

# La lettre

de l'Autorité

## JETER LES BASES DE L'EUROPE DES TÉLÉCOMS DE DEMAIN

Gabrielle Gauthey,  
Membre  
de l'Autorité



Nous voici depuis quelques mois déjà – et probablement pour quelque temps encore – entrés dans une phase de révision du cadre réglementaire européen des télécommunications. C'est une période d'autant plus intéressante qu'elle coïncide avec la présidence française de l'Union... Autant d'occasions pour faire un bilan des forces et faiblesses du cadre actuel, et pour nous projeter dans l'avenir afin de jeter les bases de l'Europe des télécoms de demain.

Tout d'abord, force est de constater que le cadre actuel est globalement positif : en soutenant l'indépendance des régulateurs, et en les dotant des outils adéquats, il a permis, par exemple dans le haut débit, d'instaurer une concurrence qui a été un facteur d'innovation et d'investissement à la fois des nouveaux entrants, mais aussi des opérateurs historiques. Qui eût cru qu'en quelques années, il permettrait à 8 pays européens, dont le nôtre, de dépasser les USA en terme de pénétration et à la France de figurer au 2ème rang mondial en terme d'usage de la VOIP, après le Japon, en pourcentage de la population utilisatrice ? D'ailleurs, plusieurs pays hors d'Europe nous envient ce cadre équilibré et s'en inspirent.

C'est aussi l'Europe qui, sur des sujets transnationaux comme le roaming international a permis des avancées significatives. Enfin, en donnant des avis positifs sur les projets de partenariat publics-privés notifiés par les collectivités locales, c'est encore l'Europe qui a permis

●●● suite page 2

## « Paquet télécom », troisième acte

Le Parlement européen et le Conseil se sont engagés dans l'examen des propositions de la Commission européenne visant à modifier le cadre réglementaire des télécommunications. Pour le secteur, c'est le 3<sup>ème</sup> examen du « paquet télécom » en 15 ans. **Changements institutionnels, procédures d'analyse des marchés, nouveaux remèdes aux problèmes de concurrence constatés, gestion du spectre des fréquences : ce dossier spécial fait le point sur les réformes en cours.**

Paul Champsaur revient sur les points clefs du projet.

### Quel bilan faites-vous de l'Europe des télécoms ?

**Paul Champsaur :** le cadre réglementaire européen adopté en 2002 a été remarquablement bien conçu et il a bien fonctionné, comme en témoignent les résultats obtenus. La concurrence s'est beaucoup développée et a été bénéfique tant aux acteurs qu'aux consommateurs. En voici quelques exemples : en 2003, l'Europe comptait 23 millions d'abonnés haut débit ; ils sont 100 millions au 1er janvier 2008. Dans le même temps, le nombre des abonnés mobiles a crû de 370 à 495 millions ; la convergence et le haut débit mobile (la 3G représente 20% des abonnés mobiles européens) se généralisent et de nouveaux modes de communication apparaissent. Selon le 13<sup>ème</sup> rapport de la Commission européenne, rendu public le 20 mars dernier, le secteur des communications électroniques a généré en 2007 un chiffre d'affaires de 300 milliards d'€, soit 2% du PIB de l'Union. 50 milliards d'€ ont été investis dans le secteur en 2007, autant qu'aux Etats-Unis.

Tout cela est le fruit d'une concurrence dynamique et de prix en forte baisse. Pour le consommateur européen, la libéralisation des marchés des télécommunications est un vrai succès. Cela dit, chemin faisant, des problèmes sont

apparus dans l'application de ce cadre européen, notamment en matière d'harmonisation.

### Par exemple ?

Prenons l'exemple du dégroupage : aujourd'hui, le principal objectif de la régulation concurrentielle en Europe occidentale est d'assurer l'accès à l'infrastructure essentielle que constitue la boucle locale fixe. En effet, dans



beaucoup de pays, et non des moindres, il n'y a qu'un réseau de boucle locale couvrant tout le pays, et il est détenu par l'opérateur historique en situation de monopole de fait sur ce segment de marché.

●●● suite p.2

### Paquet télécom : qu'en pensent-ils ?

• Viviane Reding



• Catherine Trautmann

• Michel Boyon



• Bruno Lasserre

### Consommateurs

- Attention aux arnaques en 0 800



**ARCEP**  
www.arcep.fr

AUTORITÉ DE RÉGULATION  
des Communications électroniques  
et des Postes

... suite de l'éditorial

*d'asseoir une jurisprudence sur un modèle d'intervention innovant et dont le bilan est positif pour la couverture en haut débit de notre territoire.*

*Il nous revient aujourd'hui d'adapter ce cadre. Au-delà de l'allègement prévu de la régulation dans les domaines où l'on constate une situation de concurrence pérenne, de nouveaux développements risquent de se heurter à des « goulots d'étranglement » durables sur lesquels la régulation sectorielle doit se concentrer.*

## Quels sont-ils ?

*Tout d'abord, le très haut débit : l'arrivée de la fibre dans le réseau d'accès est structurante pour les décennies à venir ; elle est porteuse de formidables opportunités mais aussi de risque de retour au monopole, en raison du montant des investissements en jeu, notamment dans les infrastructures passives. Très vite, l'Europe a réfuté le « regulatory holiday » en vogue outre-Atlantique.*

*Forte des recommandations des régulateurs réunis au sein du GRE, en particulier de la France, qui était en avance dans la réflexion, elle envisage de doter les régulateurs de nouveaux outils à même de préserver dans ce contexte nouveau, la concurrence et l'incitation à l'investissement : accès aux fourreaux, mais aussi obligation symétrique de partage des infrastructures, notamment de la fibre, afin d'éviter la reconstitution de monopoles et même, pour les pays qui le souhaitent, séparation fonctionnelle. Il s'agit là d'un outil supplémentaire optionnel, n'ayant vocation à être employé qu'en cas de constat d'échec des outils précédemment mentionnés.*

*Le second sujet est celui de la poursuite de l'harmonisation, là où elle est nécessaire. Elle apparaît déterminante dans deux domaines : le spectre et le traitement des terminaisons d'appels mobiles. L'Europe est trop morcelée pour pouvoir faire l'économie d'une harmonisation européenne plus proactive de certaines bandes de fréquences (télévision mobile, dividende numérique...) si nous voulons qu'une industrie européenne se développe et que les mobiles puissent passer les frontières.*

... suite page 3

La concurrence ne peut fonctionner que si les concurrents peuvent accéder dans des conditions financières et opérationnelles non discriminatoires à cette boucle locale.

Or, si l'on constate une assez bonne convergence des tarifs de gros du dégroupage dans les différents pays, j'estime que les conditions opérationnelles n'ont pas convergé en Europe ; au contraire, il y a des pays qui font nettement mieux que d'autres pour assurer le développement de la concurrence, en particulier la non discrimination entre opérateurs entrants et opérateurs historiques.

Ainsi, dans certains pays, les prestations d'accès à sa boucle locale (délais, qualité de service) accordées par l'opérateur historique à ses concurrents sont franchement dégradées par rapport à celles dont il bénéficie en interne pour construire ses propres services de détail. Ainsi, implicitement, il y a plutôt divergence que convergence.

## Comment peut-on y remédier ?

C'est compliqué ! Il n'est pas aisé pour le régulateur d'y remédier autrement que par un travail technique opiniâtre basé sur un suivi régulier et



« Pour le consommateur européen, la libéralisation des marchés des télécoms est un vrai succès. »

des contacts permanents avec tous les opérateurs concernés. Pour cela, il faut développer toute une série d'instruments adéquats, des instruments d'information comptable sur les coûts, des outils de suivi de la qualité de service, c'est à dire des indicateurs de qualité sur les marchés de gros et de détail. Ils permettent de vérifier si l'on converge ou pas, si on approche de la non discrimination ou pas. Je note au passage que le vrai indicateur sur le marché du haut débit est le dégroupage total, tant en termes de nombre de lignes que de qualité de service.

En France, nous avons fait un effort important. Ce n'est pas le cas d'autres pays européens où l'on constate que les opérateurs alternatifs ne bénéficient pas de conditions opérationnelles d'accès au réseau satisfaisantes. Face à ces difficultés résultant de la difficulté de réguler l'opérateur historique verticalement intégré, il peut être tentant d'emprunter une autre voie, celle de la désintégration verticale.

## Vous faites allusion à la séparation fonctionnelle ?

Tout à fait. La séparation fonctionnelle est aux télécoms ce que l'arme de dissuasion nucléaire est à la défense. Pour que le régulateur n'ait pas à l'utiliser, sa menace doit pousser les opérateurs à des comportements vertueux.

Sur ce sujet, notre ligne est simple : s'il n'est pas question d'empêcher un pays d'adopter la séparation fonctionnelle comme remède approprié à sa situation, il n'est pas souhaitable que la Commission promeuve l'application systématique de ce remède lourd et difficilement réversible. Cette approche, retenue en Grande Bretagne avec la création d'OpenReach, entité séparée au sein de BT, pérennise l'existence d'un monopole naturel, la boucle locale, réputée alors non duplicable et donc durablement régulée. Prendre cette voie, c'est stopper l'extension de la concurrence par les infrastructures et repousser indéfiniment l'effacement complet de la régulation sectorielle au profit du droit commun de la concurrence alors que ces principes sont au cœur du cadre européen.

