurée par l'Assemblée nationale, avait été retenu par le Sénat, afin de les encourager à déployer plus rapidement leurs offres, il avait toutefois été subordonné, à l'initiative de votre commission des affaires économiques, à un engagement de leur part **d'accroître réellement leur zone de couverture**.

Surtout, **le Sénat avait introduit deux dispositions nouvelles** pour promouvoir l'aménagement du territoire :

– l'une imposant que, dans les zones de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine, le schéma national des télécommunications prévu par la loi du 4 février 1995 détermine les conditions d'accès à des **tarifs préférentiels des collèges, lycées et universités aux services de télécommunications les plus avancés** (cf. ci-dessous) ;

– l'autre demandant, après un bref délai de mise en œuvre de la loi (au plus quatre ans après la publication de la loi), un rapport au Gouvernement sur **la couverture du territoire** -et non seulement de la population- par les réseaux de téléphonie mobile et, surtout, détaillant les **moyens nécessaires** à la couverture des zones peu peuplées qui ne le seraient toujours pas.

En matière de téléphonie mobile, le texte adopté à l'initiative du Sénat entendait «*assurer, à un terme rapproché, la couverture des zones faiblement peuplées du territoire ainsi que des routes nationales et d'autres*

¹ Voir le rapport n° 389 de M. Gérard Larcher sur le projet de loi de réglementation des télécommunications au nom de la Commission des Affaires économiques. Sénat 1995-1996.

axes routiers principaux ». Dès 1996, la loi a même établi une **méthodologie pour assurer ce complément de couverture**, dont la première étape serait un diagnostic du Gouvernement, au moyen du rapport précité, précisant les moyens nécessaires pour atteindre l'objectif d'une meilleure couverture, « *notamment au moyen d'un investissement commun des différents opérateurs* ».

2. Un acquis essentiel : la péréquation géographique des tarifs

La loi du 26 juillet 1996 a préservé un acquis essentiel, issu de la politique sociale et d'aménagement du territoire menée du temps du monopole : celle de la **péréquation géographique des tarifs**.

Bien qu'occasionnant des coûts très différents, un abonné situé en zone de montagne dans un département peu dense et un abonné localisé au cœur d'un quartier d'affaires parisien paient exactement le même prix pour leur raccordement au téléphonie fixe, leur abonnement et leurs communications -en fonction, évidemment, de la durée et de la distance de celles-ci-. Les abonnés des zones les plus rentables subventionnent ainsi ceux des zones moins denses, dans une optique d'aménagement du territoire. C'est le principe de la péréquation géographique.

Non seulement la loi du 26 juillet 1996 a préservé ce mécanisme, mais elle l'a en outre consolidé, en l'inscrivant expressément dans le droit et en assurant son financement par l'ensemble des opérateurs de télécommunications, au moyen du fonds de service universel.

Le scénario de l'appauvrissement du service universel, où les concurrents auraient pu se contenter des marchés les plus juteux, et laisser les coûts du raccordement des fermes isolées à France Télécom, a ainsi été définitivement écarté.

C'est un acquis essentiel, qu'il ne faut pas sous estimer, et qui remplit tant les exigences d'égalité et d'universalité du service public que celles de l'aménagement du territoire.

N'oublions pas que cette exigence a un coût, supporté par l'ensemble des opérateurs. L'ART a progressivement affiné sa méthode de calcul, et prend désormais en compte non seulement le coût des abonnés localisés dans les zones non rentables, mais également celui des abonnés non rentables localisés dans les zones rentables. Le principe est d'évaluer la différence entre la situation (fictive) où France Télécom ne supporterait pas d'obligations de service universel et agirait selon une logique purement commerciale et celle où il remplit ces obligations, qui génèrent des coûts (dessertes des zones

auxquelles il ne se serait pas intéressé dans une logique purement commerciale), mais aussi des recettes. Pour effectuer ce calcul complexe, l'ART utilise un modèle économique. **Il en ressort que la péréquation géographique est, depuis l'origine, la principale composante du coût net du service universel.**

Elle a représenté, en 1997, 417 millions d'euros, soit 54 % du coût définitif du service universel, 329 millions d'euros en 1998 (50 % du total) et 176 millions d'euros en 1999, soit 70 % du total (à raison de 115 millions d'euros pour les zones non rentables et 61 millions pour les abonnés non rentables des zones rentables). Pour 2000 et 2001, les évaluations prévisionnelles de l'ART font ressortir ce coût net à respectivement 220 et 229 millions d'euros.

D'ailleurs, c'est bien parce que ce coût est significatif et que la péréquation géographique est, en France, une réalité, que ce sujet oppose France Télécom -qui juge la compensation financière insuffisante- et ses concurrents -financeurs partiels- qui la jugent excessive.

Ainsi, l'AFORS Télécom, association regroupant des opérateurs privés, considère que l'évaluation de la péréquation géographique doit être reconsidérée. En particulier, ces opérateurs estiment que les bénéfices retirés par France Télécom des lignes dont le coût est inférieur à la recette d'abonnement ne viennent pas compenser le déficit lié aux lignes dont le coût est supérieur à la recette d'abonnement et jugent choquant de constater que ces bénéfices ne sont pas soustraits du coût net du service universel. « *La situation est donc la suivante* » indique l'AFORST : « *Quand le solde des recettes et des coûts est négatif, celui-ci est pris en charge par la collectivité des opérateurs et quand ce solde est positif, il est tout simplement sorti du périmètre du service universel* ».

L'AFORST demande également la prise en compte dans le calcul des recettes de l'opérateur historique liées à la liste rouge, aux lignes RNIS et juge nécessaire la réévaluation éventuelle du prix de l'abonnement téléphonique, si l'équilibre n'est toujours pas atteint, pour financer la composante géographique du service universel. Cette association juge qu'une partie importante du financement du coût net du service universel des zones non rentables est déjà financée par les charges d'interconnexion payées par les opérateurs à France Télécom.

France Télécom n'est pas de cet avis et juge de son côté que la compensation qui lui est octroyée est insuffisante.

Au-delà de ce débat sur le mode de calcul, qu'il est du ressort de l'ART de trancher, ces positions montrent bien que la péréquation géographique des tarifs est restée en France une réalité, qui n'a absolument pas été mise à mal par l'instauration de la concurrence.

Ce point méritait d'être souligné.

3. Un souci réitéré et renouvelé

a) Des inégalités territoriales persistantes

Le développement des nouveaux services de télécommunications, conceptuellement porteur d'une égalité des chances des territoires devant le développement économique, par une abolition des distances, n'a, dans les faits, pas permis de gommer les inégalités territoriales, faute, peut-être, d'une volonté politique d'influer sur les seules dynamiques de marché pour la diffusion territoriale de ces services.

Cet état de fait est trop largement admis pour qu'il fasse l'objet de longs développements ici. Citons toutefois l'intéressant rapport du Conseil économique et social consacré à cette question : « *Haut débit, mobile : quelle desserte des territoires ?* »¹, ainsi que l'analyse du « *Club Sénat.fr* » sur la fracture numérique².

Globalement, on peut estimer que la qualité et l'accessibilité aux nouveaux réseaux de communication (fixes et mobiles) est perçue comme cruciale par les acteurs de terrain. **Elle est devenue une composante de la compétitivité des différents territoires.**

L'accès à l'information et la possibilité d'échanges dématérialisés jouent, en effet, un rôle de plus en plus grand pour l'implantation d'entreprises et d'activités économiques. La position stratégique d'un territoire réside désormais dans sa capacité à concentrer et à développer des services à forte valeur ajoutée, dont l'immatériel est devenu la force motrice. Condition nécessaire, mais bien sûr pas suffisante, du développement économique, **la desserte des infrastructures de télécommunications de qualité est devenue une nécessité.**

A tel point que le déficit en équipements jugés satisfaisants par les entreprises et pour les acteurs locaux peut être ressenti comme un handicap dans certaines zones. Au lieu de jouer en faveur de l'aménagement du territoire, avec la diffusion de technologies abolissant l'éloignement géographique, conception qui prévalait au début des années 1990, tout se passe comme si l'inégal déploiement territorial de ces techniques était, au contraire, venu amplifier les inégalités existantes, ajoutant un « *fossé numérique* » aux autres discriminations (en ressources fiscales, en équipements divers, en activité économique...).

¹ Juin 2001, rapporteur M. André Marcon au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.

² Disponible sur www.senat.fr

Dans son rapport précité, le Conseil économique et social estime : « *il est impératif d'éviter la création d'un territoire à deux vitesses par une sorte « d'enclavement dématérialisé » qui viendrait aggraver l'enclavement physique : d'un côté une France équipée en fibres optiques, en ADSL, en BLR, en téléphonie mobile, de l'autre une France avec des réseaux rares, chers et de moindre confort. Ainsi se pose la question du développement équilibré du territoire, celle du maintien, de la création, du développement d'activités ou de leur disparition selon les territoires, donc de l'égalité de traitement entre toutes les populations* ».

Les départements, consultés par votre rapporteur, partagent largement cette inquiétude.

POSITION DE L'ASSOCIATION DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE SUR LA FRACTURE NUMÉRIQUE

Les départements sont inquiets de **voir se dessiner une « fracture numérique »**. A côté d'une France nantie en câble, ADSL, fibres optiques... se dessine une France où les télécommunications sont rares, chères (les lignes louées notamment) et peu performantes (débits insuffisants). L'accessibilité au moindre coût des services de télécommunications du marché en tout point du territoire doit constituer une priorité.

L'arrivée de **nouvelles générations de technologies** telles que la boucle locale radio ou l'UMTS ne lève pas les doutes des départements sur la desserte effective de leurs territoires. Les difficultés de déploiement des réseaux BLR et les conditions d'attribution des licences UMTS ne sont pas là pour les rassurer.

Les mesures adoptées lors du CIADT du 9 juillet 2001¹ ont suscité l'intérêt des conseils généraux, déjà fortement impliqués dans la lutte contre la fracture numérique, au travers d'actions en faveur du développement des infrastructures et des usages. Néanmoins, les départements constatent que la concurrence s'est développée de manière globale sur les zones les plus rentables, laissant de côté des territoires très vastes mais « peu rentables ». Ceci est d'autant plus regrettable que c'est justement ces territoires là qui devront réaliser les investissements les plus lourds afin de pouvoir accompagner l'arrivée d'opérateurs alternatifs.

De plus, les infrastructures de télécommunications et l'existence d'une concurrence dans les services de télécommunications constituent un **outil de maintien et de développement** du tissu économique local.

Source : Réponse de l'ADF au questionnaire de votre rapporteur.

¹ Voir ci-après chapitre III, B, 1, b.

Au fond, deux priorités doivent guider l'action de l'Etat :

– **l'équité sociale** dans l'accès aux technologies de l'information, appelée également lutte contre « *la fracture numérique sociale* », qui se décompose elle-même en une lutte contre les inégalités de diffusion d'Internet liées aux **inégalités de revenus**, phénomène qui ne réserverait qu'à la partie la plus favorisée de la population l'accès à ces technologies, et une lutte contre le **fossé générationnel**, résultant de la difficulté d'appropriation de ces usages par les personnes les plus avancées en âge ;

– **l'équité territoriale**, ou lutte contre la « *fracture numérique territoriale* », qui exclurait les zones les moins denses de l'accès aux technologies de communication, parce qu'elles ne présenteraient pas toujours, en l'absence de politique volontariste, de perspective de rentabilité des investissements nécessaires à l'accès à ces technologies.

b) Des modes d'action à renouveler

L'aménagement du territoire doit donc redevenir une priorité de la politique française pour le secteur des télécommunications. Cela n'exclut pas que, par rapport aux moyens envisagés dans la première moitié des années 1990, les modes d'action de l'Etat doivent être renouvelés.

Ainsi, par exemple, votre rapporteur est de ceux qui estiment que la « planification centralisée », sur le modèle du « Plan câble », n'est ni possible ni souhaitable. Le contexte général du secteur de la communication et de l'information a profondément évolué ces cinq dernières années. **Plusieurs éléments majeurs rendent désormais impossible -voire contre-productive- une planification centralisée, par l'Etat, des équipements et des usages.** Il s'agit non seulement de **l'ouverture totale à la concurrence** du secteur, qui laisse les opérateurs maîtres de leurs stratégies industrielles, dans le cadre fixé par la puissance publique, mais aussi de l'arrivée rapide de **technologies** diverses, qui multiplient les modes de raccordement possibles et incitent désormais à raisonner davantage en termes **d'usages finals** pour les citoyens et de **services rendus aux consommateurs** qu'en termes d'équipements ou d'infrastructures, une « palette » de technologies étant disponible pour chaque usage. **Un investissement public massif en faveur de telle ou telle technologie peut, en effet, dans ce contexte, très vite se révéler particulièrement hasardeux.**

Si le rapport de Gérard Théry concluait, en 1994, à la nécessité de raccorder l'ensemble de la population en fibres optiques, un tel objectif a été abandonné depuis dans tous les pays européens. Ce qui n'exclut pas que des politiques parfois ambitieuses aient pu être menées, en s'appuyant, pour les

compléter, sur les logiques de marché, en évitant le plus possible les effets « d'éviction » par rapport aux acteurs du secteur.

L'EXEMPLE SUEDOIS

Ainsi, par exemple, en Suède, les quatre licences **UMTS** ont été **attribuées à très faible coût, contre des engagements élevés de couverture**, comme en Finlande. Les opérateurs sélectionnés le 16 décembre 2000 **ont payé** chacun **100.000 couronnes (11.000 € soit 75.000 francs environ) de frais administratifs et reverseront à l'Etat 0,15 % de leur chiffre d'affaires réalisé durant les quinze ans de la licence.**

Les dossiers de candidature ont été sélectionnés par le régulateur suédois, le Post-och telestyrelsen (PTS), en fonction notamment d'engagements de couverture géographique, qui comportent trois périodes : pour chacune d'elles sont évaluées combien de personnes auront accès au service dans les zones concernées, quelles sont ces zones et dans quelle mesure une zone est couverte (au 31 décembre 2003, au 31 décembre 2006 et au 31 décembre 2009).

Quatre entreprises et consortiums, sur les dix candidats, se sont vus attribuer les licences -dont trois à capitaux étrangers- pour les nouveaux réseaux suédois UMTS. Les quatre opérateurs sélectionnés garantissent la desserte de **99,98 % de la population dès la fin de 2003**. La Suède va ainsi se doter d'un des meilleurs maillages UMTS d'Europe, **où même les populations les plus isolées auront accès aux techniques nouvelles.**

La candidature de Telia, opérateur historique suédois, ancien monopole public, n'a, dans un premier temps, pas été retenue car le **plan de couverture proposé par Telia dans les régions isolées était en-deçà des critères de sélection** du régulateur suédois. Précisons que Telia a ensuite trouvé un accord avec Télé 2 pour pouvoir participer à l'exploitation de l'UMTS.

Pour accompagner la mise en place du haut débit, le ministère suédois de l'industrie, de l'emploi et des communications a décidé la **construction d'un réseau à large bande, en complément des investissements privés**. L'argent public mobilisé (Etat, régions, municipalité), est uniquement destiné aux **30 % du territoire les moins denses**.

L'objectif du Gouvernement suédois est de ne pas figer la situation et de permettre toutes les évolutions ultérieures. C'est pourquoi il a choisi de construire un réseau totalement nouveau pouvant s'adapter à toutes technologies futures et de garder des câbles « ouverts » pour faciliter l'exercice de la concurrence et l'accès de nouveaux opérateurs.

Ainsi, par exemple, lors de la révision à la baisse, en France, du prix des licences UMTS, votre rapporteur avait proposé au Sénat, qui l'avait adopté dans le projet de loi de finances pour 2002, **un mécanisme incitatif pour la couverture du territoire en réseaux UMTS**. Il s'agissait de rendre dégressive, en fonction du territoire couvert, la taxe prélevée sur le chiffre d'affaires UMTS, ce qui aurait encouragé l'investissement des opérateurs dans le déploiement de leur réseau. Cette initiative n'a malheureusement pas été retenue par le Gouvernement et l'Assemblée nationale, le Secrétaire d'Etat à

l'industrie jugeant, d'après une interview au Journal *Les Echos*, « prématurée » une telle initiative.

Votre rapporteur redoute que ce manque de vision prospective ne se paie, d'ici quelques années, de larges « zones d'ombre » dans la couverture UMTS, à l'instar de la situation actuelle en téléphonie mobile GSM. Et ce d'autant plus que les réseaux UMTS, compte tenu de leurs caractéristiques techniques, nécessiteront deux fois plus de pylônes que les réseaux GSM.

Entre la planification centralisée, obsolète, et le jeu, insuffisant, des forces du marché, l'Etat doit donc trouver les moyens d'impulser une politique renouvelée d'aménagement numérique du territoire.

Pour l'heure, sa doctrine en la matière est rassemblée dans un « *projet de schéma de services de l'information et de la communication* »¹, pris en application de l'article 16 de la loi d'aménagement et de développement durable du territoire², projet qui, outre une longue partie descriptive, fixe à l'Etat des « *objectifs* » de court et moyen termes. Ce projet de schéma, qui est tout sauf un document de programmation, puisqu'il ne contient aucun chiffrage et ne définit aucune méthode opératoire, a fait l'objet d'un commentaire tout à fait perspicace par notre collègue Claude Belot au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement du territoire³ qui, après de larges consultations, a mis en lumière ses contradictions et ses insuffisances. De même, le rapport déjà cité du Conseil économique et social estime que, dans ce document d'ordre plus réglementaire que prospectif, ou « *l'Etat se parle à lui-même* », les chiffrages font défaut, le tout s'assimilant à « *un catalogue de bonnes intentions plus qu'un véritable schéma directeur* ».

Ce programme a été complété par des « *décisions* » annoncées lors du récent Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) du 9 juillet dernier, à Limoges.

Au-delà des documents officiels, communiqués de presse et déclarations ministérielles, force est de constater que les principales actions en matière d'aménagement du territoire relèvent, de façon croissante, de financements externes à l'Etat, qu'il s'agisse des opérateurs de télécommunications ou des collectivités locales, suppléant, parfois avec sa bénédiction, l'inaction de l'Etat.

¹ Disponible sur le site de la DATAR www.datar.gouv.fr.

² Loi du 25 juin 1999.

³ Rapport n° 395, Sénat 2001 « Avis sur les projets de schéma de services collectifs », disponible sur www.senat.fr.

B. UNE CERTAINE DÉMISSION DE L'ÉTAT, DE PLUS EN PLUS SUPPLÉE PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

1. La couverture du territoire en téléphonie mobile GSM : un enjeu tardivement pris en compte

a) Un usage universel mais de larges zones d'ombre

● Malgré les dispositions, rappelées ci-dessous, de la loi du 26 juillet 1996 sur ce sujet et la sensibilisation croissante des usagers et des élus à l'insuffisance de la couverture territoriale en téléphonie mobile, ce n'est qu'en juillet dernier que le Gouvernement s'est enfin attaché à la question des « zones d'ombres », non couvertes, représentant pourtant une part non négligeable du territoire.

C'est ainsi que les travaux du Sénat¹ sur le projet de **schéma de service collectifs de l'information et de la communication**, présentés au mois de juin dernier, soulignaient que ce document, **censé concentrer la stratégie de l'Etat à un horizon de 20 ans en la matière, était en matière de couverture territoriale, moins ambitieux que la loi votée en 1996 par le Parlement, alors qu'on comptait à cette époque trente-sept fois moins d'abonnés !**

Pourtant, la téléphonie mobile est devenue **un besoin universel** en France, où le taux de pénétration de 50 % des ménages a été dépassé et où on compte désormais 37 millions d'abonnés. C'est, en outre, sur les réseaux GSM que seront déployés les premiers services mobiles de la génération «2,5 » (GPRS, EDGE,...) permettant un premier accès mobile à des services de type Internet.

L'absence de couverture de nombreuses communes est pénalisante, non seulement sur le plan de l'agrément, des loisirs, du tourisme, de la sécurité, mais également du point de vue du développement de l'activité économique. Car le mobile est devenu un outil de travail pour de nombreuses professions, médicales ou artisanales, par exemple.

● Prévoyant que le point d'équilibre du marché ne serait pas, s'agissant du déploiement territorial des réseaux de téléphonie mobile, satisfaisant du point de vue de l'aménagement du territoire, le législateur

¹ Rapport n° 395, Sénat 2001 « Avis sur les projets de schéma de services collectifs », disponible sur www.senat.fr.

s'était, en 1996, préoccupé de cette question et avait fixé la méthodologie pour accroître cette couverture.

L'Article L. 35-7 du code des postes et télécommunications prévoit ainsi : « *au moins une fois tous les quatre ans à compter de la date de publication de la présente loi, un rapport sur l'application du présent chapitre est [...] remis par le Gouvernement au Parlement [...]. Le premier rapport remis en application de l'alinéa précédent comporte un bilan de la couverture du territoire par les réseaux de radiotéléphonie mobile. Il propose les modifications nécessaires à apporter au présent chapitre pour assurer, à un terme rapproché, la couverture des zones faiblement peuplées du territoire, ainsi que des routes nationales et des autres axes routiers principaux, par au moins un service de radiotéléphonie mobile terrestre ou satellitaire. Il précise également les moyens nécessaires pour atteindre cet objectif dans le respect du principe d'égalité de concurrence entre opérateurs, notamment les modalités d'un investissement commun aux opérateurs ou d'une combinaison des différentes technologies disponibles dans les zones à faible densité de population non couvertes à la date de remise au rapport* ».

Le rapport prévu par la loi de 1996 a finalement été remis au Parlement en juillet 2001, avec plus d'un an de retard sur le délai limite.

Ce rapport sur la couverture du territoire par les réseaux de radiocommunications mobiles estime que la dynamique concurrentielle entre les trois opérateurs a permis d'atteindre une couverture cumulée supérieure à 91,6 % du territoire métropolitain (soit 99,34 % de la population métropolitaine).

Ce seraient donc environ **46.000 km² du territoire métropolitain qui ne seraient couverts par aucun réseau de radiocommunications mobiles (soit 8,4 % du territoire)**. En termes de population, les zones où aucun réseau n'est présent représenteraient **moins de 390.000 personnes soit moins de 0,7 % de la population**. Le Gouvernement estime dans ce rapport que **1.480 communes** ne disposent pas d'une couverture effective de leur centre ville par au moins un réseau GSM.

Ces zones de non-couverture ne sont pas réparties uniformément sur le territoire, mais au contraire concentrées sur quelques régions. **Les moins bien couvertes sont les régions montagneuses**, dont les caractéristiques topographiques (pics montagneux et forêts) gênent considérablement la transmission des ondes radios et dont la faible densité de population ne permet pas d'assurer l'exploitation rentable en régime commercial habituel.

● Sur ces bases, le Gouvernement estime dans ce rapport que **l'achèvement de la couverture totale du territoire** par un seul réseau représente un investissement d'environ **2,6 milliards de francs (396 millions d'euros)**, la **couverture utile à son sens, soit celle des mairies et des bourgs des 1.480 communes concernées, représentant, quant à elle, 1,4 milliards de francs (213 millions d'euros)** pour la couverture pour un seul réseau offrant l'itinérance¹ aux autres.

Ce rapport a servi de base aux décisions énoncées lors du Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) de Limoges le 9 juillet dernier.

Depuis lors, ces données chiffrées, établies à partir des cartographies fournies par les opérateurs et au moyen de calculs théoriques de propagation des ondes, ont été complétées par **des mesures réelles de couverture effectuées *in situ*** à l'initiative de l'ART, qui ont montré que le taux de couverture réel était inférieur aux 91 % du territoire affichés, de manière pour le moins optimiste, par le rapport du Gouvernement.

Lors de leur audition devant votre commission², les membres du collège de l'ART ont révélé que les premières séries de mesures réelles, effectuées par les départements suivant une méthodologie mise à leur disposition par l'ART, en vertu d'une convention entre l'autorité et l'Assemblée des départements de France (ADF), **faisaient ressortir un taux de couverture réel de 83 % seulement du territoire par l'un au moins des trois réseaux de téléphonie mobile**. Ces campagnes de mesure réelle, déjà réalisées ou en cours dans les départements de la Meuse, du Tarn, du Cher, de la Haute-Loire et de la Nièvre, sont en cours de généralisation, à l'initiative conjointe de l'ART et des départements. D'après l'ADF³, d'ici à quelques semaines, 15 Conseils généraux auront signé ce protocole de mesure.

b) Le CIADT : plan d'action ou jeu de défausse ?

● Lors du CIADT du 9 juillet dernier, le Gouvernement a annoncé la mise en place d'un plan de rattrapage de la couverture en téléphonie mobile, dont l'intitulé résume bien la philosophie : « *dispositif de soutien public à l'investissement des collectivités locales et des opérateurs* » pour la construction de stations de base équipées.

Il s'agit, en effet pour l'Etat, **de compléter à hauteur d'un tiers environ un financement principalement assuré par les collectivités locales**, sur qui le CIADT fait reposer l'initiative de ces actions de couverture

¹ Obligation d'accueil sur un réseau des appels des abonnés des autres réseaux.

² Voir compte-rendu publié en annexe du présent rapport.

³ Assemblée des départements de France.

complémentaire. Certes, conscientes de l'enjeu, ces dernières se sont mobilisées pour accroître cette couverture et ont ainsi, de facto, occupé un terrain laissé libre par l'Etat. Mais ce système n'est-il pas en définitive l'inverse de la philosophie de l'aménagement du territoire, censé combler, par des discriminations positives, des inégalités de fait ? On aboutit en effet à une situation où les zones les moins peuplées en population et en entreprises -et donc celles au moindre potentiel fiscal- doivent, par un financement local, payer pour la disponibilité de services offerts gratuitement aux départements plus riches fiscalement ?

C'est en quelque sorte un système de péréquation inversée -une logique de cumul des handicaps et des charges- qu'a mis en place le CIADT. Ceci se révèle contraire aux principes d'aménagement du territoire : ne péréquation nationale aurait légitimement dû assumer le surcoût occasionné par la couverture des zones les moins denses.

● Le **plan de financement** initialement prévu par l'Etat était le suivant, pour le financement de 1,4 milliard de francs (213 millions d'euros) d'investissements :

– 400 millions de francs par les opérateurs (soit 61 millions d'euros) soit 28 % du total ;

– 500 millions de francs de crédits d'Etat (76 millions d'euros), soit 36 % du total, dont il n'est pas précisé s'il s'agit de crédits d'Etat au sens strict ou de fonds structurels européens qu'il est prévu de mobiliser à cet effet¹ ;

– 500 millions de francs (76 millions d'euros) pour les collectivités locales, ces dernières devant décider des investissements à réaliser.

En outre, le relevé de conclusions du CIADT indiquait que le Gouvernement avait obtenu un « *accord des trois opérateurs mobiles* » pour la mise en place, entre eux, d'un système d'itinérance locale dans les zones à couvrir. Ce système permettrait de déployer, pour chaque zone concernée, un réseau unique (l'un des trois), accessible aux abonnés des trois opérateurs et réduirait ainsi considérablement le coût d'extension de la couverture envisagé tout en améliorant le service rendu aux abonnés.

Depuis le CIADT, **deux modifications** de ce plan initial sont intervenues :

– d'abord, en contrepartie de la baisse du prix des licences UMTS, les deux **opérateurs** participant à cette opération (SFR et Orange) se seraient

¹ A noter qu'interrogé à deux reprises par votre rapporteur sur la nature des lignes budgétaires susceptibles d'être mobilisées, le Secrétaire d'Etat à l'industrie n'a pas répondu sur ce point.

engagés à aller au-delà de leur enveloppe initiale et à financer chacun 100 millions d'euros au total, cette couverture complémentaire devant être réalisée en deux ans au lieu de trois, et les collectivités publiques finançant les 83 millions d'euros environ d'équipements passifs (pylônes...);

Lors de son audition devant votre commission, M. Christian Pierret a précisé que les collectivités locales supporteraient **43 millions d'euros** du total de ce financement, d'où il faut déduire que l'Etat en assumera **40 millions d'euros** ;

– ensuite, malgré les déclarations du mois de juillet, **les opérateurs ont refusé, au prétexte de difficultés techniques, de mettre en place un système d'itinérance locale** entre leurs réseaux, préférant se « partager » les 1.150 antennes-relais jugées nécessaires pour faire disparaître l'essentiel des zones d'ombre. La moitié des zones blanches devra être couverte par les deux opérateurs et l'autre moitié par l'un ou l'autre.

Votre rapporteur regrette que l'option de l'itinérance locale n'ait pas été mise en œuvre, malgré les annonces du CIADT sur un « accord » obtenu par le Gouvernement à ce sujet. Il semble que ces annonces n'aient pas été préparées par une concentration suffisante, qui aurait sans doute permis l'application effective de cette solution, plus satisfaisante pour les usagers et optimisant l'argent public susceptible d'être investi dans cette opération.

Soulignons enfin que, d'après la circulaire du 30 novembre 2001 d'application des décisions du CIADT, les préfets de région étaient chargés de consulter les collectivités locales sur leurs priorités de couverture (devant toutefois comporter les centre-bourgs de communes déterminées par l'Etat), de les centraliser, de réunir une conférence régionale d'aménagement du territoire pour présenter la cartographie envisagée, d'estimer les montants financiers en jeu et de transmettre le tout au Gouvernement avant la fin de l'année, pour une validation technique au plus tard le 1^{er} mars 2002.

Faute de réelles mesures de terrain pouvant guider efficacement les demandes des collectivités locales, à part les départements précités ayant conclu un partenariat avec l'ART, et compte tenu des négociations en cours pour, le cas échéant, obtenir un financement communautaire au titre des fonds structurels, ce calendrier a inévitablement pris du retard. Seules onze régions¹ auraient ainsi été en mesure de tenir le délai de la transmission pour fin 2001 des souhaits des collectivités locales.

¹ D'après l'ART, cf. compte-rendu de l'audition des membres du collègue en annexe.

La charge financière correspondante pour les départements est encore difficile à estimer. Le ministre l'a évalué, à la demande de votre commission, à 1,5 million d'euros en moyenne par département. Toutefois, quelques cas précis tendent à montrer que ce chiffre est sous-estimé :

– ainsi en Corrèze, le financement prévu de 11 pylônes représenterait un coût initial de 2,29 millions d'euros pour le Conseil général ;

– en Haute-Loire, l'installation de 17 pylônes serait nécessaire, ce qui, d'après les estimations de coût du Gouvernement¹ représenterait au total quelque 3,1 millions d'euros d'investissement initial ;

– en Côte-d'Or, de source journalistique², le Conseil général aurait voté un crédit de 2,3 millions d'euros d'investissement ;

– dans les Ardennes, une estimation réalisée par des consultants extérieurs chiffre à 41 pylônes le besoin de couverture résiduel du département en GSM, correspondant à un investissement de 6,95 millions d'euros (45,6 millions de francs).

Au total, dans les premiers retours d'expérience portés à la connaissance de votre rapporteur, le coût effectif d'installation d'un pylône de téléphonie mobile reviendrait entre 150 000 € (1 millions de francs) et 180 000 € (1,8 millions de francs) à la collectivité locale concernée, en prenant en compte l'installation elle-même et les *à côté* : études préalables, achat du terrain, raccordement électrique, local technique, chemin d'accès....

A noter que l'équipement en antenne-relais d'un château d'eau entraîne des dépenses moins élevées, estimées à 127 000 euros par un département.

Certes, ces sommes ne sont pas hors de portée des collectivités locales. Mais la méthodologie retenue par le Gouvernement reste discutable au regard des principes de l'aménagement du territoire.

2. Le haut débit : une question non résolue

● Parmi les différentes techniques permettant des connexions à haut débit (ADSL, BLR, câble, fibres optiques, satellite) **un grand nombre reste**

¹ 0,18 million d'euros par pylône TTC.

² La Tribune du 19 février.

pour l'instant cantonné, pour des exigences de rentabilisation d'investissements souvent coûteux, aux parties les plus denses du territoire.

Les taux de pénétration sont encore relativement faibles.

Actuellement, le nombre d'abonnés à Internet par le câble est, selon l'AFORM, de 163.302 au 30 juin 2001 et de 169.302 au 30 septembre 2001. L'AFORM indique également que l'accès à Internet par le câble est disponible dans 650 communes françaises.

France Télécom revendique, fin septembre 2001, 227.000 clients ADSL pour sa filiale Wanadoo. Les autres fournisseurs d'accès, tels que Club-Internet ou Liberty Surf, regroupent environ 35.000 clients ADSL.

Les opérateurs de boucle locale radio comptent aujourd'hui, quant à eux, quelques centaines de clients professionnels.

Le rythme de déploiement le plus rapide des services à haut débit reste celui de l'offre ADSL de France Télécom.

Devant la Commission des Affaires économiques, M. Michel Bon a ainsi précisé, lors de son audition le 29 janvier dernier, que l'ADSL serait prochainement disponible dans tous les chefs lieux de canton, avec une couverture équivalant, fin 2003, aux **trois-quarts de la population française**. Il a ainsi considéré que la question du raccordement haut débit des villes petites ou moyennes serait résolue, mais admis que le cas des « *petits villages* » ou des « *endroits très isolés* » ne serait pas réglé par le programme actuel de déploiement de France Télécom.

De fait, la plupart des analyses convergent pour estimer **qu'entre 20 et 30 % de la population** française ne devrait pas se voir proposer, dans les années qui viennent, de raccordement à haut débit, étant établies dans des zones trop peu denses.

Même lorsqu'ils seront totalement déployés, les réseaux de BLR (Boucle Locale Radio) et xDSL ne concerneront qu'une partie plus ou moins réduite du territoire.

Ainsi, d'après l'IDATE, les opérateurs de BLR ne couvriront pas plus de 10 % de la population dans les régions les moins denses, ce qui correspond, dans la plupart des cas à **une couverture des seules agglomérations d'au moins 30 à 50.000 habitants**. Concernant l'xDSL, France Télécom annonce ne pas envisager de diffuser cette technologie en deçà des **villes de 15.000 habitants dans l'immédiat, et de 5.000 habitants à terme**. Les nouvelles conditions de dégroupage publiées par l'ART en novembre 2001 et qui devraient bientôt être assouplies ne changeront pas fondamentalement la donne, car les nouveaux entrants viendront naturellement d'abord se positionner sur les zones rentables, au détriment du reste du territoire, comme le montrent leurs premières demandes, focalisées sur les grandes agglomérations.

Plus précisément, si l'on analyse le territoire en prenant comme critère de segmentation¹ les zones dans lesquelles les opérateurs vont investir dans les infrastructures de boucle locale pour développer le haut débit, trois segments peuvent être distingués :

– les « **zones blanches** », les grandes agglomérations, qui présentent un potentiel économique important, qui regroupent 65 % de la population sur 10 % du territoire, dans lesquelles les opérateurs iront spontanément ;

– les « **zones grises** », les territoires disposant d'un potentiel économique mais isolés des grandes infrastructures, qui représentent environ 10 % de la population sur 10 % du territoire. Ils sont couverts par l'offre de France Télécom (ADSL, etc) mais ne présentent pas de caractère suffisamment attractif pour les concurrents ;

– les « **zones noires** », représentent 25 % de la population sur 80 % du territoire. Il s'agit principalement des territoires ruraux ainsi que des zones peu denses situées à l'écart et en périphérie des agglomérations. Sur ces territoires, l'intervention publique apparaît comme indispensable pour une diffusion des services à haut débit.

Interrogé sur cette question par votre commission², M. Christian Pierret a jugé que, pour cette partie résiduelle du territoire, des connexions satellitaires à haut débit restaient possibles. Certes, mais le prix de tels abonnements reste élevé et les connexions sont pour l'instant plus expérimentales que réellement standardisées. D'ailleurs, commentant l'action de l'Etat en la matière, le rapport précité du Conseil économique et social estimait : « *L'Etat fait confiance à la concurrence, conduit une politique minimaliste et, après s'être fixé comme objectif de mettre en place une « société de l'information », ne se donne pas les moyens pour y parvenir* ».

La question est donc la suivante : peut-on se satisfaire de la concentration des offres à haut débit (câble, BLR, ADSL) sur les trois quarts -au mieux- du territoire ou de la population ?

Faut-il, en France, monter le degré d'exigence, compte tenu des financements correspondants, jusqu'à ce que la possibilité de se raccorder à haut débit devienne universelle ? Et, dans ce cas, faut-il en priorité répondre à la demande des entreprises ou au contraire cibler l'ensemble des publics ? Qui doit financer cet effort ? On ne peut que regretter que ces questions ne soient pas clairement débattues.

¹ Cette segmentation est extraite du rapport « développement des réseaux d'opérateurs et territoires ruraux » réalisé pour le groupe de travail rural de l'Observatoire des Télécommunications dans la Ville et reprise par la DATAR.

² Compte-rendu de l'audition du ministre en annexe.

• **La question de la place qui doit, in fine, revenir au haut débit dans la demande des ménages ne fait pas l'objet, notons-le, d'un consensus.**

Certains observateurs avertis font observer que la demande en haut débit s'exprime peu, même dans les zones où la technologie est pourtant disponible. Est-ce faute de contenus, à cause du coût des abonnements proposés, ou tout simplement en raison du manque d'appétit du public, satisfait par les offres actuelles -disponibles sur tout le territoire- de raccordement à Internet à « bas débit » ?

En matière d'Internet à haut débit, les défis sont multiples et les approches divergent particulièrement.

Certains experts, optimistes, prédisent un taux d'environ 30 % de pénétration du haut débit en Europe en 2005. D'autres ont une vision radicalement différente. A contre-courant de l'optimisme de certains industriels et experts, le fournisseur d'accès Internet AOL, par exemple, reste sceptique sur le potentiel du haut débit. Son représentant en France, par exemple, rencontré par votre rapporteur, fait valoir que, même dans un marché mature comme les Etats-Unis, **le haut débit ne représente que 16 %** des connexions à Internet des foyers, et en conclut qu'à moyen terme, le haut débit devrait rester un marché restreint en Europe, confiné à environ 20 % du total. La puissance publique aurait, dans cette optique, plutôt intérêt à cibler la diffusion d'Internet à bas débit.

D'ailleurs, selon une étude de NetValue¹, le haut débit ne représente aujourd'hui que 6 à 7 % des connexions Internet en France, 8 % en Allemagne, moins de 4 % au Royaume-Uni et de 2% en Italie.

Est-ce en raison de « l'immaturation » des services associés ou du taux de couverture insuffisant, voire de contenus insuffisamment séduisants que le consommateur n'est pas prêt à payer le prix, plus élevé, de l'accès à haut débit ?

La question est controversée. Certains estiment que l'appétit des abonnés ira de pair avec la satisfaction d'exigences que les opérateurs ne comblent pas actuellement, notamment en termes de contenus disponibles. Enfin, il reste, pour les industriels, une question à résoudre : les contenus envisagés pour attirer le public vers le haut débit (vidéo à la demande, musique, informations...) devront être rentabilisés. Certains experts remettent en doute la viabilité des modèles économiques associés, reposant sur des services payants.

¹ Etude publiée à l'occasion des journées internationales de l'IDATE en novembre 2001.

Ces incertitudes font du haut débit, aujourd'hui, un des segments les plus risqués du marché des télécommunications.