En outre, la capacité d'opérateurs concurrents à investir dans leur propre boucle locale leur donne une autonomie technologique maximale, source de différenciation dans les services et auprès des consommateurs, qu'ils n'auraient pas s'ils devaient recourir à une boucle locale commune, même bien régulée. Les exemples de la substitution

de la fibre au fil de cuivre, ou du raccourcissement de la boucle locale (NRA-ZO par exemple) en témoignent.

Par ailleurs, la séparation fonctionnelle est en contradiction avec l'objectif de neutralité technologique, autre pilier du cadre européen.

## Que pensez-vous de la réforme du cadre institutionnel ?

Je vous l'ai dit en préambule, le cadre actuel est bien conçu : il fonctionne selon les mêmes principes que le droit commun de la concurrence et offre une flexibilité qui permet d'accompagner l'évolution des marchés. Sa logique et ses grands principes restent d'actualité. Les évolutions à y apporter doivent donc à mon sens être modestes.

Je note en second lieu que les télécoms, comme les autres secteurs économiques, doivent s'inscrire dans le schéma de fonctionnement institutionnel de l'Europe tel qu'il existe. Ce cadre institutionnel est marqué par un certain équilibre des pouvoirs entre les Etats membres et les Institutions euro-

peennes, et se traduit notamment par une coopération constructive entre la Commission et les Etats, qu'ils soient représentés par les gouvernements, ou par les régulateurs.

Nous souhaitons que le nouveau cadre réglementaire européen des télécoms s'accommode des institutions européennes telles qu'elles sont et permette une collaboration plus dynamique entre les Etats et la Commission.

Comment ? Actuellement, cette coopération s'effectue à travers le Groupe des Régulateurs Européens (GRE), qui rassemble la Commission et les 27 régulateurs nationaux. Mais, embarrassée par la recherche du consensus, une assemblée de régulateurs indépendants ne peut guère aller au-delà de l'échange d'expériences et, au mieux, de la mise en évidence prudente des meilleures pratiques. En conséquence, pour progresser, il faut que la Commission soit impliquée et s'implique.

## Que proposez-vous exactement ?

Il faut instituer une collaboration constructive permanente entre le GRE, érigé en Comité Consultatif doté d'une nouvelle gouvernance (NDLR : un peu à la manière du Comité des autorités nationales de concurrence, cf page 9), et la Commission ; que celle-ci, après avoir pris en compte, en y participant, les travaux des groupes de travail du GRE, formule des propositions et demande formellement son avis au GRE ; que ce dernier se prononce à la majorité ; qu'enfin, les mesures adoptées dans la transparence, notamment vis à vis du Parlement européen et du Conseil, soient mises en œuvre par tous.

La Commission s'appuierait ainsi sur les compétences techniques fortes des régulateurs nationaux pour formuler des propositions et ne pourrait se lancer dans des initiatives qui n'accueilleraient pas une approbation suffisante de la part des régulateurs, donc des Etats. La Commission doit s'appuyer sur les compétences des ARN. Mais elle seule a la légitimité pour mobiliser ces compétences au service de l'Europe.

## L'EECMA, si elle est créée, n'organise-t-elle pas cette coopération ?

L'EECMA permettrait certes à la Commission de disposer de moyens accrus au niveau européen mais elle ne la forcerait plus à s'appuyer sur les compétences des régulateurs, beaucoup plus en phase avec les réalités techniques du terrain et les problèmes concrets des consommateurs.

Par ailleurs, et surtout, l'EECMA bouleverse l'équilibre des pouvoirs entre la Commission et les Etats membres puisque, par son intermédiaire, la Commission se trouve dotée de pouvoirs bien plus forts, notamment celui de veto sur les remèdes, et de modification de ces remèdes. Elle peut donc



« La séparation fonctionnelle est aux télécoms ce que l'arme de dissuasion nucléaire est à la défense.

**Pour que le régulateur n'ait pas à l'utiliser, sa menace doit pousser les opérateurs à des comportements vertueux. »**

imposer des décisions sans réellement demander l'avis des Etats, ce qui n'est ni admissible, ni cohérent avec l'équilibre institutionnel actuel. Traditionnellement, pour réaliser ce type de bouleversement dans l'équilibre des pouvoirs entre la Commission et les Etats, il faut un Traité.

Je m'interroge sur la cohérence de la Commission en la matière : ainsi, à propos de la demande de certains Etats de créer un « super-régulateur » des marchés financiers, Manuel Barroso, président de la Commission européenne, leur a répondu, dans le cadre d'une interview au Financial Times : « *We certainly have no intention at all of having some kind of European super-regulator. But we want increased transparency and more cooperation among regulators* ».

## Tout le monde s'accorde à dire qu'il y a un besoin accru d'harmonisation en Europe.

### D'où vient le déficit actuel ?

Du fait de sa flexibilité et de son articulation avec le droit commun de la concurrence, le cadre de 2002 réclamait de la part des autorités de régulation nationales (ARN) un effort important de mise à niveau et de redéploiement (plus d'analyses technologiques et économiques pour justifier les décisions envisagées, plus de transparence). Dans l'ensemble, les ARN ont réussi et la qualité de leur expertise est dorénavant un atout pour le secteur.

Par contre, la Commission n'a pas, de son côté, réalisé un effort similaire, en partie parce qu'elle a consacré beaucoup de moyens au contrôle essentiellement juridique des décisions proposées par les ARN. De ce fait, les services de la Commission manquent d'expertise et de moyens dans plusieurs domaines, notamment en matière de spectre.

... suite de l'éditorial

Par ailleurs, il existe encore une trop grande disparité dans les méthodes de calcul du coût des terminaisons d'appels, à la fois entre les pays, mais aussi entre les opérateurs fixes et mobiles, ce qui induit d'importantes distorsions de concurrence. C'est bien à l'Europe qu'il revient de fixer les lignes d'une nouvelle direction dans ce domaine.

Enfin, le troisième sujet est celui de la convergence tant annoncée entre les contenus et les réseaux qui suppose des avancées dans deux domaines : l'évolution des conditions d'accès aux contenus d'une part et une plus grande harmonisation des conditions de gestion du spectre entre les secteurs des télécoms et de l'audiovisuel, tenant compte notamment de la numérisation des contenus. Là encore, sans aller jusqu'à adopter l'extrême flexibilité qui apparaît comme la cible fixée par la Commission dans ses propositions, c'est bien l'Europe qui devrait nous permettre d'avancer.

Il est normal que, comme à chaque révision, se pose la question de l'équilibre des pouvoirs entre Etats membres, régulateurs nationaux et la Commission pour concilier meilleure prise en compte des réalités locales et plus grande efficacité.

Le groupe des régulateurs européens est une instance essentielle où se forge une culture commune de la régulation, où s'élaborent des outils de comparaison de l'efficacité des politiques de ses différents membres, mais aussi où se pensent les évolutions de la régulation.

Ce réseau informel doit évoluer vers une entité reconnue en droit européen, responsable devant les institutions européennes et doté d'une gouvernance effective. Ce n'est qu'à cette condition qu'il deviendra un partenaire efficace de la Commission et qu'il l'assistera dans les initiatives d'harmonisation qu'elle seule doit et a le pouvoir de mener.

Ne nous leurrons pas, nous sommes à un moment essentiel où il est de notre devoir de collectivement anticiper, participer au débat qui s'ouvre, proposer, afin de construire ensemble les grandes lignes du cadre européen et français de demain au profit du consommateur, de l'innovation et de l'investissement dans les communications électroniques.

Gabrielle Gauthey

... suite p.4

Et cela s'est traduit soit par un manque d'harmonisation, soit par des interventions trop tardives et donc excessives quand les problèmes devenaient criants (par exemple le règlement européen sur l'itinérance internationale ou *roaming* qui va jusqu'à déterminer les prix de détail) alors que des actions plus précoces, plus modestes et respectueuses de la logique fondamentale du cadre auraient été suffisantes.



« Il me semble normal que les fournisseurs de services audiovisuels **contribuent au financement du très haut débit.** »

**Vous considérez donc que la Commission n'aurait pas dû fixer arbitrairement les tarifs de détail du roaming ?**

Le cadre actuel est difficilement intelligible par le grand public car il repose sur des principes relativement abstraits et parce que sa mise en œuvre est inévitablement complexe. Par exemple, le fait que la régulation se concentre sur les marchés de gros et plus particulièrement sur les goulots d'étranglement alors que les marchés et les prix de détail sont peu ou pas régulés, ne se justifie pas de manière simple.

Aussi quand un problème est reconnu par le grand public sur un marché de détail, par exemple les tarifs d'itinérance internationale (ou les tarifs des appels surtaxés), il est tentant de court-circuiter la démarche normale du régulateur consistant à examiner et éventuellement influencer les marchés de gros sous jacents avant toute intervention sur les marchés de détail. Pourtant, cette démarche est la seule qui réconcilie les intérêts de long terme des consommateurs, du secteur et de l'économie européenne. Il n'y a donc pas d'alternative à ce que les régulateurs et les institutions concernées expliquent patiemment leur action et développent leurs relations avec les associations d'usagers.

Les opérateurs ont aussi un rôle à jouer dans cet effort d'explication. Cela signifie qu'ils doivent accepter de bonne grâce la perspective d'une concurrence saine plutôt que de défendre trop longtemps des rentes susceptibles d'entraîner en réaction une régulation excessive et dommageable à tous.