Confrontées à ces incertitudes quant à la demande des consommateurs et au risque d'enclavement numérique, très durement ressenti et exprimé, quant à lui, par les entreprises implantées sur leur territoire, les collectivités locales ont pris une part croissante dans le développement de ce type d'infrastructures.

C. UN TRANSFERT DE CHARGES VERS LES COLLECTIVITÉS LOCALES

1. Une aspiration légitime à une décentralisation accrue

Compte tenu de l'importance qu'elles prêtent aux infrastructures de télécommunications pour le développement économique, et de la relative inaction de l'Etat pour combler le fossé numérique territorial en cours de creusement, les collectivités locales ont eu tendance à intervenir de plus en plus dans un secteur qui leur était, à l'origine, plutôt étranger.

Cette intervention, qui recouvre une aspiration plus profonde à une décentralisation accrue, est, compte tenu des circonstances décrites ci-dessus, tout à fait légitime. Elle s'est d'abord heurtée à un refus du Gouvernement. Puis, dans un second temps, elle a servi de prétexte à un transfert de charges.

a) L'initial refus gouvernemental de la liberté locale

Le Sénat, représentant des collectivités locales, avait, le premier, compris et exprimé leur aspiration, dès la discussion de la loi d'aménagement du territoire de 1999.

Il s'agissait de conférer, sous certaines conditions, aux collectivités locales, la possibilité de mettre en place des infrastructures « passives » de télécommunications pour les mettre ensuite à la disposition des opérateurs. Une disposition avait été adoptée par le Sénat à l'initiative de votre rapporteur, consistant à introduire une nouvelle faculté dans le code général des collectivités locales, pour permettre à ces dernières de jouer pleinement **en matière de technologies de l'information, leur rôle d'aménagement du territoire**.

Le sort de cette disposition est d'ailleurs assez révélateur d'une certaine improvisation, sur le sujet, du Gouvernement et de sa majorité. L'Assemblée nationale, opposée en 1999, -pour des motifs d'ailleurs assez peu argumentés de protection de l'opérateur public- au dispositif proposé par le Sénat, a adopté un texte unanimement reconnu comme restrictif et complexe : il était volontairement conçu pour être inapplicable. Il a d'ailleurs, depuis, été révisé.

De quoi s'agit-il ?

Depuis plusieurs années, de nombreuses collectivités territoriales se sont trouvées confrontées à une absence d'offres leur permettant -ou permettant aux entreprises déjà présentes ou désireuses de s'implanter- soit de réduire le prix des communications, soit de répondre, dans des conditions raisonnables, aux besoins d'accès à des services de **télécommunications à haut débit**.

Aussi ont-elles pris des initiatives en matière d'équipement de leur territoire en infrastructures de télécommunications « passives », c'est-à-dire ne comportant pas les équipements électroniques d'activation de ces réseaux, **-infrastructures dites de « fibres noires »**- installées par elles mais destinées à être exploitées par des opérateurs de télécommunications. Le principe de telles initiatives, reconnu légitime dès 1999 par la Commission européenne, le Conseil de la Concurrence et l'Autorité de régulation des télécommunications, avait d'ailleurs été avalisé par une conférence de presse du Premier ministre dès le 19 janvier 1999.

Afin de sécuriser juridiquement ces initiatives, qui n'étaient pas explicitement prévues par le code des collectivités locales, et qui se heurtaient à une jurisprudence administrative hostile, **le Sénat avait donc, lors des débats sur le projet de loi d'aménagement du territoire en 1999, proposé un dispositif législatif consacrant et encadrant cette intervention**. Il était, en particulier, bien précisé que les collectivités ne pourraient pas remplir elles-mêmes les fonctions d'opérateur.

Les propositions, pourtant équilibrées, du Sénat se sont malheureusement heurtées, malgré le dépôt, par le Gouvernement, d'un amendement voisin, à l'hostilité de certains députés. L'Assemblée nationale a finalement adopté un texte si restrictif que la nouvelle liberté offerte aux collectivités locales a été considérée comme un faux semblant.

Les débats qui ont précédé et suivi l'adoption de ce texte à l'Assemblée nationale ont bien montré qu'il reflétait d'ailleurs une **réticence de principe**, qui ne trouve pas nécessairement son origine dans le souci de l'aménagement du territoire, de la concurrence et de l'ouverture du marché. Paradoxalement la procédure définie par la loi pour mettre en œuvre la liberté

théoriquement affirmée est apparue comme **une restriction du champ des interventions des collectivités locales.**

L'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales tel qu'adopté en 1996 prévoyait en effet : « *la mise en œuvre d'une procédure* » (non définie) « *de publicité permettant de constater la carence et d'évaluer les besoins des opérateurs* ». Il limitait, en outre, à une période de huit ans la durée d'amortissement des investissements prise en compte pour évaluer le prix de la location (contre un temps d'amortissement en général deux fois plus long dans le secteur privé).

Le Sénat n'avait pas manqué de critiquer l'imprécision et le caractère restrictif de ce texte.

b) Le changement de pied : le choix du transfert de charges

D'ailleurs, peu de temps après son adoption, tout en présentant cette proposition comme une avancée majeure vers la société de l'information -alors qu'il s'agissait d'un simple retour à la case départ : celle des propositions du Sénat-, **le Comité interministériel sur la société de l'information du 10 juillet 2000** avait proposé de réécrire l'article L. 1511-6 en supprimant, notamment, l'obligation d'amortissement sur une durée maximale de huit ans. Cette proposition figurait d'ailleurs parmi les propositions les plus innovantes du projet de schéma de services collectifs précité, au rang des principaux objectifs de l'Etat pour les dix ans à venir.

Dans le même temps, cette mesure a subrepticement été rapatriée par le Gouvernement dans un texte «fourre-tout», par amendement, lors de la discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, texte où on retrouvait pêle-mêle le covoiturage, la convention UNEDIC, le fonds de réserve des retraites, le code de la mutualité, les régimes des droits d'auteur, ainsi que diverses dispositions portant sur l'enseignement supérieur, la jeunesse et les sports. Autant dire qu'un tel « *véhicule législatif* » se prêtait mal à une vision d'ensemble, non plus qu'à une réflexion globale sur les télécommunications.

C'est pourtant ce projet de loi que le Gouvernement a choisi pour y insérer, par amendement, la disposition concernée, lors de la discussion de ce texte à l'Assemblée nationale le 9 mai 2001. Non sans oublier de retirer cette proposition au rang des grands objectifs de l'Etat à moyen terme dans le projet de schéma de services collectifs, pourtant transmis au Parlement pour avis le 23 mai 2001, c'est-à-dire presque quinze jours après l'adoption dudit

amendement. Certains ont pu se demander si la DATAR arrivait à suivre le tempo désordonné de l'action gouvernementale¹...

Toujours est-il que, près de trois ans après le vote initial du Sénat, le texte de l'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales est désormais assoupli.

Il a même été **significativement élargi** par rapport à la première version proposée par votre rapporteur. Ainsi les collectivités peuvent-elles, depuis juillet 2001, construire des infrastructures passives de télécommunications pour les mettre à la disposition des opérateurs qui en feront la demande. Les collectivités ne sont plus obligées de faire constater la carence de l'offre privée : elles réalisent une simple consultation publique pour connaître les besoins des opérateurs et utilisateurs. Elles ne sont plus obligées d'amortir leurs investissements en 8 ans.

En outre, le texte ne fait plus référence au seul « haut débit » de manière exclusive, ce qui ouvre une porte pour leur intervention sur d'autres infrastructures, notamment pour la téléphonie mobile. Enfin, le dispositif prévoit la possibilité, dans certaines zones, de tenir compte de **subventions publiques**, destinées à faire baisser le coût de la mise à disposition des infrastructures créées : ce point reste suspendu, pour son application, d'un décret, actuellement en préparation.

Une consultation est actuellement en cours sur un projet de circulaire d'application, mais ce dernier ne semble guère satisfaire les collectivités, non plus que les opérateurs. Quant au décret, bizarrement prévu pour être publié après la circulaire, il serait en cours de discussion aux niveaux gouvernemental et communautaire.

Cet assouplissement est révélateur. En effet, un temps réticent, en tant qu'actionnaire de France Télécom, à l'intervention des collectivités locales dans ce qui constituait la chasse gardée de l'opérateur, **le Gouvernement y a soudain vu une aubaine budgétaire : celle du transfert aux collectivités locales de la charge financière croissante de l'aménagement numérique du territoire qui devrait, en toute logique, lui incomber.**

¹ Voir le rapport précité de M. Claude Belot sur les schémas de services.

2. Un phénomène en voie de soudaine accélération

a) Le CIADT du 9 juillet 2001

Le CIADT du 9 juillet dernier a donné un coup d'accélérateur à ce transfert vers les collectivités locales.

Tout se passe comme si l'Etat saisissait l'aspiration légitime des collectivités locales à davantage de décentralisation pour leur transférer la responsabilité -y compris financière- de l'équipement du territoire en réseaux à haut débit.

• Lors du CIADT, le Gouvernement a en effet, *« fixé comme objectif l'accès de tous au haut débit à des conditions abordables d'ici 2005 »*. Pourtant, il a chargé les collectivités locales de réaliser cet objectif, avec, c'est bien le moins, un soutien de l'Etat aux projets territoriaux, via la Caisse des dépôts et consignations (CDC), chargée de mettre *« ses capacités d'expertise et d'appui au service des collectivités locales pour accompagner et créer un effet de levier dans le déploiement de projets d'infrastructures, de contenus et d'usages que celles-ci engagent »*.

Ce soutien se traduit par un accompagnement en investissement sur les fonds propres de la CDC, à hauteur de **1,5 milliard de francs (228,6 millions d'euros) sur 5 ans**. Cet engagement vise à favoriser la cohérence des projets programmés, en particulier entre échelons et acteurs territoriaux différents, *« en lien avec les conditions de développement du marché, l'activité des opérateurs et l'évolution des technologies »*.

Le Gouvernement a décidé également d'autoriser la mobilisation des fonds d'épargne gérées par la CDC provenant de la collecte du livret d'épargne populaire afin d'accompagner la réalisation de cet objectif d'accès de tous aux hauts débits, en particulier dans les zones les moins développées économiquement ou les moins peuplées. Ainsi, des **prêts à taux préférentiels sur 30 ans** pourront être accordés aux collectivités locales, en cofinancement avec les établissements de crédit, à l'intérieur d'une enveloppe de 10 milliards de francs (1,52 milliard d'euros).

Plus précisément, la Caisse des dépôts intervient :

– comme **investisseur public** sur ses fonds propres (228 milliards d'euros sur 5 ans). S'agissant des crédits d'investissement, la CDC est un partenaire en mesure d'apporter du capital à la structure de portage du projet d'infrastructures, de façon à constituer un « pool d'investisseurs », où la CDC ne se positionne toutefois qu'à hauteur de 10 à 30 %.

– comme **prêteur, en cofinancement**, sur la base de prêts à 30 ans au taux de 4,95 %, prêts accordés dans le cadre des nouveaux emplois des fonds d'épargne adossés au Livret d'Epargne populaire (1.524 millions d'euros de 2002 à 2006 soit 305 millions d'euros par an) ;

– et comme partenaire aux côtés des collectivités en matière **d'ingénierie**, en étant cofinancier des études lancées par la collectivité (sur une base de 30 %) et dont la collectivité assure la maîtrise d'œuvre.

Outre la mobilisation de ces moyens financiers, le CIADT a décidé d'ouvrir la possibilité, confirmée le 6 février 2002, d'un recours aux infrastructures du Réseau de transport et d'électricité (RTE), pour le déploiement de réseaux de télécommunications en fibres optiques.

Au total, les collectivités locales, si elles sont désormais dotées de l'appui de l'Etat, restent bien le fer de lance de la politique française d'aménagement numérique du territoire. L'Etat, quant à lui, est arrivé aux résultats que l'on sait (cf. chapitre I) en matière de dégroupage, pénalisant de ce fait le déploiement territorial des accès à haut débit.

Cette situation n'est pas forcément illégitime, mais elle résulte plus d'un glissement -consenti, car les collectivités locales assurent parfaitement ce rôle, mais inavoué- que d'un véritable choix national, débattu et exprimé.

En outre, les collectivités locales n'ont évidemment pas bénéficié des transferts de ressources correspondantes, comme cela aurait dû être le cas si l'accroissement de leurs compétences avait été débattu dans le cadre d'un choix national autour d'une nouvelle étape de la décentralisation.

b) Une mise en œuvre brouillonne

● Faute d'être l'acteur de l'équipement numérique du territoire, l'Etat aurait pu, à deux niveaux au moins, apporter un **support d'expertise technique** qui fait toujours cruellement défaut :

– ses **services déconcentrés**, malgré la décision de création d'un poste de chargé de mission « nouvelles technologies » auprès des SGAR¹, restent des interlocuteurs inégaux pour les collectivités locales ;

– il n'existe toujours pas de **recensement exhaustif de l'état des réseaux déployés** sur le territoire national, bien que l'ensemble des acteurs locaux -et unanimement les associations d'élus- l'ait réclamé notamment lors des consultations relatives à l'élaboration du projet de schéma de services collectifs, et que cette commande ait expressément été passée à la DATAR par le CIADT du 9 juillet. **Votre rapporteur persiste à penser qu'un tel**

¹ Secrétariats généraux à l'action régionale.

recensement aurait dû être un préalable au CIADT, et non une de ses « décisions ».

De ce fait, les collectivités interviennent dans un environnement particulièrement incertain, « troublé », de plus, par la multiplication des technologies et l'incertitude sur le développement de certains usages.

● Ajoutons à cela que le souci de certains opérateurs, dans une passe difficile, de se voir **aider financièrement par les pouvoirs publics** dans le déploiement de leurs réseaux, sur certaines aires géographiques, est tout à fait réel et croissant. C'est pourquoi la mise en œuvre de l'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales, en l'absence du décret d'application prévu à cet article sur le régime des aides publiques octroyées dans certaines zones, déséquilibre la mise en œuvre du dispositif. La question de la portée de l'aide publique peut en effet changer significativement suivant l'appréciation des divers acteurs, en l'absence d'harmonisation par décret.

Dans son récent avis¹ sur le sujet, l'ART s'inquiète ainsi : *« Nombreux sont les acteurs du secteur des télécommunications ou les collectivités qui se méprennent sur l'objet de cet article, en confondant facilitation de la tâche des opérateurs et aides publiques aux opérateurs ».*

L'Autorité souligne le **risque financier** qui en découle pour les collectivités locales.

Selon elle, *« l'article L. 1511-6 dispose en effet que les infrastructures sont mises à disposition contre une rémunération « assurant la couverture des coûts » supportés par la collectivité. Il n'est pas question que les collectivités financent le réseau des opérateurs mais plus naturellement qu'elles facilitent, dans la mesure de leurs moyens et de leurs compétences, l'établissement de tels réseaux par des aménagements de génie civil (tranchées, fourreaux, aménagements de points hauts ou de locaux...) ensuite commercialisés aux opérateurs.*

« Dès lors, il apparaît que l'objet de l'article est de permettre aux collectivités d'agir successivement en tant que :

« – initiateur, en faisant prendre conscience aux acteurs économiques des besoins et des potentialités en matière de télécommunications ;

« – facilitateur, en donnant les moyens aux opérateurs d'établir leur réseau sur des infrastructures correctement aménagées ;

« – accompagnateur, en procurant aux opérateurs de bonnes conditions d'exercice de leur activité, par les modalités de mises à disposition des infrastructures.

Sur ce point, l'ART conclut : *« Ainsi, le rôle des collectivités, s'il peut être assimilé à celui de pré-financeur -ce sont les collectivités qui supportent l'effort initial- n'est pas, en l'état actuel des textes, celui d'un*

¹ 5 mars 2002.

financeur des opérateurs, à plus forte raison en l'absence du décret d'application permettant d'envisager des rabais sur les tarifs de commercialisation ».

Le risque d'une utilisation extensive des dispositions de l'article L. 1511-6, aux seules fins de mettre en œuvre des mécanismes de financement d'opérateurs, alors que ce n'est pas l'objet de cet article, et qu'il existe, par ailleurs, des dispositions spécifiques traitant des aides publiques, n'est donc pas à exclure.

• Dans les conditions actuelles de **flou juridique** autour de la notion « *d'aides publiques* », la décision, pour une collectivité, de mettre en place des infrastructures dans le cadre de l'article L. 1511-6 constitue, à l'évidence, une certaine **prise de risque**. Pour éviter que la collectivité ne porte finalement à elle seule des investissements substantiels, sans cependant avoir de retombées en termes de développement d'offres de services de télécommunications, cette dernière doit s'assurer que les infrastructures mises en place trouveront preneur, si possible auprès de plusieurs opérateurs afin que les coûts soient mutualisés et donc attractifs. Il importe de vérifier que les opérateurs utilisant les infrastructures mises en place dégagent un minimum de rentabilité sur place, afin de pouvoir honorer leurs engagements financiers (paiement des infrastructures), ce qui suppose l'existence d'un réel marché.

Votre rapporteur, initiateur de l'introduction en droit français de cet article L. 1511-6, partage lui aussi désormais les craintes exprimées par l'ART quant à l'exposition financière qui pourrait résulter d'une application trop extensive de cet article. Là encore, la responsabilité de l'Etat, qui a assoupli au maximum les conditions d'intervention des collectivités locales, mais n'a pas veillé, dans le même temps, au cadrage juridique et financier de cette disposition (via le décret prévu par le législateur) est évidente.

D'ailleurs, dans son avis sur le projet de circulaire d'application, l'AMF¹ souhaite que ce dernier ne soit pas publié en l'état, et qu'une priorité soit donnée à la publication du décret d'application sur le régime des aides publiques dans certaines zones, « *indispensable pour bâtir l'équation économique des projets en cours* » et pour « *assurer au préalable la stabilité juridique et financière du cadre d'intervention des collectivités territoriales* ».

De son côté, l'ADF² conteste également la méthodologie du Gouvernement et estime que le projet de circulaire, soi disant « d'application », contient en fait des dispositions à caractère normatif qu'il aurait été préférable de fixer par décret, voire, dans certains cas, contredit les dispositions de la loi. Cette association demande elle aussi le retrait du projet de circulaire dans sa forme actuelle.

¹ Association des maires de France, mars 2002.

² Assemblée des départements de France. Avis de mars 2002.

L'AFORM¹ fait une analyse voisine et estime que certaines dispositions, au contenu « étonnant » s'éloignent de l'objectif du législateur et font courir des « *risques juridiques, technologiques et financiers* » aux collectivités locales. Bien plus, l'AFORM estime que, faute du décret sur les aides publiques, la procédure de l'article L. 1511-6 ne sera pas applicable aux territoires les moins favorisés alors qu'elle « *ne perturbe en rien les projets des grandes agglomérations : encore une fois, l'objectif d'une couverture large du territoire n'est pas atteint par le projet de circulaire* ».

Outre le flou juridique dans lequel elles placent les collectivités locales, les dispositions du projet de circulaire sont considérées par nombre d'acteurs concernés comme ne respectant pas le **principe de neutralité technologique** en favorisant une technologie -celle de la fibre optique- au détriment des autres.

● Enfin, de l'action bouillonne de l'Etat en la matière découle un inévitable **flou institutionnel** sur le niveau territorial de mise en œuvre de cette disposition. Aucun chef de file ni aucune procédure de coordination n'a réellement été définie. En l'état actuel de la procédure, il semblerait que ce soit la CDC qui serait, de facto, le cas échéant, chargée d'arbitrer et de coordonner les projets des acteurs locaux, au besoin en proposant des rapprochements entre projets. **Cette solution, sans doute efficace, est-elle pour autant légitime au regard du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales et du principe législatif de clarté des blocs de compétence, défini pour assurer l'efficacité de l'action publique ?**

3. Des financements importants

Il n'existe pas de recensement officiel et exhaustif des engagements financiers des collectivités locales dans le secteur des télécommunications.

Deux indicateurs, même incomplets, donnent toutefois une assez bonne idée de leurs montants :

– l'analyse des dossiers transmis à la Caisse des dépôts dans le cadre du dispositif mis en place au dernier Comité interministériel d'aménagement du territoire ;

– les volets « technologies de l'information et de la communication » des contrats de plan Etat-régions.

¹ Association française des opérateurs de réseaux multiservices (câblo-opérateurs).

Il en ressort que les collectivités locales devraient déboursier 11 milliards de francs (1,7 milliard d'euros) environ suite aux décisions du CIADT, et qu'une analyse partielle¹ de la dernière génération des contrats de plan fait ressortir à 3,4 milliards de francs (518 millions d'euros) les engagements sur le volet « TIC ». Au total, l'IDATE estime que l'intervention des collectivités locales pourra représenter, tant en termes de débits que de chiffres d'affaires potentiels, jusqu'à 30 ou 40 % du marché total du haut débit.

a) Analyse des dossiers transmis à la Caisse des dépôts

Comme cela a déjà été évoqué, la CDC a prévu de mobiliser 1,5 milliards de francs (228 millions d'euros) sur cinq ans pour le financement de projets portés par les collectivités locales. Or, la Caisse doit assurer un financement à hauteur de 10 % à 30 % des projets retenus, son apport étant envisagé comme un facteur de levier pour les investisseurs publics.

Cela signifie concrètement que 1,5 milliard de francs devrait générer un investissement total de l'ordre de 10 à 15 milliards de francs (1,5 à 2,28 milliards d'euros), principalement à la charge des collectivités locales porteuses des projets, au travers de diverses structures de capitalisation (sociétés d'économie mixte par exemple).

Actuellement, la CDC a reçu environ 200 projets² des collectivités locales, en cours d'instruction :

- 100 projets d'infrastructure de réseaux de télécommunications ;
- 100 projets de services aux citoyens et aux entreprises. Ces projets concernent notamment les déclarations administratives, les sites d'informations, les téléprocédures. En outre, la CDC mobilise 400 millions de francs (61 millions d'euros) pour l'aide à la création de cyberbases et Espaces publics numériques sur le territoire.

Les 100 projets d'infrastructures sont proposés par :

- 12 Régions ;
- 28 Départements ;
- 60 agglomérations et communautés de communes.

¹ 18 régions.

² Source : IDATE.

Ils représentent un coût total estimé à **11 milliards de francs (1,7 milliard d'euros)** dont la part CDC serait de **1 milliard de francs (152 millions d'euros)** environ si l'ensemble de ces projets devaient être retenus. Le coût total de construction d'une boucle numérique sur un territoire s'échelonne entre 60 et 300 millions de francs (9 et 46 millions d'euros) selon les projets.

Les collectivités locales seront donc les principales apporteurs de financement, l'Etat, via son établissement public la CDC n'apportant en propre qu'entre un et deux milliards d'euros. Il faut comparer ces sommes aux quelques centaines de millions d'euros consacrés aux télécommunications dans le projet de loi de finances pour 2002 dans le budget du secrétariat d'Etat à l'industrie¹...

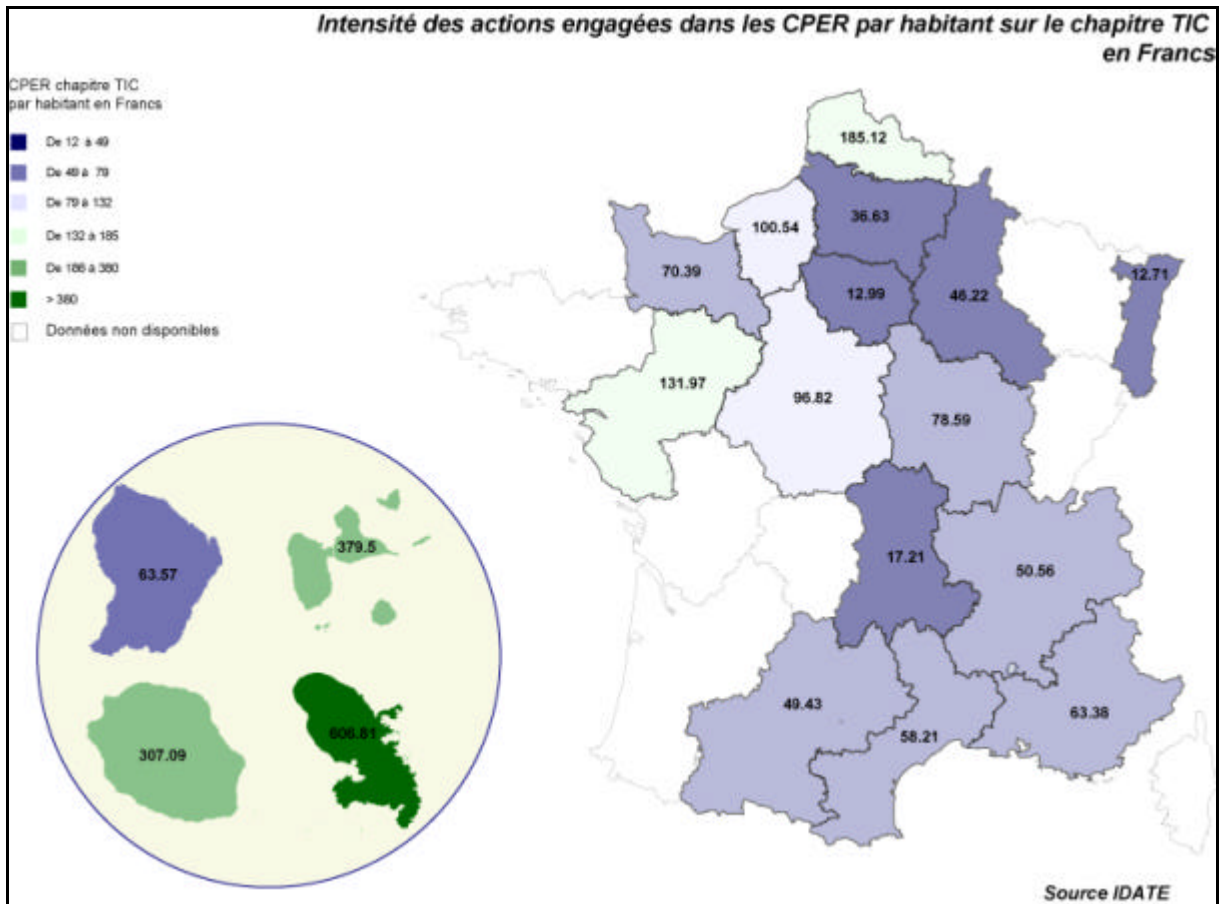
Comme en de précédentes occasions, pour l'équipement informatique des établissements d'enseignement, par exemple, l'Etat annonce des milliards... et débourse des millions, le reste de l'ardoise étant pris en charge par les collectivités locales.

b) Les volets « technologies de l'information » des contrats de plan Etat-régions

A la demande de votre commission, l'IDATE a analysé les engagements « nouvelles technologies » des contrats de plan Etat-régions 2000-2006 (CPER). Sur les 23 régions étudiées, 18 sont engagées, au total, **pour un montant de 3,4 milliards de francs (518 millions d'euros)**, soit 1,3 % du montant global financier des CPER.

Les ratios de dépenses du chapitre TIC par habitant font apparaître des écarts significatifs entre les régions : de 12,71 F/hab. en Alsace à 606,81 F/hab. en Martinique. **La valeur médiane se situe à 66,98 F/hab.** Mais d'une manière générale, il est très difficile d'analyser comparativement les engagements des régions, car les CPER montrent une très grande disparité d'approche des nouvelles technologies, ces dernières apparaissant soit dans un chapitre « TIC », soit dans les actions transversales. En outre, certaines actions ne sont pas explicitement précisées en termes financiers et l'hétérogénéité des politiques explique une certaine difficulté à traiter de ces questions. La carte suivante est donc à interpréter avec précaution.

¹ Précisément 147 millions d'euros en 2002.



Si l'on ventile par domaine d'activité le volet « TIC » des contrats de plan, le « *développement global des TIC* » est le premier poste avec 19 % du montant total des actions inscrites, ce qui illustre une certaine difficulté à analyser précisément la ventilation budgétaire des domaines d'intervention.

Avec 19 % des sommes engagées, la mise en place de réseaux à haut débit traduit une augmentation des initiatives des collectivités locales dont la sensibilité est exacerbée sur ce dossier des infrastructures depuis plusieurs mois. **La Bretagne et les Pays de Loire, par exemple, ont mis en place un réseau « Mégalis » et ont mobilisé respectivement 300 millions de francs et 250 millions de francs hors contrats de plan (ces sommes ne sont donc pas prises en compte dans la carte ci-dessus).**

18 régions et 35 départements ont actuellement lancé des études de faisabilité technico-économique et juridique sur la mise en place de réseaux à haut débit. D'ores et déjà des appels d'offre de consultation publique ont été lancés vers les opérateurs, ainsi que la loi l'exige.

La nature de l'intervention dans les réseaux à haut débit diffère selon que les projets sont portés par les régions ou les départements : d'après l'IDATE, on observe actuellement que la mise en œuvre des réseaux régionaux à haut débit se traduit majoritairement par de **l'achat de services** -Mégalis en **Bretagne** et **Pays de Loire**, Amplivia en **Rhône-Alpes**, BELIN-2 en **Franche Comté**, SYRHANO-2 en **Haute-Normandie**. Le projet de boucle régionale haut débit de la région **Limousin** privilégiant le déploiement d'infrastructures passives, apparaît comme atypique des projets régionaux.

Les **départements** ont une intervention davantage orientée sur la mise en place **d'infrastructures passives**. Le **Tarn** et le **Rhône** ont d'ores et déjà déployé des infrastructures de fibres noires, et plusieurs autres départements ont conduit des études validant de tels scénarios (**Cher, Allier, Calvados, Moselle**, etc).

D'après le rapport précité du Conseil économique et social, le montant des investissements liés à l'établissement d'une infrastructure dorsale départementale dans le département de **l'Allier** est de 400 millions de francs (60 millions d'euros), celui du réseau de fibre noire du **Tarn** de 100 millions de francs (15 millions d'euros), tandis que la boucle régionale à haut débit de la région **Limousin** s'élèverait à 200 millions de francs (30 millions d'euros) d'investissement. D'autres sources chiffrent à 170 millions de francs (26 millions d'euros) l'investissement du département de la **Corrèze** pour les infrastructures à haut débit, à étaler sur les trois années à venir (avec une participation de 91 millions de francs du Conseil Général). En **Moselle**, le budget s'élèverait à environ 400 millions de francs (60 millions d'euros).

Prenant l'exemple du Tarn, ce rapport du Conseil économique et social estime que le coût occasionné¹ (15 millions d'euros soit 100 millions de francs) est supportable pour un budget de 210 millions d'euros (1,4 milliards de francs) mais néanmoins conséquent puisque équivalent au montant consacré annuellement par le Conseil général aux routes.

L'éducation est le troisième poste de dépense des volets « TIC » des CPER, avec 16 % des crédits qui lui sont consacrés. La région Nord-Pas-de-Calais, par exemple, consacre 36 % de son budget TIC à l'éducation (266 millions de francs).

L'intervention des collectivités locales prend plusieurs formes :

– l'équipement multimédia (micro-ordinateurs ou salles multimédia) des établissements scolaires ;

– le raccordement à Internet des établissements scolaires, y compris des expérimentations du raccordement satellitaire ou par courant porteur ;

¹ Duquel il faudrait logiquement déduire le retour financier lié à la location d'une partie des fibres à des opérateurs.

– la mise en place de réseau éducatif (EDUNET dans le Nord-Pas de Calais, REDA en Alsace, RAP en Aquitaine, GFU éducatif SYNAPSE dans le Tarn, etc). Dans ce cadre, les réseaux éducatifs participent de la mise en œuvre des réseaux régionaux ou départementaux à haut débit,

– l'expérimentation du cartable électronique.

D. PROPOSITIONS

1. Clarifier un environnement brouillé

Dans l'immédiat, et comme cela a été demandé par de nombreux acteurs locaux ou nationaux, l'Etat doit s'attacher à clarifier une situation ressentie comme confuse. Plusieurs actions paraissent nécessaires :

– la parution, préalablement à la mise en œuvre des décisions du CIADT, du **décret en Conseil d'Etat**, prévu à l'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales, et précisant les zones concernées par les modalités d'attribution des aides publiques venant en déduction du coût de location des infrastructures de télécommunications par les opérateurs ;

– la réécriture, en cohérence avec les dispositions du décret, de la **circulaire d'application** de ce même article, après une concertation approfondie et préalable des acteurs concernés (associations d'opérateurs, associations d'élus, ART etc...) et non pas une simple consultation *ex post* sur Internet, menée sans vraiment hiérarchiser les points de vue, suivant qu'il s'agit des principaux pourvoyeurs de fonds (les collectivités locales), d'acteurs directement impliqués dans la mise en œuvre du mécanisme ou de personnes extérieures au dispositif.

Il est, à cet égard, étonnant de constater qu'au 15 mars 2002, alors que les positions des principales associations d'élus locaux sont déjà connues, on ne trouve, sous la rubrique « contributions » du site www.internet.gouv.fr que des points de vue de particuliers, certainement très intéressants mais pas vraiment « autorisés ».

De plus, et cette demande n'a rien d'une nouveauté tant le besoin s'en fait sentir sur le terrain, l'Etat devrait se charger d'établir d'**un état des lieux précis du déploiement des réseaux**, par une cartographie des réseaux et des points hauts, mise à la disposition des collectivités locales. Il s'agirait de recenser les réseaux filaires des opérateurs, des collectivités territoriales et des diverses entreprises (autoroutes, voies navigables, BTP, réseaux ferrés...) en possédant, en précisant leurs caractéristiques techniques et leurs normes. On

serait ainsi en mesure d'éviter les redondances et autres duplications d'infrastructures. L'équipement en grandes « dorsales » (backbones) de notre territoire est, par exemple, particulièrement dense.

Pour la téléphonie mobile et la BLR, il s'agirait d'établir une carte des points hauts, pylônes ou autres sites utilisables :

- relais de téléphonie mobile ;
- pylônes EDF ;
- relais utilisés pour la télévision et la radio ;
- éoliennes, châteaux d'eau, clochers...

Cet état des lieux est d'autant plus nécessaire que si les collectivités veulent pouvoir jouer un rôle et inciter les diverses parties concernées au partage d'infrastructures dans le cadre, par exemple, du déploiement de l'UMTS, (qui nécessitera deux fois plus de relais nécessaires que le GSM), elles doivent pouvoir disposer d'une photographie précise des investissements déjà réalisés.

Dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur, l'ADF relève ainsi *« les difficultés de mise à disposition par les opérateurs de carte de réseaux ou de couverture mobile. Or, il est primordial, pour les collectivités locales, de pouvoir disposer de ce type d'informations, afin de pouvoir cibler au mieux leurs interventions en matière d'infrastructures de télécommunications. La transparence des données constitue un enjeu quant à l'adéquation des financements publics et des besoins en matière de réseaux de télécommunications sur les territoires »*.

Certaines collectivités ont d'ailleurs pris l'initiative d'établir elles-mêmes de telles cartographies. Cette initiative doit être généralisée et menée au niveau de l'Etat.

Enfin, l'Etat doit **étouffer qualitativement et quantitativement ses services déconcentrés en matière de nouvelles technologies**, qui doivent adapter leur mode d'organisation à la nouvelle donne territoriale. Ce sont désormais les collectivités qui jouent un rôle moteur pour la diffusion territoriale des télécommunications. Elles doivent disposer d'interlocuteurs fiables et réactifs en région. Ces cellules doivent devenir de véritables centres de ressources.

On ne citera, enfin, que pour mémoire, le rôle régulateur de l'Etat dans la mise en œuvre du dégroupage, afin de faciliter la diffusion territoriale et concurrentielle des services xDSL (cf. chapitre I).

2. D'une décentralisation « clandestine » à une décentralisation assumée

Les développements précédents le prouvent : les collectivités locales exercent aujourd'hui, par le montant de leurs investissements, par la richesse de leurs initiatives, par les pouvoirs qui leur sont désormais reconnus par la loi, **le rôle principal en matière d'aménagement numérique du territoire**. L'Etat, conçu, encore en 1996, comme au centre de la politique d'aménagement du territoire pour ce type d'infrastructures et de services, n'a plus, somme toute, qu'un rôle de second rang, certes utile, mais cantonné à la modernisation de l'administration par les nouvelles technologies, à la dématérialisation des procédures administratives et fiscales, à la réglementation et à l'impulsion d'une dynamique mise en œuvre par d'autres.

Ce glissement a toutefois été subreptice, et ne s'est pas accompagné d'un véritable choix, nationalement débattu et démocratiquement approuvé. Certes, la nouvelle rédaction de l'article L. 1511-6 du code des collectivités territoriales a bien été votée par le législateur -y compris par le Sénat qui en avait été l'instigateur- mais elle a été introduite à la sauvette, par amendement, dans un texte fourre-tout¹ (cf. ci-dessus) et ne se prêtait donc pas à un débat approfondi autour d'une vision d'ensemble.

La conséquence est que cette réforme, en passe de devenir une décentralisation inavouée, est également une décentralisation inachevée.

En particulier, plusieurs lacunes inhérentes à la méthode employée par le Gouvernement sont particulièrement criantes au regard des grands principes de la décentralisation :

– l'absence de **transfert de ressource** équivalant à ce transfert de charges de fait ;

– l'absence de règles claires en matière **d'organisation des compétences**. En particulier, une collectivité locale « *chef de file* » aurait pu être désigné, soit a priori soit, plus soupagement, au cas par cas, pour coordonner et fédérer les différentes initiatives.

Rappelons que les lois de décentralisation ont posé deux principes pour la compensation financière des transferts de charge aux collectivités locales :

- une compensation intégrale à la date du transfert de compétences ;
- une compensation constituée au moins pour moitié de ressources fiscales.

¹ Cf. Chapitre III, C, 1, b.

Certes, la mise en pratique de ces principes théoriques a pu se révéler décevante pour les collectivités locales.

Certes, l'Etat a déjà, notamment pour le financement des universités (plans U3M et Université 2000) fait financer par les collectivités locales ses compétences propres, notamment au moyen d'une contractualisation avec ces dernières de l'exercice des missions concernées.

Dans le cas présent, cette problématique de la compensation n'est pas même évoquée, alors que **les sommes importantes engagées par les collectivités locales dans le seul cadre des décisions du CIADT** (effort d'équipement qui n'est certes pas forcément appelé à se reproduire -quoique ce ne soit pas exclu, avec une montée prévisible des besoins en débits- et qui sera il est vrai « amorti » par les locations de ces infrastructures par les opérateurs) **représentent approximativement l'équivalent d'une année de coût, à la date du transfert, des compétences transférées aux régions depuis 1983, hors régionalisation ferroviaire.**

Les compétences transférées aux régions, de la formation professionnelle et de l'apprentissage (loi du 7 janvier 1983, loi du 23 juillet 1987, loi quinquennale du 20 décembre 1993, loi du 19 décembre 1989), de la construction, de l'équipement et du fonctionnement des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des écoles de formation maritime et aquacole et des lycées d'enseignement agricole des ports fluviaux et des voies navigables (optionnel), des aides au renouvellement et à la modernisation de la pêche côtière et des aides aux entreprises de culture marine coûtaient à l'Etat, avant leur transfert, **14,1 milliards de francs par an¹.**

Sortir de la clandestinité ce transfert « de fait » des charges d'infrastructures de télécommunication amènerait :

– à envisager un **transfert de ressource de la part de l'Etat** (partage d'un impôt d'Etat, ou instauration d'un fonds national assis par exemple sur la partie variable du produit des licences UMTS... par exemple) ;

– à **clarifier les compétences**, soit en raisonnant par blocs de compétences, soit, plus simplement, en instaurant une collectivité « chef de file » en matière d'équipement en technologies de l'information, qu'il soit prédéterminé (l'ADF souhaite voir reconnu ce rôle aux départements) ou, plus simplement, défini au cas par cas, ce qui semble préférable, compte tenu de l'implication des régions et des groupements de communes.