**Vous avez mentionné le spectre hertzien : estimez-vous que le nouveau cadre institutionnel proposé par la Commission est satisfaisant ?**

En matière de fréquences, les décisions de répar-

tition entre grands usages (sécurité, audiovisuel, télécommunications, ...), ainsi que les modalités financières d'allocation relèvent des Etats nationaux. Les règles que la Commission veut généraliser – neutralité des services, allocation par pur mécanisme de marché en matière d'attribution du spectre – sont louables dans l'absolu, mais ne sont pas adaptées, car l'Europe n'a pas une structure fédérale. La Commission ne peut donc pas adopter des principes et des méthodes dont les bienfaits supposent qu'ils soient mis en œuvre au niveau fédéral, alors qu'en Europe ils le seraient au niveau des Etats avec le risque d'une fragmentation du marché européen.

Les Etats savent bien qu'une harmonisation européenne prospective est une condition nécessaire pour que se développent un grand marché intérieur d'équipements et une forte industrie européenne. Il n'y a donc pas d'alter-

native à une harmonisation européenne dans le cadre de l'équilibre actuel des pouvoirs. Et jusqu'ici, dans ce domaine, la Commission n'a pas suffisamment anticipé. Elle n'a pas mis assez tôt sur la table des propositions d'harmonisation sur lesquelles les Etats auraient pu prendre position ; elle n'a même pas aidé les Etats à faire des choix corrects chez eux.

La Commission doit maintenant se doter, si possible en interne, d'une compétence technico-économique suffisante pour pouvoir proposer aux Etats une politique d'harmonisation active dont le premier bénéficiaire serait de les éclairer sur les choix délicats concernant l'affectation du spectre hertzien à différents usages.

**Vous pensez au dividende numérique ?**

Oui, il s'agit bien d'une mesure d'harmonisation de l'usage du spectre sur le territoire de l'Union Européenne effectivement nécessaire pour qu'un pays européen puisse développer sur les parties les moins denses de son territoire des services mobiles à très haut débit (une à plusieurs dizaines de Mbit/s) sans que ceux-ci soient brouillés par les émetteurs audiovisuels hertziens à forte puissance des pays voisins.

Cette mesure d'harmonisation est également une condition pour que l'industrie européenne se lance dès aujourd'hui dans la mise au point des équipements qui pourraient alors être disponibles au début de la prochaine décennie, c'est à dire dès que seraient libérées, par l'extinction de la diffusion hertzienne analogique, les fréquences adéquates. Pourtant, l'Europe est allée en ordre dispersé à la Conférence Mondiale des Radio-communications de Genève. On peut même dire que la Commission est arrivée après la bataille.

**D'autres questions nouvelles méritent-elles l'attention ?**

La convergence fixe-mobile tout d'abord, qui soulève aujourd'hui de nouvelles questions de concurrence. Le cadre actuel a installé une paroi quasiment étanche entre réseaux fixes et réseaux mobiles. Cette approche s'expliquait par les situations respectives des réseaux fixes, stables, et des réseaux mobiles, en plein développement. Elle n'est plus justifiée aujourd'hui et les conditions de concurrence entre réseaux fixes et mobiles sont déséquilibrées au bénéfice des seconds. Ainsi, le tarif régulé de terminaison d'un appel fixe vers mobile est infiniment plus cher que le tarif réciproque... Cela n'est aujourd'hui plus justifié.

De même, un opérateur de réseau mobile peut aujourd'hui investir dans la construction d'un réseau haut débit fixe complémentaire de son réseau mobile de façon à offrir des services convergents fixe-mobile. Par contre, un opérateur fixe peut difficilement s'engager dans la voie réciproque du fait de la rareté des fréquences et des contraintes restrictives imposées par les opérateurs mobiles aux accords de MVNO. Un rééquilibrage harmonisé doit avoir lieu afin que les opérateurs, partout en Europe, puissent faire des offres de convergence fixe- mobile dignes de ce nom.

**Pour terminer, le nouveau cadre européen aborde, pour la première fois, les questions de l'accès aux contenus. Quelle est la problématique ?**

Si nous voulons que le très haut débit se développe, il faudra des services de qualité. Or, aujourd'hui, il existe, pour les opérateurs télécoms qui vont investir dans la fibre optique, un vrai problème d'accès aux contenus. Le développement du très haut débit suppose en effet que les opérateurs aient un accès raisonnable aux contenus audiovisuels, et qu'un partage équitable de la valeur puisse être mis en place.

Cette question n'est d'ailleurs qu'un élément de la problématique contenant/contenus. Il est difficile d'imaginer qu'il puisse y avoir beaucoup d'investissements dans les nouveaux réseaux pour accroître les débits (c'est-à-dire pour faire passer des contenus audiovisuels, ou d'autres contenus) si les opérateurs de réseaux ne récupèrent pas un peu d'argent au passage. Le problème de l'accès aux contenus des réseaux télécom et les questions de neutralité du net doivent clairement être posées.

Je ne suis pas partisan de la neutralité pure et dure ; il me semble normal que les services qui tirent effectivement parti des infrastructures, qui utilisent la bande passante, comme les fournisseurs de services audiovisuels, contribuent au financement des réseaux, c'est à dire à l'investissement réalisé par les opérateurs pour augmenter la bande passante et garantir la qualité de service. ■

# Viviane Reding : « une concurrence encore trop limitée »

par **Viviane REDING**, membre de la Commission européenne en charge de la Société de l'information et des Médias

L'accès à Internet, la téléphonie fixe et mobile, et la radiotélédiffusion sont des services de communication utilisés au quotidien par des centaines de millions d'Européens à partir d'une grande variété de plateformes électroniques. Il paraît difficile de se souvenir qu'il y a à peine plus de 10 ans de cela, les services de télécom étaient encore soumis au contrôle de monopoles nationaux qui en restreignaient l'usage par des coûts plus élevés, un faible degré d'innovation et une moindre qualité de service. L'obtention d'un raccordement au réseau était souvent une procédure complexe qui pouvait durer des semaines, parfois des mois, et le prix d'un appel international était hors de proportion par rapport à son coût.

Si l'existence de ces nouveaux services doit beaucoup au progrès technique, leur mise à disposition aux conditions de marché que nous connaissons aujourd'hui n'a pu en revanche devenir une réalité que grâce à la politique de libéralisation des services de télécom de l'Union européenne (UE). Les bases de cette politique ont été jetées en 1988 et la première étape en a été achevée il y a dix ans avec le premier cadre réglementaire de 1998. Sous l'impulsion politique de l'UE, les différents marchés de télécom se sont progressivement ouverts à la concurrence. Cette ouverture, accompagnée par une réglementation définie au niveau européen, a attiré investisseurs et nouveaux opérateurs, ce qui a contribué au développement de nouvelles infrastructures de communications électroniques partout en Europe.

## Lutter contre les goulots d'étranglement

Le prix des communications a fortement baissé depuis l'ouverture à la concurrence, avec un recul, à prix constant, de 20,6% du prix moyen (UE25) d'un appel national (combinant local, national et appels vers mobiles) sur la période 2000-2007 et une baisse de 71% du prix moyen d'un appel international sur la même période.

Mais l'environnement de marché qui présidait lors de la libéralisation initiale du secteur a changé, sous l'effet du progrès technologique et des déplacements opérés dans la chaîne de valeur ajoutée. L'accès, et en particulier les derniers mètres qui relient les utilisateurs finaux aux réseaux haut débit, a pris une importance stratégique. Si la concurrence dans le marché du haut

débit a bien progressé en Europe – en particulier grâce au dégroupage de la boucle locale – avec une part de marché des nouveaux entrants qui s'élève en moyenne à 44,3% (en France 51,6%), seulement 13,8% des lignes d'accès direct aux réseaux de télécom publiques sont contrôlées par ces mêmes nouveaux entrants, que ce soit au moyen de leurs propres infrastructures de câble, de fibre, sans fil ou en accès dégroupé (en France 10,3%). Il résulte de ce goulot d'étranglement une concurrence limitée, des services aux tarifs encore trop élevés, de qualité insuffisante et à l'innovation trop contenue, ce qui a pour effet de restreindre la contribution de ce secteur à la croissance et à la compétitivité de l'économie en Europe.

Par ailleurs, je constate également un déficit de marché intérieur des télécom de l'UE. La mise en œuvre de la réglementation de l'UE s'est opérée, en raison des compromis politiques de l'époque, dans des cadres nationaux très cloisonnés, ce qui a freiné le développement du marché intérieur et contraint l'essor des services paneuropéens. Ceci n'est pas acceptable pour une activité de services qui contribue à l'intégration des activités économiques dans un espace européen de libre circulation des travailleurs, des produits et services et des capitaux soutenu par une monnaie unique.

## Réformer pour une meilleure coordination de la réglementation dans le marché intérieur

C'est dans ce contexte que la Commission européenne a proposé, le 13 novembre 2007, une réforme fondamentale de la réglementation des communications électroniques. Celle-ci mettra à la disposition des autorités réglementaires nationales (ARNs) des remèdes d'une efficacité supérieure, garantira une protection plus élevée des consommateurs et permettra une meilleure coordination de la réglementation dans le marché intérieur.

Afin de lutter contre la persistance des goulots d'étranglement, en particulier dans les marchés liés à l'accès, la Commission propose de permettre aux ARNs d'imposer exceptionnellement une séparation fonctionnelle des activités de gestion et d'exploitation des infrastructures d'accès. Ce nouveau remède a déjà été mis en œuvre au Royaume-Uni, et je trouve remarquable que la Suède, qui est pourtant un des leaders des communications électroniques en Europe avec un taux de pénétration du haut

débit de 31,2 accès pour 100 habitants, se prépare aussi à sa mise en œuvre.