D'autre part, votre rapporteur considère que les collectivités, invitées à financer la politique d'aménagement numérique du territoire, doivent se voir reconnaître **des droits correspondant à leurs engagements financiers.**

¹ Source : « Pour une république territoriale, l'unité dans la diversité », Rapport de M. Jean-Paul Delevoye et M. Michel Mercier sur la décentralisation, Sénat, 2000.

POUR UNE DEVOLUTION AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DU POUVOIR D'IMPOSER L'ITINERANCE LOCALE

Dans l'état actuel du droit, elles sont, par exemple, impuissantes face à l'impossibilité pour l'Etat de mettre en œuvre une itinérance locale entre opérateurs -malgré les annonces du CIADT- dans les zones d'ombres susceptibles de n'être couvertes que par un seul réseau mobile.

Or, **l'itinérance locale est bien plus avantageuse pour les abonnés et pour les collectivités concernées que le « Yalta » actuel répartissant ces zones entre SFR et Orange**, puisque c'est l'assurance d'avoir, sur l'ensemble de son territoire, la couverture par les trois opérateurs de téléphonie mobile. L'itinérance locale dans les zones d'ombre devrait non seulement être considérée comme un outil participant au développement d'une concurrence loyale, mais aussi comme un outil d'aménagement du territoire, de développement économique et touristique.

Dès lors, votre commission et votre groupe d'études « Poste et télécommunications » soutiennent la proposition¹, visant à **permettre à une collectivité locale, lorsqu'elle souhaite réaliser des investissements en matière de téléphonie mobile, de pouvoir exiger des opérateurs de recourir à l'itinérance pour permettre une couverture optimale du territoire concerné**. Une disposition législative devrait introduire cette possibilité dans le droit français, ce qui serait tout à fait légitime dès lors que la puissance publique finance l'installation des pylônes concernés.

3. Normaliser enfin la fiscalité locale de France Télécom

a) Une fiscalité locale dérogatoire au droit commun

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications a transformé les anciennes directions générales de l'Etat en deux personnes morales de droit public distinctes (La Poste et France Télécom), dotées de l'autonomie financière et relevant du droit commercial. Cette loi a également redéfini un cadre de gestion, dans lequel chaque exploitant public est doté de l'autonomie financière, assure la gestion de son patrimoine et veille à l'équilibre financier de ses activités.

Alors que la DGT, en tant qu'administration de l'Etat, n'était imposable ni aux impôts locaux ni à l'impôt sur les sociétés, l'octroi de la personnalité morale aux opérateurs a conduit à appliquer une fiscalité de « droit commun » à La Poste et à France Télécom, justifiée par un principe d'égalité fiscale et de neutralité économique vis-à-vis des autres opérateurs. La

¹ Formulée notamment par l'ADF.

loi de 1990 a ainsi décidé de **l'assujettissement des nouveaux exploitants publics aux impôts directs locaux**¹, après une période transitoire de trois ans, prenant fin au 1^{er} janvier 1994², mais **selon des modalités particulières**. Ce nouveau régime fiscal a opéré un « partage » destiné à garantir des ressources à l'Etat : l'article 21 de la loi dispose que le budget général reçoit chaque année le montant des impôts locaux de France Télécom constaté au 1^{er} janvier 1994, majoré d'un mécanisme d'indexation sur la variation des prix et la consommation des ménages. Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale bénéficient, via le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), de la croissance du produit de ces taxes au-delà de la part dévolue à l'Etat, stable en francs constants.

Le principe est donc : l'Etat perçoit les taxes professionnelles et foncières 1994 actualisées, le FNPTP perçoit, avec un an de décalage³ le solde excédentaire, en fonction de l'évolution du produit de ces taxes.

Mécaniquement, au-delà de la part de l'Etat, stabilisée, la dynamique des bases d'imposition a donc profité au FNPTP, qui ne perçoit toutefois que le tiers du total des taxes locales de France Télécom, l'Etat continuant à se tailler la part du lion (deux-tiers).

RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA TAXE PROFESSIONNELLE ET DES TAXES FONCIÈRES DE FRANCE TÉLÉCOM

(en millions de francs)

Année d'imposition	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Etat	4 251	4 327	4 422	4 489	4 522	4 612	4 658 (710 millions d'€)
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	0	293	734	1 271	1 660	1 995	2 124 (323 millions d'€)
TOTAL	4 251	4 620	5 156	5 760	6 212	6 607	6 782

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Ce système dérogatoire au droit commun -s'agissant d'impôts locaux perçus par l'Etat- a donc largement profité à ce dernier, à qui il a garanti une confortable rentrée fiscale. C'est dans une bien moindre mesure, qu'il a, avec le surplus, abondé le fonds de péréquation de la taxe professionnelle.

Il n'est désormais plus tenable.

¹ Article 18 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications.

² Durant la période transitoire, France Télécom a versé une contribution forfaitaire au budget général de l'Etat.

³ Ce solde est connu à l'automne alors que la répartition du FNPTP se fait en début d'année.

b) Une situation désormais intenable

Depuis **l'ouverture du secteur à la concurrence**, votre rapporteur n'a cessé de dire que le régime dérogatoire d'assujettissement de France Télécom à la fiscalité locale devait, pour des raisons d'équité concurrentielle (voir ci-après), être aligné sur le droit commun.

Les travaux parlementaires, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, ont souligné à plusieurs reprises que les modalités d'imposition de France Télécom ne sont plus adaptées à sa situation concurrentielle. L'entreprise elle-même réclame une imposition dans des conditions de droit commun, car elle souhaite être placée dans une situation identique à celle de ses concurrents vis-à-vis des collectivités locales, qui sont, souvent, des partenaires, mais aussi des clientes. L'introduction en bourse de France Télécom en 1997, en franchissant une étape supplémentaire dans la banalisation de cette entreprise, ravive encore la question de la remise en cause du statut fiscal spécifique de France Télécom.

D'ailleurs, une procédure précontentieuse a été engagée par la Commission européenne contre ce régime fiscal, à la suite d'une plainte au titre d'aides d'Etat, interdites en droit communautaire.

Par lettre en date du 28 juin 2001, la Commission européenne a demandé des compléments d'information au Gouvernement français sur le régime spécifique de France Télécom. Elle fait observer que ce régime pourrait constituer une **aide d'Etat** au sens de l'article 87 du Traité et créer des **distorsions de concurrence**, en raison notamment de l'assujettissement de France Télécom au lieu de son siège social, sur la base d'un taux unique, et de la moindre imposition qui en résulterait.

Votre commission et votre groupe d'études jugent que ce grief pourrait être fondé, puisque les projections de la direction générale des impôts¹ montrent qu'une normalisation de la taxe professionnelle de France Télécom entraînerait, à droit constant, un surcoût d'imposition de 1,3 milliards de francs (198 millions d'euros).

A noter que si la réforme était mise en œuvre en 2003, ce surcoût devrait être automatiquement « absorbé » par la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle consécutive à la réforme de cette taxe (environ 1 milliard de francs, soit 152 millions d'euros en 2003).

Ce système, mis en place en 1994 est, en outre, en train de **se vider de sa substance**. En effet, France Télécom a récemment procédé à la

¹ Lois – rapport au Parlement sur la normalisation de la fiscalité locale de France Télécom, novembre 2001.

filialisation de certaines de ses activités et, en particulier, de ses activités de téléphonie mobile et Internet en 2000, ainsi qu'au transfert à ses filiales des actifs immobiliers correspondant à ces activités.

Ainsi, s'agissant des activités de téléphonie mobile, les contrats d'apports ont été signés en août 2000 et leur date d'effet a été fixée au 1^{er} janvier 2001. Le régime fiscal dérogatoire est applicable à la maison mère France Télécom SA et non à ses filiales (comme Orange ou Wanadoo). A compter du 1^{er} janvier 2001, les activités des filiales sont donc imposables dans les conditions de droit commun. En conséquence, les collectivités locales bénéficient dès à présent du produit des impositions locales correspondantes : environ 650 millions de francs, soit 99 millions d'euros pour 2002.

c) Une réforme à mettre en œuvre autour d'un impératif : le maintien de la péréquation fiscale

La question de la normalisation de la fiscalité locale de France Télécom est posée depuis au moins 1996. En effet, lors du débat sur l'ouverture du secteur à la concurrence, en 1996, votre rapporteur avait logiquement fait valoir que la « banalisation » de France Télécom, qui perdait son statut de monopole, devrait s'accompagner de la normalisation de sa fiscalité.

Depuis, ce raisonnement a été largement repris, dans les deux chambres du Parlement et sur tous les bancs politiques. A chaque débat budgétaire depuis lors, la question a été posée, et des solutions proposées, parfois sous des formes diverses. Les parlementaires ont d'ailleurs à plusieurs reprises adopté des amendements normalisant la fiscalité locale de France Télécom, finalement *in extremis* retirés du texte de la loi de finances, sous la pression du Gouvernement.

Le Gouvernement n'a, quant à lui, pas été avare de promesses et a utilisé toutes les manœuvres dilatoires possibles pour repousser le débat... à la prochaine loi de finances. Il a ainsi commencé par promettre d'y réfléchir dès 1997, mais l'an prochain, puis a argué de la mise en place d'un groupe de travail entre France Télécom et la direction du budget -dont il n'a pas vraiment accéléré les travaux- pour repousser la décision et a enfin eu recours au « subterfuge » du rapport au Parlement pour gagner encore quelques mois.

Face à la demande croissante des parlementaires de voir enfin résolue cette question, l'article 90 de la loi de finances pour 2001 (promulguée en décembre 2000) a en effet prévu un rapport du Gouvernement au Parlement qui :

– « fait le point sur l'état d'avancement des négociations menées entre le Gouvernement et France Télécom sur la normalisation de la fiscalité locale de cette entreprise, ainsi que sur l'évolution du recensement de ses bases ;

– « analyse de façon détaillée les possibilités d'une réforme susceptible de concilier la mise en œuvre d'une imposition aussi proche que possible du droit commun pour France Télécom et le maintien des ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, ainsi que la prise en compte des conséquences budgétaires de cette réforme d l'Etat ».

Bien entendu, ce rapport, **qui devait être rendu, en vertu de la loi, avant le 1^{er} juin 2001**, et reposant en grande partie sur les conclusions du groupe de travail précité, déjà anciennes, n'a été déposé devant le Parlement... qu'en **novembre 2001**, soit trop tardivement pour être intégré à la version initiale du projet de loi de finances pour 2002, déposé en septembre par le Gouvernement.

Bien que le Sénat ait, à nouveau, adopté un amendement portant sur cette question, le Gouvernement a donc, une fois de plus, convaincu l'Assemblée nationale d'attendre le prochain projet de loi de finances pour trancher la question.

Avec ces manœuvres, le Gouvernement a gagné cinq années, soit une législature...

Votre commission et votre groupe d'études estiment que les principes suivants doivent guider une réforme désormais inévitable :

① **Les collectivités locales doivent enfin percevoir de plein droit la fiscalité locale de France Télécom qui est désormais une entreprise comme les autres.** En 2000, 15.000 communes disposent d'un établissement France Télécom sur leur territoire, soit presque une commune sur deux. La normalisation de la situation doit être aussi poussée que possible, incluant une imposition des bases de France Télécom au niveau local et une liquidation sur la base au taux pratiqué par les collectivités concernées et non plus sur la base d'un taux moyen national.

Pour s'opposer à un tel transfert, l'Etat a souvent mis en avant le fait que les ressources supplémentaires pour les communes, départements et régions, seraient très **inégalement réparties**, voire auraient tendance à favoriser des collectivités déjà largement dotées en ressources fiscales. Les simulations de la direction générale des impôts montrent que pour **60 % des communes concernées le produit communal progresserait de moins de 5,8 %** avec des écarts (les villes de moins de 700 et de plus de 100.000 étant favorisées) et quelques cas atypiques (une commune de moins de 500 habitants dotée d'une implantation importante). Pour les départements, la hausse globale des produits perçus ressort à 4,4 %, **70 % d'entre eux voyant leur produit augmenter de moins de 5 %** (l'augmentation la plus faible étant 1,2 % et la plus forte 14,1 %). Pour les régions, les hausses sont moins dispersées, autour de **la moyenne (+4,4 %)**.

Assurément, l'inconvénient de l'éventuelle iniquité de la répartition des produits existe, pour la fiscalité locale de France Télécom comme pour la fiscalité locale en général, mais d'une part cet inconvénient peut être atténué par des processus d'écrêtement (voir ci-après) et, d'autre part, cet inconvénient est moindre que celui qui découle de la situation actuelle, où les collectivités concernées ne perçoivent pas les produits d'une imposition locale.

② Toutefois, les ressources affectées à la péréquation doivent être maintenues.

Rappelons que le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et le fonds national de péréquation (FNP) constituent deux des **outils essentiels de péréquation des ressources entre les collectivités locales**, et sont donc deux instruments d'équité fiscale au service de l'aménagement du territoire.

Le FNPTP finance essentiellement la dotation de développement rural¹, le mécanisme de compensation des pertes de bases de taxe professionnelle², la compensation des pertes de dotation de compensation de taxe professionnelle des communes défavorisées³. A cet effet, il bénéficie des ressources suivantes : une partie de la cotisation nationale de péréquation (2.330 millions de francs en 2001, soit 355 millions d'euros), deux dotations de l'Etat (pour un total de 1.729 millions de francs en 2001, soit 264 millions d'euros) et une partie de la fiscalité France Télécom et de La Poste de l'année précédente (pour une partie excédant la recette de l'Etat en 1994, indexée sur les prix), pour 2.217 millions de francs (338 millions d'euros) en 2001.

La part de fiscalité France Télécom finance, en outre, une partie du coût pour l'Etat des exonérations de taxe professionnelle prévues par le pacte de relance pour la ville⁴, et, pour l'année 2001, une majoration de 150 millions de francs (23 millions d'euros) de la dotation de solidarité rurale.

Compte tenu de l'ensemble de ses charges et de ses ressources, le FNPTP dégage un solde positif (3.099 millions de francs en 2001, soit 472 millions d'euros), qui constitue la principale ressource du fonds national de péréquation (FNP), avec la dotation de l'Etat au FNP (710 millions de francs (108 millions d'euros) en 2001, majorés de 150 millions de francs (23 millions d'euros) à titre exceptionnel. Sur ces ressources, le FNP finance une part principale et une majoration, attribuées aux communes à faible potentiel fiscal et l'effort fiscal élevé par rapport à leur strate démographique, à hauteur de près de 3,8 milliards de francs (579 millions d'euros) en 2001.

¹ 785 millions de francs (120 millions d'€), en 2001, répartis par les préfets sous forme de subvention aux groupements de communes.

² 867 millions de francs (132 millions d'€), en 2001, attribués de façon automatique mais dégressive sur trois ans aux communes et aux groupements qui connaissent une diminution de leurs bases de taxe professionnelle.

³ Pour un total de 569 millions de francs (87 millions d'€) au titre de 1999, 323 millions de francs (49 millions d'€) au titre de 2000 et 341 millions de francs (52 millions d'€) au titre de 2001.

⁴ A hauteur de l'accroissement annuel de l'excédent de fiscalité de France Télécom, soit 141 millions de francs (21,5 millions d'€) en 2001.

La disparition de la recette que constitue l'excédent de la fiscalité locale de France Télécom pour le FNPTP et le FNP (soit 30 % de l'ensemble des ressources des deux fonds) réduirait donc les dotations au profit des communes défavorisées.

La banalisation de la fiscalité locale de France Télécom doit prendre en compte cette question, faute d'avoir un impact « anti-péréquateur » que le Sénat ne saurait accepter.

Votre commission propose donc que le transfert aux collectivités locales de la fiscalité locale de France Télécom soit total, à la réserve près d'un maintien des ressources (2 milliards de francs, soit 300 millions d'€) du FNPTP.

Plusieurs solutions sont techniquement possibles pour atteindre cet objectif : par exemple, un écrêtement au profit du FNPTP des recettes de fiscalité locale de France Télécom attribuées aux collectivités destinataires du produit (ou de celles des collectivités percevant un surplus de produit supérieur à l'augmentation moyenne du produit pour ce type de collectivité). Suivant son mode de calcul, cet écrêtement pourrait, lisser les taux d'augmentation des produits fiscaux perçus par les différentes collectivités.

③ En revanche, vouloir assurer sa « neutralité budgétaire » pour l'Etat viderait cette réforme de son sens.

Votre rapporteur s'inquiète, à cet égard, de récents documents de travail de l'Etat qui, tout en reconnaissant la légitimité du transfert de la fiscalité locale de France Télécom aux collectivités, proposent des moyens de mise en œuvre qui videraient la réforme de sa substance.

Ainsi, dans le récent rapport du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur ce sujet, peut-on lire : « *La situation financière des collectivités locales, globalement saine, solide et dégageant des capacités de financement, ne justifie pas que l'Etat se prive des recettes nécessaires au financement des administrations publiques et au respect de ses engagements en matière de réduction des défi cités budgétaires et de baisse des prélèvements obligatoires [...]. En l'absence de tout nouveau transfert de compétences ou de charges, la normalisation de la fiscalité locale de France Télécom ne doit donc pas avoir pour effet d'aggraver la situation financière de l'Etat* ».

Ce rapport privilégie donc une « *famille de solutions* » qu'il juge « *équilibrées* » et qui consistent à ...**compenser à l'Etat sa perte de recette, c'est-à-dire à reprendre d'une main ce qu'on aura rendu de l'autre, au prétexte que les collectivités locales ont su se montrer meilleurs**

gestionnaires des deniers publics et sont en meilleure situation financière que l'Etat !

Dans son récent et attendu rapport sur les finances locales (rédigé par les ministères de l'intérieur et de l'économie, des finances et de l'industrie, en mars 2002), à propos d'une réforme du fonds national de péréquation (FNP), il est affirmé que « *la neutralité budgétaire, tant pour l'Etat que pour le FNPTP, qui devra **nécessairement conditionner** la rétrocession aux collectivités locales de la fiscalité locale de France Télécom, serait assurée par une réduction à due concurrence de la compensation que les collectivités concernées perçoivent au titre de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle* ». Pour assurer cette « neutralité budgétaire », qui n'est même plus considérée comme une option, mais posée dans ce rapport comme une **obligation**, l'Etat est même prêt à **rompre l'engagement solennel** -qui s'apparente à un contrat moral passé avec les collectivités locales- de compensation pour ces dernières de la réforme de la taxe professionnelle, décidée par l'Etat, plus prompt à réformer les impôts des collectivités –quitte à remettre en cause leur autonomie financière- qu'à moderniser les siens. **Votre rapporteur ne peut que s'indigner qu'une telle perspective, si contraire aux engagements pris par l'Etat et fermement défendus par le Gouvernement devant le Parlement, soit tracée par l'administration.**

Votre Commission est donc opposée à toute « compensation » à l'Etat, qui serait illégitime pour trois raisons :

1) la perception de cette recette par l'Etat est une anomalie, s'agissant de fiscalité locale, source de distorsions concurrentielles ;

2) l'Etat a touché, en 1998, 1999 et 2000, 4 milliards de francs (609 millions d'euros) de dividende en tant qu'actionnaire de France Télécom et, en 2001, 4 milliards de francs (619 millions d'euros) au titre des licences UMTS. Au titre de l'exercice 2001, et malgré un déficit de 8,3 milliards d'euros lié à des dépréciations d'actifs, France Télécom versera encore un dividende de 1 euro par action (soit plus de 600 millions d'euros pour l'Etat), payable en actions en ce qui concerne son actionnaire majoritaire l'Etat, ce qui, compte tenu de la faiblesse historique du cours de l'action, revenu à son niveau d'introduction de 1997 (sous la barre des 30 euros, pour des estimations autour de 70 à 100 euros de sa valeur intrinsèque sur le moyen terme), pourra se révéler, avec la reprise des marchés boursiers, une excellente opération financière pour l'Etat.

L'entreprise contribue donc assez largement à l'équilibre du budget général de l'Etat, sans qu'il soit nécessaire d'aller au-delà ;

3) les transferts de charge aux collectivités locales en matière de télécommunications (environ 10 milliards de francs, soit 1,5 millions d'euros, cf. ci-dessus, dans le seul cadre de financements de réseaux à haut débit) sont tout à fait massifs et avérés.

CONCLUSION

Il est des bilans qui ne correspondent pas aux idées reçues. Celui de la loi de réglementation des télécommunications est de ceux-là. Il révèle **plusieurs paradoxes** qui ne manquent pas d'étonner.

Le Gouvernement auquel a incombé la responsabilité d'appliquer les orientations de ce texte est issu des rangs de ceux qui avaient critiqué l'introduction de la concurrence en prétextant qu'elle menaçait le service public. On aurait donc pu s'attendre à ce qu'il freine la première et valorise le second.

Or, s'il s'est révélé **un bon suiveur du mouvement de libéralisation** impulsé dans les différents pays de l'Union européenne, il a laissé le service universel stagner dans son périmètre initial, alors même que la téléphonie mobile s'est, depuis, substituée à la téléphonie fixe comme mode de communication dominant¹. Bien plus, il a tardé à mettre en œuvre **le volet social du service universel** et, près de six ans après le vote de la loi, l'annuaire universel, les renseignements universels et le « numéro personnel » (numéro de téléphone pouvant être conservé à vie malgré changements d'adresse et d'opérateur) n'ont toujours pas été institués. Et, *last but not least*, une **fracture territoriale numérique** se dessine et s'accompagne d'un transfert clandestin des charges financières d'établissement d'infrastructures de télécommunications vers les collectivités locales : l'inverse de la logique de péréquation nationale prônée par la loi de réglementation !

Le volet libéral de cette politique a démontré la pertinence du choix de 1996 : la concurrence a entraîné baisses importantes des prix, multiplication des services à l'abonné, diversification des technologies, expansion de la consommation, augmentation de la productivité des entreprises... En revanche, pour ce qui concerne le service universel que la législation de 1996 avait, en son temps, consolidé, la posture adoptée engendre des risques de dépérissement. Pour le territoire, elle tend à fissurer le principe de solidarité entre collectivités locales, qui veut que les plus favorisées soutiennent le développement des moins favorisées. En ces domaines, l'application de la loi n'a pas été à la hauteur de ses ambitions.

Au vu de ce bilan, une conclusion s'impose : **il faut retrouver l'esprit et l'élan de la loi de 1996**. S'appuyer sur l'expérience acquise pour conforter la régulation concurrentielle, élargir le service universel à la téléphonie mobile de base, permettre aux collectivités territoriales d'imposer l'itinérance locale entre réseaux mobiles, normaliser la fiscalité locale de France Télécom, voilà quelques-unes des mesures qui permettraient de revitaliser une politique de réglementation aujourd'hui en voie d'asthénie.

Ce sont celles-ci et bien d'autres qu'il est proposé de mettre en œuvre, tant il est vrai qu'un marché des télécommunications sans service

¹ En nombre d'abonnés (37 millions contre 34 millions pour le fixe).

universel et sans conscience territoriale ne serait que ruine des solidarités collectives indispensables à la vie d'un pays.

ANNEXE N° I

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

I. Auditions effectuées devant la Commission des Affaires économiques et le groupe d'études « Poste et Télécommunications »

– MM. Michel Bon, Président de France Télécom, M. Marc Fossier, Directeur des relations extérieures et Mme Marie-Christine Peltier-Charrier, chargée des relations institutionnelles.

– MM. Jean-Michel Hubert, Président de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), Christian Bècle et Jacques Douffiagues, membres du collège de l'ART.

– MM. Christian Pierret, Secrétaire d'État à l'industrie, Jérôme Delpech, Directeur de cabinet, Jean-Luc Le Gall et Nicolas Péju, conseillers techniques.

II. Auditions effectuées par le rapporteur

● Organisations syndicales et professionnelles

– **CFDT Postes et Télécom** : M. Hervé Morland, Secrétaire général et Mme Nicole Baudry, secrétaire nationale.

– **SUD-PTT** : MM. René Ollier, Secrétaire Fédéral et Alain Baron, Conseil d'administration de France Télécom.

– **FO- Fédération syndicaliste force ouvrière des travailleurs des postes et télécommunications** : MM. Jacques Lemercier, Secrétaire général, Michel Pesnel, Secrétaire général adjoint et Guy Huygues, Secrétaire fédéral secteur des télécommunications :

– **Syndicat national des Télécommunications CFE-CGC (contractuels)**: M. D'Eprenesnil, Président et M. Jean Pierre Forbé, vice-Président.

– **CGT-PTT** : MM. Alain Gautheron, Secrétaire Général, Jean-Michel Gaveau, Administrateur CGT salariés France Télécom, Mme Monique Biot, Administrateur CGT salariés France Télécom et M. Alain Delecolle, membre du bureau fédéral de la fédération des salariés du secteur des activités postales et des télécommunications.

– **CFE-CGC** : MM. Francis Beausoleil, Président CFE- CGC groupe France Télécom et Alain Ruby, vice-Président CFE- CGC groupe France Télécom.

– **CFTC** : MM. Vanneste et Jean-Pierre Koechlin, Président, secteur des télécommunications, fédération CFTC des postes et télécommunications.

- **AFREPT Bordeaux** : Association des fonctionnaires reclassés de La Poste et des télécommunications, MM. Hubert Odiard, Alain Audoin, Serge Matharan, M^{mes} Nelly Péan, Hélène Rival, MM. Serge Muzard et Xavier Delôme.

– **ADFE-PTT Ile-de-France** : Association de défense des fonctionnaires d'Etat-PTT Ile de France, M. Christian Pernet, Président, M. Jean-Pierre Blouch, Secrétaire, Mme Marie-Josèphe Gohier, membre du Conseil d'administration.

– **Association des Ingénieurs des télécommunications** : M. Pascal Faure, Président, et M. Marc Houéry, Président d'honneur.

● **Opérateurs et fournisseurs d'accès**

– **France Télécom** : MM. Michel Bon, Président, Marc Fossier, Directeur des relations extérieures et Mme Marie-Christine Peltier-Charrier, chargée des relations institutionnelles.

– **Cégétel** : MM. Philippe Germond, Président directeur général, Jean-Luc Archambault, directeur de la réglementation, Mmes Marie-Georges Boulay, directeur de la réglementation et des relations extérieures et Marie-Hélène Lacroix, chargée des relations extérieures.

– **Bouygues Télécom** : M. Philippe Montagner, directeur général « Télécommunications », M. René Russo, directeur général de Bouygues Télécom et M. Emmanuel Forest, directeur général adjoint « Licences et régulation ».

– **Firstmark** : MM. Thierry Miléo, Président, et Daniel Lambert, Directeur des relations avec les collectivités locales.

– **Sonera** : MM. Eric Dadian, Intracall Center et Président d’AFRC (Association française des centres de relations clients) et Joël Jaakkola, vice-Président de Sonera ;

– **AOL France** : Stéphane Treppoz, Président, Guiseppe de Martino, responsable juridique.

● **Institutions**

- **ART** : MM. Jacques Douffiagues, Michel Feneyrol et Dominique Roux, membre du collège de l’ART ;

– **Trésor** : M. Jean-Pierre Jouyet, Directeur du Trésor et M. Antony Requin, administrateur civil, chargé du secteur des télécommunications.

ANNEXE N° II

LISTE DES ORGANISMES ET ENTREPRISES AUXQUELS A ÉTÉ ENVOYÉ UN QUESTIONNAIRE

AFUTT (Association française des Utilisateurs du téléphone et des télécommunications)

Assemblée des Départements de France (ADF)

Association des Fournisseurs d'Accès et de services Internet (AFA)

Association française des opérateurs de réseaux multiservices (AFORM)

Association Française des Opérateurs de Réseaux et Services Télécoms (AFORST)

Association des Villes pour la câble et le multimédia (AVICAM)

Autorité de Régulation des Télécommunications (ART)

Bouygues Télécom

BT France

CFE-CGC

CGC PTT

CFDT PTT

CFTC PTT

CGPME (Confédération générale des petites et moyennes entreprises)

CGT-PTT

CSL (Confédération des syndicats libres)

Commission européenne

Conseil de la Concurrence

ECTA France (European Competitive telecommunication association)

Force Ouvrière Communication

France Télécom

Groupement des industries de télécommunications et d'électronique professionnelle (GITEP)

Gouvernement

Groupe Cégétel

Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)

Noos

Sud PTT

Syndicat National des Contractuels de France Télécom

9 Télécom

UFC Que choisir

WorldCom

ANNEXE N° III

CHRONOLOGIE DES PRINCIPAUX¹ FAITS MARQUANTS DU SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS DEPUIS 1998

Janvier 1998 : Au terme d'une longue procédure amorcée par le premier Livre Vert de la Commission en 1987, **les marchés des télécommunications de l'Union Européenne sont ouverts à la concurrence.** Seuls quelques pays (la Grèce, le Portugal, le Luxembourg, l'Espagne et l'Irlande) bénéficient par dérogation d'un délai supplémentaire.

Dans les autres pays membres, la libéralisation définissant le statut des agences de régulation, le ou du régime des licences, les conditions d'interconnexion, le service universel, sont définies au titre de la subsidiarité au plan national mais doivent être conformes aux directives européennes.

Septembre 1998 : La FCC (régulateur américain) donne son feu vert à la fusion entre **WorldCom et MCI.**

Mars 1999 : La Commission Européenne donne son feu vert à l'alliance entre l'américain **AT&T** et **British Telecom.**

Juillet 1999 : Après l'échec de la tentative de fusion entre **Deutsche Telekom et Telecom Italia**, France Télécom annonce un investissement d'1 milliard de dollars dans le câblo-opérateur britannique **NTL**, pour 10 % du capital. Après la rupture de l'alliance stratégique avec Deutsche Telekom, il s'agit pour France Télécom de reprendre la main pour accroître son internationalisation, via le Royaume-Uni.

Octobre 1999 : **MCI-Worldcom** poursuit son irrésistible ascension en déboursant 129 milliards de dollars pour le rachat du n° 3 du marché longue distance américain, **Sprint.** Alors que les gouvernements suédois et norvégiens réussissent en octobre à surmonter les derniers obstacles pour parvenir à un accord pour la **fusion entre Telia et Telenor**, leurs deux opérateurs détenus à 100 %, soit une fusion estimée à 47 milliards de dollars, celle-ci échoue en décembre 1999.

¹ Une chronologie plus détaillée figure sur le site de l'IDATE : www.idate.fr

Novembre 1999 : Deutsche Telekom entre sur le marché français en achetant, pour 700 millions d'Euros, **Siris** mis en vente par le consortium Unisource (en voie de liquidation).

Décembre 1999 : Approfondissant la libéralisation du marché américain, la FCC, pour la première fois depuis 1984, autorise une Baby Bell -Bell Atlantic- à **commercialiser des services longue distance**. Pour l'heure l'autorisation est limitée à la clientèle New-Yorkaise. Tandis que Bell Atlantic espère obtenir rapidement le feu vert pour les villes des 13 états où elle est active, SBC attend une autorisation similaire pour Dallas.

Janvier 2000 : C'est finalement **France Telecom** qui reprend **Global One** en payant quelque 3,88 milliards de dollars à ses deux anciens partenaires Sprint et Deutsche Telekom, en sus d'une reprise de dette évaluée à 461 millions de dollars.

AOL prend le contrôle de Time Warner dans une opération amicale record estimée à plus de 190 milliards de dollars. Cette opération valorise les actions Time Warner bien au delà des cours de bourse.

Mars 2000 : France Telecom marque un pas en direction du marché allemand en prenant une participation de 28,5 % dans **MobilCom** pour un montant de 3,63 milliards d'euros, avec une option d'augmentation à l'horizon 2003. En se liant à MobilCom, l'opérateur français se positionne sur les trois segments fixe (600.000 abonnés longue distance), mobile (près de 2 millions d'abonnés gérés) et Internet (1 million d'abonnés pour la filiale de MobilCom introduite sur le marché en 1999, Freenet.de) en Allemagne. De son côté MobilCom, encore détenu majoritairement par son président fondateur, ne pouvait pas rester insensible à la nécessité de s'adosser à un partenaire puissant, en particulier dans la perspective des licences UMTS.

Les grands gagnants du « *beauty contest* » –soumission comparative- pour l'attribution des **quatre licences UMTS en Espagne** sont les trois opérateurs de licences GSM (Telefónica, Airtel et Retevisión), et le consortium associant Vivendi (principal actionnaire de l'opérateur fixe/mobile français Cegetel/SFR) et l'entreprise de bâtiment et travaux publics espagnole, Fomento de Construcciones y Contratas (FCC).

Mai 2000 : Echec de la fusion (60 milliards de dollars) entre **Telefónica et KPN** qui aurait abouti à la création du 4e opérateur européen (120 milliards de dollars de capitalisation). Après les difficultés rencontrées par Deutsche Telekom et Telecom Italia, la rupture au dernier moment entre Telia et Telenor, cet échec souligne la difficulté des ex-monopoles européens à unir leurs forces.

France Telecom rachète Orange, troisième opérateur mobile sur le marché britannique, avec quelque 6 millions d'abonnés, pour 40,3 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 2,9 milliards de reprise de dette. L'opération doit se faire avec une forte composante en cash (22,2 milliards de dollars) et un échange d'actions au terme d'une augmentation de capital qui conduira l'Etat français à voir sa participation passer de 61 % à 54 %.

Le gouvernement britannique donne son feu vert au **renforcement de France Telecom dans NTL (25%)** à l'occasion de la vente à ce dernier par Cable&Wireless de ses activités réseaux câblés

Au terme des **enchères conduites par le gouvernement britannique** pour l'attribution des 5 licences mobiles UMTS, ont été retenus : TIW (soutenu par Hutchison), Vodafone, BT et One2One. Le Trésor britannique a récolté à cette occasion quelque **34,4 milliards de dollars**. Le niveau atteint par ces enchères conduit certains gouvernements qui semblaient avoir opté pour des «*beauty contest* » à réexaminer le choix de la procédure. Il augmente d'autant la valeur d'Orange que Vodafone va devoir céder.

Juin 2000 : A l'issue d'une **sélection sur dossier**, les autorités **japonaises** ont attribué les licences mobiles de 3e génération aux opérateurs mobiles suivants : NTT DoCoMo (n°1 sur le marché japonais), DDI (n° 2 qui a annoncé une fusion prochaine avec KDD et IDO) et au n°3 -J-Phone (détenu par BT pour 20%, Vodafone pour 26 % et Japan Telecom pour 54 % ; ce dernier étant lui-même l'objet d'un investissement conjoint de BT et AT&T pour 30%).

Troisième étape dans la **privatisation de Deutsche Telekom** : les 6,6 % du capital introduit en bourse font descendre la part de l'Etat à quelques 58 % et lui procurent une recette de 15 milliards d'euros. Les précédentes introductions avaient été faites en automne 1996 et en juin 1999.

Le **suédois Telia** qui détient 52 % du marché suédois des télécoms (et 44 % de celui de la fourniture d'accès à Internet) a réussi son introduction en bourse, malgré la relative détérioration du marché des valeurs télécoms. Les 30 % mis en bourse devaient rapporter 9,2 milliards d'euros à l'Etat qui compte descendre à quelque 20 % à l'occasion de futures opérations.

Le gouvernement français confirme son choix initial pour une **procédure de soumission comparative** («*beauty contest*») pour l'attribution des quatre licences UMTS d'ici l'été 2001. Mais il arrête un niveau beaucoup plus élevé que prévu pour les redevances. Chaque opérateur sélectionné devra s'acquitter d'une redevance de **32,5 milliards de FF**, la moitié de cette somme devant être versée dans les deux premières années. Ce prix reste néanmoins sensiblement inférieur aux sommes que devrait recevoir le trésor britannique (équivalent à près de 250 milliards de FF). Le choix français fait rebondir le débat né en Europe de l'hétérogénéité des procédures retenues par les gouvernements des pays membres de l'Union.

Juillet 2000 : Le gouvernement polonais confirme l'attribution des 35% du capital de **l'opérateur TPSA** à une offre conduite par **France Telecom**.

Les enchères pour l'octroi de 5 licences UMTS s'arrêtent aux **Pays-Bas** après le retrait d'un des 6 participants, Viatel. Finalement, elles n'auront rapporté que 2,68 milliards d'euros.

France Telecom réussit, dans un contexte difficile, l'introduction en bourse de 9,7 % des actions de sa filiale **Wanadoo**.

WorldCom et Sprint abandonnent leur projet de fusion estimé à 129 milliards de dollars devant l'hostilité du ministère américain de la Justice et de la Commission européenne. Les autorités américaines voyaient dans cette fusion un risque sérieux pour le maintien de la concurrence sur le marché longue distance, tandis que les instances européennes étaient surtout sensibles aux quelques 60 % de parts de marché sur le trafic Internet international (pour cinquante pays) que le nouvel ensemble représenterait.

Les autorités françaises attribuent deux licences nationales de **boucle locale radio** à Firstmark Communications France (Firstmark, Suez-Lyonnaise, groupe Arnault, Rallye, Rothschild et BNP-Paribas) et Fortel (Priority Wireless/UPC, Marine-Wendel et Sgerel/NRG). En outre, 52 licences régionales ont été attribuées¹.

Aout 2000 : Les enchères pour l'attribution des licences UMTS rapporteront à l'**Etat allemand 50,52 milliards d'euros**, soit nettement plus que les 37 milliards obtenus par le trésor britannique. Aux quatre opérateurs GSM du marché allemand (Mannesmann Mobilfunk, T-Mobil, EPlus, et Viag Interkom) s'ajoutent : MobilCom (MobilCom/France Telecom) et Group 3G (Telefonica, Sonera).

Comme prévu **France Telecom** poursuit son désengagement du plan câble en vendant pour 1,35 milliard d'euros les 49,9 % du câblo-opérateur **Noos** à NTL (27 %) et à Morgan Stanley Dean Witter Private Equity (22,9 %).

Octobre 2000 : Confronté à une baisse continue de son cours, à une accélération du déclin de son activité longue distance, et à un endettement de 61 milliards de dollars, l'opérateur historique américain **AT&T** annonce l'éclatement du groupe en quatre entités.

Fin des enchères UMTS en **Italie** au bout de 3 jours. L'événement constitue une grosse déception pour le gouvernement qui ne collecterait que 12,6 milliards d'euros au lieu des 20 milliards escomptés. L'opération s'avère en revanche positive pour les 5 lauréats qui n'auront dû mettre que 2,41 à 2,45 milliards pour obtenir leur licence : TIM, Omnitel (Vodafone), Wind (Enel, France Telecom), IPSE (Telefonica), Andala (Tiscali, Hutchison-Whampoa).