L'existence de règles communes permettra une mise en œuvre plus harmonisée et plus efficace de ce nouveau remède en Europe.



## Renforcer la protection des consommateurs

La réforme proposée par la Commission vise aussi à renforcer la protection des consommateurs et le droit des utilisateurs. Au moment où les offres de services groupés se multiplient en Europe, avec 29% des consommateurs de l'UE qui sont abonnés à ce type d'offres, et 35% en France, il devient nécessaire de renforcer la transparence sur les prix, mais aussi de pouvoir changer plus facilement de fournisseur de services. Le Commission propose que la procédure de changement d'opérateur et de réactivation de service ne dépasse pas 24 heures.

Le dernier grand volet de la réforme proposée par la Commission concerne le marché unique des communications électroniques en Europe. Les compétences des régulateurs nationaux doivent pouvoir dépasser les frontières nationales lorsque cela est dans l'intérêt du marché intérieur. Les consommateurs et les entreprises doivent pouvoir bénéficier de services de communications comparables où qu'ils se situent en Europe, en particulier lorsque ces services sont fournis dans différents pays par les mêmes opérateurs - plus de 40% du chiffre d'affaires des opérateurs historiques est réalisé à l'international. La Commission propose donc d'instituer la création d'une Autorité européenne indépendante qui s'appuiera sur l'expérience conjuguée des ARNs et perfectionnera les mécanismes de coordination existants.

Je suis convaincue que les propositions de la Commission européenne sont de nature à intéresser un grand pays comme la France, qui de par son histoire et sa position géographique pourra, grâce à cette réforme, tirer le meilleur du marché intérieur dans l'intérêt de ses citoyens et de ses entreprises. ■

# « Paquet télécom » : les

La Commission européenne a publié le 13 novembre 2007 ses propositions officielles de révision des directives télécom entrée en vigueur du nouveau cadre au 1er janvier 2010. Revue des principales modifications proposées.

Les propositions de la Commission sont rassemblées au sein de trois documents : un nouveau règlement établissant une autorité européenne du marché des communications électroniques (EECMA) et deux propositions de directives modifiant, d'une part, les directives « cadre », « autorisation » et « accès », et, d'autre part, les directives « service universel et droit des utilisateurs de réseaux de communications électroniques » et « données personnelles et protection de la vie privée ». Ces propositions seront examinées par le Conseil de l'Union européenne et par le Parlement européen au cours de l'année 2008, en vue d'une adoption début 2009. Ensuite, chaque Etat-membre le transposera en droit national.

Contrairement à la précédente révision du cadre réglementaire (2002), aucune des phases de consultations menées par la Commission n'a laissé présager d'un changement majeur. En effet, la Commission a toujours affirmé que le cadre actuel était satisfaisant et qu'il ne nécessiterait que des adaptations mineures ainsi qu'un renforcement de sa politique sur le spectre. Et pourtant, un certain nombre des propositions présentées le 13 novembre dernier pourraient substantiellement modifier le paysage réglementaire européen, notamment en ce qui concerne l'équilibre institutionnel, les analyses de marché et la gestion des fréquences.

## D'importants changements institutionnels, dont la création de l'EECMA

La Commission propose de renforcer l'indépendance des autorités de régulation nationales (ARN). Par ailleurs, ce sont les ARN, désormais strictement définies, qui doivent réguler tous les domaines visés par les directives, telles que la sécurité et l'intégrité des réseaux, la protection des consommateurs<sup>(1)</sup>,...

Le changement institutionnel majeur concerne la proposition de modification de l'équilibre des pouvoirs entre la Commission et les régulateurs nationaux. Ainsi, la Commission serait dotée de pouvoirs élargis sur les analyses de marché des ARN et la gestion des fréquences. En matière d'analyse de marché, la Commission détiendrait par exemple un pouvoir de veto sur

les « remèdes » imposés aux opérateurs puissants (et non plus seulement sur la définition des marchés et la désignation des opérateurs puissants, comme actuellement) ainsi qu'un pouvoir de modification de ces remèdes. Concernant les fréquences, ses pouvoirs viseraient notamment à imposer une harmonisation de la gestion des fréquences dans les différents pays européens.

Pour ce faire, la Commission propose de créer, en utilisant l'outil du règlement, un « régulateur européen », l'Autorité Européenne du Marché des Communications Electroniques (EECMA), qui aurait pour principale fonction de l'assister, en instruisant des dossiers en matière d'analyse de marché, ainsi que sur les questions de spectre, de numérotation, et de sécurité des réseaux. L'Agence Européenne chargée de la Sécurité des Réseaux et de l'Information (ENISA) serait incorporée à l'EECMA.

Composée de 134 personnes (y compris le personnel de l'ENISA) et dotée d'un budget prévisionnel de 28 millions d'euros par an dès la troisième année (10 millions d'euros pour la première année), l'EECMA remplacerait toute coopération entre les ARN, et entre les ARN et la Commission, aujourd'hui principalement effectuée au sein du Groupe des Régulateurs Européens (GRE). En termes d'organisation, l'EECMA comprendrait un conseil d'administration (6 représentants de la Commission et 6 représentants des Etats membres), un conseil des régulateurs, un directeur, un responsable de la sécurité des réseaux, un groupe permanent des parties prenantes et une commission de recours.

## Analyse des marchés : un rôle important donné à l'EECMA et des délais serrés

La Commission modifie la procédure d'analyse des marchés (articles 7 et 16 de la directive « cadre ») pour confier un rôle important à l'EECMA, tantôt en lieu et place des ARN, tantôt de la Commission.

La première phase de la procédure (qui consiste pour l'ARN à préparer un projet de mesures et à le notifier à la Commission et aux autres ARN) reste inchangée, hormis la notification en parallèle à l'EECMA et son intervention éventuelle. La Commission dispose toujours d'un mois pour analyser le dossier et faire part, le cas échéant, de « doutes sérieux », puis de deux mois pour demander le retrait ou la modification du projet. Le droit de veto applicable dans le cadre actuel à la définition des marchés pertinents et à la désignation des opérateurs puissants, devrait également porter sur les remèdes.

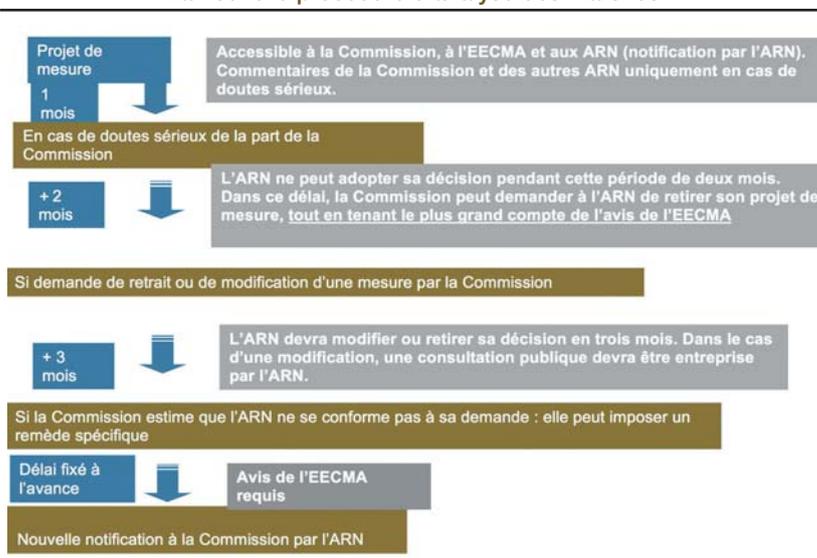
En cas de veto, la Commission prévoit un délai maximum de trois mois pour que l'ARN retire ou modifie son analyse de marché, ce qui impose formellement un réexamen effectif du marché et la définition de nouvelles mesures de manière transparente, donc des délais incompressibles de consultation du secteur et de l'autorité nationale de concurrence.

Au terme des trois mois, ou si la nouvelle analyse n'est pas jugée satisfaisante, la Commission peut imposer à l'ARN un remède spécifique, en demandant l'avis de l'EECMA. De même, en cas de carence d'une ARN, la Commission peut demander à l'EECMA de préparer un projet d'analyse du marché concerné et imposer ainsi à l'ARN de désigner un ou

plusieurs opérateurs puissants et de leur imposer des obligations. Ce projet de mesure devra être soumis à consultation publique.

La Commission prévoit enfin une durée maximale de validité des analyses de marché fixée à deux ans, à compter de la notification du projet d'analyse (contre trois ans aujourd'hui à compter de leur adoption définitive, ce qui à le mérite d'assurer de la visibilité aux acteurs et de

### La nouvelle procédure d'analyse des marchés



# grands axes de la réforme

, plus communément appelées « paquet télécom ». **Objectif : ficeler l'adoption de ce paquet début 2009 pour une**

préservent la sécurité juridique des décisions prises.)

Par ailleurs, l'EECMA conduirait, à la demande de la Commission, les analyses de marchés transnationaux et donnerait un avis sur l'imposition, le maintien, la modification ou le retrait d'obligations. Suite à cet avis, la Commission prendrait alors la décision de désigner un ou plusieurs opérateurs puissants et de leur imposer des obligations. Dans le cadre actuel, ce sont les ARN qui sont en charge de l'analyse des marchés transnationaux, définis par la Commission<sup>(2)</sup>.

## De nouveaux remèdes aux problèmes de concurrence

Les dispositions visant à remédier aux problèmes concurrentiels sur un marché sont décrites dans la directive accès. Les deux nouveautés principales identifiées dans cette directive concernent la séparation fonctionnelle (article 13) et la régulation des infrastructures passives (article 12).