Succès mitigé pour l'introduction en bourse par le gouvernement japonais d'une nouvelle tranche du capital de **NTT**. Au terme de cette opération, le gouvernement, qui récupère 11,3 milliards de dollars, ne possédera plus que 46,7 % du n°1 mondial des services télécom.

Décembre 2000 : France Télécom annonce la vente effective de sa **participation de 1,8 % dans Deutsche Telekom** pour un montant de 3,1 milliards d'euros. Cette vente s'accompagne d'une plus-value de 1,9 milliard d'euros.

Après l'exaltation des premières enchères UMTS, on avait pu constater en Italie puis en **Autriche** que les procédures d'attribution des licences commençaient à souffrir, en Europe, du faible nombre de candidats. En **Suisse**, les enchères se sont arrêtées au bout d'une matinée : les 4 licences ont été attribuées pour 135 millions d'euros à Swisscom (dont les activités mobiles devraient s'ouvrir au géant Vodafone), Orange, dSpeed (Teledanmark) et team 3G (Telefonica). En **Pologne**, le gouvernement décide d'annuler le « concours de beauté » portant sur 5 licences et attribue pour 650 millions d'euros chacune, les licences aux trois candidats (PTC/Era GSM détenu par Elektrim, Polkomtel/Plus GSM et Centertel contrôlé par TPSA et France Télécom). Au **Portugal**, les quatre licences ont été attribuées pour 100 millions d'euros aux trois opérateurs GSM existants : TMN (Portugal Telecom), Telecel (Vodafone) et Optimus (Sonae et France Télécom). C'est Oni Way (contrôlé par l'Electricidade de Portugal) qui a obtenu la quatrième.

¹ Avec pour principaux bénéficiaires Broadnet France (Comcast/AT&T/Microsoft et Axa) pour 14 licences régionales, BLR Services (LD Com, Telligent, Artemis/F.Pinault) pour 8 licences, Landtel France et Belgacom France pour 7 licences chacun. Ces attributions réalisées par soumission comparative rapporteront 1,5 milliard de francs à l'Etat français. Elles n'ont pas sélectionné les principaux concurrents installés sur le marché français face à France Telecom : Cegetel (Vivendi, Vodafone, BT), 9 Telecom (détenu par Telecom Italia), Tele 2 et Siris (Deutsche Telekom), non plus que les spécialistes des licences LMDS tels Formus et Winstar.

Wanadoo, la filiale Internet de France Telecom prend le contrôle de **Freeserve**, fournisseur d'accès à Internet et pionnier en Europe des accès gratuits. L'opération, qui se fait par le biais d'une offre publique d'échange, valorise Freeserve à quelque 2,7 milliards d'euros

Face à un cours qui a fait perdre la moitié de sa valeur à l'entreprise depuis le début de l'année, et à l'occasion de la publication de résultats trimestriels confirmant la baisse des bénéfices, **BT annonce un plan de réorganisation**

Pour faire face à la croissance de leur endettement, les opérateurs européens ont programmé **l'introduction en bourse de leurs entités mobiles**. Malgré le climat boursier, Telefonica va devancer France Telecom/Orange et T-Mobile, en mettant en novembre sur le marché à l'occasion d'une augmentation de capital, 8,92 % de Telefonica Moviles.

Janvier 2001 : KPN devient le premier opérateur de télécoms européen historique à perdre sa note « A » auprès de l'agence de notation Standard & Poor's. Cette dégradation est significative de l'accroissement brutal des dettes de KPN, sous l'effet de la prise de contrôle de E Plus en Allemagne (et du coût de la licence UMTS).

SBC, la plus importante des compagnies téléphoniques locales américaines obtient de la FCC l'autorisation d'offrir des services longue distance à ses abonnés d'Oklahoma et du Kansas. Cette autorisation fait suite à une autorisation obtenue par SBC au Texas. En quatre mois, SBC a fait signer un million d'abonnés pour son service longue distance. Verizon a obtenu en 2000 l'autorisation d'offrir des services longues distances à New York.

Mars 2001 : France Télécom obtient l'accord de la Commission européenne pour l'opération qui le conduit au terme d'une **fusion de sa filiale Global One avec Equant** à détenir 58,10 % du nouvel ensemble qui devrait occuper une place de leader sur le marché des services de télécommunications aux grandes entreprises.

Un seul tour d'enchère a suffi pour attribuer trois des quatre licences UMTS en jeu pour la **Belgique**. Les trois opérateurs retenus sont les trois opérateurs GSM en activité en Belgique : Proximus (Belgacom-Vodafone), Mobistar (France Telecom), et KPN. Les trois opérateurs devront verser chacun 150 millions d'euros.

Introduction en bourse mouvementée, par France Télécom, de sa filiale **Orange** regroupant ses différentes participations mobiles. Après une décote opérée au dernier moment, les 13 % placés, complétés par une émission d'obligations de 3.1 milliards, rapportent à l'opérateur 9.4 milliards d'euros.

Avril 2001 : Coup sur coup, le gouvernement **espagnol** retarde d'un an la date de mise en service de l'UMTS et le japonais **DoCoMo** recule le lancement commercial de son service mobile 3^e génération, annoncé pour avril à octobre 2001.

Premières **défaillances d'opérateurs** devant l'impossibilité d'accéder à de nouveaux financements auprès des marchés.

Mai 2001 : Dix mois après son annonce, France Telecom signe l'accord de cession de sa participation dans **Noos**, le câblo-opérateur français (783.542 abonnés fin 2000) contrôlé par Suez. Les 49,9 % détenus par France Telecom sont rachetés par le britannique NTL (27 %) et par Morgan Stanley.

Les difficultés des opérateurs se poursuivent avec l'annonce de la **faillite d'un pionnier de la boucle locale radio aux USA - Teligent-** qui comptait dans ses actionnaires NTT et Liberty Media (filiale indirecte de AT&T), et qui avait engagé un ambitieux plan de développement en Amérique Latine et en Europe.

Echec des négociations engagées entre **Lucent et Alcatel** en vue d'une fusion de leurs activités pour créer le premier équipementier mondial.

Juin 2001 : France Telecom annonce la finalisation de sa prise de contrôle d'**Equant**. Au terme de l'opération qui se traduit par l'absorption par la nouvelle entité de Global One, France Telecom détient 54,3 % de Equant.

Juillet 2001 : Premier pas dans la mise en oeuvre du nouveau plan de **démembrement d'AT&T** annoncé à l'automne 2000 avec la cotation d'AT&T Wireless, sa division mobile (3ème opérateur mobile avec quelque 15,7 millions d'abonnés derrière Verizon Wireless and Cingular) représentant plus de 15 % de son chiffre d'affaires.

Pirelli allié à Benetton s'empare pour moins de 4,1 milliards d'euros de **Telecom Italia**. Profitant du contrôle par une cascade de holding du quatrième opérateur européen depuis le raid spectaculaire opéré en 1999, Pirelli et ses partenaires ont racheté Bell qui dispose de 23 % d'Olivetti lequel possède 55 % de Telecom Italia. Si l'opération paraît donner des bases moins fragiles à l'actionnariat d'un opérateur endetté, il reste à savoir dans quelle mesure elle préfigure une ouverture prochaine à un opérateur européen afin de conforter la dimension internationale de Telecom Italia.

Août 2001 : Pour la première fois **un détenteur de licences UMTS rend sa licence**. Broadband Mobil, filiale à 50 % de l'opérateur Sonera et de l'opérateur norvégien Enitel, qui avait obtenu une licence sur le marché norvégien pour 25 millions d'euros à l'issue d'un concours de beauté, abandonne son projet

Septembre 2001 : **Vodafone** conclut le rachat de 25 % de **Swisscom Mobile** pour quelque 3 milliards d'euros.

Enitel, le deuxième opérateur norvégien de télécommunications dont la dette atteint 490 millions d'euros, **dépose son bilan**.

Hong Kong attribue 4 licences mobiles 3G aux trois principaux opérateurs locaux Hutchison Whampoa, CSL (filiale de Telstra et de PCCW), Smart Tone (dont BT possède 20 %) et au plus petits des 6 opérateurs mobiles, Sunday Communications. En fait les 4 licences n'avaient généré que quatre dossiers de soumission. Chaque opérateur devra rétrocéder 5 % des

revenus générés par son réseau 3G pendant 15 ans avec un minimum de 6,88 millions d'euros par an durant les 5 premières années.

Echec des négociations en vue d'une **fusion entre KPN et Belgacom**. La chute des cours de bourse (seul KPN est coté) , l'endettement de KPN (23,2 milliards d'euros), un conflit d'intérêt avec les 20 % de Vodafone dans l'opérateur belge Proximus, n'ont semble-t-il pas permis aux deux sociétés de s'entendre sur la valorisation des deux firmes dans la nouvelle entité qui aurait été créée. Cet échec souligne une fois de plus la difficulté d'une fusion entre deux opérateurs historiques européens.

Octobre 2001 : BT et AT&T confirment la liquidation de leur joint-venture **Concert**, censée développée sur une base conjointe l'offre de services aux multinationales.

Vodafone réussit son OPA sur **Japan Telecom**. Vodafone possède désormais 66,7 % de Japan Telecom et 69,7 % de J-Phone, sa filiale et troisième opérateur mobile au Japon avec plus de 10 millions d'abonnés et 16,9 % de part de marché.

DoCoMo ouvre comme il l'avait annoncé son service de troisième génération « Foma » qui constitue une première au niveau mondial. Le service expérimenté depuis le printemps auprès de 4.000 usagers fait l'objet d'une offre commerciale sur l'agglomération de Tokyo avant d'être disponible au printemps 2002 sur la plupart des grandes villes du Japon.

Le Gouvernement français annonce **la révision à la baisse du prix des licences UMTS en France** (619 millions d'euros de ticket d'entrée et une part variable de 1 % du chiffre d'affaires) et lance le deuxième tour d'attribution (pour deux licences restantes).

Janvier 2002 : Faillite de l'américain **Global Crossing** .

Février-Mars 2002 : Suite à d'importantes provisions pour dépréciations d'actifs liées à leurs acquisitions, les opérateurs de télécommunications (Vivendi Universal, Vodafone, Deutsche Telekom, France Télécom, KPN...) constatent dans leurs comptes 2001 des pertes conséquentes, pour certains les premières de leur histoire (France Télécom -8,3 milliards d'euros-).

ANNEXE N° IV

DÉGROUPEMENT : GLOSSAIRE DES TERMES UTILISÉS

(Source : ART)

Boucle locale : circuit physique à paire torsadée métallique qui relie le point de terminaison du réseau dans les locaux de l'abonné au répartiteur principal ou à toute autre installation équivalente du réseau téléphonique public.

Accès dégroupé à la boucle locale : le fait de fournir un accès totalement dégroupé ou un accès partagé à la boucle locale ; la boucle locale reste propriété de l'opérateur historique, qui ne fait que la "louer" à ses concurrents.

Accès totalement dégroupé à la boucle locale : le fait de fournir à un bénéficiaire un accès à la boucle locale de l'opérateur historique autorisant l'usage de la totalité du spectre de fréquences disponible sur la paire torsadée métallique. Le client final n'est alors plus abonné de l'opérateur historique.

Accès partagé à la boucle locale : le fait de fournir à un bénéficiaire un accès à la boucle locale de l'opérateur historique autorisant l'usage des fréquences non vocales du spectre de fréquences disponible sur la paire torsadée métallique ; la boucle locale continue d'être utilisée par l'opérateur historique pour fournir le service téléphonique au public. L'abonnement continue d'être payé par l'utilisateur à l'opérateur historique. En pratique, cet accès est utilisé pour un opérateur qui souhaite n'offrir qu'un accès ADSL (haut débit) à son client mais pas de service téléphonique.

Colocalisation : la fourniture d'un espace et des ressources techniques nécessaires à l'hébergement et à la connexion des équipements techniques des opérateurs alternatifs.

Colocalisation virtuelle : forme de colocalisation où les équipements de l'opérateur dégroupé sont gérés par l'opérateur historique et installés aux côtés des équipements de l'opérateur historique.

Offre de référence : texte publié par l'opérateur historique et définissant les conditions opérationnelles, techniques et financières de l'accès à la boucle locale par les opérateurs.

Salle de colocalisation : Salle aménagée dans un répartiteur de l'opérateur historique, où les opérateurs peuvent installer les équipements nécessaires à la fourniture de services sur la boucle locale.

ANNEXE N° V

AUDITION DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS (ART) LE 15 JANVIER 2002

M. Gérard Larcher, président, a précisé que M. Pierre Hérisson était chargé d'un rapport ponctuel d'information sur le bilan de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications, tandis que lui-même était chargé d'un rapport sur l'évolution du statut de France Télécom, sujet dont le président a fait observer qu'il avait fait l'objet, au cours d'un échange tenu, dans la matinée, entre MM. Alain Juppé et Laurent Fabius, d'une appréciation consensuelle quant à la nécessité de lui faire franchir une nouvelle étape, diminuant la part de l'État au capital.

Le président a souhaité voir aborder quatre sujets :

– le statut de France Télécom et son éventuelle influence sur l'ouverture à la concurrence depuis 1998 ;

– l'évolution du service universel des télécommunications et l'éventuelle inclusion de la téléphonie mobile dans son périmètre ;

– le développement de la concurrence en France, en particulier s'agissant de la boucle locale radio, de la téléphonie mobile de troisième génération et de l'intervention des collectivités locales dans la mise en place des infrastructures de télécommunications ;

– les pouvoirs de l'Autorité de régulation des télécommunications et ses relations avec le Gouvernement et les opérateurs.

M. Jean-Michel Hubert, Président de l'ART a estimé que le statut de France Télécom n'avait pas perturbé le fonctionnement de la régulation, ni l'ouverture à la concurrence, l'élément le plus déterminant ayant été sa position d'opérateur historique et sa position dominante sur les différents segments du marché, davantage que son statut. Il a, à cet égard, observé que la tendance générale, au sein de l'Union européenne, était à une diminution de la part de l'État au capital des opérateurs de télécommunications, cette participation étant nulle dans certains cas. Il a relevé que, si l'État devait ne plus être majoritaire au capital de France Télécom, il conviendrait d'en tirer

les conséquences sur le cadre réglementaire du secteur et les pouvoirs de l'ART.

Esquissant un panorama de la concurrence, le président de l'ART a jugé que le marché français était devenu concurrentiel, puisqu'on dénombrait plus de cent opérateurs titulaires de licences. Il a précisé que le téléphone fixe avait été ouvert à la sélection du transporteur et à la présélection au 1er janvier 1998 pour la longue distance et au 1er janvier 2002 pour les communications locales. Il a fait observer que la téléphonie mobile était fortement concurrentielle, Orange y détenant 48 % de part de marché, contre 34 % pour SFR et 18 % pour Bouygues Télécom. Il a précisé que, sur ce segment de marché, l'ART avait agi en faveur d'une meilleure couverture territoriale et d'une baisse du prix des appels sortants comme des appels entrants.

S'agissant de la troisième génération de téléphonie mobile (Universal mobile telecommunications system (UMTS)), **M. Jean-Michel Hubert** a rappelé que, dès mai 2001, l'Autorité avait pris position en faveur d'une réduction du prix initial des licences UMTS en France et du lancement d'un deuxième appel à candidature, pour les deux licences restant à attribuer.

Se félicitant de la mise en œuvre récente de ces recommandations, il a relevé que les opérateurs potentiellement candidats à une licence en France déclaraient devoir tenir compte de l'ensemble de leurs engagements sur le marché européen, et notamment des financements très importants engagés pour acquérir des licences en Allemagne et au Royaume-Uni.

S'agissant de l'Internet à bas débit, accessible à l'ensemble de la population via le réseau téléphonique commuté, il a mis en exergue la baisse des tarifs intervenue ces dernières années, depuis l'apparition d'un forfait à cent francs pour 20 heures de connexion, il y a deux ans ; jusqu'à la mise en place d'une interconnexion forfaitaire dans le dernier catalogue d'interconnexion de France Télécom, permettant l'éclosion d'offres innovantes de connexion à Internet.

En ce qui concerne Internet à haut débit, **M. Jean-Michel Hubert** a considéré que les raccordements se développeraient grâce à une gamme de technologies :

– la boucle locale radio, qui se déploie, même à un rythme plus lent que celui initialement envisagé, compte tenu du brutal retournement de conjoncture. Le président de l'ART précise que l'Autorité serait plutôt encline à constater les défaillances de certains opérateurs de boucle locale radio (BLR) à remplir les obligations de leurs cahiers des charges, qu'à laisser perdurer l'incertitude actuelle ;

– le câble, qui concerne un tiers des abonnés français au haut débit (180.000 sur un total de 550.000) ;

– le dégroupage, qui permet le déploiement de la technologie ADSL (asynchronous digital subscriber line) sur le réseau téléphonique traditionnel, dossier complexe mais sur lequel le président de l'ART a affirmé avancer avec beaucoup de détermination, la France se situant à un rang honorable en Europe.

M. Jean-Michel Hubert a fait valoir que l'ouverture à la concurrence avait entraîné une baisse très significative des prix pour les consommateurs : 60 % pour le prix moyen de l'accès à Internet, de 27 à 35 % pour le prix moyen des communications longue distance ces trois dernières années. Il a relevé que les opérateurs étrangers avaient une bonne image de la régulation française, peut-être plus discrète que dans certains autres pays de l'Union, mais jugée efficace et lisible. Il a considéré que la concurrence devait être à la fois équitable -la procédure de règlement des différends par l'ART constituant, à cet égard, un outil utile et durable pour envoyer des signaux au marché-, la menace de la constitution d'oligopoles n'étant pas à exclure. Le président de l'ART a affirmé l'objectif d'une pérennité de choix pour le consommateur.

M. Jean-Michel Hubert a rappelé la définition et le périmètre du service universel de télécommunications, relevant que le fonds de service universel, financé par l'ensemble des opérateurs, était une originalité française en Europe, et se révélait d'une mise en œuvre complexe. Il a fait observer que plus de trois années avaient été nécessaires au Gouvernement pour mettre en place les tarifs téléphoniques dits « sociaux » destinés aux catégories défavorisées.

Le président de l'ART a souhaité une couverture territoriale la plus large possible pour les services de téléphonie mobile de deuxième génération. S'interrogeant sur l'opportunité d'une extension, par la loi, du service universel à la téléphonie mobile, il a considéré que les récentes décisions du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) pouvaient conduire à élargir la diffusion de ces services sur le territoire, sans forcément les inclure dans le service universel. Il a jugé qu'une telle inclusion nécessiterait que soient clarifiées, au préalable, les modalités de prise en charge des financements qui en découlent.

M. Jean-Michel Hubert a fait observer que le récent rapport, remis par le Gouvernement au Parlement, sur la couverture mobile du territoire, faisait état d'un taux de couverture de 91 %, alors que les mesures in situ réalisées par l'Autorité le ramenaient à seulement 83 % de couverture sur la base d'un échantillon représentatif de 100 cantons. Il a affirmé que l'ART mettait à la disposition des collectivités locales, par voie de convention, une méthodologie permettant de mesurer concrètement la couverture des différents cantons.

S'agissant des pouvoirs de l'ART, **M. Jean-Michel Hubert** a précisé que les nouvelles directives européennes sur les télécommunications devraient être prochainement adoptées puis transposées, quinze mois après leur adoption définitive. Il a mis en lumière quelques orientations fortes de ces directives : la convergence technologique, la poursuite d'une régulation sectorielle, la modification des relations entre la Commission et les autorités de régulation nationales. Il a fait valoir que l'organisation des relations entre l'ART et le Conseil de la concurrence par la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications avait prouvé toute son efficacité. Il a, toutefois, jugé que cette loi pourrait être simplifiée, en particulier en ce qui concerne le partage des compétences entre le Gouvernement et l'ART.

M. Pierre Hérisson, président du groupe d'étude sur la poste et les télécommunications, a demandé si le statut de France Télécom avait constitué un atout ou un handicap pour le développement de la concurrence. Il a souhaité savoir si l'ART jugeait nécessaire des ajustements tels qu'une éventuelle filialisation de certaines activités concurrentielles encore exercées au sein de la maison mère, ou encore un renforcement des obligations de séparation comptable entre les différentes activités. Il a demandé quelle était la position de l'ART sur une régionalisation du service universel des télécommunications, dans l'hypothèse d'une éventuelle extension de ce service à la téléphonie mobile.

Relevant que le nombre d'opérateurs était passé de 133 à 113 au cours de l'année 2001, M. Pierre Hérisson a toutefois constaté que des difficultés similaires étaient observées dans les autres pays de l'Union européenne et a demandé si la France n'était pas, somme toute, un élève moyen de la classe européenne pour l'ouverture à la concurrence.

M. Pierre Hérisson a demandé s'il était envisageable que deux candidats se présentent au deuxième tour d'attribution des licences UMTS et si l'ART retirerait les licences de boucle locale radio attribuées aux opérateurs qui ne satisferaient pas à leurs obligations de déploiement. Il a, en outre, demandé si l'ART, qui avait organisé la procédure d'attribution des licences, se sentait responsable des difficultés actuelles de ce segment du marché. Constatant que les collectivités locales intervenaient, dans une optique d'aménagement du territoire, pour financer des équipements de téléphonie mobile, ou de haut débit, il a demandé si tel ne devrait pas plutôt être le rôle de l'État, selon une logique de péréquation nationale. Il a exprimé ses craintes quant à l'avenir de l'ADSL, compte tenu du retard déjà accumulé depuis trois ans.

Enfin, **M. Pierre Hérisson**, jugeant que l'ART avait vécu, depuis 1997, sous « l'épée de Damoclès » des conclusions du rapport de M. Michel Delebarre et préconisant une refonte de ses pouvoirs (jamais mises en œuvre sur ce point précis), il a demandé aux membres du collège de l'ART quel bilan ils faisaient de leurs relations avec le Gouvernement durant cette période.

M. Jacques Bellanger a regretté que la concurrence ait été le thème principal de l'exposé du président de l'ART, alors que l'aménagement du territoire, peu évoqué, se trouve, à son sens, sérieusement remis en cause par l'impossibilité actuelle pour les zones rurales d'être raccordées à Internet à haut débit, les opérateurs n'étant pas enclins à financer de tels investissements.

M. Claude Saunier a considéré que la conjoncture actuelle résultait de l'explosion d'une bulle spéculative autour de l'économie Internet, les opérateurs titulaires d'une licence UMTS repoussant désormais la mise en service de leurs réseaux, dont la rentabilité se révèle bien inférieure à celle un temps imaginée. Il s'est interrogé sur les mesures que l'Allemagne et la Grande-Bretagne pourraient, à l'instar de la France, mettre en œuvre pour alléger le fardeau financier des titulaires de licences UMTS.

Répondant à M. Pierre Hérisson, **M. Jean-Michel Hubert** a considéré que le statut de France Télécom n'avait pas constitué un handicap pour la régulation du secteur. Il a mis en valeur la compétence technologique et le dynamisme de cette entreprise, qui a vécu une révolution culturelle très profonde depuis 1996, et s'est félicité de son rayonnement international. Il a toutefois relevé que le statut n'avait pas été sans conséquences sur les modalités de financement de l'acquisition de l'opérateur Orange.

S'agissant d'une éventuelle filialisation de certaines activités de France Télécom, le président de l'ART a considéré que ce processus pourrait s'avérer long et difficile à mettre en œuvre, et qu'il ne permettrait pas nécessairement de répondre à l'objectif de renforcement du contrôle de ces activités. Un renforcement des obligations de séparation comptable, sous le contrôle du régulateur, semble une orientation plus appropriée.

Il a considéré que, dans l'ensemble communautaire, la France était assez bien située en termes d'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications, surtout si l'on considère l'évolution réalisée depuis seulement 4 ans, contre plus de 10 ans de libéralisation au Royaume-Uni. Il a rappelé que, dès juillet 1999, dans un avis tarifaire, l'ART avait fixé les conditions d'un déploiement de l'ADSL en France, avis qui n'avait malheureusement pas été suivi. Il a affirmé que l'ART travaillait sans relâche à l'amélioration des conditions techniques et financières de l'offre de l'opérateur historique permettant le déploiement, par tous les opérateurs qui le souhaitent, de services ADSL dans le cadre du dégroupage. Il a souligné qu'il convenait de veiller, parallèlement, à l'équilibre économique des réseaux câblés, raccordant un abonné français sur trois au haut débit.

M. Jean-Michel Hubert, faisant observer que deux licences UMTS restaient à attribuer en France, a rappelé que les opérateurs, avant de se déclarer candidats, devaient prendre en compte l'ensemble de leurs engagements financiers sur le marché européen et particulièrement les sommes très lourdes déboursées pour l'achat des licences au Royaume-Uni et en

Allemagne. Il a souhaité qu'une approche cohérente, solidaire et européenne puisse aujourd'hui être trouvée sur cette question.

Le président de l'ART a affirmé que l'Autorité n'hésiterait pas à retirer leur licence aux opérateurs de BLR qui n'auraient pas respecté leurs engagements. Revenant sur la procédure d'attribution de ces licences, il a affirmé que le choix de l'ART n'avait pas été arbitraire, mais qu'au contraire il résultait d'une grille de critères objectifs et publics. Il a considéré que seul le retournement de conjoncture expliquait le retard pris dans le déploiement de cette technologie et relevé que la France était le pays d'Europe où la boucle locale radio était la plus avancée.

M. Jean-Michel Hubert a rappelé la doctrine de l'ART concernant l'intervention des acteurs publics en matière de télécommunications : la première responsabilité dans le financement des infrastructures revient aux opérateurs, puis à l'État, sur la base d'une solidarité nationale, et, enfin, aux collectivités locales, les pouvoirs publics n'ayant pas vocation à altérer la logique du marché.

Répondant à M. Jacques Bellanger, **M. Jean-Michel Hubert** a affirmé que la couverture du territoire était un objectif essentiel de l'ART, mais qu'en matière de haut débit, aucune technologie n'avait, en soi, vocation à couvrir uniformément l'intégralité du territoire, l'Autorité recommandant la plus grande superposition possible de technologies, pour maximiser la probabilité d'une large couverture territoriale des divers accès à haut débit. Il a, en outre, considéré que l'accessibilité du haut débit sur le territoire ne pourrait être que progressive, l'expression de la demande étant un paramètre important pour la réalisation des investissements.

M. Jacques Douffiagues, membre du collège de l'ART, a corroboré l'analyse du président de l'ART s'agissant de l'intervention des collectivités publiques dans le secteur des télécommunications. Il a rappelé qu'une récente réforme du code général des collectivités territoriales avait assoupli les conditions d'intervention des collectivités locales pour la mise en place d'infrastructures de télécommunications passives. Il a toutefois considéré que le récent CIADT de Limoges relevait d'une logique toute différente, puisqu'il posait, pour l'amélioration de la couverture territoriale en téléphonie mobile et en haut débit, le principe d'une intervention première de l'État et des collectivités locales, la contribution des opérateurs ne venant qu'en second. En effet, le Gouvernement a considéré que, pour couvrir les communes ne disposant pas de l'accès au téléphone mobile (soit, d'après le CIADT, 1.480 communes), le financement des infrastructures nécessaires devait être réparti en trois tiers : un tiers pour l'État, un tiers pour les collectivités locales, un tiers pour les opérateurs.

A cet égard, **M. Jacques Douffiagues** a fait valoir que, si le récent rapport précité du Gouvernement faisait état d'un taux de couverture

territoriale en téléphonie mobile de plus de 90 %, les mesures sur le terrain réalisées par l'ART chiffreraient ce pourcentage à 83 %. De plus, depuis le CIADT, le vote de la loi de finances donnait à penser que l'État ne prendrait pas en charge sa part du financement des infrastructures nécessaires au complément de la couverture territoriale, tandis que deux opérateurs auraient pris l'engagement d'en supporter l'essentiel, aux côtés des collectivités locales. Il a précisé que l'État avait demandé aux préfets de région de déterminer, avant le 31 décembre 2001, les zones à couvrir en priorité, et que seules onze régions avaient répondu à cette date, les autres demandant un délai supplémentaire pour établir cette cartographie. Il a donc estimé qu'aucune amélioration de couverture ne pouvait être espérée avant le printemps.

M. Jean Boyer s'est inquiété de la persistance de zones non couvertes dans le département de la Haute-Loire et a demandé quand serait signée la convention entre ce département et l'ART pour la mise en place d'un dispositif de mesure.

M. Jean-Michel Hubert a précisé que la Haute-Loire était le quatrième département à signer, le 16 janvier 2002, une convention avec l'ART pour la mise en place de mesures sur le terrain de la couverture en téléphonie mobile.

M. Christian Bècle, membre du collège de l'ART, a fait valoir que ces mesures in situ donnaient aux collectivités des bases objectives pour leurs négociations avec les représentants de l'État, alors que, jusqu'à présent, ces dernières ne pouvaient disposer que d'estimations quant à la couverture des trois réseaux de téléphonie mobile. Il a relevé que la seule obligation aujourd'hui imposée aux opérateurs mobiles était d'acheminer les appels d'urgence des opérateurs concurrents dans les zones que ces derniers ne couvraient pas. Il a fait observer que, si le CIADT avait envisagé de généraliser cette obligation dite « d'itinérance » à l'ensemble des appels, au-delà des seuls appels d'urgence, afin d'accroître la couverture de chacun des trois réseaux aux zones couvertes par l'un d'entre eux seulement, cette hypothèse semblait aujourd'hui abandonnée.

M. Jean-Michel Hubert est revenu sur le brutal retournement de conjoncture du secteur des télécommunications, caractérisé, au cours du premier semestre 2000, par les difficultés des sociétés de la nouvelle économie, et, au cours du deuxième semestre, par les conséquences des prix exorbitants des enchères allemandes et anglaises pour l'UMTS. Il a relevé que les commentaires, un temps critiques, sur la position prudente de l'ART pour l'attribution de ces licences, prônant une soumission comparative plutôt que des enchères, s'étaient désormais retournés, compte tenu de l'évolution de la conjoncture. Il a observé que la décision de l'Union européenne, fixant au 1er janvier 2002 la mise en service de l'UMTS, prise, notamment, sous l'influence des équipementiers de télécommunications, avait été prématurée, comme l'ART l'avait souligné il y a déjà huit mois, l'horizon de mise en place

de cette technologie se situant, à son sens, plutôt au-delà de 2004. Il a réaffirmé sa confiance dans la technologie UMTS à cette échéance, et jugé indispensable de dire la vérité aux marchés.

M. Jean-Pierre Vial a demandé des précisions sur l'état des lieux de la couverture mobile précipitamment réalisée par les préfets en fin d'année 2001.

M. Christian Bècle, membre du collège de l'ART, a détaillé la méthodologie de mesures in situ de la couverture mobile mise en œuvre par l'ART, par opposition aux calculs théoriques de propagation des ondes ayant conduit à l'établissement de la carte de couverture mobile figurant dans le rapport du Gouvernement. Il a rappelé que ces mesures sur le terrain avaient vocation à aider les collectivités locales dans leurs discussions avec les préfets pour la mise en œuvre des décisions du CIADT, et considéré que ces derniers n'avaient pu disposer, pour le recensement que leur avait demandé l'État, que d'enquêtes orales ou de sondages pour déterminer les zones dont la couverture était insuffisante.

M. Jean-Michel Hubert a remercié la commission d'avoir pris l'initiative de recevoir les membres du collège de l'ART. Il a affirmé que la couverture du territoire était une préoccupation permanente de l'Autorité et indiqué que la satisfaction du consommateur, garante du développement du marché, demeurait la cible ultime de son action. Il a considéré que 2002 serait une année importante pour la réglementation des télécommunications, compte tenu notamment de la transposition à venir des directives européennes récemment adoptées.

ANNEXE N° VI

AUDITION DE M. MICHEL BON, PRÉSIDENT DE FRANCE TÉLÉCOM LE 29 JANVIER 2002

M. Michel Bon a tout d'abord estimé que l'évolution de France Télécom ces cinq dernières années pouvait préfigurer les réformes à venir dans d'autres secteurs susceptibles d'être ouverts à la concurrence. Il a rappelé que deux lois avaient été adoptées en 1996, l'une transposant en droit français des directives européennes ouvrant à la concurrence le secteur des télécommunications, l'autre transformant l'établissement public France Télécom en entreprise nationale. Il a jugé utile, cinq ans après leur adoption, de faire un bilan de la mise en œuvre de ces deux réformes.

S'agissant tout d'abord de la transformation de France Télécom, il a rappelé que l'entreprise était confrontée, en 1996, à un bouleversement de son environnement, 90 % de son chiffre d'affaires étant issu de son monopole sur la téléphonie fixe en France, dont l'ouverture à la concurrence se trouvait programmée, ce qui impliquait une baisse de ses parts de marché et une guerre prévisible sur les prix de la part des nouveaux entrants sur ce marché. Il a souligné que ce choc concurrentiel programmé par les directives européennes était en large partie responsable de l'inquiétude des salariés à l'époque.

Pour faire face au défi concurrentiel, M. Michel Bon a décrit la stratégie mise en œuvre par France Télécom à compter de 1996 :

- une baisse des prix et une amélioration de l'offre de services sur la téléphonie fixe, de nature à en développer les usages et à compenser ainsi la baisse prévisible du chiffre d'affaires ;
- le développement des nouveaux usages : téléphonie mobile, connexions à Internet et échange de données pour les entreprises ;
- un fort développement international offrant des opportunités sur les marchés nouvellement libéralisés.

M. Michel Bon a tiré un bilan positif de la mise en œuvre de cette stratégie. Il a tout d'abord constaté que les usages s'étaient développés en matière de téléphonie fixe, les volumes de trafic ayant augmenté, entre 1996 et 1998, sous l'effet des nouvelles politiques tarifaires. Il a précisé que le prix d'une minute de communication interurbaine était revenu de 2,30 francs à 0,25 franc, soit dix fois moins en quelques années, ce qui avait représenté,

pour l'entreprise, un choc important, puisque portant sur un tiers de son chiffre d'affaires. Il a considéré que l'élasticité-prix de la demande avait, dans un premier temps, permis une croissance du volume de trafic, mais que, dans un second temps, ce volume avait diminué, notamment sous l'effet d'un basculement du trafic fixe vers la téléphonie mobile.

En ce qui concerne le deuxième axe stratégique, le développement des nouveaux usages, M. Michel Bon a indiqué que la téléphonie mobile comptait désormais en France 37 millions d'abonnés contre un peu plus d'un million en 1996, et qu'il était devenu un élément de la vie quotidienne des Français, et ce malgré l'écart de prix entre les appels passés depuis un poste fixe et les appels passés depuis un téléphone mobile. Il a relevé que chaque minute de communication reportée du téléphone fixe vers le téléphone mobile constituait une perte pour France Télécom, qui détient des parts de marchés plus importantes en matière de téléphonie fixe que mobile (48 % de part de marché pour Orange). Quant à Internet, à peine balbutiant en 1996, il a relevé qu'un tiers des Français était désormais connecté et que la technologie ADSL (Asynchronous Digital Subscriber Line), permettant une connexion à haut débit, se diffusait. Enfin, il a relevé que le segment de marché du transfert de données pour les entreprises avait, lui aussi, décollé. En conclusion, M. Michel Bon a constaté que cinq ans après l'ouverture à la concurrence, France Télécom réalisait au total un chiffre d'affaires en France supérieur à celui atteint en 1996 sous le régime du monopole. Il a toutefois relevé que la rentabilité de l'entreprise, sur le marché français, avait, quant à elle, reculé, en raison de la baisse du volume de trafic sur la téléphonie fixe, de 2 à 5 % en moyenne.

M. Michel Bon a enfin fait le bilan du troisième axe stratégique de développement de l'entreprise, l'expansion internationale : centrée sur le marché européen, elle permet aujourd'hui de réaliser 36 % du chiffre d'affaires hors de France (8,7 milliards d'euros en 2001), contre moins de 2 % en 1995. Il a précisé que ce développement international s'était focalisé sur les nouveaux usages : téléphonie mobile avec Orange, Internet avec, notamment, le développement de Wanadoo au Royaume-Uni et en Espagne, et le segment du transport des données des grandes entreprises avec d'abord Global One, ensuite fusionnée avec Equant, pour former le numéro un mondial de ce segment de marché.

M. Michel Bon a considéré que France Télécom était engagée dans une croissance vertueuse avec, sur les trois dernières années, une hausse -à périmètre comparable- du chiffre d'affaires de l'ordre de 10 % par an et une augmentation encore supérieure de l'excédent brut d'exploitation et du résultat opérationnel. Il a toutefois relevé que les récentes acquisitions, immédiatement suivies d'un brutal retournement des marchés boursiers, avaient conduit l'entreprise à s'endetter plus qu'il n'était initialement envisagé, les conditions de marché rendant problématique le refinancement en fonds propres. Il a ainsi fait observer que les 15 milliards d'euros initialement attendus de la remise sur

le marché d'actions de France Télécom -émises à l'occasion du rachat d'Orange- n'avaient pu être perçus, cette opération ayant été reportée à cause des mauvaises conditions de marché. En outre, la mise en bourse d'Orange n'avait rapporté que six à sept milliards d'euros à France Télécom, contre 15 milliards d'euros un temps envisagés.

M. Michel Bon a considéré que si la dette du groupe France Télécom était plus importante que celle initialement envisagée, elle ne représentait pas un risque et restait supportable. Il a souhaité qu'elle soit rapidement réduite, observant que le rythme de cette réduction serait fortement lié à l'amélioration de la conjoncture des marchés financiers.

Abordant le deuxième thème de son exposé, relatif au bilan de l'ouverture à la concurrence des télécommunications, le président de France Télécom a jugé la situation française similaire à celle des autres pays européens, relevant que l'État, qui s'était vu doté, à l'inverse des autres pays européens, par la loi de 1996, d'un rôle particulier, n'avait pas eu un comportement différent de celui observé à l'étranger, laissant à l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) le soin d'assurer le rôle de régulateur du secteur.

Il a toutefois considéré que le cadre réglementaire fixé en 1996 découlait de directives européennes imaginées à Bruxelles à la fin des années 80, et ne convenait plus à la réalité actuelle du secteur des télécommunications. En particulier, il a relevé que ni le développement de la téléphonie mobile, ni celui d'Internet n'avaient été prévus et que le corpus réglementaire actuel s'attachait essentiellement à briser un monopole -qui avait vécu- sur la téléphonie fixe.

M. Michel Bon a relevé que la concurrence était désormais bien implantée, non seulement sur la téléphonie mobile, mais également sur la téléphonie fixe où France Télécom a perdu 36 % de parts de marché en l'espace de quatre ans, soit un rythme bien supérieur à celui envisagé à l'aube de la libéralisation. En conséquence, il a souhaité que le secteur des télécommunications soit désormais soumis au droit commun de la concurrence et aux autorités chargées de le faire respecter, n'estimant pas nécessaire -hors les questions d'interconnexion- le maintien d'un trop lourd corpus réglementaire spécifique au secteur.

M. Pierre Hérisson, président du groupe d'étude « Poste et télécommunications », a tout d'abord relevé que la réussite de la stratégie de désendettement de l'entreprise était conditionnée par la remontée du cours de bourse de son action. Evoquant de récents propos du ministre de l'économie et des finances sur la privatisation éventuelle de France Télécom, il a souhaité savoir s'il semblerait souhaitable, dans cette perspective, à l'état-major de France Télécom que l'État garde une minorité de blocage au capital, et demandé s'il convenait d'envisager des changements dans le mode de

fonctionnement du conseil d'administration. Il s'est également interrogé, toujours dans cette perspective, sur les modalités du maintien du statut des fonctionnaires de France Télécom. Il a souhaité savoir quelle appréciation portait le président de France Télécom sur le périmètre et le financement du service universel des télécommunications et sur la question de son éventuel élargissement. Il a demandé pourquoi l'itinérance locale entre opérateurs de téléphonie mobile -c'est-à-dire l'obligation d'acheminer sur son réseau les appels des abonnés d'un autre opérateur- n'avait pas été mise en œuvre pour compléter la couverture territoriale, cette solution s'avérant, globalement, moins coûteuse qu'un simple partage d'infrastructures et plus satisfaisante pour le consommateur. Il a, enfin, souhaité savoir quelle était la réponse de France Télécom face aux inquiétudes manifestées par des consommateurs ou des élus sur la nocivité éventuelle des rayonnements électromagnétiques liés aux antennes-relais de téléphonie mobile.

M. Dominique Braye a regretté que la diffusion inégale sur le territoire de technologies telles que la téléphonie mobile ou l'ADSL ne creuse un fossé entre zones denses et zones rurales, alors que les technologies de l'information auraient, au contraire, pu gommer certaines inégalités territoriales.

M. Jacques Bellanger a considéré que le ratio « bénéfice/endettement » était plus significatif que la valeur absolue de la dette. Déplorant que, lors d'une récente audition de représentants de l'ART, le thème du développement de la concurrence n'ait primé sur la préoccupation d'aménagement du territoire, il a relevé que le président de France Télécom s'inscrivait dans une logique similaire, ce qui était, à son sens, plus compréhensible, l'entreprise ne pouvant à la fois, selon lui, affronter la concurrence et remplir des missions d'aménagement du territoire. Il a considéré que les gouvernements, quels qu'ils soient, avaient tendance à demander aux collectivités locales de financer une part croissante des équipements de télécommunications, ce qui était un facteur d'inégalité entre collectivités riches et collectivités pauvres. Il a estimé qu'aucune entreprise ne souhaiterait désormais s'implanter dans une zone où une connexion à haut débit, via l'ADSL par exemple, ne serait pas disponible. Il a considéré qu'une péréquation accrue serait nécessaire et a remis en cause l'efficacité du fonds de service universel pour remplir cet objet.

M. Gérard Larcher, président, a interrogé M. Michel Bon sur une éventuelle extension du service universel à la téléphonie mobile.

En réponse à M. Jacques Bellanger, **M. Michel Bon** a tout d'abord jugé que France Télécom avait la capacité de rembourser son endettement : en 2001, par exemple, année d'endettement record, les frais financiers et de remboursement de la dette n'avaient représenté que 30 % de l'excédent brut d'exploitation, ratio à son sens soutenable. Il a précisé que le désendettement

était amorcé et que la dette était, certes, un souci pour l'entreprise, mais pas un risque.

Répondant à M. Pierre Hérisson sur la composition du capital de l'entreprise, M. Michel Bon a estimé que ce n'était pas aux dirigeants de choisir leurs actionnaires, mais bien aux actionnaires de choisir leurs dirigeants, et qu'il ne saurait, en conséquence, porter de jugement sur la question de la privatisation éventuelle de l'entreprise. Il a, en revanche, estimé qu'il serait de son devoir de faire savoir, le cas échéant, si le comportement d'un actionnaire lui apparaissait contraire aux intérêts de l'entreprise, mais que tel n'avait pas été le cas, s'agissant de l'État, jusqu'à présent.

En revanche, il a estimé qu'on pouvait, en tant que citoyen, se poser deux questions :

– pourquoi la France est-elle le dernier des grands pays européens à avoir un Etat majoritaire au capital de son opérateur de télécommunications ; seules la Belgique, la Suisse et la Suède étant encore dans ce cas et souhaitant, d'ailleurs, évoluer sur ce point ?

– que fait l'État de sa position majoritaire au capital de France Télécom ? Sur ce point, M. Michel Bon a considéré que l'État actionnaire n'avait pas donné, ces dernières années, d'autres directives à l'état-major de l'entreprise que celles fournies par les marchés financiers : faire des acquisitions à l'étranger, se désendetter... Il a donc estimé que la question se posait, dans ces conditions, de la justification théorique de la présence majoritaire de l'État au capital de l'entreprise.

M. Michel Bon a cependant considéré qu'un éventuel désengagement de l'État ne pourrait se faire qu'au rythme de la capacité des marchés financiers à absorber la participation qu'il souhaiterait, le cas échéant, céder. A cet égard, il a estimé que le scénario le plus probable serait celui d'un désengagement progressif.

En matière de droit social applicable au sein de l'entreprise, le président de France Télécom a relevé que le droit de la fonction publique s'appliquait, en vertu de la loi de 1996 et qu'il n'y avait donc pas de comité d'entreprise au sein de France Télécom SA. Il a considéré qu'il serait, certes, envisageable de constituer des organes représentatifs du personnel selon les modalités prévues dans les sociétés de droit privé, mais qu'un tel système devrait se substituer à l'organisation actuelle et ne lui semblait pas envisageable tant que l'entreprise compterait une large majorité de fonctionnaires. Il a jugé indispensable, dans tous les cas de figures, que le dialogue social demeure nourri à France Télécom.

Quant au fonctionnement du Conseil d'administration de France Télécom, M. Michel Bon a précisé qu'en vertu de la loi sur la démocratisation

du secteur public, des représentants élus du personnel y siégeaient, et étaient placés, de facto, dans une position ambiguë, puisqu'à la fois tenus à un devoir de confidentialité, en tant qu'administrateurs, et devant -légitimement- rendre des comptes aux salariés en tant que représentants élus. Il a estimé que, dans ces circonstances, le conseil d'administration jouait son rôle de contrôle du management mais n'était pas à même de remplir sa deuxième fonction, celle d'être une enceinte pour les réflexions stratégiques de l'entreprise. Il a considéré qu'un éventuel passage de l'État sous la barre de la majorité du capital devrait, logiquement, s'accompagner d'un alignement des modalités de fonctionnement du conseil d'administration sur le droit commun.

Répondant au président Gérard Larcher sur le service universel des télécommunications, **M. Michel Bon** a fait observer que sa définition légale était elle aussi largement liée à la réalité des années 1980, puisque cantonnée à la téléphonie fixe et à la publiphonie, France Télécom se devant de maintenir une cabine téléphonique dans chaque commune, obligation qui, dans les zones couvertes par le téléphone mobile, avait quelque peu perdu de son actualité. Il a jugé raisonnable d'envisager une extension du service universel à la téléphonie mobile.

En réponse à M. Jacques Bellanger, **M. Michel Bon** a fait observer que la péréquation tarifaire jouait naturellement pour la téléphonie mobile puisque le prix de la communication était identique quelle que soit la portion du territoire d'où elle était passée. Il a également affirmé que la péréquation tarifaire sur la téléphonie fixe avait été préservée par la loi de 1996, France Télécom offrant, en tous points du territoire, des tarifs identiques d'abonnement et de communication, malgré des coûts de revient très différents suivant la densité des zones raccordées. Il a précisé que cette péréquation tarifaire faisait partie du service universel, dont la loi de 1996 avait prévu que les coûts soient en partie remboursés à France Télécom par l'ensemble des opérateurs. Il a jugé que le remboursement perçu par France Télécom était insuffisant et souhaité une consolidation des mécanismes de financement public de ce type de missions.

En matière de couverture territoriale par la téléphonie mobile, **M. Michel Bon** a fait observer que certaines zones peu denses généraient un trafic trop faible pour que leur couverture puisse être rentable. Dans ces conditions, à la suite d'un récent comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT), deux opérateurs de téléphonie mobile ont pris l'engagement de couvrir, d'ici à la fin 2003, l'ensemble des lieux de vie permanents, les collectivités locales et l'État prenant à leur charge l'implantation des pylônes. Pour le raccordement à Internet à haut débit, M. Michel Bon a précisé que la technologie ADSL serait prochainement disponible dans l'ensemble des chefs lieux de canton, soit une couverture équivalant aux trois quarts de la population française fin 2003, ce qui résolvait, à son sens, le problème de l'accessibilité du haut débit dans les villes petites ou moyennes, mais ne réglait pas, il est vrai, le cas des petits villages

ou des endroits très isolés. Au-delà de cette couverture spontanée, il a jugé qu'il revenait aux décideurs publics de juger si des aides devaient être attribuées pour favoriser une meilleure diffusion des technologies à haut débit, estimant quant à lui souhaitable d'éviter des investissements redondants avec l'offre, déjà largement présente sur le territoire, de France Télécom, ce que ne manquerait pas d'entraîner des décisions d'accentuation de la concurrence.

En matière de rayonnements électromagnétiques, **M. Michel Bon** a fait observer qu'aucun danger pour la santé humaine des rayonnements des antennes-relais de téléphonie mobile n'avait pu être prouvé par les nombreuses études scientifiques menées sur le sujet. Il a toutefois craint que l'impossibilité, bien compréhensible, de démontrer définitivement leur innocuité absolue ne conduise, en vertu d'une application extensive du principe de précaution, à un blocage du déploiement de cette technologie.

Évoquant la possibilité d'un raccordement -encore expérimental- à haut débit via le réseau électrique, le président de France Télécom a relevé qu'Électricité de France serait, sans doute, conduite au même raisonnement économique que France Télécom sur l'absence de rentabilité de la desserte des endroits isolés ou très peu denses.

M. Ladislas Poniatowski a interrogé le président de France Télécom sur la stratégie internationale de son groupe et sur les moyens financiers qu'il pourrait lui consacrer à l'avenir, s'interrogeant en particulier sur l'hypothèse d'une augmentation de capital permettant un échange d'actions avec un éventuel partenaire.

M. Yves Coquelle s'est inquiété de la disparition de la notion de service public dans l'hypothèse d'une privatisation de France Télécom. Il a regretté que la restructuration du réseau d'agences de l'opérateur ne se fasse au détriment de la proximité avec le consommateur. Il a fait état des vives craintes du personnel de l'entreprise quant au maintien de son emploi et de son statut de fonctionnaire dans la perspective d'une privatisation.

M. Jean Boyer a remercié le président de France Télécom de sa franchise. Il a souhaité une péréquation accrue entre zones denses et moins denses permettant d'atteindre un niveau de couverture plus élevé par les nouvelles technologies, dans une optique d'aménagement du territoire. Il a souligné la rapidité des changements technologiques dans ce secteur, faisant allusion à de nouvelles possibilités de raccordement à des réseaux à haut débit.

M. Pierre-Yvon Trémel a souhaité connaître les orientations de France Télécom Recherche et Développement.

M. Michel Teston a considéré que le nombre de communes non couvertes par un des trois réseaux de téléphonie mobile avait été sous-estimé par le CIADT de Limoges et que le financement nécessaire à leur couverture

se situerait plus vraisemblablement aux alentours de deux à trois milliards de francs plutôt que du milliard et demi prévu. Il a fait observer que plusieurs technologies permettaient des raccordements à hauts débits en zone rurale (satellites, réseaux électriques, ADSL, MMDS, une combinaison de ces deux dernières technologies lui semblant la plus appropriée). Il a souhaité que France Télécom développe, pour répondre aux besoins du milieu rural, une technologie ADSL à moindre débit que celle en cours de déploiement.

M. Claude Biwer est revenu sur la question des mécanismes publics de financement de la péréquation géographique. Il a souhaité une amélioration du partenariat entre les collectivités locales et France Télécom.

Répondant à M. Ladislas Poniatowski, **M. Michel Bon** a précisé que l'intégration du polonais TPSA, récemment racheté par France Télécom, porterait à 50 % la part du chiffre d'affaires du groupe réalisée à l'étranger.

Au sujet du service public des télécommunications, il a relevé que si l'opposition au changement, en 1995, était motivée par la crainte d'une détérioration du « service public », ce concept recouvrait, en réalité, pour certains, la simple défense d'avantages acquis -d'ailleurs non remis en cause par la suite-, le « service au public » ayant, quant à lui, été significativement amélioré depuis la transformation de France Télécom avec, notamment, une ouverture des agences commerciales le samedi, des plages horaires élargies, ou encore la possibilité d'effectuer nombre d'opérations par simple appel téléphonique. Il a relevé que le service universel stricto sensu avait lui aussi été maintenu, notamment en termes de péréquation géographique ou encore de maillage territorial en cabines téléphoniques. Il en a conclu que le service public des télécommunications avait bénéficié de progrès considérables.

Répondant à M. Yves Coquelle, **M. Michel Bon** a précisé qu'aucun licenciement n'avait été effectué à France Télécom depuis 1996, la décroissance des effectifs étant liée à des départs à la retraite, tandis que l'entreprise maintenait un volant élevé d'embauches d'environ trois mille personnes par an. Il a affirmé que quelle que soit l'évolution de l'actionnariat de l'entreprise, les fonctionnaires conserveraient leur statut, en vertu d'exigences constitutionnelles. Il a souligné que l'évolution du statut du personnel depuis la transformation en entreprise avait d'ailleurs été tout à fait favorable.

M. Yves Coquelle a fait remarquer que Charbonnages de France n'avait pas, non plus, procédé à des licenciements, ce qui n'avait pas empêché les mineurs de disparaître.

M. Michel Bon a répondu que la croissance du secteur des télécommunications lui semblait, heureusement, ne pas devoir se démentir et que, si les nouvelles recrues étaient des salariés de droit privé, beaucoup ne considéraient pas forcément le statut de fonctionnaire comme un privilège

irremplaçable. Faisant état de son expérience personnelle dans les secteurs public et privé, il a jugé que, plus que le statut stricto sensu, l'intérêt du métier importait largement pour la motivation du personnel et, qu'à cet égard, France Télécom avait de nombreux atouts, étant placée sur des technologies innovantes, destinées à permettre la communication entre les êtres humains.

En réponse à M. Jean Boyer, **M. Michel Bon** a rappelé que la péréquation géographique était en vigueur en matière de téléphonie fixe. Il a toutefois jugé que si les coûts en découlant continuaient à être mal compensés à France Télécom, l'entreprise serait amenée à réclamer soit un mécanisme financier plus approprié pour les prendre en charge, soit une dé-péréquation des tarifs téléphoniques.

Répondant à M. Michel Teston, le président de France Télécom a mis en avant la très grande incertitude technologique caractérisant le secteur des télécommunications et a prôné la plus grande prudence en matière de distribution d'aides publiques massives en faveur du développement d'une de ces technologies. Il a, par ailleurs, réfuté l'idée selon laquelle les coûts nécessaires à la couverture complémentaire en téléphonie mobile auraient été sous évalués et indiqué que l'itinérance locale -certes plus favorable aux consommateurs- n'avait pas été mise en œuvre, faute pour l'Etat de proposer des modalités pratiques réalistes.

A la demande de M. Pierre-Yvon Trémel, il a précisé que France Télécom Recherche et Développement s'était, depuis cinq ans, recentrée sur le secteur des télécommunications, transférant ses activités en optoélectronique et en microélectronique à d'autres partenaires, mais avait maintenu à quatre mille le nombre de ses chercheurs, même si le personnel d'accompagnement avait, quant à lui, diminué. Il a jugé que la qualité de cette recherche était une source d'avantages compétitifs pour France Télécom.

A Mme Marie-France Beaufiles, qui l'interrogeait sur les liens éventuels entre France Télécom et le réseau alternatif de fibres optiques déployé par la SNCF, **M. Michel Bon** a précisé que Télécom Développement, filiale de la SNCF, avait noué un partenariat avec un concurrent de France Télécom, Cégétel. Il a estimé que certaines lenteurs de déploiement de la technologie ADSL, relevées par Mme Marie-France Beaufiles, seraient très prochainement résolues.

En conclusion, **M. Gérard Larcher, président**, a rappelé que, si les évolutions du secteur des télécommunications depuis l'ouverture à la concurrence avaient parfois été plus rapides que ce qu'on pouvait prévoir au moment du vote des deux lois de 1996, les objectifs majeurs poursuivis par le législateur et à la définition desquels le Sénat avait beaucoup contribué (à savoir la consolidation du service universel, la consolidation d'un opérateur national de taille mondiale et la modernisation de l'économie française par le développement des services et des technologies de télécommunications)

avaient été satisfaits. Il a souligné ²que le préambule de la Constitution de 1946, repris par celui de la Constitution de la Ve République, garantissait aux fonctionnaires de France Télécom leur statut et la préservation de leur emploi. Il a souhaité une meilleure prise en compte de la nécessité de l'équilibre territorial pour le déploiement des différentes technologies.

Il a conclu en rappelant que les lois de 1996 avaient été votées par une majorité et mises en œuvre par une autre et en se demandant si les nouvelles évolutions à organiser pourraient faire l'objet d'une convergence similaire.

ANNEXE N° VII

AUDITION DE M. CHRISTIAN PIERRET, SECRÉTAIRE D'ÉTAT À L'INDUSTRIE LE 7 FEVRIER 2002

M. Gérard Larcher, président, a souligné combien les membres de la commission avaient été intéressés par de récentes déclarations de M. Laurent Fabius, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, sur l'éventuelle évolution de la part de l'État au capital de France Télécom. Il a jugé essentielle la question de la couverture du territoire en téléphonie mobile et a rappelé les récentes décisions du comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) du 9 juillet dernier à Limoges, modifiées par des annonces en novembre, pour parfaire cette couverture mobile. Il a, enfin, vivement remercié le ministre et ses services d'avoir pris le soin de répondre très sérieusement aux 65 questions adressées par la commission et le groupe d'étude « Poste et télécommunications » sur le statut de France Télécom et l'évolution de la réglementation du secteur.

M. Christian Pierret, secrétaire d'État à l'industrie, a, tout d'abord, fait part du plaisir avec lequel il a répondu favorablement à l'invitation de la commission pour venir débattre du secteur des télécommunications.

Dans son exposé liminaire, il a souhaité aborder deux sujets : l'entreprise France Télécom et l'évolution de la réglementation des télécommunications.

Sur le premier point, **M. Christian Pierret** a estimé que France Télécom avait bien résisté à l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications. Il a fait valoir que l'opérateur avait, certes, perdu des parts de marché importantes sur le trafic téléphonique (40 % sur les communications internationales, 35 % sur l'inter-urbain et, sans doute, d'ici la fin de 2002, 25 à 30 % à prévoir sur les communications locales), mais souligné que l'entreprise s'était mieux adaptée à la concurrence que les autres opérateurs historiques européens, par exemple Deutsche Telekom ou British Telecom.

Le ministre a fait observer que France Télécom avait réussi son pari du développement international, notamment dans la téléphonie mobile, avec l'acquisition d'Orange -certes à un prix élevé-, qui en faisait le numéro 2

incontesté des opérateurs mobiles en Europe, avec près de 40 millions de clients. Le ministre a relevé que cette croissance externe avait conduit à une augmentation de l'endettement de l'entreprise -65 milliards d'euros- mais que cette dernière avait les moyens de se désendetter, par des cessions d'actifs non stratégiques, et surtout grâce au résultat opérationnel considérable généré par ses activités : 37 milliards de francs d'EBITDA (Earning before interest, taxes, depreciation and amortization) au premier semestre 2001, et probablement plus du double pour le total de l'année.

S'agissant d'une évolution du capital de France Télécom qui conduirait l'État à en posséder moins de la moitié, **M. Christian Pierret** a précisé qu'une telle évolution était impossible sans une modification de la loi, mais, surtout, sans un projet industriel pour l'entreprise.

Le ministre a précisé qu'une telle privatisation nécessiterait également, au regard du statut des personnels, une loi modifiant les dispositions législatives relatives, d'une part, au service public des télécommunications et, d'autre part, au statut de la fonction publique pour les agents de France Télécom.

M. Christian Pierret a affirmé que le Gouvernement n'avait actuellement aucun projet de modification du statut de l'entreprise, ni de celui de ses personnels. Il a indiqué que le président de France Télécom ne demandait d'ailleurs pas un tel changement.

Au sujet de l'évolution de la réglementation des télécommunications, le ministre a précisé que des modifications devraient intervenir, dans la lignée de l'adoption des nouvelles directives communautaires, à laquelle la France avait pris, lors de sa présidence de l'Union Européenne, une part active. Il a indiqué que, d'ici la fin mars 2002, quatre nouvelles directives seraient adoptées (directives « cadre », « interconnexion », « service universel » et « autorisation »), ainsi qu'une décision sur les fréquences ayant déjà fait l'objet d'accord entre le Conseil et le Parlement européen, la directive sur la protection des données personnelles devant, quant à elle, être arrêtée d'ici 5 à 6 mois.

M. Christian Pierret a relevé que le calendrier de transposition serait tendu, puisque ces textes devaient être introduits en droit français 15 mois après leur adoption à Bruxelles. Il a jugé indispensable qu'un projet de loi de transposition puisse être présenté dès l'automne 2002 et a précisé que les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie y travaillaient d'ores et déjà : même si les arbitrages ne pourront être rendus que par le prochain Gouvernement, une consultation publique serait, sans attendre, lancée sur ce sujet. Le ministre a précisé que des sujets essentiels comme la convergence des réseaux de télécommunications et audiovisuels, le système d'attribution des fréquences ou la suppression des autorisations individuelles au profit d'autorisations générales devraient être abordés dans ce cadre.

S'agissant du rôle de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) et du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), **M. Christian Pierret** a estimé qu'il ne fallait pas écarter d'emblée une évolution de leurs compétences respectives. Il a relevé que le Conseil de la concurrence était fréquemment saisi de questions relatives aux télécommunications et que leur libéralisation progressive tendrait de plus en plus à soumettre ce secteur au droit général de la concurrence plutôt qu'au droit sectoriel des télécommunications. Il a jugé qu'il s'agissait d'une évolution tendancielle, en partie impulsée par le droit européen.

M. Gérard Larcher, président, a rappelé que tout passage sous la barre des 50 % de la part de l'État au capital de France Télécom, envisagé dans de récentes déclarations, nécessiterait, notamment, au préalable, une réflexion approfondie sur la constitutionnalité d'une telle évolution s'agissant d'une entreprise chargée d'un service public national. Il a estimé qu'un tel changement ne pouvait être envisagé sans stratégie non seulement industrielle, mais aussi sociale, pour l'opérateur.

M. Pierre Hérisson, président du groupe d'étude « Poste et télécommunications », a souligné que M. Laurent Fabius, premier signataire de la motion de censure contre le Gouvernement Juppé en juin 1996 lors de la « sociétisation » de France Télécom, avait largement évolué, depuis, sur cette question. Il a demandé au ministre comment, dans l'hypothèse d'une privatisation, pourrait être garanti le maintien du statut de fonctionnaire du personnel. Il s'est interrogé sur la nécessité d'une réforme de la « gouvernance » de France Télécom : création d'un véritable comité d'entreprise et alignement du fonctionnement du conseil d'administration sur celui des sociétés commerciales de droit privé.

M. Pierre Hérisson a demandé au ministre son opinion sur une éventuelle extension du service universel à la téléphonie mobile, selon un système « acteur ou payeur », dans le cadre d'un découpage régional du territoire national. Il s'est inquiété de l'existence de très nombreuses « zones d'ombre » non couvertes par la téléphonie mobile et de la persistance, au sein même des zones dites couvertes, de très nombreuses coupures de communications liées à l'insuffisance des réseaux.

M. Pierre Hérisson a souhaité savoir quand le décret sur l'annuaire universel –annoncé comme imminent depuis bientôt six ans- serait publié et quand cet annuaire verrait le jour. Il a relevé que, dans un récent entretien au journal La Tribune, le ministre s'était félicité de l'ouverture à la concurrence à compter de 1997. Estimant que la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications –décrite à l'époque de sa discussion- était ainsi pleinement légitimée, il a également souhaité savoir quelles retouches le ministre jugeait bon de lui apporter.

Il a demandé quel bilan le Gouvernement faisait de l'exercice de la régulation du secteur des télécommunications et de l'équilibre entre l'ART, le Gouvernement et le Conseil de la concurrence.

M. Michel Teston, considérant le rapprochement technologique entre l'audiovisuel et les télécommunications, s'est interrogé sur l'opportunité d'un rapprochement entre le CSA et l'ART. Il a fait valoir le fait que le statut actuel de France Télécom ne l'avait aucunement empêché d'obtenir de très bons résultats et d'être bien positionné parmi les grands opérateurs européens.

M. Jean Boyer a fait état de la mauvaise couverture en téléphonie mobile du département de la Haute-Loire, seul un tiers de sa superficie étant couvert. Il a relevé la contradiction entre les chiffres du récent rapport gouvernemental sur ce sujet (1.480 communes non couvertes) et les mesures réelles réalisées dans le cadre d'une convention entre les départements et l'ART, faisant état de zones d'ombre plus étendues. Il s'est interrogé sur les risques pour la santé humaine occasionnés par les antennes relais de téléphonie mobile.

M. Joseph Kerguéris a souhaité qu'à côté des critères géographiques ou démographiques pour mesurer les besoins en couverture mobile, un critère économique soit pris en compte, le téléphone mobile étant un véritable outil de travail pour de nombreuses professions.

M. François Gerbaud a relevé que le lancement de la télévision numérique terrestre était imminent. Il s'est interrogé sur les convergences technologiques que pouvait permettre le réseau d'EDF dans la couverture mobile du territoire et sur les évolutions des compétences respectives du CSA et de l'ART.

M. Christian Pierret a rappelé les conditions posées par un avis du Conseil d'État de 1993 pour que des fonctionnaires puissent être affectés à France Télécom, dès lors que l'État n'aurait plus 100 % du capital. Il en a déduit que, dans l'hypothèse où l'État ne serait plus majoritaire au capital, deux hypothèses étaient envisageables pour maintenir le statut des fonctionnaires :

– l'instauration d'un droit d'option pour un statut de droit privé, assorti d'un dispositif indemnitaire attractif et d'un « cantonnement » des fonctionnaires n'exerçant pas cette option dans des « cadres d'extinction » de la fonction publique ;

– le maintien du statut actuel, au moyen de la création d'un groupement d'intérêt public employant lesdits fonctionnaires pour les mettre à la disposition de l'entreprise.

M. Christian Pierret a toutefois fait valoir que le Gouvernement n'entendait pas conduire une telle réforme et que M. Laurent Fabius s'était récemment exprimé sur ce sujet à titre personnel.

S'agissant du service universel, le ministre a rappelé que la France avait activement plaidé pour son extension lors de la récente révision des directives européennes, mais que, faute d'une majorité d'États membres pour la soutenir, seule, une révision, d'ici deux ans, de son périmètre, avait été obtenue. Le ministre a précisé que l'annuaire universel serait mis en place en 2003, le décret devrait être publié d'ici l'été.

M. Christian Pierret a affirmé que l'objectif du Gouvernement pour accroître la couverture en téléphonie mobile était qu'au moins un réseau sur trois soit accessible dans les bourgs-centres. Il a indiqué que, dans le cadre des décisions du CIADT, 1.200 pylônes seraient installés par l'État et les collectivités territoriales et la moitié des zones blanches actuelles serait ainsi couverte par deux opérateurs, tandis que la deuxième moitié des zones blanches serait couverte par un seul des deux opérateurs. Il a précisé que 22 régions avaient répondu à la circulaire transmise à la suite du CIADT, mais que leur demande concernait au total davantage de communes que les estimations initiales du Gouvernement. Cela ne signifie pas qu'il faudra installer plus de relais dans la mesure où certaines communes signalées par les préfets ont des petites zones blanches de quelques km², ce qui peut être résolu par une reconfiguration des relais existants.

Répondant à M. François Gerbaud, le ministre a indiqué qu'il était tout à fait possible d'utiliser les pylônes du réseau de transport d'électricité comme points hauts pour l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile, et que l'ART et la CRE supervisaient le développement de ce partenariat entre EDF et les opérateurs.

M. Gérard Larcher, président, a souhaité savoir si l'hypothèse d'une itinérance locale obligatoire entre opérateurs pour accroître la couverture avait été définitivement abandonnée, faisant valoir qu'elle était plus favorable aux consommateurs que la solution finalement mise en œuvre à la suite du CIADT.

M. Christian Pierret a estimé que l'itinérance ne pouvait être imposée aux opérateurs et qu'elle nécessitait un délai plus long pour achever la couverture. Il a reconnu que, même au sein des zones considérées comme couvertes par la téléphonie mobile, des trous de couverture de petite taille subsistaient, dus à des insuffisances des réseaux. Il a invité les élus à saisir les opérateurs de demandes d'amélioration technique de leur réseau dans ce cas.

S'agissant de l'impact des antennes relais de téléphonie mobile sur la santé, le ministre a rappelé l'enquête de mesures sur le terrain de l'Agence nationale des fréquences et le rapport commandé par le ministre de la santé à

une équipe de scientifiques sous l'égide du docteur Denis Zmirou et a résumé les travaux conduits à leur suite par le Gouvernement de la manière suivante :

– aucun danger avéré pour la santé humaine n'a été révélé, le Gouvernement recommandant toutefois l'application du principe de précaution ;

– le danger éventuel se situerait davantage autour du combiné téléphonique portable que des antennes émettrices elles-mêmes ;

– le Gouvernement estime qu'il convient de poursuivre les recherches dans ce domaine ;

– la recommandation de la Commission européenne de juillet 1999, approuvée par les comités techniques et scientifiques de l'Organisation mondiale de la santé, et portant sur les seuils maximum d'exposition recommandés du public aux rayonnements électromagnétiques a été introduite en droit français.

M. Christian Pierret a estimé que l'accès au haut débit se développait rapidement sur le territoire puisque l'ADSL (Asynchronous Digital Subscriber Line) pouvait techniquement être déployé sur 85 % des lignes téléphoniques et qu'il concernerait, à la fin 2003, 80 % de ces lignes, contre 60 à 65 % dans l'offre actuelle de France Télécom. Le ministre a toutefois considéré que le prix de l'abonnement ADSL (environ 45 euros par mois) était trop élevé, et a souhaité que l'ouverture à la concurrence de ce segment de marché le fasse rapidement baisser. Il a convenu qu'en raison de l'impossibilité technique de déployer l'ADSL trop loin des centraux téléphoniques, certaines zones rurales ne pourraient avoir accès à ces technologies. Il a précisé qu'une offre de raccordement par satellite serait disponible dans ce cas, à un prix d'abonnement mensuel voisin de celui de l'ADSL.

Le ministre a considéré qu'un rapprochement entre le CSA et l'ART n'était pas opportun, les fonctions de ces deux organismes étant très différentes. Soulignant que l'ART n'avait pas de fonction culturelle, contrairement au CSA, il a en outre estimé qu'il serait difficile d'imaginer une tutelle du secteur des télécommunications exercée par le ministre de la culture et, qu'en outre, une double tutelle pouvait s'avérer pénalisante. Il a affirmé que la convergence, réelle au plan technologique, entre l'audiovisuel et les télécommunications, se traduirait sans doute, avec le développement de la concurrence, par une soumission croissante aux règles du droit de la concurrence.

M. Marcel Deneux a souligné l'impact pour la place financière de Paris des oscillations du cours de bourse de France Télécom compte tenu du poids relatif de sa capitalisation. Il s'est interrogé sur la stratégie financière de l'Etat actionnaire.

M. Gérard Bailly s'est inquiété de la faiblesse de la couverture en téléphonie mobile de la région Franche-Comté, et plus précisément du département du Jura (17 pylônes, soit 25 millions de francs d'investissements étant encore nécessaires), faiblesse qui pénalisait, notamment, les professionnels de santé. Il s'est interrogé sur le degré de publicité qui pouvait être fait des cartes de couverture territoriales par réseau, compte tenu de l'enjeu commercial pour les opérateurs. Sur un plan plus général, il a regretté que les départements les moins dynamiques économiquement aient à supporter des coûts (assainissement, routes, téléphonie mobile, haut débit, guichets postaux...), souvent inexistantes dans les zones plus riches. Il a jugé nécessaire plus de solidarité.

M. Christian Gaudin a considéré que la possibilité de transmission de données numériques à haut débit était une nécessité pour le développement des territoires ruraux, en particulier pour ceux touchés par des reconversions industrielles, à l'instar du Choletais. Faisant référence aux initiatives des régions Bretagne et Pays de la Loire pour leur raccordement en fibres optiques, il a souhaité une contractualisation, au titre du volet local des contrats de plan Etat-régions, des financements pour les infrastructures à haut débit.

M. Gérard Larcher, président, s'est interrogé sur les modalités de la régulation dans les télécommunications au fur et à mesure du développement de la concurrence et sur le rôle à venir du Conseil de la concurrence. Il a regretté que le coût élevé du déploiement de certaines technologies ne conduise à ce que, dans les zones riches, un panel de technologies à haut débit soit disponible, tandis que, dans les départements moins denses, aucune ne serait accessible. Il s'est interrogé sur l'action de l'État face à cette fracture numérique.

M. Christian Pierret a confirmé qu'à son sens le Conseil de la concurrence aurait de plus en plus à intervenir dans le secteur des télécommunications. Il a souligné que le cours de bourse de France Télécom n'était pas actuellement plus attractif que celui de ses homologues européens, Deutsche Telekom et British Telecom, ces derniers ayant également un fort niveau d'endettement. Il a noté que la valorisation de France Télécom avait été divisée par quatre depuis l'incroyable sommet atteint il y a deux ans, l'entreprise étant à l'époque valorisée à 1.300 milliards de francs. Il a estimé que la faiblesse du cours de bourse de l'opérateur était la meilleure protection contre une privatisation immédiate.

Le ministre a déclaré que le coût de l'équipement en pylônes pour la téléphonie mobile revenant aux départements n'était pas prohibitif, puisqu'il se montait à 43 millions d'euros au total, soit en moyenne 1,5 million d'euros sur deux ans par département, sachant que les régions peuvent également apporter des financements. Il a considéré que les cartes de couverture par réseau mobile devaient être rendues publiques, et a convenu qu'il serait souhaitable d'inclure les récentes initiatives en matière d'infrastructures à haut débit dans les contrats Etat-régions, mais fait observer que la révision des documents de programmation prenait deux ans. S'agissant de l'accès des PME aux nouvelles technologies, le ministre a rappelé que les opérateurs de boucle locale radio investissaient beaucoup pour déployer leur réseau et que le Gouvernement consacrait des fonds à la diffusion d'Internet dans les PME (programme UCIP, Utilisation collective de l'Internet professionnel).

ANNEXE N° VIII

**ETUDE DE L'IDATE : DEGRÉ CONCURRENTIEL DES
MARCHÉS FRANÇAIS, ALLEMAND ET BRITANNIQUE
DES TÉLÉCOMMUNICATIONS**

(voir document à part)

ANNEXE N° VIII

ETUDE DE L'IDATE : DEGRÉ CONCURRENTIEL DES MARCHÉS FRANÇAIS, ALLEMAND ET BRITANNIQUE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

SYNTHÈSE	212
OUVERTURE DU MARCHÉ DES TÉLÉCOMS EN ALLEMAGNE	214
I. INTENSITÉ CONCURRENTIELLE DANS LA TÉLÉPHONIE FIXE	214
1. <i>La progression de la concurrence</i>	214
2. <i>Le dégroupage de la boucle locale</i>	215
II. INTENSITÉ CONCURRENTIELLE DANS LES SERVICES MOBILES	216
1. <i>La téléphonie mobile cellulaire</i>	216
2. <i>L'UMTS</i>	217
III. SITUATION CONCURRENTIELLE DANS LE DOMAINE DES DONNÉES ET DE L'INTERNET	218
1. <i>Les transmissions de données</i>	218
2. <i>Le marché de l'accès à Internet</i>	218
IV. SITUATION ET PERSPECTIVES DANS LE MARCHÉ DU HAUT DÉBIT	220
1. <i>Le DSL</i>	220
2. <i>La boucle locale radio</i>	221
3. <i>Le câble-modem</i>	223
4. <i>Les opérateurs de MAN (réseaux métropolitains)</i>	223
OUVERTURE DU MARCHÉ DES TÉLÉCOMS EN FRANCE	223
I. INTENSITÉ CONCURRENTIELLE DANS LA TÉLÉPHONIE FIXE	223
1. <i>Téléphonie longue distance</i>	224
2. <i>Téléphonie locale</i>	225
II. INTENSITÉ CONCURRENTIELLE DANS LES SERVICES MOBILES	226
1. <i>La téléphonie cellulaire</i>	226
2. <i>L'UMTS</i>	227
III. SITUATION CONCURRENTIELLE DANS LE DOMAINE DES DONNÉES ET DE L'INTERNET	228
1. <i>Les transmissions de données</i>	228
2. <i>Le marché de l'accès commuté à Internet</i>	229

IV. SITUATION ET PERSPECTIVES DANS LE MARCHÉ DU HAUT DÉBIT	230
1. <i>Le DSL</i>	230
2. <i>La Boucle Locale Radio</i>	231
3. <i>Câble modem</i>	232
OUVERTURE DU MARCHÉ DES TÉLÉCOMS AU ROYAUME-UNI	234
I. INTENSITÉ CONCURRENTIELLE DANS LA TÉLÉPHONIE FIXE	234
1. <i>Une libéralisation précoce</i>	235
2. <i>Un marché très concurrentiel</i>	235
3. <i>La difficile mise en œuvre du dégroupage</i>	237
II. INTENSITÉ CONCURRENTIELLE DANS LES SERVICES MOBILES	239
1. <i>La téléphonie cellulaire GSM et DCS</i>	239
2. <i>L'UMTS</i>	240
III. SITUATION CONCURRENTIELLE DANS LE DOMAINE DES DONNÉES ET DE L'INTERNET	241
1. <i>Le marché de l'accès à Internet</i>	241
IV. SITUATION ET PERSPECTIVES DANS LE MARCHÉ DU HAUT DÉBIT	242
1. <i>Le DSL</i>	243
2. <i>La Boucle Locale Radio</i>	244
3. <i>Câble Modem</i>	245

SYNTHÈSE

I. TÉLÉPHONIE FIXE

Parts de marché en volume de l'opérateur historique sur la téléphonie fixe

	1999	2000 ⁽²⁾	2001 ⁽³⁾
Appels locaux			
<i>Allemagne</i>	98%	96.9%	n.c.
<i>France⁽¹⁾</i>	n.c.	91.5%	n.c.
<i>Royaume-Uni</i>	76.8%	72.2%	68.6%
Appels longue distance			
<i>Allemagne</i>	66%	60%	n.c.
<i>France</i>	80.7% ⁽⁴⁾	72.2%	64.6%
<i>Royaume-Uni</i>	65.6%	58.9%	58.6%
Appels internationaux			
<i>Allemagne</i>	56%	46%	n.c.
<i>France</i>	n.c.	67.8%	n.c.
<i>Royaume-Uni</i>	52.4%	48.4%	44.6%
Appels vers les mobiles			
<i>Allemagne</i>	77%	71%	n.c.
<i>France</i>	n.c.	90.7%	n.c.
<i>Royaume-Uni</i>	66.7%	64.7%	61.7%

Source : régulateurs

(1) y-compris communications vers Internet

(2) Allemagne au 30/06/2000

(3) R.U. au 31/03/2001

(4) y-compris communications internationales

Nombre de lignes dégroupées en 2001

En oct. 2001 sauf Allemagne (sept.)	Allemagne	France	Royaume-Uni
Nombre de lignes dégroupées	549 167	quelques dizaines	150

Source : régulateurs

Utilisation de la présélection en 2001

	Allemagne (31/12/2000)	France (30/09/2001)	Royaume-Uni
Part de la présélection	55% (*)	30.22% (**)	n.c.