La Commission propose de mettre à la disposition des ARN un nouvel outil réglementaire : le pouvoir d'imposer une séparation fonctionnelle aux entreprises verticalement intégrées afin de placer les activités relatives à l'accès de gros au réseau dans une « entité » indépendante (*business unit*). Cette *business unit* devra offrir ses produits et services d'accès de gros à tous ses « clients », concurrents mais aussi unités ou filiales de sa propre entreprise, dans les mêmes conditions de prix, de services ou de processus opérationnels.

Dans le cas où une ARN souhaiterait imposer une obligation de séparation fonctionnelle, une demande circonstanciée et détaillée devra être soumise à la Commission, qui décidera de permettre ou non cette mesure. Si la demande est acceptée, l'ARN devra analyser de façon coordonnée les différents marchés liés au réseau d'accès.

Par ailleurs, la directive ouvre la possibilité de reconnaître la séparation volontaire d'un opérateur puissant qui, le cas échéant, doit prévenir l'ARN. Dans ce cas, l'ARN peut imposer les obligations relatives à l'accès à l'« entité » séparée.

En revanche, malgré la demande du GRE, la proposition ne prévoit pas d'étoffer l'article 10 de la directive accès sur la non-discrimination. En effet, le GRE estime que les conditions détaillées dans l'article 13 sur la séparation fonctionnelle pour assurer la fourniture d'un accès équivalent par la *business unit* séparée peuvent être imposées à un opérateur sans pour autant

recourir à un outil réglementaire aussi intrusif que la séparation fonctionnelle, remède à utiliser uniquement en ultime recours en cas de distorsion persistante de concurrence.

Enfin, l'ARN devient compétente pour imposer une obligation de partage des infrastructures passives (telles que fourreaux, pylônes, antennes, etc.) à tous les détenteurs de ces infrastructures, dans des conditions transparentes, objectives et proportionnées. Dans les Etats membres, les autorités publiques compétentes (collectivités locales) peuvent également imposer un partage de ressources ou de biens fonciers afin de protéger l'environnement, la santé ou la sécurité publique.

## Un renforcement de la protection des consommateurs

Dans son projet de modification de la directive « service universel », la Commission prévoit un renforcement des pouvoirs des ARN en faveur de la protection des consommateurs. Elle introduit par exemple de nouvelles dispositions visant à une meilleure information contractuelle, en particulier sur les appels d'urgence et l'accès au contenu. Elle cherche aussi à améliorer la lisibilité tarifaire de même que la capacité des consommateurs à choisir les offres ou à changer d'opérateur. L'article 30 de la directive « service universel » prévoit ainsi un délai de portage du numéro d'un jour ouvrable maximum. La Commission y envisage par ailleurs la possibilité d'étendre ultérieurement la portabilité entre réseaux fixes et mobiles.

Des mesures sont également prévues pour favoriser l'accès des handicapés aux offres relevant du service universel. Par ailleurs, des tarifs spéciaux sont prévus pour les personnes à faibles revenus et ayant des besoins sociaux spécifiques. Enfin, la Commission prévoit de favoriser l'accès des consommateurs à tous les contenus légaux et d'élargir à cet effet les objectifs de la régulation et le champ d'application des règlements de différends.

## Plus de flexibilité dans la gestion du spectre

Les propositions de la Commission sur le spectre radioélectrique visent notamment à assurer une plus grande flexibilité de gestion du spectre et à faciliter son accessibilité. Parmi ses propositions, la mise en œuvre généralisée et harmonisée du régime du « sans licence » est une nouveauté majeure. L'autorisation générale deviendrait le régime par défaut de gestion des fréquences. Le recours à des licences indivi-

duelles serait alors l'exception, à justifier par de sérieux risques de brouillages préjudiciables ou la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

La Commission propose également de rendre obligatoire la « neutralité technologique » déjà présente à l'article 8 de la directive « cadre » en vigueur. La neutralité technologique devient donc une règle générale par défaut qui s'impose à tous les Etats-membres pour la gestion des fréquences. Des exceptions, encadrées par les textes, sont néanmoins prévues et pourront être harmonisées par la Commission.

La Commission suggère ensuite, comme elle l'a annoncé dès 2005 (par le truchement d'une série de communications et le début des travaux sur les WAPECS<sup>(3)</sup>), une règle supplémentaire de gestion des fréquences : il s'agit de la « neutralité à l'égard des services », généralisée et obligatoire, ce qui est une réelle nouveauté réglementaire.

Cette règle, introduite uniquement à l'article 9 de la directive « cadre », ne concerne que les réseaux et services de communications sans fil. A cet égard, les objectifs visés n'apparaissent pas clairement : visent-ils la neutralité à l'égard des services au sens des flux de voix ou de données, ou bien au sens de l'Union Internationale des Télécommunications où ces services correspondent à des catégories de réseaux de radiocommunications tels que le satellite, les faisceaux hertziens, les réseaux mobiles, les réseaux TV, etc ?

Enfin, la Commission désire renforcer et harmoniser la mise en œuvre des marchés secondaires en Europe en rendant obligatoire sa mise en œuvre dans certaines bandes de fréquences harmonisées au niveau communautaire. Le marché secondaire est facultatif dans les directives actuelles. ■

*Pour davantage de détails, voir le site Internet de la Commission européenne :*  
[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/mltomorrow/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/mltomorrow/index_en.htm)

<sup>(1)</sup> Aujourd'hui, en France par exemple, la sécurité des réseaux relève du champ de compétence du Haut Fonctionnaire de Défense, dont le statut ne correspond pas à celui défini par la Commission pour les ARN.

<sup>(2)</sup> Il est à noter qu'aucun marché transnational n'a été, à ce jour, identifié par la Commission et que cette procédure n'a donc jamais été mise en œuvre.

<sup>(3)</sup> Les WAPECS forment un cadre pour la fourniture de services de communications électroniques dans un ensemble de bandes de fréquence qui seront identifiées et adoptées par les Etats membres de l'Union et dans lesquelles on peut offrir une gamme de réseaux et de services sur une base technologique et de services neutre, à la condition d'éviter les interférences et que les conditions d'autorisation ne faussent pas la concurrence et permettent de répondre à des objectifs d'intérêt général reconnus.

# Catherine Trautmann : « évolution ou révolution ? »

C'est seulement en cette fin de législature que le Parlement européen se voit saisi de l'examen du nouveau paquet réglementaire. Il a vivement regretté cet examen forcément accéléré si l'on veut atteindre un résultat, avec des enjeux particulièrement lourds. **Pour les parlementaires concernés, c'est l'occasion de se placer au centre du jeu institutionnel. Mais c'est aussi et surtout une immense responsabilité.**



par Catherine Trautmann, députée européenne, ancienne ministre, rapporteure sur la révision des directives "cadre", "accès" et "autorisation" du paquet télécom

**L**e cadre réglementaire en vigueur, s'il a été globalement satisfaisant et a utilement permis d'accroître la concurrence, ne fournit plus aujourd'hui ni visibilité économique suffisante aux acteurs industriels, ni les outils adéquats aux régulateurs.

Dans la révision qu'elle propose, la Commission semble trop se borner à considérer la concurrence comme une fin en soi.

Certes la perspective de son achèvement est à prendre en compte. Mais l'Union est confrontée à un autre défi économique et politique : l'Europe élargie a besoin d'investissements pour combler son fossé numérique, et, pour ce faire, la compétition est un outil qui peut et doit être aménagé.

Fibre, dividende numérique, marché intérieur, voilà qui ramène aux champs plus larges que sont la régulation économique, la gestion du spectre radioélectrique et la mise en œuvre institutionnelle de ces politiques.

Sur la régulation économique tout d'abord : c'est la séparation fonctionnelle qui a fait le plus largement l'objet de commentaires, positifs ou négatifs. Pour optionnelle qu'elle soit dans la directive, on croit comprendre qu'elle est la solution favorite de la Commission. Ce qui incite à le penser, c'est l'extension du veto sur les remèdes. Ce principe même de veto me pose problème et j'y vois un mode de sanction alors que précisément le rôle de la Commission doit être de contribuer à la recherche de solutions. Peut-être faut-il alors envisager une sorte de double-cadenas (par exemple décision de la Commission mais avec avis conforme de la nouvelle instance européenne des régulateurs) pour garantir le statut de "dernier recours"...

Plus largement en fait, c'est bien la question

des remèdes dans leur ensemble, qui est posée. En effet, une plus grande souplesse pourrait être trouvée dans leur mise en œuvre, par exemple au travers de la segmentation géographique. Cette approche est intéressante car en prise avec les réalités. Si elle a récemment joué dans le sens de la dérégulation au Royaume-Uni, elle pourrait aussi être utilisée afin de moduler l'application des remèdes en vue de favoriser l'investissement, précisément dans les zones où les mécanismes de marché ne sont pas adaptés. Ce pourrait être également un moyen de faciliter la contribution des collectivités locales à cet effort dans une certaine sérénité vis-à-vis de la Commission, souvent soupçonnée d'être pointilleuse sur les aides publiques.

Sur les nouveaux réseaux, dont la Commission a accepté du bout des lèvres qu'ils soient abordés clairement dans le paquet, deux questions principales se posent : faut-il encourager une compétition entre infrastructures ou entre services ? Est-il sensé de leur appliquer la régulation asymétrique "classique", ou faut-il partir du principe que pour des réseaux n'existant pas encore, une régulation symétrique ou "ouverte" pourrait être plus opérationnelle (sans aller jusqu'aux "vacances réglementaires" réclamées par certains).