(*)% du trafic longue distance réalisé par présélection

(**) en % du nombre de connexions indirectes

Source : régulateurs

II. TÉLÉPHONIE MOBILE

Parts de marché de l'opérateur historique en nombre d'abonnés

au 31 décembre	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (30/09)
Allemagne : T-Mobil	100%	89%	72%	64%	56%	49%	46%	42%	39%	39%	41%
France : Orange	77%	75%	75%	74%	68%	59%	53%	50%	49%	49%	48%
Royaume-Uni : Cellnet	39%	43%	45.3%	44.3%	42.5%	39.4%	35.8%	31.1%	29.0%	25.6%	23.9%

Source : IDATE

Attribution de licences UMTS

	Allemagne	France	Royaume-Uni
Nombre de licence attribuées	6	2 (*)	5
Date	juin 2000	juillet 2001	avril 2000
Prix par licence (millions d'€)	de 8000 à 9000	619.2 + 1% du C.A. UMTS de l'opérateur	de 6478 à 9644

(*) deux nouvelles licences seront proposées en 2002

Source : IDATE

III. ACCÈS À INTERNET

En 2001	Allemagne	France	Royaume-Uni
Part de marché de l'opérateur historique sur l'accès commuté	43%	35%	15%
Nombre d'ISP	1200	280	400

Source : IDATE

IV. HAUT DÉBIT

A. ADSL

Part de marché de l'opérateur historique en 2001 sur l'ADSL

En sept. 2001	Allemagne	France	Royaume-Uni
Part de marché	95%	>90%	>95%
Nb d'abonnés ADSL de l'opérateur historique	1 200 000	227 000	80 000

Source : IDATE

B. BLR

En sept. 2001	Allemagne	France	Royaume-Uni
Nb d'opérateurs et de licences	21 opérateurs se partageant 1671 licences.	2 opérateurs disposant d'une licence nationale (métropole) et 4 opérateurs se partageant 11 licences régionales (*)	6 opérateurs se partagent 16 licences (**)
Etat du déploiement à la fin 2001	5 opérateurs en faillite 6 opérateurs en activité Réseaux en cours de déploiement	1 opérateur régional pas encore en activité Réseaux en cours de déploiement.	2 opérateurs en activité. Réseaux en cours de déploiement

(*) 11 licences régionales ont été rendues par LDCOM suite à son rachat de BLR Service

(**) 36 licences invendues en 2000 devraient faire l'objet d'un prochain appel d'offre

Source : IDATE

C. MODEM CÂBLE

Le marché du modem-câble en 2001

En sept. 2001 sauf R.U.(juil.)	Allemagne	France	Royaume-Uni
Nb abonnés Internet par câble dans le pays	150 000	169 302	52 000
Part de marché de l'opérateur historique	0%	22.8%	0%

Source : IDATE

OUVERTURE DU MARCHÉ DES TÉLÉCOMS EN ALLEMAGNE

I. INTENSITÉ CONCURRENTIELLE DANS LA TÉLÉPHONIE FIXE

1. La progression de la concurrence

A la fin 2000, le régulateur allemand dénombrait 362 détenteurs de licence de services de télécommunications, dont 190 pour des services de téléphonie fixe, parmi lesquels 90 opérateurs exploitant leur propre réseau.

A la mi-2000, Deutsche Telekom, a déjà perdu 22 % de parts de marché sur la totalité du trafic téléphonique (local, longue distance, international, fixe vers mobile et Internet).

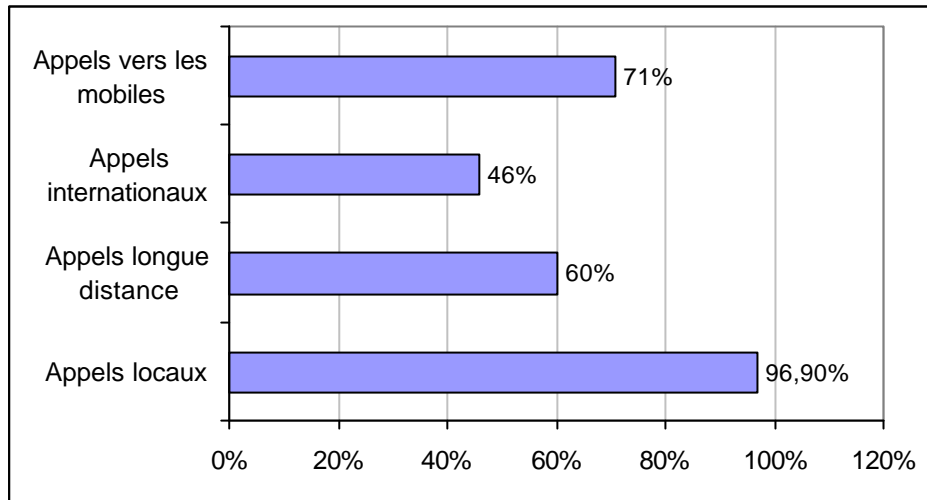
Sur le seul marché des appels longue distance, trois ans après sa libéralisation, les concurrents de Deutsche Telekom (53 opérateurs de services longue distance) ont réussi à capter 40% du trafic (34% en 1999). La présélection a sans doute favorisé la concurrence puisque 55% du trafic de ces opérateurs est réalisé par présélection.

Le segment de marché le plus concurrentiel est celui des appels internationaux sur lequel l'opérateur historique a cédé 54% du trafic (44% en 1999). Sur le segment des appels vers les mobiles, les opérateurs alternatifs ont capté 29% du trafic (contre 23% en 1999).

En revanche, la situation est tout autre en ce qui concerne la téléphonie locale, où l'on dénombre 52 concurrents de Deutsche Telekom se partageant seulement 3.1% du trafic local (contre 1.8% en 1999). A la fin 2001, ces opérateurs détiennent au total 750 000 lignes téléphoniques en exploitation, ce qui représente une part de marché en terme de lignes de seulement 1.5%. La concurrence de l'opérateur historique sur les communications locales est principalement le fait d'opérateurs locaux appelés "City Carriers" qui ont déployé des boucles locales dans 96 villes en Allemagne. En 2000, leur chiffre d'affaires cumulé s'élève à 2 milliards DEM et leur réseau est composé de 350 000 km de fibre optique. Les principaux "City Carriers" sont RegioNet, NetCologne, BerliKomm, Tropolys, Tesion, HanseNet et Elisa Kommunikation.

Maintenant que Deutsche Telekom a vendu tous ses réseaux câblés, il y a de fortes probabilités qu'un surcroît de concurrence sur les communications locales ne vienne du secteur du câble. Une autre source de dynamisme de concurrence sera la présélection pour les appels locaux qui devrait être mise en place en 2002.

Parts de marché de Deutsche Telekom au 31/06/2000 en volume pour la téléphonie fixe



Source : RegTP

2. Le dégroupage de la boucle locale

Le cadre réglementaire

La Loi sur les Télécommunications de 1996 a fixé au 8 février 1999 l'ouverture à la concurrence de la boucle locale. L'Allemagne a fait le choix très tôt d'un dégroupage total (option 1) permettant aux nouveaux entrants un accès direct à la paire de cuivre de l'abonné. Reg-TP a défini 13 types d'accès selon le type de technologie (cuivre ou fibre optique).

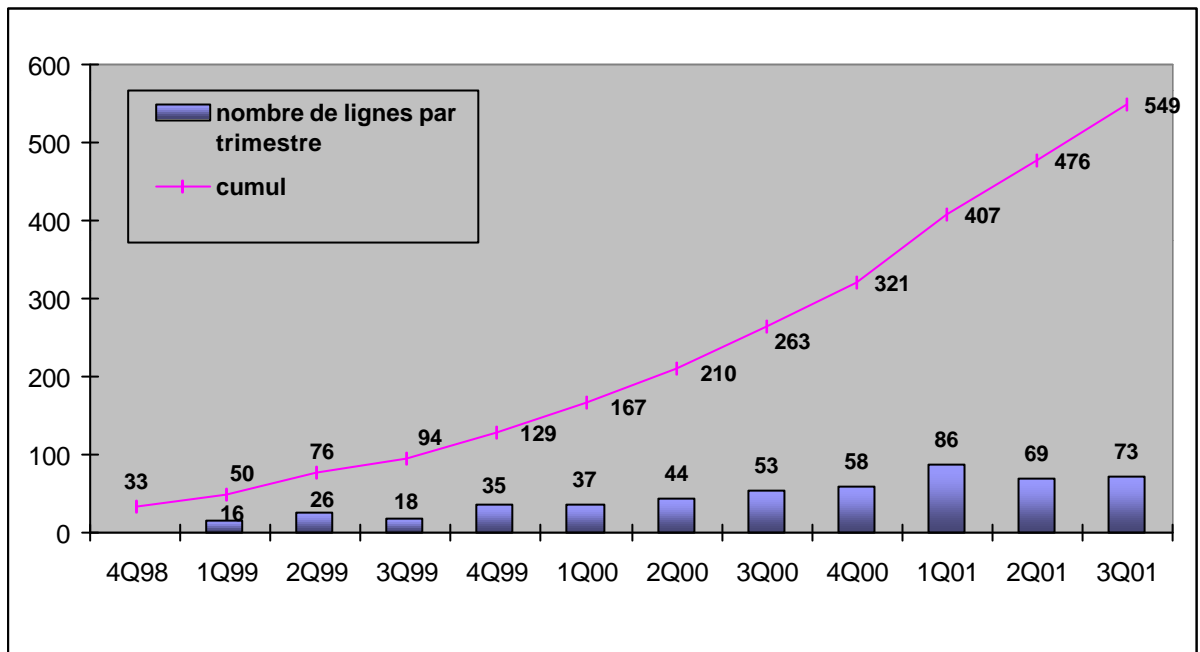
La mise en place du dégroupage a amené le régulateur à prendre une série de décisions réglementaires :

- En juin 2000, Reg-TP fixe les délais limites pour la fourniture d'espaces de colocation (20 jours, 16 semaines s'il s'agit d'un nouvel espace).
- En novembre 2000, RegTP ordonne à Deutsche Telekom d'offrir aux FAI un accès forfaitaire à son réseau commuté. DT a fait appel de la décision. En mars 2001, la Cour de Rhénanie Westphalie du Nord donne raison à Deutsche Telekom en ne l'obligeant pas à mettre en place une offre de gros aux concurrents de sa filiale T-Online.
- En mars 2001, Reg-TP publie une série de décisions destinées à favoriser l'ouverture de la boucle locale :
 - Obligation à DT de permettre le partage et la revente de ses lignes fixes.
 - Baisse de 5% des prix de location d'une ligne et de la charge initiale (taxe à la connexion). Le prix d'accès total à la paire de cuivre est fixé à 12,47 €par mois.
 - Autorisation des tarifs ADSL pratiqués par l'opérateur historique, jugé non discriminants.
- En octobre 2001, à la suite d'une plainte de Debitel, la Cour d'appel de Münster remet en cause le principe du seul dégroupage en option 1 en ordonnant à Deutsche Telekom de proposer des offres limitées au RNIS et à l'ADSL selon l'option 2. Cette décision prendra effet au début 2002.

Un dégroupage encore marginal

Deutsche Telekom offre un accès dégroupé à la boucle locale depuis le 1^{er} janvier 1998. Au 30 septembre 2001, le nombre de lignes dégroupées n'excède pas 549 167, soit à peine plus de 1% des lignes fixes.

Nombre de lignes dégroupées (en milliers) en Allemagne



Source : RegTP

II. INTENSITÉ CONCURRENTIELLE DANS LES SERVICES MOBILES

1. La téléphonie mobile cellulaire

Il y a 4 réseaux GSM en Allemagne :

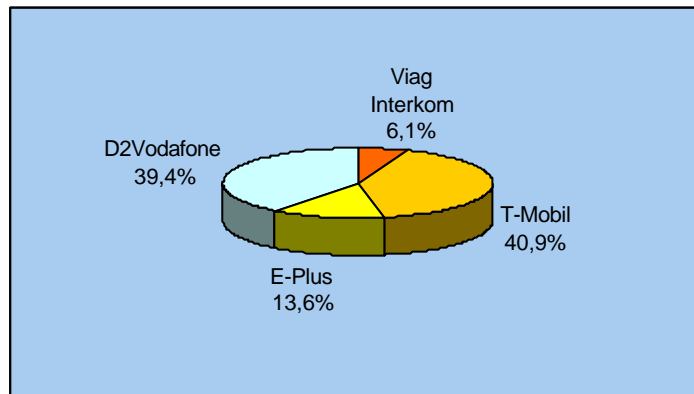
t T-Mobil gère le réseau D1 GSM900 ouvert en juillet 1991. En novembre 1999, cette filiale à 100% de Deutsche Telekom a ouvert des services WAP et a signé, un contrat de 250 millions USD, avec Lucent Technologies pour l'expansion et la mise à niveau de son réseau GSM vers l'introduction de la technologie GPRS, effective en février 2000. T-Mobil a également signé un contrat avec Microsoft pour le développement d'une interface Windows sur ses portables. L'opérateur s'associe en 1999 avec la filiale Internet de Deutsche Telekom, T-Online, pour la fourniture des informations formant son portail de services Internet, utilisés dans ses offres WAP, GPRS et UMTS. Avec 40.9% de part de marché au 30 septembre 2001, T-Mobil est le leader du marché en nombre d'abonnés.

t Mannesmann Mobilfunk GmbH a remporté la seconde licence GSM le 15 février. Composé à l'origine de Mannesmann, AirTouch, Cable & Wireless, DG Bank, Lyonnaise des Eaux, Treuhandische, Mobilfunk appartient maintenant à Vodafone en totalité, ce dernier ayant racheté Mannesmann AG. Le réseau D2 a été ouvert en décembre 1991. L'opérateur a investi 1 milliard de DEM (environ 501 millions d'euros) en 1999 pour la mise à niveau de son réseau et l'acquisition de nouvelles fréquences d'émission (1800 MHz). Mannesmann a lancé en août 1999 une offre de services WAP, à partir de son portail D2 WAP, et il a déployé des services HSCSD en novembre 2000 sur ses réseaux sans avoir lancé d'offre commerciale. D2 Vodafone talonne T-Mobil avec 39.4% des abonnés au 30/09/2001.

t La troisième licence "E1" - GSM1800 a été accordée début 1993 au consortium **E-Plus**, qui a lancé son offre de service mobile en mai 1994. Ses actionnaires à fin mai 2001 sont : BellSouth 22.5% et KPN 77.5%. EPlus vise principalement le marché des entreprises et met en valeur ses réseaux haut-débit. L'opérateur a lancé ses services WAP en février 1999, ainsi qu'un portail mobile : EPlus Online. Il a lancé début 2000 un service HSCSD et a investi 100 millions DEM (51.3 millions d'euros) dans le développement de sa technologie GPRS. Sa part de marché en nombre d'abonnés est de 13.5% au 30/09/2001.

t La quatrième licence "E2" - GSM1800 a été attribuée début 1997 au seul consortium en lice : Viag Interkom (BT 37.5%, Viag 62.5%) qui a lancé ses services mobiles en octobre 1998 dans 8 villes. Le norvégien Telenor a ensuite rejoint le consortium (Telenor 10%, BT 45%, Viag 45%). Viag Interkom utilise son réseau pour offrir des services intégrés fixes-mobiles aux particuliers. L'opérateur a lancé ses services WAP en décembre 1999, et a lancé ses propres portails mobiles en juin 2000 : Genion et Loop. Il a déployé ses services HSCSD en février 2001. Fin 2000, British Telecom a acquis la totalité du capital de Viag Interkom qui détient 6.1% des abonnés au 30/09/2001.

Parts de marché des opérateurs au 30 septembre 2001 (en nombre d'abonnés)



Source : IDATE

Au 31 Décembre	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Nombre d'abonnés cellulaires (x1000)	541	952	1 776	2 476	3 724	5 790	8 300	13 980	23 280	48 355	55 317
Taux de pénétration	1%	1%	2%	3%	5%	7%	10%	17%	28%	58%	67%
Parts de marché (en nb d'abonnés)											
T-Mobil	100%	89%	72%	64%	56%	49%	46%	42%	39%	39%	41%
D2Vodafone	0%	11%	28%	34%	39%	42%	42%	43%	41%	40%	39%
E-Plus	-	-	-	1%	5%	9%	12%	15%	16%	14%	14%
Viag Interkom	-	-	-	-	-	-	-	0%	4%	7%	6%

(*) au 30 septembre

Source : IDATE

2. L'UMTS

Les licences UMTS, d'une durée de validité de 20 ans à compter du 1^{er} janvier 2002, ont été attribuées par le gouvernement fédéral allemand en juin 2000. Douze blocs de 2 x 5 MHz ont été attribués aux enchères, après 173 tours, à six opérateurs différents, dont les quatre opérateurs installés et deux nouveaux entrants MobilCom, contrôlé par France Telecom (28,5%), et Group 3G, contrôlé par Telefónica Moviles (57,2%) et Sonera (42,8%). Les enchères ont

permis de lever un total de 50,5 milliards d'euros, le montant par licence fluctuant entre 8 et 9 milliards d'euros.

Il n'y a pas d'obligation de *roaming* pour les opérateurs de deuxième génération.

Les opérateurs devront couvrir au moins 25% de la population en décembre 2003 et 50% dans les 5 années qui suivent le lancement de leur offre UMTS.

Considérant le montant atteint par les licences UMTS, et afin de permettre aux opérateurs de satisfaire les obligations de leurs licences (une couverture de 50% de la population d'ici 2005), l'Autorité de régulation a annoncé en juin 2001 qu'elle autorisait le partage de parties d'infrastructures pour les détenteurs de licences UMTS, à l'exception des équipements constituant le cœur du réseau : le centre de commutation des appels entre mobiles et entre réseaux fixes et mobiles. Chaque opérateur UMTS doit garder le contrôle de ses propres stations de base de façon à ce qu'il ne puisse opérer que les fréquences qui lui ont été assignées. Les opérateurs UMTS peuvent donc partager s'ils le souhaitent les sites, les mâts, les antennes, les tours, les câbles, les convertisseurs, voire les émetteurs et récepteurs.

Synthèse des licences attribuées

Opérateurs	1G (analogique)	2G (numérique)	2.5G	3G (multimédia)
T-Mobil (Deutsche Telekom)	C450 (1985-2000)	GSM900/1800 (1995)	GPRS (2000)	Détenteur d'une licence*
Mannesmann Mobilfunk (Vodafone)	-	GSM900/1800 (1992/99)	-	Détenteur d'une licence*
E-Plus	-	GSM1800 (1994)	-	Détenteur d'une licence*
Viag Interkom (BT)	-	GSM900/1800 (1998)	-	Détenteur d'une licence*
MobilCom (FT)	-	-	-	Détenteur d'une licence*
Group 3G (Telefónica, Sonera)	-	-	-	Détenteur d'une licence*

*depuis août 2000

III. SITUATION CONCURRENTIELLE DANS LE DOMAINE DES DONNÉES ET DE L'INTERNET

1. Les transmissions de données

Sur le marché des liaisons louées, le régulateur annonce que les concurrents de Deutsche Telekom ont acquis une part de marché de 42% à la fin 2000. Les tarifs actuels des liaisons louées ont été calculés par le RegTP le 15 juin 2001 sur la base des coûts qui ont été fournis par l'opérateur historique. Ils sont fixés jusqu'au 31 juillet 2002. Dans son 7^{ème} rapport sur la mise en œuvre de la réglementation la Commission européenne relève que les prix des liaisons louées en Allemagne, quel que soit le débit ou la distance, sont bien en deça de la moyenne européenne. Une situation qui, de l'avis des nouveaux entrants empêche ces derniers de concurrencer l'opérateur historique sur ce segment de marché.

Le marché du RNIS est toujours dominé par Deutsche Telekom qui détient encore 95% des canaux RNIS. Deutsche Telekom exploite le plus grand parc d'accès RNIS au monde avec 17,2 millions d'accès à la fin 2000 dont 8,2 millions ont été souscrits par le grand public.

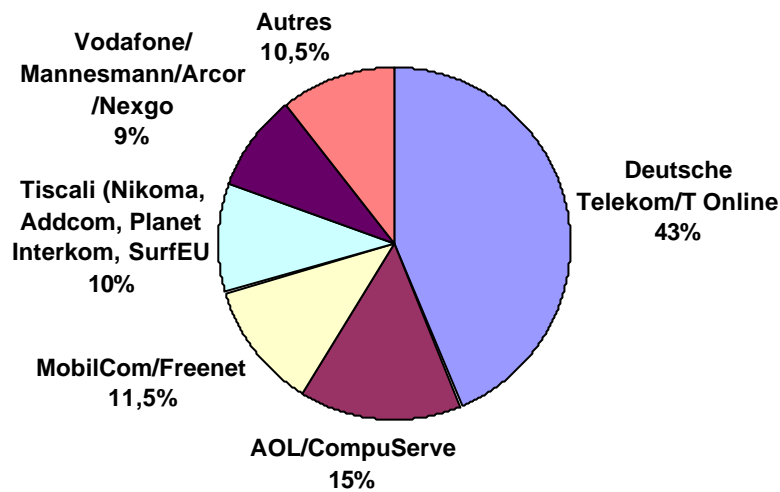
2. Le marché de l'accès à Internet

Le leader incontesté de l'accès Internet destiné aux particuliers en Allemagne est Deutsche Telekom/T-Online suivi par AOL/CompuServe et par l'ISP gratuit Freenet. Ce dernier a été lancé en octobre 1999 et est détenu à 77% par l'opérateur de téléphonie mobile MobilCom (France Télécom).

Sur le marché résidentiel, les autres principaux acteurs sont Tiscali, qui a pénétré le marché allemand en acquérant successivement Nikoma, AddCom, Planet Interkom et SurfEU, puis Vodafone Mannesmann (via son offre Arcor-Nexgo).

Deutsche Telekom est également le leader du marché professionnel sur lequel sont aussi présents Vodafone Mannesmann (Arcor), Ison / Energis, UUNET / WorldCom, Level3 (via Miknet Internet Based Services GmbH), Tiscali (via son entité Tiscali Business GmbH issue de la fusion Nacamar/World Online), ou encore Easynet. Primus (qui a pris le contrôle de l'ISP professionnel TCP/IP en mai 1999), Xlink (KPNQwest), AXIS et ECRC Networks Services (racheté début 1999 par Cable & Wireless) sont également présents sur le marché professionnel.

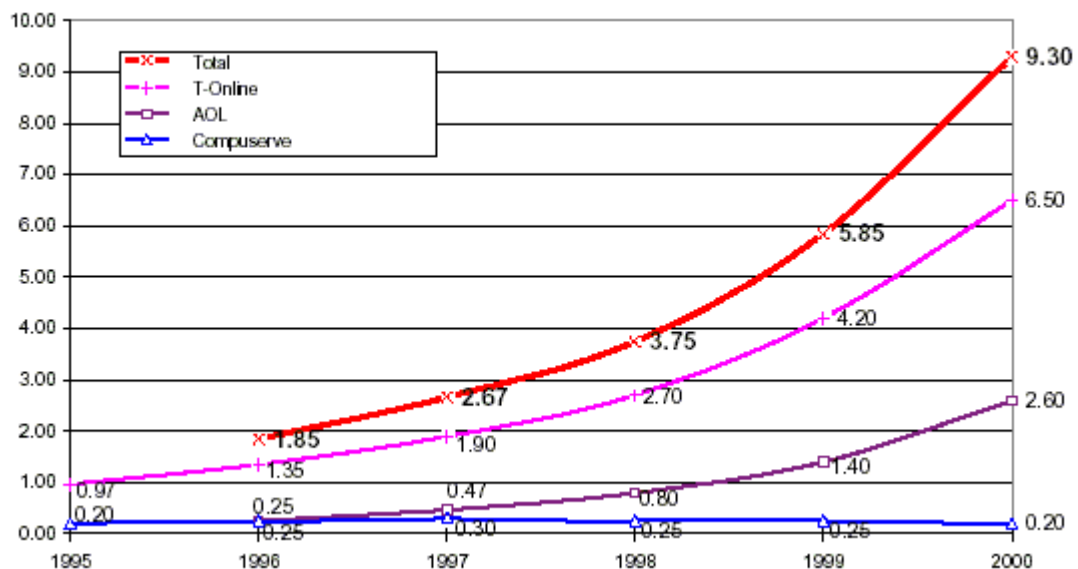
Parts de marché des principaux acteurs de l'accès commuté (7/2001)



Source : IDATE

Le graphique suivant illustre l'évolution du nombre d'abonnés des trois principaux ISP commutés allemands :

Evolution du nombre d'abonnés des principaux ISP allemands (en millions d'abonnés)



Source : RegTP, rapport annuel 2000

IV. SITUATION ET PERSPECTIVES DANS LE MARCHÉ DU HAUT DÉBIT

A la **fin de l'année 2000**, 52 opérateurs sont en concurrence avec Deutsche Telekom sur la boucle locale. Cependant Deutsche Telekom conserve des parts de marché extrêmement fortes : 99% des canaux téléphoniques, 97% des canaux RNIS et **95% des accès DSL**. Les autres technologies d'accès sont peu disponibles et peu utilisées : à la **fin 2000**, seulement **3 000 accès BLR** étaient utilisés (6 000 en octobre 2001) et seulement 260 000 accès par le câble offraient une voie de retour. Le quart de ces 260 000 accès étaient utilisés par des **modems câble** soit **65 000 abonnés**.

Le marché final reste largement dominé par Deutsche Telekom et ses offres ADSL. Cependant les investissements prévus par les câblo-opérateurs pour activer les voies de retour devraient modifier sensiblement cette situation dans un contexte où près de 20 millions de foyers ont accès à la télévision par le câble. De plus les investissements des opérateurs dans leurs propres réseaux DSL ainsi que la prochaine réglementation sur le dégroupage devraient mettre à mal la position hégémonique de Deutsche Telekom.

1. Le DSL

L'Allemagne présente une situation particulière dans la mesure où le dégroupage en option 1 est disponible depuis 1998 et où Deutsche Telekom n'était pas obligé d'offrir une offre *wholesale* ADSL aux opérateurs alternatifs et ISP jusqu'en octobre 2001.

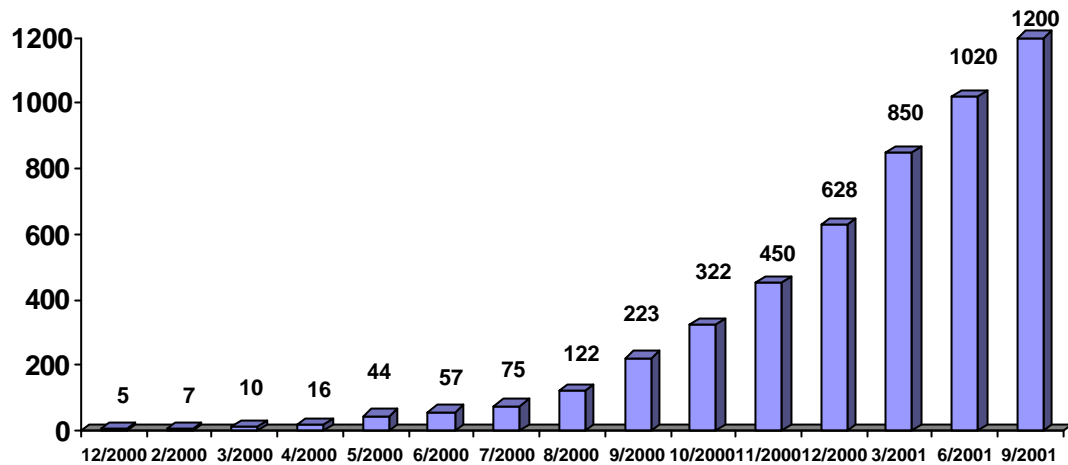
Compte tenu de cette situation, les opérateurs DSL alternatifs ont développé leurs offres à partir du dégroupage de la ligne entière. Pour générer des revenus supplémentaires, les opérateurs DSL proposent des offres *wholesale* aux autres opérateurs : c'est notamment le cas de QSC, Streamgate et Atlantic Telecom. Certains ISP, tels que AOL, Tiscali et Freenet ont recours à l'offre de gros de Deutsche Telekom. Mais, compte tenu des prix actuels, ils ont de plus en plus recours aux offres des opérateurs DSL alternatifs. On estime à 5% du total le nombre de lignes DSL en Allemagne qui sont gérées par des opérateurs alternatifs.

Dans sa décision du 30 mars 2001, Reg-TP a mis en demeure DT de modifier ses pratiques tarifaires, du fait de leur niveau inférieur aux coûts, et de soumettre une offre de revente à ses concurrents. L'opérateur historique a porté la décision en appel. La Haute Cour Administrative a indiqué en octobre que l'appel ne suspend pas l'application de la décision. Le 18 décembre 2001, RegTP a annoncé engager des poursuites contre Deutsche Telekom pour ses pratiques tarifaires.

L'offre ADSL de Deutsche Telekom a été lancée en avril 1999 pour les entreprises et en juillet pour les particuliers. Ce service, dénommé T-DSL, est initialement testé à Bonn, Cologne, Dortmund et Düsseldorf avant d'être progressivement étendu aux autres villes allemandes. Compte tenu de l'importance de sa base d'abonnés RNIS, Deutsche Telekom a développé une solution ADSL sur réseau RNIS. Dans la situation actuelle le RNIS occupe une bande fréquence s'étendant normalement jusqu'à 120 kHz (contre 80 kHz dans les autres pays). Pour acheminer sur la même paire les flux RNIS et ADSL il a fallu diminuer le nombre de porteuses tout en conservant pour chacune d'entre elle la bande passante de 4,3 kHz. L'opérateur prévoit d'investir 1,12 milliard d'euros au cours des 2 prochaines années. 90 % des foyers allemands seront couverts à la fin 2001.

Deutsche Telekom prévoyait 1 million de lignes à la fin 2000, mais ce n'est qu'à la **mi-2001** que l'opérateur franchit le cap **du million de lignes DSL commandées** dont près de 700 000 déjà installées. Le décollage plus lent que prévu est en partie dû à la lenteur des livraisons des modems DSL par les constructeurs. Au 15 octobre 2001, la plus grande partie des retards sont rattrapés. Deutsche Telekom revendique 1,2 million d'abonnés et raccorde 60 000 accès par semaine.

Evolution du nombre de lignes DSL commandées auprès de Deutsche Telekom (en millions)



Source : Deutsche Telekom

Depuis début 2000, d'autres acteurs ont lancé des services basés sur la technologie xDSL en Allemagne. C'est par exemple le cas de l'opérateur **QS Communications**, avec l'offre Q-DSL est déclinée en 3 solutions selon qu'elle s'adresse aux résidentiels (Q-DSL Home), aux PME (Q-DSL Office) ou aux entreprises (Q-DSL Business), et dont les débits atteignent de 256 Kbps à 2,3 Mbps. L'offre Q-DSL est disponible dans 40 villes.

Un nouvel acteur, **Riodata GmbH**, s'est également implanté sur le marché de l'ADSL. Riodata est en partie détenu par Spectrum Equity Investors, JP Morgan capital et WorldCom. Il propose ses services de connexion via ADSL essentiellement aux PME, à des débits pouvant atteindre 8 Mbps. Riodata commercialise ses services dans 40 villes allemandes, ainsi qu'en Suisse. On notera par ailleurs que Riodata a signé un accord de distribution avec WorldCom.

Arcor propose des services ADSL compris de 128 kbit/s et 768 kbit/s. A l'image de Deutsche Telekom, une des particularités de l'offre d'Arcor est de proposer pour les deux débits la possibilité de combiner DSL et RNIS ce qui permet à l'abonné de disposer de deux canaux pour la voix et de services de confort associés au RNIS. Arcor vise à la fois le marché résidentiel et le marché professionnel. L'offre Internet Business Flatrate est disponible pour la somme de 204 €.

COLT Telecom commercialise des accès ADSL selon une politique marketing comparable à celle qui a été adoptée dans les autres pays européens. Il faut néanmoins souligner que COLT commence à offrir des accès SDSL dans le but notamment d'offrir des services voix sur DSL. Cette offre est commercialisée sous le nom de "ColtInterVoice DSL".

La filiale allemande **d'Atlantic Telecom** propose des accès ADSL et SDSL pour les PME en coopération avec Energis. Au premier trimestre 2001, Atlantic compte quelques dizaines de lignes DSL vendues directement pour 8 600 lignes vendues en gros aux autres opérateurs et ISP.

Enfin, en août 2001, WorldCom annonce son intention de lancer des offres de DSL à destination des entreprises.

2. La boucle locale radio

Le processus de déploiement de la boucle locale radio en Allemagne remonte à juillet 1998, lorsque le RegTP décide d'une procédure en 3 étapes pour l'attribution des licences BLR. Lors de la première étape, les zones où les candidatures excèdent les fréquences disponibles sont

identifiées. En 1999, une sélection comparative est organisée pour les zones les plus denses où la demande est la plus forte, puis les fréquences sont attribuées au cours de la première partie de 2001. En mars 2000, 162 nouvelles zones sont attribuées avec dépôt des dossiers au mois de juin 2000. Le RegTP attribue les dernières licences en décembre 2000.

Lors de ces 3 étapes, l'Allemagne a attribué 1 671 licences BLR à partir d'un découpage extrêmement fin du territoire, chaque zone disposant d'un opérateur dans la bande des 3,5 GHz et d'un autre dans la bande des 26 GHz. Certaines zones ont également des fréquences dans la bande des 2,6 GHz.

Les 12 fréquences dans la bande des 2,6 GHz devront être libérées au 31 décembre 2007 car elles seront utilisées par les réseaux UMTS.

Liste des opérateurs BLR en Allemagne en septembre 2001

Opérateur	Nombre de licences	Situation	Actionnaires	Fournisseurs
Airdata	32	En activité	-	Altvater
Associated Com.	36	En faillite	Teligent	-
Arctel	8	En activité	Arcor, Teligent	-
Broadnet	42	En difficulté	Comcast	-
Callino	554	En faillite	Formus	-
CommIn	1	-	nd	-
Deutsche Landtel	17	En faillite	Landtel	Alcatel
FirstMark	153	En faillite	FirstMark	Siemens, Nortel
HanseTel	5	-	-	-
HighwayOne GmbH	142	En activité	Apax Partners, Rothschildbank et 3i, Intel Capital	Lucent
K-net	1	-	-	-
Arcor	201	En activité	Vodafone, Deutsche Bahn	-
PfalzKom	2	-	-	-
Regio XtraCom	2	-	-	-
STAR 21	221	En activité	Groupes de capital risque	Nortel
Tele2	3	-	Kinnevik	-
TeleLev	2	-	-	-
Tesion	20	-	EnBW, Swisscom	Alcatel
VIAG Interkom	225	-	-	-
Viaphone	2	-	Viatel	-
Winstar	2	En faillite	-	-
Total	1671			

Source : RegTP, IDATE

Cette technologie en est encore au stade de déploiement. Les dernières statistiques publiées par le RegTP datent de septembre 2000 et font état de 475 stations de base opérationnelles avec seulement 500 connexions vers les clients en place. En outre, le fractionnement des zones attribuées par le régulateur et les difficultés financières de nombreux acteurs ont conduit à la disparition de certains opérateurs :

t Ainsi en août 1998, Landtel se déclare en cessation de paiement après avoir investi 50 millions EUR en 2000 et desservi plusieurs dizaines de clients.

t Le même mois FirstMark se déclare également en cessation de paiement malgré un prêt de 480 millions EUR octroyé par la Deutsche Bank en mai 2000. L'opérateur employait 179 personnes et desservait 45% de la population.

t Callino, filiale de Formus, présent également en Belgique, Allemagne, Pologne, Irlande, Danemark, Finlande, Norvège, Espagne, Suisse, Nouvelle-Zélande et Luxembourg, cesse ses activités en avril 2001 après que la maison mère américaine a cessé de soutenir ses filiales européennes le mois précédent. La disparition de Formus est concomitante à la faillite des opérateurs WLL américains Winstar et Teligent.

t Enfin Broadnet connaît également des difficultés et décide de réduire ses effectifs de 180 à 30 personnes pour se concentrer sur Francfort et Dusseldorf.

3. Le câble-modem

Au troisième trimestre 2000, 260 000 connexions étaient disponibles pour des communications bidirectionnelles. Ceci signifie que seulement 1,1% des ménages connectés au câble disposait d'une voie de retour. Parmi les quelques 5 000 câblo-opérateurs de niveau 4, (c'est-à-dire gérant l'accès au client final) présents sur le marché allemand, seulement 9 étaient en mesure de fournir des accès Internet au début de l'année 2001.

En juin 2001, on évalue à près de 150 000 le nombre d'abonnés Internet via câble-modem en Allemagne.

4. Les opérateurs de MAN (réseaux métropolitains)

A la fin 2000, 22 opérateurs internationaux disposaient de réseaux en fibre optique sur le territoire allemand. Parmi ceux-ci 18 avaient installé des POP. 6 de ces opérateurs opéraient des MAN dans 8 villes (Berlin, Cologne, Dusseldorf, Francfort, Hambourg, Hanovre, Munich et Stuttgart) pour un total de 18 MAN en activité.

Depuis lors 2 nouveaux opérateurs ont construit des MAN. A la fin 2001, on dénombre 35 MAN dans 8 villes. Les opérateurs disposant de MAN sont COLT, Ebone, WorldCom, Viatel, Level(3), Global Crossing, Storm et MFN.

Les opérateurs de service MAN en Allemagne (mi -2001)

	Ebone	WorldCom	Viatel	Level(3)	MFN	Storm	Global Crossing	COLT
Berlin	x		x		x	X		x
Cologne					x			x
Düsseldorf		x	x		x	X		x
Francfort	x	x	x	x	x	X	x	x
Hambourg					x	X		x
Hanovre					x			x
Munich					x			x
Stuttgart					x	x		x
Total	2	2	3	1	8	5	1	8

Source : IDATE

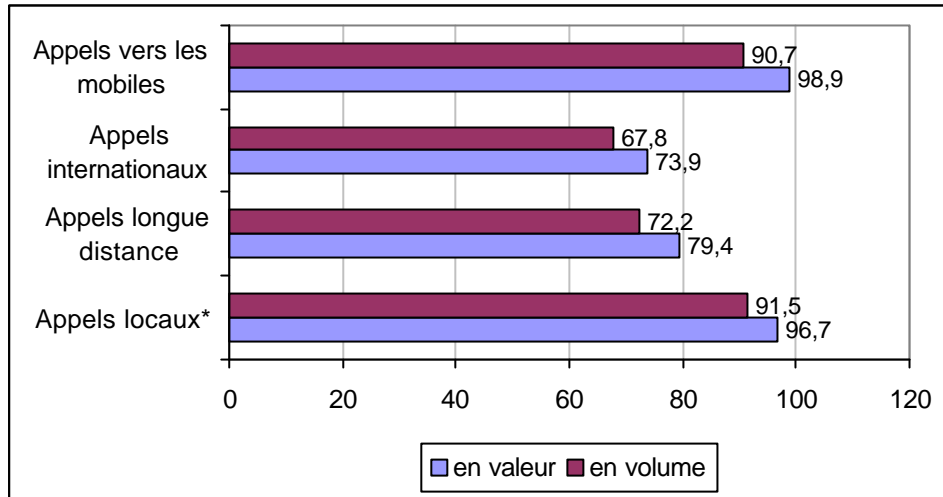
OUVERTURE DU MARCHÉ DES TÉLÉCOMS EN FRANCE

I. INTENSITÉ CONCURRENTIELLE DANS LA TÉLÉPHONIE FIXE

Conformément aux recommandations européennes, le marché français des télécommunications a été officiellement ouvert la concurrence le 1^{er} janvier 1998, à l'exception des services de téléphonie locale dont l'ouverture n'est intervenue que très récemment avec la boucle locale radio et le dégroupage.

En novembre 1998, on comptait déjà près de 50 licences d'opérateur de télécommunications délivrées. A la fin 2000, ce sont plus de 100 licences qui ont été délivrées. La concurrence s'est essentiellement développée sur la téléphonie longue distance et internationale comme en témoigne le graphique ci-dessous.

Parts de marché de France Télécom en valeur et en volume pour la téléphonie fixe au 31/12/2000



(*) y compris les communications vers Internet

Source : ART

1. Téléphonie longue distance

Sur le marché des services de téléphonie longue distance, les effets qui étaient encore peu sensibles en 1998 (les paniers de tarifs n'ont d'ailleurs diminué que de 5.5% pour les ménages et de 10.8% pour les entreprises), se sont accentués depuis 1999. Les parts de marché, en trafic, des concurrents de France Télécom dans les services téléphoniques fixes longue distance et à l'international sont passées de 19.3% fin 1999 à 33% à la fin 2000. La présélection du transporteur représente 30.22% des connexions indirectes au 30/06/2001. La mise en œuvre de la présélection au début de l'année 2000 sur les appels longue distance et internationaux, ainsi que la portabilité du numéro (c'est-à-dire la possibilité pour les clients de conserver leurs numéros lorsqu'ils changent d'opérateurs) le 1er janvier 2001 auraient dû contribuer à maintenir cette croissance de la concurrence des opérateurs alternatifs. Toutefois, on observe un ralentissement sensible des pertes de parts de marché de France Télécom sur le trafic longue distance, amorcé depuis le début de l'année 2001.

Progression de la concurrence sur le trafic de téléphonie fixe longue distance à l'international

En volume (trafic)	31 déc.1999	30 juin 2000	31 déc. 2000	30 juin 2001*	30 sept. 2001*
Part de marché de France Télécom	80.7%	73.2%	67%	64.2%	64.6%
Part de marché des opérateurs alternatifs	19.3%	26.8%	33%	35.8%	35.4%

(*) longue distance uniquement

Sources : ART, France Télécom

Près de trois ans après l'ouverture du marché, les principaux concurrents de France Télécom sur le segment de la téléphonie longue distance grand public sont Cegetel (plus de 2,7 millions de clients au total), Tele2 (plus de 2,6 millions de clients), et 9 Telecom

(1,265 million de clients)¹. Cegetel et 9 Telecom ont réussi leur ascension en s'appuyant sur leur expérience d'opérateur de téléphonie mobile (SFR pour Cegetel, et Bouygues Telecom pour 9 Telecom avant leur séparation). Tele2 a, quant à lui, bâti sa réussite sur une offre simple (un prix unique) et à bas prix, en se fondant sur des coûts d'exploitation réduits au minimum.

On note aussi qu'une kyrielle de nouveaux entrants se sont spécialisés sur les offres de cartes prépayées pour le grand public, à l'instar de Kertel ou Intercall.

Mais c'est sur le segment des services aux entreprises que la concurrence a été la plus vive. Des acteurs comme WorldCom, Siris, Kaptech, ou encore GTS-Ommicom (récemment rebaptisé Ventelo) ont ciblé la clientèle des entreprises auxquels ils proposent des services de voix, données et Internet en s'appuyant sur leur propre réseau longue distance ou sur le déploiement de boucle locales en fibre optique comme Colt Telecom ou Completel (cf. paragraphe intitulé "Les transmissions de données").

2. Téléphonie locale

En ce qui concerne la téléphonie fixe locale, la concurrence n'en est encore qu'à ses premiers balbutiements : la présélection du transporteur ne concernera les appels locaux qu'à partir du 1^{er} janvier 2002 et le dégroupage n'est pour l'instant qu'au stade de partage de la ligne d'abonné.

La présélection pour les appels locaux

La présélection du transporteur a été mise en œuvre en France début 2000 sur les appels longue distance et internationaux et étendue aux appels fixes vers mobiles à partir du 1^{er} novembre 2000. En mai 2001, l'ART a lancé une consultation sur l'extension aux appels locaux des conditions actuelles (techniques, financières et opérationnelles) de la présélection du transporteur. Suite à cette consultation, l'ART a défini en juillet 2001 les conditions et les délais de mise en œuvre de la sélection et présélection du transporteur pour les appels locaux. L'autorité a fixé au 31 décembre 2001, la date à partir de laquelle tout abonné pourra choisir l'opérateur téléphonique de son choix pour passer ses appels téléphoniques locaux. A partir de cette date, les consommateurs auront le choix entre soit sélectionner leur opérateur local appel par appel, en tapant le préfixe approprié (sélection appel par appel), soit avoir tous leurs appels locaux transportés et facturés par un opérateur (pré-sélection).

Le dégroupage de la boucle locale

A la suite d'une consultation publique menée par l'ART en avril 1999, le dégroupage de la boucle locale a été instauré en France en septembre 2000, par un décret du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (journal officiel du 13 septembre 2000) pour la mise en œuvre du dégroupage. Ce décret comprend deux modalités de mise en œuvre en fonction de la demande :

- t la mise à disposition de la paire de cuivre comprise entre le répartiteur principal et le point de terminaison chez l'abonné (accès totalement dégroupé à la boucle locale) ;
- t ou la mise à disposition des fréquences non vocales disponibles sur cette partie du réseau, l'opérateur historique continuant à fournir le service téléphonique au public (accès partagé à la boucle locale).

Cette mise à disposition doit également comprendre la fourniture des informations nécessaires à la mise en œuvre de cet accès à la boucle locale, une offre de colocalisation des équipements et une offre de connexion des équipements aux réseaux des demandeurs d'accès. France Telecom a ainsi publié en décembre 2000 une première offre de référence en matière de dégroupage.

Cette offre de référence a fait l'objet d'une série de décisions et de mises en demeure de l'ART envers France Télécom au cours des premiers mois de l'année 2001, retardant la mise

¹ Chiffres opérateurs à la fin octobre 2001.

en œuvre concrète du dégroupage qui devait avoir lieu le 1^{er} janvier 2001, puis débouchant finalement sur la publication par France Télécom d'une nouvelle offre de référence le 16 juillet 2001. L'ART a notamment imposé à France Télécom des prix plafonds en matière de dégroupage pour l'accès total aux lignes dans les répartiteurs de France Télécom (14.5 €/mois pour la location d'une ligne, au lieu des 17.07 € proposés par France Télécom) et l'accès partagé (6.1 €/mois/ligne au lieu de 9.15 €), afin de favoriser le développement de la concurrence aussi bien sur l'accès Internet que sur la téléphonie locale. L'offre de référence de France Télécom publiée le 16 juillet 2001 est le fondement actuel du dégroupage. L'ART a annoncé fin décembre 2001 que les prix du dégroupage seraient révisés d'ici fin février 2002.

Le dégroupage concret de lignes d'abonnés n'a ainsi démarré qu'en octobre 2001. L'observatoire de mise en œuvre du dégroupage de l'ART fait état de quelques dizaines de lignes dégroupées au 30 octobre 2001. La France n'est toutefois pas en retard par rapport aux autres pays européens : dans son rapport annuel sur le développement des télécommunications en Europe publié à fin octobre 2001, la Commission européenne mentionne un accès partagé à la paire de cuivre disponible dans seulement 4 pays, et à peine plus de 640 000 lignes dégroupées en Europe, dont la majeure partie en Allemagne. A fin octobre 2001, l'ART a publié un tableau de bord du développement du dégroupage établissant que neuf opérateurs ont commandé des salles de dégroupage. Parmi eux, six ont signé une convention de dégroupage avec France Télécom, leur permettant d'entrer en phase de commercialisation. Il s'agit de T-Systems Siris, Colt, Kaptech, Easynet, FirstMark, et LDCOM (ce dernier au début décembre 2001). Tous visent des services d'accès Internet en ADSL à destination des entreprises, des ISP (Easynet) ou des opérateurs (LDCOM). A la mi-décembre 2001, seuls Colt, Easynet et FirstMark ont lancé leurs services de dégroupage. Aucun n'a lancé pour l'instant d'offre de téléphonie fixe.

Le processus de colocalisation des opérateurs dans les sites de France Télécom a quant à lui débuté en avril 2001, avec les premières commandes de salles de colocalisation. Les premières livraisons de salles ont eu lieu en juillet 2001. Fin octobre 2001, le tableau de bord de l'ART annonçait 116 salles de colocalisation commandées par des opérateurs dont 83 d'entre elles avaient été livrées aux opérateurs par France Télécom. France Télécom annonce, à la mi-décembre 2001, 376 salles en commande par 9 opérateurs dont 91 livrées. Les opérateurs sont actuellement en phase de déploiement et d'installation de leurs équipements techniques.

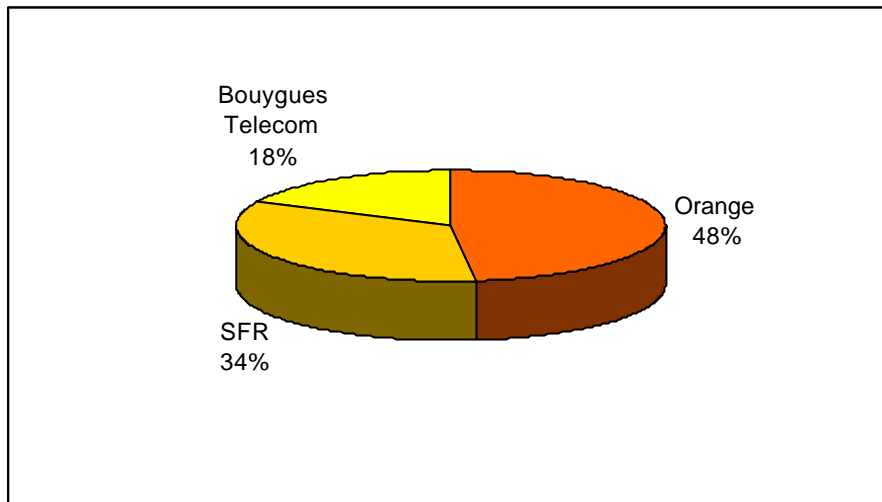
II. INTENSITÉ CONCURRENTIELLE DANS LES SERVICES MOBILES

1. La téléphonie cellulaire

La libéralisation du segment des services mobiles et l'attribution d'une première licence concurrente, à SFR, en 1987, puis à Bouygues Telecom en 1994, a marqué l'ouverture à la concurrence du marché des télécommunications en France.

Avec juste un peu plus d'un Français sur deux équipé d'un téléphone mobile (57,6% au 30 septembre 2001), la France se classe néanmoins en queue de peloton européen. L'équilibre entre les trois opérateurs concurrents n'évolue plus que lentement, confirmant l'avantage de la filiale de l'opérateur historique. Sa part de marché s'établit à 48% (en nombre d'abonnés au 30 septembre 2001).

Parts de marché des opérateurs au 30 septembre 2001 (en nombre d'abonnés)



Source : IDATE

Au 31 Décembre	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Nombre d'abonnés cellulaires (x1000)	373	437	561	883	1 375	2 507	5 792	11 160	20 508	29 423	34 600
Taux de pénétration	1%	1%	1%	2%	2%	4%	10%	19%	35%	49%	58%
Parts de marché (en nb d'abonnés)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Orange	77%	75%	75%	74%	68%	59%	53%	50%	49%	49%	48%
SFR	23%	25%	25%	26%	32%	37%	38%	38%	35%	33%	34%
Bouygues Telecom	-	-	-	-	-	4%	9%	13%	16%	18%	18%

(*) au 30 septembre

Source : IDATE

2. L'UMTS

Quatre licences UMTS, pour des spectres de 2x15 MHz + 5 MHz, ont été proposées en France, selon la méthode de la soumission comparative (beauty contest). Les critères de sélection retenus étaient les suivants : crédibilité financière, services projetés (innovation par rapport au GSM, date de disponibilité, tarifs...), réseau envisagé (calendrier de déploiement, couverture de la population, qualité de service...), contribution à l'emploi. L'appel à candidature prévoyait qu'un postulant ne pourra être présent dans deux tours de table à la fois.

Sur base de quatre licences, les opérateurs devaient verser une redevance d'un montant de 32.5 milliards FRF (4.954 milliards d'€) par licence, la moitié payable les 2 premières années, le solde étalé sur les 13 ans restant.

Mais dans la continuité des difficultés rencontrées par les voisins d'Europe de l'Ouest, le processus d'attribution des licences UMTS en France n'a trouvé que 2 candidats fin janvier 2001 pour quatre licences à attribuer.

Face à cette situation, le gouvernement français a annoncé successivement en octobre puis en décembre 2001, la révision à la baisse du prix des licences UMTS accordées et futures, et un nouvel appel d'offres pour les deux licences restantes.

Le prix des licences se compose désormais d'une partie fixe, 619.2 millions d'euros (correspondant exactement pour les deux premiers opérateurs au premier versement effectué fin septembre 2001, et à verser avant fin 2002 pour les éventuelles nouvelles attributions), au lieu des 4.954 milliards prévus à l'origine, et d'une partie variable, constituée d'un pourcentage (1%) prélevé sur le chiffre d'affaires généré par l'activité UMTS de chaque opérateur. La durée des

licences est portée de 15 à 20 ans. Enfin notons que l'ART s'est prononcé en décembre 2001 en faveur d'une mutualisation des infrastructures entre opérateurs UMTS, à l'exception des passerelles de réseaux et des bases d'abonnés, afin de faciliter le déploiement des réseaux par les opérateurs.

Quant au nouvel appel d'offres, il reprend l'essentiel des éléments techniques du premier, en incluant la révision du prix des licences. La date de limite de dépôt des dossiers de candidatures est fixée au 16 mai 2002, pour une publication des résultats prévue avant le 30 septembre 2002. Les licences seront attribuées avant le 30 octobre et les fréquences à partir de novembre.

Synthèse des licences attribuées

Opérateurs	1G (analogique)	2G (numérique)	2.5G	3G (multimédia)
France Telecom/Orange	RC 2000 (1985 -1999)	GSM900/1800 (1985)	GPRS (déc 2000)	Détenteur d'une licence*
SFR	NMT 450 (1988-98)	GSM900/1800 (1995)	GPRS (juin 2001)	Détenteur d'une licence*
Bouygues Telecom	-	GSM1800 (1996)	GPRS (prévu juin 2001)	-

* Depuis mai 2001

Source : IDATE

III. SITUATION CONCURRENTIELLE DANS LE DOMAINE DES DONNÉES ET DE L'INTERNET

1. Les transmissions de données

Les services de transmission de données ont été libéralisés en France le 1^{er} janvier 1993, avec la permission accordée aux sociétés d'infrastructures de demander une licence pour offrir des services de simple transport.

Les principaux acteurs du marché des transmissions de données sont ceux qui ont développé leur propre infrastructure réseau que ce soit un backbone longue distance ou des boucles locales en fibre optique. On retrouve sur ce marché des acteurs du marché de la téléphonie fixe (qui fournissent des services de voix données et Internet aux entreprises et pour certains d'entre eux des services aux autres opérateurs et ISP (bande passante, longueur d'onde, hébergement, fibres noires). Certains opérateurs comme LDCOM se sont d'ailleurs spécialisés sur ces services aux opérateurs et ISP.

Les principaux concurrents de France Télécom dans le domaine des transmissions de données en France sont les suivants :

Principaux opérateurs de transmission de données en France à la fin 2001

Nom	Architecture réseau	Nombre de clients	C.A. réalisé en France en 2000 (en millions d'€)	Clientèle visée
Ventelo France ¹	<i>Pas d'infrastructure support détenue en propre</i>	23 500 entreprises	132.63	entreprises
9 Telecom	Réseau longue distance de 4500 km de fibres optiques louées ou détenues en propre + 4 MAN (Paris, Lyon, Marseille et Nice)	22 000 entreprises	182.93	entreprises + opérateurs et ISP + grand public
T-Systems Siris	Pas de réseau longue distance détenu en propre : 5 000 km de fibre optique louées	20 000 entreprises	167.08 (dont 50% sur le transfert de données)	entreprises + opérateurs
Cegetel	Réseau longue distance de Télécom Développement de 18 000 km + 20 MAN	14 000 entreprises	500 (CA total hors SFR)	Entreprises + grand public
Kaptech	Réseau longue distance de 6 000 km de fibre optique + 20 MAN en fibre optique de 600 km au total	12 400 clients (entreprises et administrations publiques)	30.5	entreprises (2/3 du CA) + opérateurs
Colt Telecom France	Réseau longue distance national + 3 MAN en fibre optique (Paris, Lyon, Marseille)	6000 entreprises	140.25 (dont 45% sur le transfert de données)	entreprises + opérateurs et ISP
Belgacom	3 MAN en fibre optique (Lille, Lyon et Paris) + BLR dans 7 régions	5700 entreprises	53.36	entreprises
WorldCom France	Réseau longue distance en fibre optique de plus de 3500 km + 6 MAN en fibre optique	4000 entreprises	n.c.	entreprises + opérateurs et ISP
Completel	<i>9 MAN en fibre optique de plus de 1300 km (pas de réseau longue distance détenu en propre)</i>	1020 clients (entreprises et administrations publiques)	25.23	entreprises
KPNQwest	Backbone européen en fibre optique passant par la France + 11 MAN	n.c.	n.c.	Entreprises + opérateurs
LD Com	Backbone européen en fibre optique passant par la France + 14 MAN + licence de BLR national via Squadran	n.c.	n.c.	Opérateurs et ISP
Cable & Wireless	Backbone européen en fibre optique passant par la France + 1 MAN à Paris	n.c.	38.11	Entreprises

Source : IDATE

2. Le marché de l'accès commuté à Internet

Le marché de l'accès commuté à Internet est principalement un marché résidentiel. Les principaux acteurs sont France Télécom avec Wanadoo, aujourd'hui leader du marché français de l'accès, et Tiscali, 2^{ème} ISP résidentiel en France depuis l'acquisition de LibertySurf (1/2001) puis celle d'Infonie (10/2001).

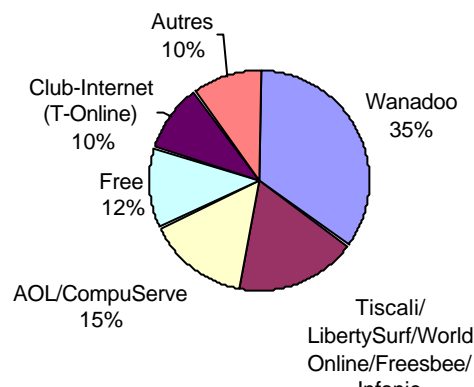
Viennent ensuite sur ce marché résidentiel les ISP AOL, Free, Club-Internet (T-Online/Deutsche Telekom), ou encore World-NET (KapTech) ou les ISP gratuits FreeSurf et Magoos (9 Telecom).

¹ Ex-GTS-Omnicom

Comme dans d'autres pays européens, l'apparition de l'Internet gratuit, en France, est venue doper le marché résidentiel. Toutefois, depuis l'automne 2000, la tendance n'est plus de proposer des solutions d'accès Internet gratuit, mais plutôt de commercialiser des solutions forfaitaires, incluant les communications locales.

La plupart des connexions Internet (hors entreprises) en France se font en mode RTC de 28,8 à 56 Kbps. Malgré les campagnes de France Télécom et son offre Itoo, les connexions via RNIS ne sont pas très répandues et ne connaissent pas le succès escompté auprès des clients résidentiels. Les solutions d'accès haut débit sont particulièrement attendues pour apporter un nouveau souffle à la pénétration d'Internet sur le marché résidentiel français.

Parts de marché de l'accès commuté (9/2001)



Source : IDATE

IV. SITUATION ET PERSPECTIVES DANS LE MARCHÉ DU HAUT DÉBIT

1. Le DSL

L'ADSL a été testé par France Télécom dès octobre 1997 (Wanadoo Netissimo) avec des équipements Alcatel dans différentes villes de la région parisienne : à Noisy-le-Grand, l'expérimentation portait sur 500 foyers et concernait différents services multimédias, dont l'accès haut débit à Internet. D'autres tests de connexion ADSL à Internet ont été menés à Rennes, à base d'équipements Ericsson, mais aussi au Mans, à Nice et à Bourges.

La mise en place d'une offre nationale d'accès Internet par la technologie ADSL nécessite des investissements coûteux au niveau de la boucle locale. Le déploiement sur tout le territoire de l'ADSL est donc dépendant des orientations réglementaires, notamment en matière de dégroupage. Cela a valu un certain attentisme de la part de France Télécom. En effet, l'opérateur historique ne veut pas supporter à lui tout seul les investissements nécessaires pour être ensuite contraint de mettre à disposition, à prix coûtant, sa plate-forme ADSL.

En juin 1999, Club-Internet a porté plainte devant le Conseil de la concurrence estimant qu'à la différence de France Télécom, l'ISP n'a pu tester la technologie ADSL depuis plus d'un an. Bien que France Télécom ait proposé aux ISP de mener des tests durant l'été 1999, Club-Internet demandait un délai supplémentaire afin d'être prêt pour une commercialisation.

Club-Internet a obtenu gain de cause le 15 juillet 1999, puisque le Conseil de la concurrence a ordonné à France Télécom de geler pendant 15 semaines la commercialisation de ses services ADSL.

Le 3 novembre 1999, France Télécom a lancé son offre commerciale d'accès Internet via ADSL baptisée Netissimo. France Télécom a choisi de déployer la technologie ADSL en priorité dans les quartiers d'affaires et les pôles industriels car l'opérateur estime que pour être

rentable un commutateur équipé en ADSL doit desservir 100 à 150 abonnés au minimum. Ainsi, cette offre était initialement limitée à quelques arrondissements parisiens et 6 communes d'Ile-de-France.

En juillet 2000, l'implantation géographique s'est considérablement étendue, puisque Netissimo est alors commercialisé dans toute la région parisienne et dans une cinquantaine de départements français. Près de 400 villes devraient bénéficier des services ADSL d'ici fin 2001. En septembre 2001, France Télécom indique que plus de 50% de ses lignes téléphoniques sont équipées pour fournir des services via ADSL, ce qui représente près de la moitié des foyers et entreprises français. L'objectif de l'opérateur est de couvrir 80% de la population d'ici 2003. Au total, France Télécom prévoit d'investir 500 millions d'Euros jusqu'en 2003. L'opérateur compte avoir séduit 300 000 clients d'ici 2002.

En avril 2000, France Télécom comptait 12 500 abonnés Internet ADSL direct par Wanadoo ou via un autre ISP. Parmi eux 15 à 20% utilisent Netissimo 2. A l'automne 2001, le rythme de nouveaux abonnés a fortement augmenté pour atteindre 10 000 ventes par semaine (10/2001). Il était de 1 500 par semaine au printemps 2000. En septembre 2001, France Télécom indique compter 210 000 abonnés ADSL.

En juillet 2000, France Télécom a lancé le service Turbo DSL, qui reprend les offres ADSL Connect IP et ADSL Connect ATM annoncées par l'opérateur en avril 2000. Turbo DSL, disponible dans une centaine de villes, est destiné aux entreprises, ISP et opérateurs. Ceux-ci disposent désormais de liaisons permanentes à 1 ou 2 Mbps vers des sites clients, aux prix des LL à 64 et 128 Kbps, et pourront proposer des services haut débit à leurs clients. Début 2001, Turbo DSL est accessible par 40% des sites des entreprises sur le territoire français, l'objectif étant d'atteindre 80% dès 2002. France Télécom annonce une offre Turbo DSL intégrant la technologie SDSL pour l'été 2002.

Wanadoo n'est pas le seul qui puisse fournir des accès Internet s'appuyant sur ces lignes ADSL. Au total, une dizaine d'ISP s'appuie sur ces lignes haut débit pour connecter leurs abonnés, tels que Club-Internet, LibertySurf, World-Net, Easynet et Infoni. En octobre 2001, le nombre des abonnés ADSL de Tiscali France est évalué à près de 3 000, celui de Club-Internet atteignant 20 000.

L'opérateur Cegetel a quant à lui lancé des tests d'accès ADSL en janvier 2000, auprès de 500 foyers de la principauté de Monaco. Cegetel n'avait en effet pas pu effectuer ces tests en France où le dégroupage n'est pas encore opérationnel.

Depuis le printemps 2001, Cegetel propose une solution ADSL aux entreprises d'Ile-de-France en s'appuyant sur l'offre Turbo DSL de France Télécom (voir ci-dessous). Dans un premier temps, Cegetel avait prévu de déployer son propre réseau DSL (déploiement des premiers équipements DSLAM initialement prévus en septembre 2001 sur Paris) afin de lancer une offre d'accès ADSL pour les entreprises dès novembre 2001. Toutefois, cette échéance a été modifiée en raison du retard de l'entrée en vigueur effective du dégroupage. Désormais, cette offre devrait voir le jour début 2002 et connaître un déploiement rapide sur les principales grandes villes françaises.

Enfin, on peut citer COLT et Easynet qui proposent des services ADSL aux entreprises en s'appuyant également sur le réseau de France Télécom.

2. La Boucle Locale Radio

Le processus de mise en place de boucles locales radio en France a débuté en avril 1998, avec le lancement par l'ART d'une phase transitoire d'expérimentation qui s'est terminée le 31 décembre 1999 avec 19 expérimentations autorisées dans les bandes 3.5 GHz et 28 GHz. Cette phase d'expérimentation a débouché sur l'attribution de licences de boucle locale radio en juillet 2000, après un appel à candidatures lancé en novembre 1999. Deux ont obtenu une licence nationale dans les bandes 3,5 GHz et 26 GHz : FirstMark Communications France et Fortel (rebaptisé Squadran). Au niveau régional, 44 licences ont été attribuées aux opérateurs suivants dans la bande 26 GHz : BLR Services (LD Com), Broadnet France, Landtel France, Completel, Siris, Belgacom France, Altitude (NormandNet). Enfin, 8 licences ont été attribuées pour les départements d'outre-mer à Cegetel, Informatique Télématique SA et XTS Network.

N'ayant obtenu des licences que pour des régions peu peuplées (Corse, Auvergne, Franche-Comté) Siris et Completel ont refusé leur licence BLR ; l'ART a alors lancé un nouvel appel à candidature pour ces régions en septembre 2000.

Les premières boucles ont été ouvertes au cours de l'année 2001. FirstMark, qui cible le marché des entreprises, a été le premier opérateur en France à lancer des services de boucle locale radio en ouvrant sa première boucle à Nantes en janvier 2001. Les premiers opérateurs régionaux (Altitude, Belgacom) ont inauguré leurs réseaux en juin 2001. Toutefois, les difficultés financières rencontrées par la plupart des opérateurs de BLR les ont incités à revoir leurs stratégies. Désormais, ils se concentrent essentiellement sur les zones à forte activité économique et ciblent exclusivement les PME.

Avec 15 boucles ouvertes début décembre 2001, FirstMark est l'opérateur de BLR le plus avancé en France dans le déploiement de ses infrastructures. Il devrait être présent dans un peu moins d'une vingtaine d'unités urbaines d'ici la fin de l'année 2001 et prévoit plus de 140 unités urbaines d'ici fin 2004, soit 2000 communes. FirstMark ne revendique pour l'instant que quelques centaines d'entreprises clientes auxquelles il propose des services d'accès Internet et de transmission de données, les services de voix ne devant être lancés qu'au cours de l'année 2002.

Le deuxième détenteur d'une licence nationale, Fortel (aujourd'hui rebaptisé Squadran), a dû être repris à hauteur de 50% par LDCOM en mai 2001 après le retrait d'UPC. LDCOM a aussi été contraint de racheter la totalité de BLR Services à la suite de la faillite de son partenaire Teligent. Cette opération le dotant de 11 licences régionales en plus de la licence nationale de Squadran, LDCOM a été contraint de rendre à l'ART les 11 licences de BLR Services pour se conformer aux exigences du régulateur. L'ART devra donc trouver de nouveaux candidats pour réattribuer ces 11 licences régionales.

Chez les opérateurs de BLR régionales, Belgacom a lancé en juin ses services dans 12 villes des 9 régions pour lesquelles il a reçu des licences. Belgacom revendique une centaine d'entreprises clientes de ses services de BLR. Altitude Télécom a ouvert ses services sur la région Normandie où il a déployé 9 stations de base sur les grandes agglomérations lui permettant de servir 250 clients à la fin novembre 2001.

A fin 2001, Broadnet n'était présent qu'à Paris et Landtel n'avait pas encore ouvert ses services.

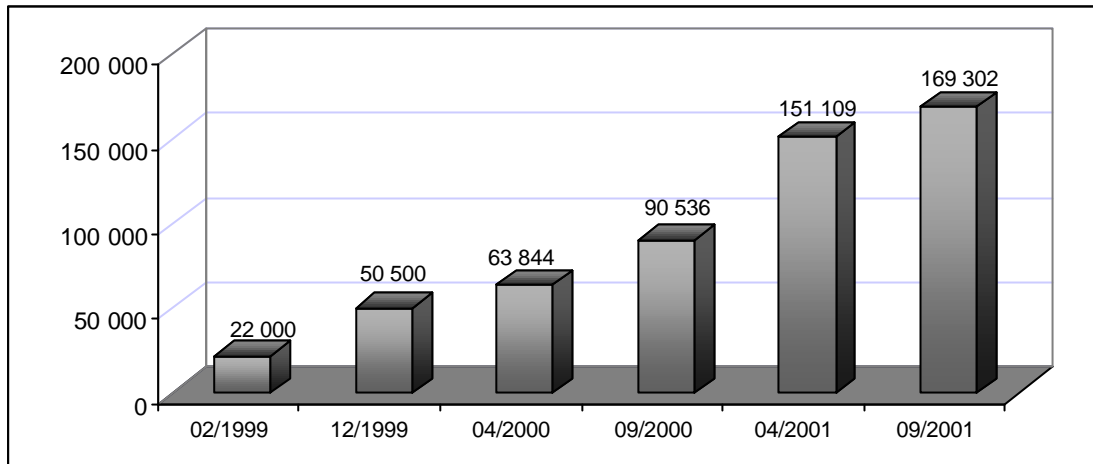
3. Câble modem

En mars 1999, on comptait, en France, 2,6 millions de foyers raccordés au câble TV pour 7 387 129 prises commercialisables. Les principaux acteurs sont France Télécom Câble (FTC), Noos (ex-Lyonnais Câble), UPC France et NC Numéricâble.

L'accès Internet par câble a commencé à se déployer depuis le début 1998 dans différentes villes françaises à travers notamment FTC, Noos, UPC Chello/ Mediaréseaux et Est-Vidéocommunications.

Au 30 septembre 2001 on compte près de 170 000 abonnés Internet par câble en France, soit une augmentation d'environ 87% de septembre 2000 à septembre 2001.

Evolution du nombre d'abonnés Internet via câble modem en France



Source : IDATE

Les câblo-opérateurs français ont annoncé en janvier 1999 qu'ils comptaient investir 7,4 milliards de francs (1,13 milliard d'euros) entre 1999 et 2002 : 5 milliards seront consacrés à l'installation de nouvelles prises (762 millions d'euros) et le reste servira à la mise à niveau des réseaux existants pour la diffusion numérique et l'accès Internet.

Les câblo-opérateurs proposent des abonnements mensuels autour de 300 F mais qui limitent le trafic émis aux alentours de 130 Mo, ce qui peut vite revenir relativement cher pour ceux qui échangent des fichiers volumineux (PME).

Depuis juin 1999, France Télécom commercialise l'offre de connexion Internet par câble, Câble Wanadoo, sur la plupart des sites exploités par FTC. Fin 1999, le potentiel de prises raccordables à Câble Wanadoo est de 1,5 million pour seulement 50 000 abonnés en septembre 2001 (contre 36 535 en mars 2001 et 21 030 en mars 2000).

A Paris, Noos, ex-Lyonnaise Câble, offre un accès à Internet par câble via son service Noosnet, anciennement appelé Cybercâble. Mi-2001, Noosnet offre des accès Internet dans huit villes de la région Ile-de-France et dans 7 autres villes en France. Le réseau de Noos est actuellement en phase de développement et devrait desservir 27 autres communes à moyen terme. Noos est le câblo-opérateur qui compte le plus grand nombre d'abonnés avec, en novembre 2001, 890 000 abonnés tous services, et 100 000 abonnés Internet. Noos a renforcé sa position de leader en France en rachetant les actifs de NTL France fin novembre 2001, revendiquant maintenant près de 3.5 millions de prises sur plus de 100 communes et 935 000 abonnés tous services.

NC Numéricâble (Vivendi), qui opère 33 sites en France, expérimente depuis juillet 1996 l'accès Internet par câble à Nice sous le nom de Teleriviera. NC Numéricâble, associé à AOL, commercialise depuis janvier 2000 ses premiers accès Internet par câble, sous le nom "AOL par NC Numéricâble". L'accès Internet est possible sur 50% des prises de NC Numéricâble, ce qui représente environ 1 million de prises. Depuis la fin octobre 1999, AOL s'est également associé à NC Numéricâble pour proposer une offre d'accès Internet haut débit sur Nice et dans 66 communes du Nord-Pas-de-Calais : de 300 000 à 400 000 foyers sont concernés. Depuis, une trentaine de communes de la région parisienne ainsi que Lyon ont suivi. L'investissement technique est estimé à 200 millions de francs (30,5 millions d'euros) que NC Numéricâble espère rentabiliser d'ici 5 à 10 ans.

En juin 1999, le câblo-opérateur pan-européen UPC (United Pan-Europe Communications), à travers sa filiale française, Médiaréseaux, lance son service d'accès Internet par câble en France : Chello. Médiaréseaux est devenu le 4^{ème} câblo-opérateur français après son rachat en juin 1999 des 4^{ème} et 5^{ème} réseaux français (Vidéopole et Réseaux Câblés de France) pour un montant de 695 millions de \$. En avril 1999, Médiaréseaux avait déjà mis la main sur Time Warner Câble France. UPC va consacrer 700 millions de francs (106,7 millions d'euros) à

la modernisation des réseaux de Médiaréseaux. Le plan d'investissement d'UPC pour la France est compris entre 5 et 6 milliards de francs (entre 762 et 915 millions d'euros).

A l'instar de Excite@Home aux Etats-Unis, l'accès Internet par câble de UPC, Chello est déjà présent, soit directement soit en partenariat avec des câblo-opérateurs locaux, en Belgique, aux Pays-Bas, en Allemagne, en Norvège, en Suède, en Autriche et en Australie. Au 31 mars 2000, Chello totalisait 177 000 abonnés résidentiels et 4 200 entreprises dans l'ensemble de ces pays. Début 2001, Chello enregistre 15 000 abonnés Internet en France.

L'accès Internet par câble au 30/09/2001

	Nombre d'abonnés		
	Internet	TV	Téléphone
Est-Vidéocommu-nications (Haut et Bas-Rhin)	8 538	134 650	-
France Télécom Câble (Câble Wanadoo)	38 689	784 280	-
Noos (ex Lyonnaise Câble / CyberCâble) (+ NTL France racheté en novembre 2001)	85 240	913 325	2 316
NC Numéricâble	14 608	711 504	-
UPC France / Chello / Médiaréseaux	19 900	425 100	59 800
Total France au 30/9/2001	169 302	3 164 156	62 116
Total France au 30/6/2001	163 302	3 123 782	57 428
Total France au 31/3/2000	63 844	2 886 524	22 605
Total France au 1/5/99	33 789	2 320 775	
Total France au 28/2/99	20 460	2 303 569	
Total France au 31/12/98	14 150	2 212 335	

Source : IDATE d'après AFORM

OUVERTURE DU MARCHÉ DES TÉLÉCOMS AU ROYAUME-UNI

I. INTENSITÉ CONCURRENTIELLE DANS LA TÉLÉPHONIE FIXE

Le marché de la téléphonie fixe est entièrement ouvert à la concurrence tant en ce qui concerne les communications longue distance que les communications locales. Le Royaume-Uni ayant été le premier pays en Europe à libéraliser son marché, la concurrence y est plus développée que dans les autres pays, y compris sur les appels locaux, et ceci avant même l'entrée en vigueur du dégroupage de la boucle locale¹. Toutefois, la mise en place de ce dernier a donné lieu à de nombreux développements réglementaires qui ont eu pour effet de décourager beaucoup de candidats au dégroupage.

¹ On notera d'ailleurs que les autorités britanniques, soucieuses de favoriser l'investissement des opérateurs dans les réseaux de télécommunications ne se sont intéressé que tardivement au dégroupage et à la présélection.

1. Une libéralisation précoce

Au Royaume-Uni, la libéralisation a débuté très tôt, en 1981, avec le British Telecom Act qui organise la séparation de BT et du Post Office et instaurant un duopole dans le téléphone fixe (BT, Mercury) et les radiocommunications (BT Cellnet, Racal Vodafone). La privatisation de BT intervient en 1984 et coïncide avec le *Telecommunications Act* de 1984 qui crée l'autorité de régulation indépendante : l'OFTEL. La libéralisation se poursuit en 1991 avec la *Duopoly Review*, menée au terme des sept premières années de duopole, qui établit les bases d'une nouvelle réglementation permettant une entrée complète dans le marché britannique des télécommunications au travers de licences. La *Duopoly Review* autorise aussi aux câblo-opérateurs à fournir des services de télécommunications sur leurs réseaux.

La présélection du transporteur n'a été introduite par l'OFTEL qu'à la fin de l'année 2000, à la demande expresse de la Commission européenne. Elle concerne aussi bien les appels longue distance que les appels locaux. Face à l'échec des négociations entre opérateurs pour des accords d'interconnexion, l'OFTEL a fixé arbitrairement le 8 janvier 2001 les tarifs en la matière.