Enfin, concernant le pendant dédié aux consommateurs, nous devrions obtenir une amélioration de l'accessibilité pour les personnes handicapées, un accroissement de la protection des données privées ainsi qu'un certain nombre de protections légales supplémentaires contre les pourriels. Ce texte, qui pose moins de difficultés apparentes, peut néanmoins donner lieu à un débat politique qui pèsera sur l'inflexion finale de ces dispositions.

Deuxièmement, sur la question des fréquences, deux questions principales se font jour. Tout d'abord, la volonté de la Commission de rendre plus flexible la gestion du spectre par la mise en œuvre de principes de neutralité technologique et de neutralité de services (assortis de restrictions censées protéger certains objectifs de politique publique) ainsi que d'un régime d'autorisations générales, pourrait rendre cette gestion plus instable. Ces principes, peu applicables concrètement, semblent également très disproportionnés par rapport à l'objectif avoué de trans-

férer progressivement certaines fréquences de la radiodiffusion aux télécommunications, ce qui passe nécessairement aussi par une meilleure prise en compte des négociations au niveau international.

La Commission a également semé le trouble en évoquant des "services paneuropéens" sans les définir clairement. En a résulté une crainte de voir l'institution utiliser ce concept pour s'arroger une compétence sur la gestion du spectre, laquelle est traditionnellement de nature nationale ou sub-nationale. Je souhaite revenir à une vision claire de la chaîne des responsabilités, donc à la subsidiarité.

Enfin, l'élément le plus débattu - et le plus contesté - a été la proposition d'une nouvelle Autorité européenne, qui viendrait remplacer la GRE. Si cette nouvelle instance y gagnerait en moyens d'action, elle y perdrait nettement en indépendance à l'égard de la Commission, ce qui est en contradiction totale avec l'encouragement de l'indépendance des régulateurs nationaux à l'égard de leurs gouvernements respectifs. C'est pourquoi je peux écrire sans trop de doute que le Parlement européen soutiendra une proposition alternative pour permettre un examen cohérent, ordonné et ouvert de l'application du cadre.

Pour conclure, il s'agit donc de composer un cadre européen favorable économiquement et technologiquement aux consommateurs (qui sont aussi des citoyens) et aux industriels, qui puisse s'adapter autant que faire se peut aux différentes situations entre les Etats mais aussi en leur sein, qui permette une cohérence accrue de la part des régulateurs nationaux, et qui assure enfin la meilleure transition possible vers une pure régulation *ex-post*. Bref, cohérent avec les objectifs de Lisbonne qu'on a beaucoup invoqués mais peu réalisés. Le Parlement européen a accepté de relever ce défi, mais un résultat ne saurait être obtenu sans l'élaboration active d'un accord avec la Commission et le Conseil. A ce titre, la présidence Française, qui prendra la relève des Sloènes en juillet, aura un rôle pivot.

Tendre à l'idéal n'est pas une prétention impossible pourvu qu'on ait surmonté tous les obstacles du réel. C'est la charge qui nous incombe, législateurs, gouvernants, régulateurs. Rendez-vous dans un an, en mars 2009... ■

# « Nous n'avons pas besoin d'une révolution, seulement d'une évolution »

**Président de l'autorité de régulation hongroise (NHN), Daniel PATAKI** est aussi, depuis janvier dernier, le nouveau président du Groupe des Régulateurs Européens (GRE) qui regroupe les 27 régulateurs nationaux des télécoms et conseille la Commission européenne. **Interview.**

## Comment le GRE se positionne-t-il dans l'actuel processus de révision du cadre réglementaire des télécoms ?

La libéralisation des télécoms en Europe a progressé rapidement ces dernières années et a apporté des bénéfices significatifs, tant aux consommateurs qu'aux opérateurs. En même temps, le secteur a subi des changements fondamentaux, ouvrant de nouvelles opportunités – mais aussi des défis – pour les entreprises, les consommateurs et les régulateurs. Le cadre réglementaire européen a donc bien fonctionné. Ce dont nous avons besoin, dans le nouveau cadre en cours de négociation, ce n'est pas d'une révolution, mais d'une évolution.

Nous sommes généralement d'accord pour considérer qu'il reste du travail à accomplir pour parfaire la création d'un marché des communications électroniques unique, ouvert et concurrentiel, portant une attention particulière aux services paneuropéens en développement. Le GRE s'attachera en 2008 à obtenir des résultats réglementaires cohérents avec ces évolutions et à améliorer son engagement vis à vis de ses partenaires respectifs. Les membres du GRE – les Autorités Nationales de Réglementation – ont énormément d'expérience et d'expertise dans le secteur. Ils sont sensibles aux besoins du marché et les comprennent.

En 2008 et au-delà, le GRE travaillera sans relâche pour s'assurer que la révision actuelle du cadre européen fournisse les résultats que méritent les opérateurs et les utilisateurs. Nous continuerons à travailler étroitement avec la Commission européenne, les

membres du Parlement européen, les Etats membres et d'autres acteurs pour évaluer les différentes options de politique. Au final, je pense que nous voulons tous des mesures efficaces et proportionnelles qui accélèrent l'intégration du marché interne des télécoms.

## Quelles sont les réalisations du GRE à ce jour ?

La performance réglementaire de l'Europe s'est améliorée ces dernières années, mais pour accroître encore la certitude et la prévisibilité dont les acteurs du marché ont besoin, la coopération entre les autorités nationales de réglementation devra s'intensifier. A ce jour, la libéralisation a généré une concurrence sans précédent conduisant, à travers toute l'Europe, à des services améliorés, plus de choix et des prix réduits. Ce fait accorde au secteur des télécoms une place exceptionnellement brillante parmi tous les autres marchés uniques régulés en Europe. Le rôle du GRE est de fournir des résultats à l'industrie européenne des télécoms et aux consommateurs. A ce jour, le GRE a contribué à de nombreuses réalisations. Par exemple, il a joué tout son rôle en aidant la Commission à adopter le règlement sur l'itinérance internationale et lui a fourni les premiers contrôles d'application de ce texte. De même, à travers ce type d'exercice d'harmonisation et de contrôle, le GRE a incontestablement participé au déploiement de la large bande en Europe.

## Quelles sont les prochaines questions dont le GRE devra s'occuper ?

Les réflexions sur la révision du cadre règle-

mentaire sont incontestablement au cœur de notre travail quotidien. En 2008, le GRE se concentrera sur des questions comme l'harmonisation des remèdes, les aspects géographiques

des analyses de marché, les tarifs de la terminaison d'appel fixe et mobile, la surveillance de l'application des positions communes existantes et l'identification des meilleures pratiques, et enfin, la convergence des services. Le GRE établira aussi des contacts plus étroits, stratégiques, avec d'autres organismes de régulation, comme le Radio Spectrum Policy Group (cf p. 14), sur la régulation du spectre radioélectrique. La protection des consommateurs et les questions de transparence prendront aussi une place importante dans ses travaux. L'itinérance – pour la voix et les données – est l'un des enjeux les plus importants. Les coûts de l'itinérance des données sont élevés et les consommateurs, ainsi que l'industrie, en sont conscients. Cette question est paneuropéenne car, seuls, les Etats membres ne peuvent pas faire grand-chose. Ce sera un bon exemple de l'excellence réglementaire dans le domaine de la coordination paneuropéenne !



[www.erg.eu.int](http://www.erg.eu.int)

## Comité des autorités nationales de concurrence : un modèle ?

Créer un Comité des régulateurs inspiré du Comité des autorités de concurrence : une alternative possible à la création d'une autorité européenne pour les régulateurs des télécoms. Zoom sur le fonctionnement du Comité des autorités de concurrence.

Le comité consultatif des autorités nationales de concurrence\* est un acteur important des procédures communautaires de concurrence. Il regroupe les représentants des autorités nationales de concurrence (ANC) des différents Etats membres. Il constitue un instrument privilégié de liaison entre la Commission européenne et les ANC avec une double mission : l'examen des cas individuels de concurrence instruits

par la Commission et l'examen des projets de texte réglementaire ou de lignes directrices en matière de concurrence.

Mis en place en 1962, le comité a vu son rôle renforcé en 2004 dans le cadre de la modernisation du droit communautaire de la concurrence. Le comité se réunit en moyenne 15 à 20 fois par an et s'appuie sur un large échange d'informations via un réseau

crypté. Le comité émet un avis écrit sur chaque avant-projet de décision de la Commission. Son avis est annexé à la décision et le plus souvent publié. Le comité peut proposer des modifications à l'avant-projet de décision. La Commission attache une grande importance à l'avis des ANC et informe le comité de la façon dont elle en tient compte. Ce processus de consultation est un excellent moyen d'atteindre un

consensus général et d'associer toutes les ANC à la régulation de la concurrence en Europe. Il participe aussi à la diffusion d'une culture commune du droit de la concurrence.

\* Le rôle du comité est fixé par les articles 14 du règlement n° 1/2003 du Conseil relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité et 19(4) du règlement n° 139/2004 sur les concentrations.

# Les forces vives

Le Groupe des Régulateurs Européens (GRE) met en commun les compétences et les expériences des agences de régulation **du cadre communautaire**. Un travail de fond réalisé par une dizaine de « groupes de travail » et « d'équipes-projets ». **La d'un groupe de travail ? ② quels sont les défis que vous avez à relever ? ③ quels sont vos principaux sujets de travail ?**

## **HÉLÈNE BOISSON** - Présidente du groupe de travail « *Significant Market Power* » [dominance de marché], ARCEP (France)



① Le groupe « *SMP* » est généralement amené à travailler sur des problématiques fondées sur des concepts économiques et juridiques et à leur mise en œuvre dans l'application du cadre réglementaire, comme par exemple, la notion de contre-pouvoir de l'acheteur et son interprétation dans les analyses de marchés

de terminaisons d'appel. Des compétences en économie et en droit de la concurrence, ainsi que l'expérience des analyses de marché conduites par le régulateur, se révèlent nécessaires pour participer à ce groupe. La fonction que j'assume à l'ARCEP depuis 2004 est à ce titre un atout.

② Finalement, le principal défi à relever en tant que président du groupe réside dans la gestion de sa multiculturalité.

③ Cette année, le programme de travail est lourd, notamment en raison de la révision du cadre réglementaire. Le groupe est en particulier chargé d'analyser comment gérer la transition liée à la publication de la nouvelle recommandation sur les marchés pertinents de la Commission. Il doit également traiter une autre problématique d'ampleur au regard du développement d'une concurrence effective : les aspects géographiques des analyses de marchés, tant dans la définition du marché pertinent que dans l'imposition de remèdes. ■

## **CARA SCHWARZ-SCHILLING** - Présidente du groupe de travail « *IP-Interconnection and NGN* » [interconnexion IP et réseaux de nouvelle génération], BNetzA (Allemagne)



① En tant que chef de la section « économie de l'internet » au BNetzA, responsable des affaires générales ainsi que des analyses de marché du secteur du haut débit, j'ai toujours eu affaire avec de « nouvelles » problématiques comme la voix sur IP, les réseaux de nouvelle génération et le déploiement de la fibre optique. Echanger des idées et partager les résultats de mon travail sur le marché allemand avec mes collègues européens m'a souvent inspirée. C'est pourquoi j'ai pensé qu'il serait utile d'être davantage impliqué dans le travail du GRE.

② Le défi pour un président de groupe est de rassembler une équipe d'experts de pays et d'horizons différents qui, ensemble, doivent rédiger un document de référence proposant des solutions à des problèmes réglementaires communs. De plus, il faut parvenir à un large accord qui prenne en compte les différents contextes des Etats membres sans diluer l'essentiel du document. Et comme l'efficacité d'un président de groupe est égale à celle de son équipe, vous avez besoin d'un petit groupe de rédacteurs motivés.

③ L'an passé, nous nous sommes concentrés sur les accès de nouvelle génération (NGA). En 2008, nous sommes

dans la rédaction d'une position commune sur les principes de régulation du cœur des réseaux de nouvelle génération (NGN) et de l'interconnexion IP, en examinant l'évolution vers les NGN dans les « réseaux cœurs » et ses implications sur les produits de gros actuels, en particulier pour l'interconnexion IP. La position commune se fondera sur notre rapport du GRE du mois de mars 2007 sur l'interconnexion IP, qui tient compte des avancées récentes dans les Etats membres. Le processus impliquera aussi le lancement d'une consultation sur un projet de document. En outre, nous contribuerons à contrôler la conformité des principes réglementaires des NGA publiée en octobre 2007 avec la position commune. ■

## **FABIO DEL ALISAL** - Président du groupe de travail « *Convergence* », CMT (Espagne)



① Depuis juillet 2006, je suis chef du département international de la CMT (le régulateur des télécommunications en Espagne). Auparavant, j'ai été chargé d'affaires en droit de la concurrence durant deux ans à la Commission européenne, à la Direction générale de la concurrence, après une première expérience, déjà au sein de la CMT, où j'ai travaillé sur les sujets relatifs au droit de la concurrence et à la régulation. L'un des principaux objectifs de la CMT est de participer activement au GRE/GRI pour contribuer, avec les autres membres, comme l'ARCEP, à une meilleure régulation en Europe

au bénéfice des consommateurs. Dans cette optique, le GRE a notamment confié à la CMT la présidence de l'équipe-projet « convergence », que j'assume en son nom.

② L'objectif principal pour la présidence d'un groupe de travail est, à mon avis, de contribuer à améliorer la régulation en Europe au bénéfice des consommateurs. A cette fin, il est essentiel que le président du groupe puisse :  
- s'assurer de la participation de tous les experts du domaine, pour que les différents points de vue soient pris en compte via des procédures transparentes et démocratiques ;  
- parvenir à la position la plus acceptable pour le GRE. Ceci n'est possible que par une compréhension convenable des différences ou des contextes nationaux à travers

l'Europe, et en même temps, en satisfaisant au besoin de trouver le terrain commun le plus approprié et efficace.

③ Actuellement, l'équipe projet travaille dans trois domaines :  
- produire un rapport général sur les principaux défis réglementaires issus de la convergence ;  
- identifier les meilleures pratiques de la régulation pour traiter la convergence fixe-mobile, depuis les questions liées à la définition des marchés et la répliquabilité, jusqu'à la portabilité des numéros ;  
- rechercher une manière commune et efficace de prévenir les effets de *squeeze* des marges dans les marchés convergents (comme dans le cas des offres groupées). ■

# du GRE au travail

ion des 27 Etats membres. Il s'agit aussi de conseiller et d'assister la Commission européenne dans la mise en oeuvre  
Lettre a posé trois questions aux présidents de ces groupes de travail : ❶ qu'est-ce qui vous a conduit à la présidence  
il pour 2008 ?

**JIM NIBLETT** - Président des équipes-projets « *International Roaming* » [itinérance internationale] et « *Remedies* » [remèdes], OFCOM (Royaume-Uni)

❷ La responsabilité principale des équipes-projet est de livrer le programme de travail du GRE à temps et avec un niveau de qualité élevé. Leur force réside dans la variété de l'expertise, la profondeur de l'engagement et l'expérience récente pertinente des membres qui viennent de toute l'Union Européenne. Aucun organe centralisé ne pourrait parvenir à égaler cette combinaison. L'un des défis pour le président d'une équipe-projet est certainement de s'assurer que le travail avance au juste rythme. Tous les membres de l'équipe-projet ont des emplois du temps complets dans l'agence de leur propre pays, avec leurs propres priorités et défis. Ainsi faut-il être à la fois ambitieux sur ce qu'il faut accomplir mais aussi réaliste. La taille de l'équipe de projet est aussi importante. Des groupes de petite taille peuvent souvent accomplir des choses plus rapidement. Mais dans ce cas, il est extrêmement important de s'assurer que toutes les ARN soient informées des progrès du rapport pour que leurs problèmes et leurs préoccupations puissent être mises en évidence et résolus le plus tôt possible.

Les différents membres de l'équipe expriment souvent des points de vue très différents sur une même question. Ce peut être le reflet de l'application de principes différents ou de l'application du même principe à des situations nationales différentes. Le travail de l'équipe-projet est d'identifier les principes généraux qui sont appliqués et d'évaluer si ce sont les mêmes à travers l'Europe ou s'ils sont fondamentalement différents. Lorsqu'ils sont différents, le groupe doit identifier les

circonstances dans lesquelles on pourrait s'attendre que l'un ou l'autre fonctionnerait mieux. L'équipe-projet doit tenter d'identifier les situations où la complexité et la variabilité sont opportunes et celles où elles sont superflues.

❸ Quels sont les sujets de l'équipe-projet « *International Roaming* » en 2008 ?

Notre travail se concentre sur la question de savoir si la réglementation adoptée à l'été 2007 doit se poursuivre après juin 2010 ; et si oui, si elle doit également couvrir, outre la voix- les SMS et les données.

Le GRE est dans une position unique pour aider les décideurs à prendre les bonnes décisions. D'abord, il est en train de collecter régulièrement des données pour mesurer les tendances des prix de tous les services de roaming – la voix, les SMS et les données, les tarifs de gros et de détail. Cela fournira une solide base de données, rassemblées de manière cohérente, à partir de laquelle des décisions pourront être prises. De plus, au cas où les décideurs concluraient qu'il faut davantage de réglementation, l'équipe-projet est en train d'évaluer des approches alternatives en matière de roaming data et SMS.

Il est clair que si une réglementation est imposée, elle doit être bien conçue et efficace, pour répondre aux objectifs politiques. En Europe, c'est le GRE qui détient la principale expertise en ce domaine, s'appuyant sur l'expérience quotidienne des régulateurs.

❹ Quels sont les travaux de l'équipe-projet « *remèdes* » en 2008 ?

L'équipe-projet travaille sur une question difficile : savoir jusqu'à quel point les obligations réglementaires doivent être les mêmes à travers l'Europe, en tenant compte des différentes situations nationales. Le GRE a développé plusieurs positions communes sur les approches de la réglementation. Pour créer la confiance en ces positions communes, le GRE reconnaît qu'il doit évaluer à quel point les règles nationales sont conformes à ces règles définies en commun et procéder à une évaluation objective et transparente des situations où elles s'en écartent.

L'équipe-projet a la responsabilité d'évaluer le niveau de conformité, de suivre les progrès tendant à cette conformité, et d'évaluer s'il est nécessaire de définir de nouvelles positions communes ou d'améliorer celles qui existent déjà. L'équipe-projet a une autre tâche importante : établir des comparaisons inter-pays (*benchmarks*) sur les services clé. L'objectif de la réglementation est d'améliorer la performance des marchés pour le grand public et pour les entreprises.