2. Un marché très concurrentiel

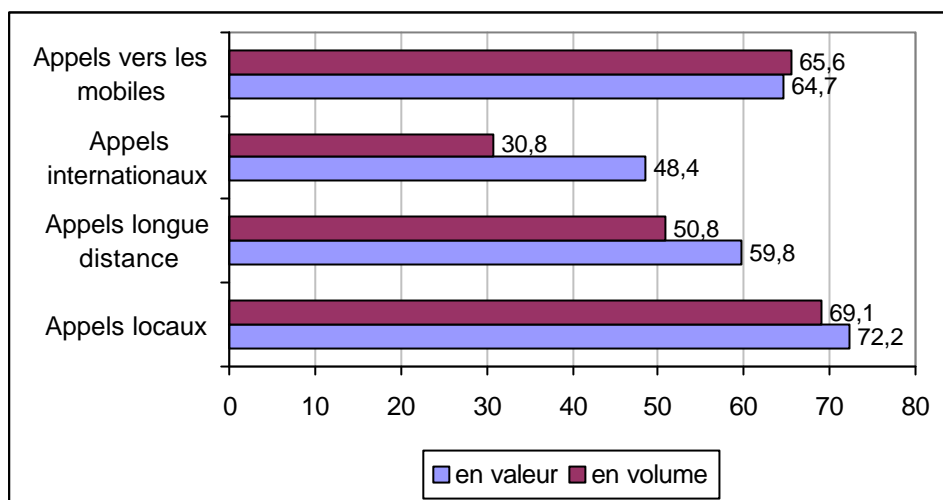
La conséquence de ce processus de libéralisation précoce est un marché actuel qui apparaît comme un des plus concurrentiels d'Europe. En effet, à fin mars 2001, BT ne détenait plus que 67.5% du marché global de la téléphonie fixe en chiffre d'affaires, n'acheminant plus que 60% du volume des communications. Le détail par segment de marché (en chiffre d'affaires) donne une part de 68.6% pour les communications locales, 58.6% pour la longue distance et 44.6% pour l'international. Globalement sur le marché des entreprises, sa part de marché est tombée en deçà de 50%, contre encore 67.1% sur le marché résidentiel. Si la concurrence s'est donc comme partout portée d'abord sur les marchés les plus profitables, le développement rapide de la câblo-téléphonie a permis aussi d'ouvrir largement le segment local, qui reste relativement épargné ailleurs en Europe. En outre, la perte de parts de marché de BT est régulière au fil des années, quel que soit le segment de marché.

Evolution des parts de marché de BT en valeur (chiffre d'affaires)

	31/12/1999	31/12/2000	31/03/2001
Téléphonie fixe (appels, abonnements, connexion)	73.9%	70.4%	67.5%
Local	76.8%	72.2%	68.6%
Longue distance	65.6%	58.9%	58.6%
International	52.4%	48.4%	44.6%
Appels vers les mobiles	67.6%	64.7%	61.7%
Téléphonie d'entreprise	56.0%	54.0%	49.5%
Téléphonie résidentielle	79.4%	71.2%	67.1%

Source : OFTEL

Parts de marché de BT en valeur et en volume pour la téléphonie fixe au 31/12/2000



Source : OFTEL

L'analyse des parts de marché de BT en volume conforte le constat précédent : si BT a mieux résisté sur le segment local (69.1% de parts de marché à la fin 2000, et 67% au 31 mars 2001), en revanche il n'achemine plus que 50.8% des appels longue distance à la fin 2000 (48% au 31/03/2001) et 30.8% des appels internationaux (28% au 31/03/2001).

Les principaux concurrents de BT sur la téléphonie fixe résidentielle sont les câblo-opérateurs NTL et Telewest, les deux acteurs majeurs du câble au Royaume-Uni depuis la cession des activités câblés résidentielles de Cable & Wireless Communications à NTL en mai 2000. Ces deux acteurs sont parvenus à accaparer 23.6% du trafic résidentiel (24% des communications locales résidentielles). Ils représentent 22.2% du chiffre d'affaires de ce segment (27.3% sur le local).

Loin derrière, on trouve Kingston Communications, avec 0.1% du chiffre d'affaires de la téléphonie résidentielle.

Distribution des parts de marché sur la téléphonie résidentielle

au 31/03/2001	en valeur	en volume
BT	73.2%	71.4%
NTL & Telewest	22.2%	23.6%
Kingston	0.1%	n.d.
Autres	4.5%	5%

Source : OFTEL

Sur le marché de la téléphonie d'entreprise, les principaux concurrents de BT sont Cable & Wireless (11.1% du trafic), suivi de NTL et Telewest (10%) et de WorldCom (5.9%).

Distribution des parts de marché sur la téléphonie professionnelle

au 31/03/2001	en valeur	en volume
BT	59.8%	46.5%
C&W	11.9%	11.1%
NTL & Telewest	6.8%	10%
WorldCom	6.0%	5.9%
Kingston	0.3%	n.d.
Autres	15.2%	26.5%

Source : OFTEL

Le segment de marché des appels internationaux est de loin le plus concurrentiel, BT ne représentant plus que 37% du chiffre d'affaires. Les principaux opérateurs alternatifs sur ce segment sont WorldCom (19.2% de part de marché en valeur), Cable & Wireless Comm. (10.4%) et Viatel (7.4%).

Distribution en valeur du marché de la téléphonie internationale

	Chiffre d'affaires (millions de £)	Part de marché (%)
BT	60.5	37%
WorldCom	31.4	19.2%
C&W Comm	16.9	10.4%
Viatel	12.0	7.4%
RSL Com	5.9	3.6%
Concert	5.7	3.5%
ACC Long Distance	5.2	3.2%
Telewest	4.8	3%
Colt	4.8	2.9%
NTL	3.4	2.1%
Autres	12.7	7.8%

Source : OFTEL

3. La difficile mise en œuvre du dégroupage

La 1^{ère} consultation sur le dégroupage de la boucle locale au Royaume-Uni a été lancée en décembre 1998 par l'OFTEL. Cette consultation a abouti en novembre 1999 à la publication d'un relevé de décision intitulé "Access to Bandwidth: Delivering Competition for the Information Age" par lequel l'OFTEL enjoint BT de mettre la boucle locale à la disposition d'autres opérateurs. Un délai de deux ans est accordé à BT pour aboutir à un dégroupage total en juillet 2001.

Cette décision a été complétée par la suite par des publications qui précisent notamment les conditions (condition 83 en août 2000) de fourniture des "Metallic Path Facilities" qui doivent permettre aux opérateurs d'utiliser des boucles locales individuelles du réseau d'accès de BT à compter du 1^{er} juillet 2001.

En résumé, le dégroupage décrit par l'OFTEL (Local Loop Unbundling) prévoit la mise à disposition du réseau local de paires de cuivre de l'opérateur historique (BT / Kingston) aux autres opérateurs alors en mesure d'"upgrader" les lignes individuelles au moyen des technologies DSL afin d'offrir des services d'accès permanents à Internet directement à leurs clients.

Quatre options de dégroupage ont été définies :

1. moyennant un espace physique colocalisé à l'intérieur du site de l'opérateur historique ;
2. moyennant la colocalisation à distance ;
3. moyennant le partage de ligne (line sharing) ;
4. au niveau du point de connexion primaire (PCP).

A l'origine, une quarantaine d'opérateurs et ISP ont manifesté leur intention de participer au processus de dégroupage conduit par l'OFTEL. La concentration des demandes de colocalisation dans les répartiteurs desservant les zones denses a nécessité l'instauration d'une méthode de priorisation dite "bow wave process" pour l'attribution de l'espace disponible.

Les opérateurs autorisés à participer au processus d'attribution de l'espace ont signé le protocole ANFA (Access Network Facilities Agreement) qui décrit les relations entre BT et les opérateurs alternatifs impliqués dans le dégroupage. Le "bow wave process" s'est déroulé en deux phases : la première phase a débuté en septembre 2000 et a concerné une sélection de

381 sites. La seconde phase, initiée en décembre 2000, a porté sur 360 sites supplémentaires. Le "bow wave process" a pris fin en mai 2001.

Les conditions financières associées à la fourniture des "Metallic Path Facilities" ont été publiées par l'OFTEL en décembre 2000. Elles établissent, pour chaque ligne transférée :

- t les frais de connexion à 88 GBP (142 €),
- t les frais annuels de location à 122 GBP (197 €).

Pour 100 paires, les frais associés au câble de raccordement interne :

- t les frais de connexion à 863 GBP (1 395 €),
- t les frais annuels de location à 21 GBP (34 €).

Les coûts liés à la colocalisation dans les immeubles des répartiteurs ne sont pas péréqués mais négociés au cas par cas. L'annonce de ces prix, qui dépendent naturellement du nombre d'opérateurs colocalisés, a fait l'objet de plaintes auprès de l'OFTEL qui a lancé une étude d'investigation sur ce sujet.

L'ISP Redstone est a priori le seul opérateur à avoir opté pour la colocalisation à distance de ses DSLAM. Selon l'opérateur, cette option permet de réaliser des économies considérables et garantit un accès libre de contraintes à ses équipements.

Les frais de colocalisation de BT s'élevaient à 255 000 GBP (363 747 €) pour chaque répartiteur, avec facturation des services de présence des ingénieurs de BT lors des visites des techniciens de l'opérateur alternatif non incluses.

Les négociations afférentes aux conditions financières associées à l'option du partage de ligne ont pris fin en octobre 2001. L'OFTEL a finalement établi à 53 GBP (86 €) la location annuelle de la ligne et à 117 GBP (189 EUR) par ligne les frais de connexion.

Statistiques à propos du processus de dégroupage au Royaume-Uni (10/2001)

Nombre total de sites MDF au R-U	Approx. 5 600
Nombre de lignes fixes au R-U	Approx. 35 000 000
Nombre de connexions ADSL	Approx. 90 000
Nombre de sites en expérimentation LLU au R-U (depuis janvier 2001)	4 Battersea, Leeds, Edimburg et Belfast
Sites (en option colocalisation physique) en cours de construction	10 achevés et 9 en construction
Nombre de sites en option de colocalisation à distance	45 construits 6 en cours de construction
Nombre d'études de colocalisation entreprises	Plus de 700 dont 360 achevées

Source : OFTEL

Fin octobre 2001, une dizaine d'opérateurs serait finalement encore impliqué de manière active dans le processus de dégroupage et leur demande de colocalisation porterait sur quelque 200 centraux contre 2 100 au lancement. Les conditions financières sur le marché, les modalités pratiques de colocalisation et les charges associées annoncées par BT expliquent pour une large part la désaffection relative que connaît actuellement le processus de dégroupage au Royaume-Uni.

A la fin octobre 2001, 45 sites sont équipés conformément à des demandes correspondant à l'option de colocalisation à distance tandis que 14 sites sont opérationnels en mode de colocalisation physique. BT a également enregistré des défections liées aux procédures de liquidation concernant certains opérateurs tels que OnCue. Ces défections ont conduit à la suspension des travaux de conception entrepris sur 57 des 63 sites concernés pour lesquels des demandes de colocalisation à distance avaient été enregistrés par BT.

L'option 3, dénommée également "Line sharing" ou encore "DSL Interconnect", devrait être disponible de manière opérationnelle début 2002.

Au mois de septembre, l'OFTEL a précisé qu'un peu plus de 100 lignes dégroupées avaient été effectivement connectées sur les 4 sites de test de Battersea, Edimbourg, Belfast et Leads, ce nombre est évalué à 150 lignes au mois d'octobre.

II. INTENSITÉ CONCURRENTIELLE DANS LES SERVICES MOBILES

1. La téléphonie cellulaire GSM et DCS

La libéralisation du secteur des mobiles au Royaume-Uni a été instaurée dès le Telecommunications Act de 1981. Les licences sont accordées par le Ministère de l'Industrie et du Commerce (DTI). Le contrôle du respect des termes de la licence est du ressort de l'OFTEL. 4 acteurs se partagent le marché de la radiotéléphonie cellulaire numérique, 2 en GSM, 2 en DCS 1800 :

- t Vodafone, service GSM lancé en octobre 1993, qui a une couverture actuelle de 95% de la population ;
- t Cellnet (détenu par BT), service GSM lancé en juillet 1994, qui couvre 98% de la population ;
- t one-2-one (entièrement détenu par Deutsche Telekom), service DCS 1800 lancé en septembre 1993 dans la région de Londres ; il couvre actuellement 98% de la population ;
- t Orange (entièrement contrôlé par France Télécom depuis l'année 2000), service DCS 1800 lancé en avril 1994, couverture de 98% de la population.

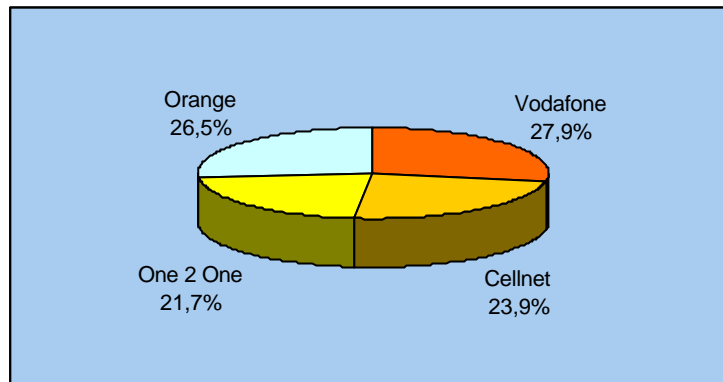
Ces quatre acteurs se partagent actuellement le marché de manière relativement équitable. Toutefois, Vodafone a toujours eu dans la téléphonie mobile une longueur d'avance sur l'opérateur historique BT Cellnet. Il arrive en tête en septembre 2001 avec près de 28% du marché en nombre d'abonnés. Il est suivi par Orange (26.5% du marché), racheté courant 2000 par l'opérateur mobile français France Telecom, qui supplante la filiale de l'opérateur historique britannique (23.9% du marché) engagée dans un plan de restructuration et de cessions ou d'externalisations lourdes. Désormais, près de la moitié d'un marché britannique encore dynamique est aux mains d'opérateurs historiques étrangers (Deutsche Telekom via one-2-one et France Telecom via Orange).

Au 31 Décembre	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Nombre d'abonnés cellulaires (x1000)	1 240	1398	2 000	3 524	5 410	6 810	8 344	13 001	23 947	40 065	45 898
Taux de pénétration	2.15%	2.42%	3.45%	6.06%	9.28%	11.66%	14.49%	22.05%	40.51%	67.3%	77.7%
Parts de marché (en nb d'abonnés)											
Vodafone	61%	57%	53.1%	46.5%	43.1%	41.1%	37.6%	37.5%	33.2%	29.1%	27.9%
Cellnet	39%	43%	45.3%	44.3%	42.5%	39.4%	35.8%	31.1%	29.0%	25.6%	23.9%
One-2-one	0%	0%	1.6%	6.4%	7.3%	8.0%	12.2%	14.8%	17.4%	20.8%	21.7%
Orange	0%	0%	0%	2.8%	7.0%	11.5%	14.4%	16.6%	20.5%	24.5%	26.5%

(*) au 30 septembre

Source : IDATE

Parts de marché des opérateurs au 30 septembre 2001 (en nombre d'abonnés)



Source : IDATE

2. L'UMTS

Au terme de l'année 2000, le marché britannique a franchi un nouveau pas dans l'ouverture du marché de la téléphonie mobile au travers de l'attribution de cinq licences UMTS en avril dans un climat euphorique. Les enchères ont en effet rapporté un total de 22,477 milliards de livres au gouvernement (38.4 milliards d'€), après 150 rounds et 9 semaines. Parmi les lauréats, on retrouve les 4 opérateurs de téléphonie cellulaire déjà en place, auxquels vient s'ajouter un nouvel entrant, le canadien TIW (Telesystem Wireless) allié à Hutchison Whampoa : La licence B (offrant la capacité la plus large) a été emportée par Vodafone pour 5.96 milliards de livres, les licences suivantes ayant été emportées par BT (4.03 milliards de £), one-2-one (4.004 milliards de £), Orange (4.095 milliards de £) et TIW/Hutchison Whampoa (4.384 milliards de £). Le cinquième opérateur a depuis accueilli dans son capital KPN et NTT DoCoMo.

Pour permettre la vente aux enchères de licences UMTS, la réglementation a été amendée par le Parlement en juin 1998 par l'introduction du Wireless Telegraphy Act.

Les licences concédées auront une durée de 20 ans. Le choix du standard sera laissé aux opérateurs.

Les sociétés retenues pourront, durant la phase de mise en place de leur réseau, signer des accords

de *roaming* avec les opérateurs cellulaires actuels pour bénéficier de leur infrastructure.

Les exigences de couverture font état de 80% de la population couverte avant fin 2007.

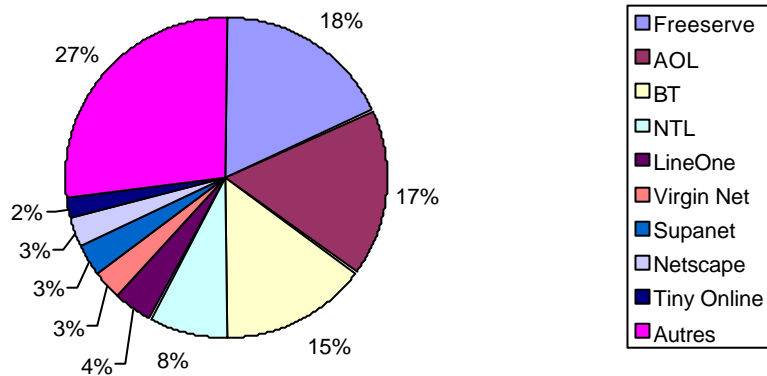
III. SITUATION CONCURRENTIELLE DANS LE DOMAINE DES DONNÉES ET DE L'INTERNET

1. Le marché de l'accès à Internet

Le marché de l'accès Internet est très compétitif au Royaume-Uni. En juin 2001, on compte près de 400 fournisseurs d'accès au Royaume-Uni dont environ 250 ISP gratuits. Parmi ces ISP, on trouve :

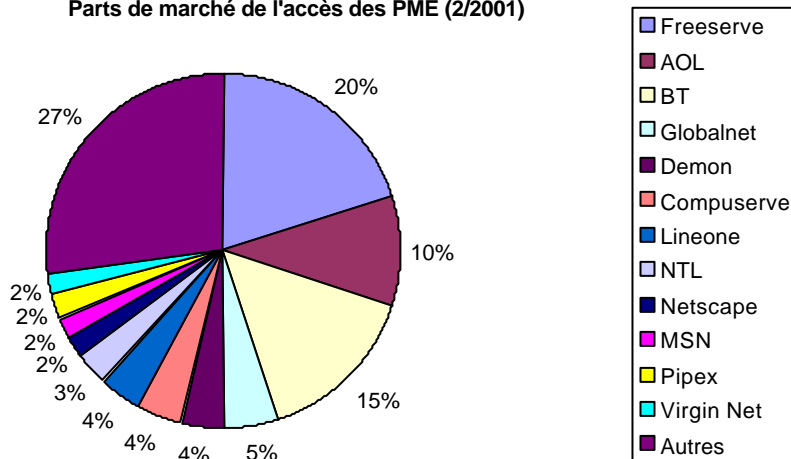
- t une trentaine de services en ligne fournissant conjointement un accès Internet ainsi qu'un contenu propriétaire payant,
- t près de 160 ISP de taille nationale avec une tarification locale en tout point du territoire,
- t près de 150 ISP de taille locale ne desservant qu'une région ou ville du Royaume-Uni,
- t une soixantaine d'ISP professionnels

Parts de marché de l'accès résidentiel en Grande-Bretagne (5/2001)



Source : IDATE

Parts de marché de l'accès des PME (2/2001)



Source : IDATE

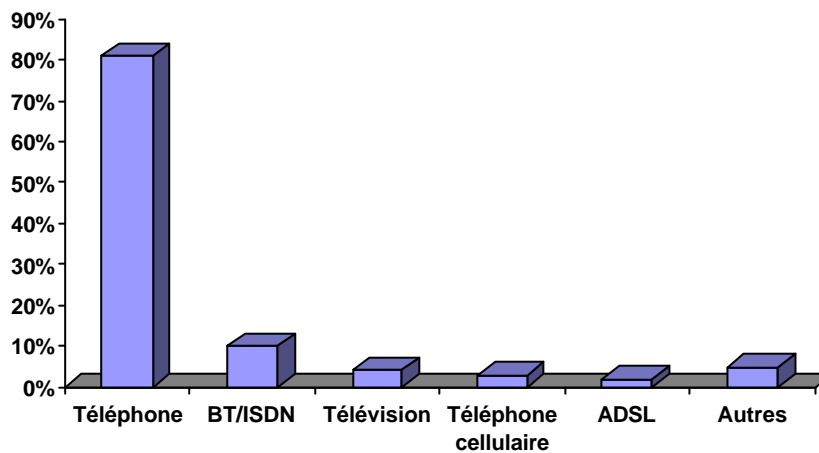
Les leaders de l'accès résidentiel sont Freeserve, AOL et BT. Depuis août 2001, l'italien Tiscali est le quatrième principal ISP du Royaume-Uni, grâce aux acquisitions de Line One (4/2001) et de Tiny Online (8/2001).

Mi-2000, le marché Internet résidentiel était donc largement dominé par les offres d'accès gratuit. C'était déjà le cas en août 1999 avec 66% du marché contrôlé par des ISP gratuits. Mi-2001, ce sont les forfaits illimités qui ont la faveur des internautes professionnels et même si les accès gratuits résistent bien sur le marché résidentiel, l'illimité a lui aussi rapidement gagné du terrain.

Sur le marché professionnel de l'accès Internet, les deux principaux acteurs sont, dans l'ordre, UUNET UK et PSINet UK. Viennent ensuite Cable & Wireless, suite au rachat d'INS, Energis, suite au rachat de Planet Online renommé depuis Energis² (Energis *Squared*), Demon, BT et Easynet Group.

Plus spécifiquement sur le marché des PME, les leaders sont Freeserve, AOL et BT, celles-ci semblant avoir un comportement plutôt comparable aux consommateurs résidentiels, notamment en ce qui concerne les forfaits (les forfaits illimités ou accès gratuits), et les modes d'accès (accès RTC encore majoritaire).

Mode d'accès des Internautes (5/2001)



Source: OFTEL

IV. SITUATION ET PERSPECTIVES DANS LE MARCHÉ DU HAUT DÉBIT

Le marché de l'accès haut débit au Royaume-Uni connaît un développement difficile marqué par les violentes polémiques suscitées par le processus de dégroupage de la boucle locale. Le conflit qui oppose BT au régulateur d'une part et aux opérateurs alternatifs et ISP d'autre part s'est cristallisé autour des tarifs de transfert de la boucle locale et de la colocalisation avant de s'envenimer sur la question du rythme de déploiement.

Ce climat délétère autour du DSL constitue en revanche une opportunité forte pour les câblo-opérateurs. NTL et Telewest ont lancé une offensive concertée pour promouvoir le déploiement de solutions d'accès concurrentes par modem câble dont le positionnement tarifaire est extrêmement attractif (inférieur de 15 GBP soit 24 EUR à l'offre DSL concurrente de BT). Les deux opérateurs recrutent un nombre substantiel de nouveaux clients et totalisent à eux deux environ 90 000 abonnés Internet haut débit. Les contraintes de disponibilité géographique de leurs offres demeurent néanmoins un handicap pour le moment.

1. Le DSL

BT a effectué ses premiers tests de la technologie ADSL en 1994-1996 à Ipswich pour de la diffusion de vidéo à la demande (VOD). En octobre 1998, BT a lancé une campagne de tests de connexions Internet via ADSL à Londres, en collaboration avec Alcatel et Fujitsu. 900 foyers ont participé aux essais bénéficiant d'une connexion Internet à 2 Mbps dans le sens descendant et 256 Kbps dans le sens montant.

Suite à cette campagne d'essai, BT a créé, en janvier 1999, une filiale nommée Broadco, chargée de la commercialisation des services ADSL dans le pays. BT a proposé ses premiers services commerciaux ADSL fin octobre 1999. BT a prévu de couvrir 70% du territoire avant fin 2001 et 75% de la population du pays pourront bénéficier de ce système en 2002, contre 33% en juin 2000. L'opérateur estime à £250 millions (410 millions de USD) les coûts de lancement de son offre ADSL. De plus, il a prévu d'investir £250 millions (410 millions de USD) dans la technologie ADSL durant les trois prochaines années. Ce programme de déploiement national de l'ADSL est le plus ambitieux d'Europe.

Plusieurs sociétés se sont manifestées afin de pouvoir bénéficier des services d'accès ADSL de BT. Parmi elles, on trouve Video Networks pour des applications de VOD¹ et Easynet ou Cerbernet pour des accès Internet via ADSL destinés aux professionnels. Au printemps 2000, 14 opérateurs se sont regroupés pour renégocier avec BT les conditions tarifaires de connexion à la boucle locale et également mener des essais de connexion ADSL. Ces opérateurs sont COLT, Cable & Wireless, Easynet, eircom, Energis, Fibernet, First Telecom, Kingston Communications, Global Crossing, WorldCom, NTL, Telewest, Telinco et Thus. En septembre 2000, la plupart des ISP majeurs du marché britannique proposent des accès ADSL : c'est le cas pour Freeserve, WorldCom, Demon et Easynet. Parmi les opérateurs DSL alternatifs, on notera la présence de Redstone, et de COLT UK. En juillet 2001, on estimait à 71 000 le nombre de connexions ADSL, dont la majorité pour BT.

Seules quelques centaines de lignes DSL auraient été attribuées à des opérateurs alternatifs parmi les quelque **80 000 connexions DSL** activées au total au mois de **septembre 2001**. L'offre BT Openworld de BT occupe de facto une position ultra dominante sur le marché des accès haut débit. Les ISP et les opérateurs alternatifs sont pour l'heure contraints de souscrire les offres de location de lignes DSL de BT Wholesale selon des conditions de fourniture dont l'équité est mise sérieusement en doute.

Lenteur d'attribution des lignes et modèle économique à faible viabilité ont asphyxié plusieurs fournisseurs alternatifs tandis que certains investisseurs se sont désengagés de projets de financement de déploiement de DSLAM sous la pression d'un climat du dégroupage trop défavorable. Pour exemples, le nouvel entrant OnCue, qui projetait de colocaliser ses équipements dans les répartiteurs de BT est en liquidation judiciaire depuis le mois de juillet 2001, tandis que Redstone qui ciblait les entreprises via le SDSL se débat actuellement pour surmonter ses problèmes d'insolvabilité.

Du reste, plusieurs acteurs nationaux importants à l'instar de l'opérateur fixe Energis, de Kingston ou de Thus ont déposé des recours auprès de l'OFTEL et menacent désormais de créer un consortium pour construire un réseau d'accès indépendant pouvant être revendu aux concurrents de BT. L'OFTEL menace désormais BT d'un système de pénalités pour non-respect des délais de livraison des lignes, de l'ordre de 10 GBP (16 EUR) par jour ouvrable et par ligne et 80 GBP (129 EUR) en cas de non-accessibilité à ses répartiteurs. Les clauses des engagements contractuels (SLA) ont fait l'objet de négociations durant l'été et devraient être définitivement fixées avant la fin du mois d'octobre.

Péripétie inattendue et quelque peu insolite qui témoigne du climat délétère du marché du haut débit au Royaume-Uni, BT a été approché pour discuter des propositions de rachat de sa boucle locale : la première offre a été réalisée par le consortium Earthlease pour un montant de 8 milliards de GBP (13 milliards d'€), la seconde plus récente émane d'un consortium dirigé par la banque allemande WestLB dont la proposition serait de 18 milliards de GBP (29 milliards d'€).

Finalement, il semble que seuls 5 ou 6 acteurs soient en mesure de mettre en œuvre une stratégie de dégroupage pérenne compte tenu du protectionnisme instigué par l'opérateur

¹ BT a prévu un tarif spécial pour les offres de VOD. Il ne ferait payer aux fournisseurs que £40 au lieu des 150 associés au débit de 2 Mb.

historique et du contexte de déprime des marchés télécoms. Le cas d'OnCue est exemplaire de la brutalité du phénomène de contraction du marché. Créé il y a 18 mois, l'opérateur DSL "pure player" britannique a été liquidé en juillet 2001. Soutenu entre autres par le fonds Soros Private Equity Partners, OnCue avait déjà investi 20 millions de GBP (32,5 millions d'EUR) sur un projet total de 230 millions sur 4 ans ; les 600 lignes DSL placées par l'opérateur auprès de sa clientèle d'entreprises ont été reprises par Iomart pour 200000 GBP (325 000 EUR). Grâce à cette acquisition, Iomart compte au 30/6/2001 2 700 lignes. Energis pour sa part a finalement annoncé en octobre, avec grand fracas, son retrait pur et simple du processus de dégroupage et vivement critiqué les solutions wholesale DSL de BT inadaptées pour un opérateur alternatif ciblant une clientèle de fournisseurs d'accès Internet.

Une fois effectivement mis en place, le dégroupage de la boucle locale devrait permettre à un nombre restreint d'opérateurs alternatifs de déployer des services d'accès aux technologies xDSL supportées par leurs propres infrastructures d'accès et de transport. Les offres commerciales disponibles proposées jusqu'à présent par des opérateurs alternatifs sont délivrées sur la base des offres wholesale de type IPSt ream ou DataStream de BT interconnectées à leur propre réseau de transport IP ou ATM. Les opérateurs ayant opté pour une solution adossée à IPStream gèrent eux-mêmes la couche IP des connexions haut débit de leurs clients finaux.

2. La Boucle Locale Radio

La réglementation

La Radiocommunication Agency qui appartient au ministère britannique du Commerce et de l'Industrie (DTI) a organisé une première vague d'allocations de licences de boucle locale radio dans la bande étroite en mars 1999. Ionica, Atlantic Telecom, Scottish Telecom, NTL/C&WC, Tele2, BT et Radiotel ont été les allocataires désignés à l'issue ce programme d'attribution qui a délivré 9 licences au total dans des bandes de fréquence variables (3,4 GHz ; 2,4 GHz ; 10 GHz ...).

La RA a lancé un nouveau programme d'attribution au moyen d'une procédure de mise aux enchères de licences de boucle locale radio dans la bande des 28 GHz au mois de novembre 2000. Cette opération s'est traduite par un échec dans la mesure où seules 16 des 42 licences proposées ont trouvé acquéreur pour un montant total de 38 millions GBP (61 millions d'€) contre près d'un milliard GBP attendu (1,61 milliard EUR). Seules les licences dans 8 des 14 régions prédéfinies ont suscité un intérêt dans les zones les plus denses telles que Londres et Manchester ou bien l'Irlande du Nord. Une enquête a été diligentée au lendemain des résultats par le ministre en charge du dossier afin de tirer les enseignements de cet insuccès et en vue de l'attribution des licences dans les spectres 3.4 GHz, 10 GHz et 40 GHz initialement prévues pour 2001.

6 acteurs ont acquis une ou plusieurs licences à l'occasion des enchères de novembre 2000 :

- Energis Local Access a obtenu 6 licences dans le Grand Londres, le Grand Manchester, les West Midlands, le Yorkshire, l'Ecosse et l'Irlande du Nord ;
- Norweb Telecom a obtenu 4 licences dans le Grand Manchester, les West Midlands, le Yorkshire et le nord de l'Angleterre ;
- Faultbasic a obtenu 3 licences dans le Grand Londres, le Grand Manchester et la province des West Midlands ;
- Broadnet UK a obtenu une licence dans le Grand Londres ;
- Chorus Communication a obtenu une licence en Irlande du Nord ;
- eircom a obtenu une licence en Irlande du Nord.

Les 36 licences invendues dans le spectre 28 GHz doivent faire l'objet de nouvelles opérations d'attribution selon des modalités qui ont été précisées en septembre 2001. Les prix de réserve fixés au départ sont demeurés inchangés. Ils s'établissent à 2 millions de GBP pour les licences dans les régions D, E, F, G, H, et I et sont moitié moins élevés (soit 1 million GBP) dans les régions J, K, L et M. La nouvelle procédure d'allocation ouverte à la mi-octobre prévoit une période de 12 mois durant laquelle les candidats pourront faire leurs propositions selon une règle

"first come, first served". En cas de candidature multiple, une procédure d'enchère est alors mise en place au cas par cas.

Le marché

En conséquence du relatif faible engouement suscité par la vente de licences de BLR, le processus de développement du marché de la boucle locale radio dans la large bande du spectre des 28GHz est encore relativement peu avancé au R-U.

Jusqu'à présent seul Norweb Telecom désormais dénommé Your Communications qui avait obtenu en novembre 2000 quatre licences (dans le Grand Manchester, les West Midlands, le Yorkshire et le nord de l'Angleterre) aurait commencé de commercialiser une première offre à Manchester. Son premier client, Manchester Royal Infirmary, a été connecté au mois de juin dernier à 2 Mbit/s pour un service packagé de téléphonie et d'Internet.

En revanche, il existe d'ores et déjà des offres commercialisées par Tele2 (mais pour des débits moyens de l'ordre de 64 kb/s) qui est titulaire d'une licence dans le spectre de fréquence 3,6-4,2 GHz depuis août 2000. Depuis septembre 1998, Tele2 UK, teste la technologie BreezeIP de l'Israélien BreezeCom sur Londres, avec pour objectif de déployer ces accès radio à Internet auprès de 60% de la population du Royaume-Uni en 2003. Tele2 dispose actuellement d'une offre opérationnelle dans 15 régions au R-U. et poursuit activement son déploiement géographique. La couverture des services est réalisée pour l'instant dans les villes suivantes : Leeds, Bradford, Sheffield, Nottingham, Leicester, Reading, Wokingham, Bracknell, Slough, Windsor, Coventry, Bristol, Bath, Birmingham et Uxbridge. La dernière ouverture commerciale a eu lieu dans le Grand Londres en octobre 2001. D'ici 2003, Tele2 prévoit de couvrir les 40 principales unités urbaines du pays. L'opérateur cible la clientèle des résidentiels, les petits professionnels ainsi que les PME. Les offres d'accès Internet sont proposés avec plusieurs options d'interface : interface USB en configuration monoposte pour les résidentiels et les petits professionnels, et des solutions d'accès via carte Ethernet, hub ou routeur pour le raccordement de LAN d'entreprises de taille plus importante.

3. Câble Modem

La réglementation

Les instances en charge de la régulation des activités câblées sont l'ITC (Independent Television Commission) pour la diffusion de programmes sur le câble, le DTI (Department of Trade and Industry) pour l'attribution des licences de câblo-téléphonie et l'OFTTEL.

Le marché du câble est organisé en 137 franchises qui constituent des zones géographiques de distribution exclusive. Ces franchises attribuées dès 1991 ont été renouvelées en 1999. Cette industrie, qui avait attiré à l'origine de nombreux acteurs, a connu un mouvement de concentration puissant. Aujourd'hui et depuis la cession des activités câblées résidentielles de Cable & Wireless, le jeu concurrentiel est essentiellement animé par 2 câblo-opérateurs majeurs qui sont NTL et Telewest.

Il existe une forme d'exception britannique dans le domaine du câble qui s'est manifestée par la mise en œuvre de plates-formes multiservices intégrant très tôt des services de téléphonie et d'accès Internet. Cette particularité est liée aux options technologiques adoptées pour le déploiement des infrastructures des câblo-opérateurs en Grande-Bretagne qui détiennent une licence d'opérateur de services basées sur des réseaux de paires de cuivre. Ces infrastructures anciennes ont fait l'objet de mises à niveau progressives, leur taux de numérisation est désormais supérieur à 90%.

Fin 1999, l'OFTTEL a lancé une consultation sur l'opportunité d'imposer aux câblo-opérateurs le principe d'**open access** qui les obligerait à ouvrir leurs réseaux locaux sur un modèle voisin de celui du dégroupage de la paire de cuivre. La consultation qui recouvrait l'ensemble des services potentiellement offerts sur le câble (TV, TV interactive, téléphonie et Internet) a abouti à la publication au second trimestre 2000 de conclusions reprises dans un document publié en avril 2001. Ce document considère que trois conditions sont nécessaires à l'imposition du principe d'open access :

- le câblo-opérateur doit détenir un pouvoir de marché significatif sur les marchés pertinents,
- les bénéfices attendus de la réglementation open access doivent justifier les coûts d'investissement dans sa mise en œuvre,
- l'obligation d'open access doit être une mesure efficace et proportionnée pour lever les obstacles à la concurrence.

Or l'analyse de l'OFTEL a conclu que les câblo-opérateurs ne possédaient pas un pouvoir de marché significatif :

- à la fois sur les services de téléphonie et Internet large bande accessibles désormais par le DSL sur une grande partie du territoire,
- ainsi que sur les services de télévision en raison de la concurrence d'opérateurs tels que BSkyB sur le satellite ou bien de TV numérique hertzienne.

L'open access est donc pour le moment jugé illégitime en regard de la position des câblo-opérateurs sur leurs marchés pertinents.

En revanche, depuis le 1^{er} janvier 2001, la condition d'exclusivité de distribution sur les franchises a disparu afin de stimuler la concurrence et de permettre aux opérateurs de proposer leurs services sur l'ensemble du pays.

Le marché

Le marché anglais du câble a connu des mouvements de concentration importants au cours de ces dernières années. NTL et Telewest dominent largement ce marché. Les deux câblo-opérateurs ont d'ailleurs lancé une initiative commune de co-marketing afin d'accélérer le décollage des services Internet haut débit. Leurs services d'accès large bande par modem câble devraient rapidement être accessibles à 9 millions de foyers britanniques et irlandais (soit 37% de la population), chiffre qui devrait être porté à 11,6 millions à l'horizon 2002. Une campagne de communication de grande envergure s'est déroulée durant l'été afin de promouvoir les avantages des technologies du modem câble pour l'accès Internet à haut débit, notamment par rapport aux offres concurrentes basées sur le DSL. Les deux câblo-opérateurs ont pris soin d'harmoniser leurs tarifs sur l'offre résidentielle commercialisée à 25 GBP (40 €) par mois soit une quinzaine de GBP (24 €) moins chère que l'offre ADSL de BT pour le grand public.

NTL a été le précurseur des accès par modem câble en Grande-Bretagne et prévoit 400.000 abonnés d'ici la fin 2002, mais n'avait que 52 000 clients à la fin du mois de juillet 2001. En juillet 1999, France Télécom a investi 5,5 milliards de USD dans le câblo-opérateur NTL, prenant ainsi une participation de 25% et devenant le premier actionnaire. Cela a également permis à NTL de reprendre les activités résidentielles du câblo-opérateur Cable & Wireless Communications (CWC) pour 8,2 milliards GBP, devenant ainsi le numéro un britannique du câble avec 2,8 millions de clients. Dernier fait en date du mois d'octobre 2001, le lancement de l'offre modem câble NTL Home à 128 Kbit/s pour moins de 15 GBP (24 €) par mois, qui illustre bien les ambitions du câble dopées par les difficultés rencontrées par les autres technologies.

Telewest, le deuxième câblo-opérateur du Royaume-Uni, a lancé son offre d'accès Internet commuté, Cable Internet, en 1996. A la fin du mois de juillet 2001, malgré une progression, le nombre d'abonnés à l'offre Internet haut débit s'élevait à 38 000.

Mi-2001, le câble représente environ plus de 3 millions de foyers abonnés aux services de télévision et plus de deux millions d'abonnés Internet et en téléphonie.