Il est important – mais extrêmement difficile en pratique – de comprendre comment la réglementation influe sur ces résultats en pratique. Des *benchmarks* bien conçus peuvent fournir des perspectives utiles. ■



**MARCO GATTI** - Président du groupe de travail « *Regulatory Accounting* » [comptabilité régulatrice], BAKOM (Suisse)

❶ ❷ Le président doit avoir du charisme, faire preuve de bon sens, avoir une capacité relationnelle et des connaissances spécifiques. Ces qualités l'aideront à négocier entre les différentes positions nationales, coordonner les résultats et atteindre les objectifs.

Le président n'a pas de pouvoir coercitif; il ne peut pas non plus récompenser les membres du groupe de travail. Ceux-ci considèrent le travail effectué comme secondaire par rapport à leurs engagements nationaux. Le président doit donc être en mesure de stimuler et de motiver le groupe de manière efficace.

Des positions nationales souvent opposées se heurtent, ce qui rend difficile la recherche d'un compromis qui ne nuise pas à la qualité du travail effectué.

Le président doit agir comme négociateur et utiliser ses connaissances spécifiques pour aplanir les différences et trouver une solution acceptable pour la majorité des membres

❸ Le groupe se penchera en particulier sur la comptabilité régulatrice et les coûts des réseaux de prochaine génération (NGN), ainsi que sur les coûts de la terminaison

mobile et la supervision des systèmes comptables des pays membres.

Les NGN permettent de fournir des services multimédias innovants, plus performants et intégrés. Le groupe doit donner un avis sur les coûts de ces services au niveau du marché de gros.

Le groupe publiera également un rapport sur les systèmes de coûts et la comptabilité régulatrice utilisés dans les pays membres en 2008. ■



... suite p. 12

**ANTONIO DE TOMMASO** - Président de l'équipe-projet  
« Framework Review » [révision du cadre réglementaire], AGCOM (Italie)



J'ai pris mes fonctions à la tête de l'équipe-

1 J'ai une longue expérience du GRE. En 2000, j'ai rejoint puis encadré, en tant qu'expert, la délégation de l'AGCOM au sein du « Groupe de Contact » [qui prépare notamment les réunions plénières du GRE, ndlr] que j'ai eu la chance de présider en 2007, alors que l'AGCOM

projet « Framework Review » lorsque le débat sur les propositions législatives de la Commission battait son plein et donc dans un contexte de travail très intense dès le départ.

2 Présider un groupe de travail est une tâche devenue récemment de plus en plus difficile à assumer parce que les activités du GRE exigent un niveau de qualité plus élevé et impliquent un plus haut degré de complexité qu'avant, tant pour la coordination interne que pour les contacts croissants avec les institutions et les parties prenantes.

3 Le processus de révision du cadre sera notre sujet central en 2008. Notre équipe-projet devra fournir une analyse complète et se prononcer sur plusieurs points du « paquet » en cours de révision. Elle devra aussi analyser d'autres initiatives réglementaires de la Commission telles que le Livre Vert sur le Service Universel et la nouvelle Recommandation sur les procédures de veto de la Commission (« Article 7 »). ■

**GUIDO POUILLON** - Président du « Art. 7 Expert Teams » [équipe d'experts sur l'article 7], IBPT (Belgique)



européen est entré en vigueur en 2002, il est

1 En tant que conseiller de l'IBPT pour les relations internationales, j'ai été rapidement associé au lancement du Groupe des Régulateurs Indépendants (GRI) [précurseur du GRE, ndlr] en 1997.

devenu possible pour les autorités de régulation de formuler des commentaires sur les analyses de marché de leurs homologues. En 2004, une procédure a été lancée afin de créer des groupes d'experts en cas de veto de la Commission européenne. Les groupes d'experts devaient formuler des conclusions sur les arguments de la Commission en remettant un rapport. Un premier cas a été résolu avec succès en 2005 dans une affaire concernant l'OPTA [régulateur néerlandais, ndlr]. Chaque cas

représente toujours un nouveau défi posant des problèmes spécifiques et nécessitant chaque fois l'intervention de nouveaux experts.

3 Les groupes d'experts sont toujours composés ad hoc dès lors qu'un projet de décision d'analyse de marché fait l'objet d'une phase II [engagée lorsque la Commission européenne estime que le projet de décision notifié pose problème, ndlr]. Il est donc difficile de prévoir les sujets qui seront abordés. ■

**CÉCILE MALINAUD ET STÉPHANE LHERMITTE** - Co-présidents du groupe de travail  
« Mobile Termination Rates » [Tarifs de terminaison d'appel mobile], ARCEP (France)



par exemple de favoriser le développement d'offres paneuropéennes.

2 En matière de terminaisons d'appel, les marchés sont définis et régulés à un niveau national. Cependant, la cohérence des réglementations en Europe est importante, afin

Dans un contexte où la régulation des terminaisons d'appel mobiles présente de nombreuses divergences au niveau européen, présider un groupe de travail sur ce sujet dans le cadre du GRE est particulièrement intéressant. Quel en est l'enjeu ? Favoriser la négociation entre les partenaires européens afin d'aboutir à des positions qui font progresser significativement l'harmonisation des pratiques (initialement très diverses) tout en étant acceptables par les différentes Autorités.

3 Alors que la Commission a annoncé qu'elle proposerait une Recommandation sur la régulation des terminaisons d'appel (fixe et mobile) à l'été 2008, il s'agit pour le groupe de travail, à partir des expertises nationales, d'établir rapidement une position commune sur les méthodologies de régulation de terminaison d'appel à mettre en œuvre non seulement à court terme, mais aussi et surtout à moyen terme. ■

**BOGDAN DOSPINESCU** - Président du groupe de travail « End User »  
[utilisateurs finaux], ANRCTI (Roumanie)



l'ANRCTI dans un groupe de travail du GRE.

1 J'ai rejoint l'ANRCTI en 2003 comme responsable des questions relatives aux utilisateurs finaux, au service universel et au contrôle des tarifs de détail des communications électroniques. J'ai intégré l'équipe-projet « End User » en 2004, devenant ainsi le premier représentant de

2 L'année dernière, l'équipe-projet n'était pas active. Le principal défi est de relancer les travaux du groupe, en gardant à l'esprit que l'intérêt des utilisateurs finaux est la pierre angulaire du cadre réglementaire.

3 La transparence des tarifs de détail est le sujet principal sur lequel va travailler le groupe. Avec des régimes tarifaires nombreux et complexes, il est de plus en plus difficile pour les utilisateurs

finaux de prendre des décisions en consommateurs avertis. L'équipe-projet examinera les approches et les méthodes que les régulateurs devront imposer ou soutenir pour améliorer la transparence tarifaire, y compris les instruments de comparaison tarifaire. Une plus grande transparence et comparabilité des tarifs renforcera le pouvoir des consommateurs, en leur permettant de mieux protéger leurs intérêts. ■

# GRE au travail (suite)

**AUGUSTO FRAGOSO** - (ANACOM, Portugal) et **ROLAND BELFIN** - (RTR, Autriche), présidents du groupe de travail « IRGIS/DB » [Système de partage d'informations du GRI/Base de données]

2 Les principaux défis sont liés à la pression de faire face aux délais qui sont parfois serrés, à l'augmentation constante de la charge de travail et à la variété des thèmes traités par le GRI. Même si la philosophie du groupe est de se concentrer uniquement sur des questions clé prioritaires, la quantité de ressources n'est jamais suffisante, ce qui ajoute encore à la difficulté de devoir coordonner différentes ARN qui travaillent depuis des lieux différents, à travers toute l'Europe. Autre défi : la coordination des membres du groupe de travail sans pour autant avoir un moyen de pression sur l'équipe, ce dont disposerait normalement un président dans une situation de *management* habituelle. Ainsi, tout le travail doit être conduit avec de fortes doses de diplomatie et d'engagement personnel, en tenant toujours compte du niveau de satisfaction des



membres de l'équipe, afin d'éviter que certains d'entre eux ne quittent le groupe. Comme dans toute entreprise, le plus grand défi est d'être entouré de collaborateurs heureux...

3 Parmi les principaux objectifs visés : atteindre le bon niveau d'exécution de l'ensemble de politiques d'échange d'informations récemment définies (par notre groupe de travail), et multiplier le nombre de documents électroniques échangés sur IRGnet (la plateforme collaborative interne du GRI). L'IRGnet joue un rôle crucial en tant que support quotidien pour tous les groupes de travail.



En tant que groupe de travail responsable du développement d'IRGnet et du site Internet [www.org.eu](http://www.org.eu) (le site externe du GRI), nous poursuivons aussi l'objectif de développer un nouveau site web, plus attrayant, et de mieux satisfaire tous nos utilisateurs. Par conséquent, une autre question importante sera de savoir comment structurer et présenter les informations disponibles d'une manière plus ciblée sur l'utilisateur et de façon plus « sexy » – pour rendre plus visibles les résultats du réseau des régulateurs européens. Nous visons à obtenir un canal de communication toujours meilleur, avec un référentiel unique d'informations collaboratives pour mieux soutenir les efforts de coordination entre tous les membres du GRI.

## Du GRI au GRE...

Le Groupe des régulateurs européens (GRE) et le Groupe des régulateurs indépendants (GRI) collaborent étroitement. Et pour cause, le GRE est au GRI ce que la branche est à l'arbre, une ramification dont le rôle s'est précisé. **Ainsi, les groupes de travail du GRE et du GRI fonctionnent-ils de manière indissociable.**

La coopération entre Autorités de régulation nationales (ARN) est née dès 1997 au sein du groupe des régulateurs indépendants (GRI) créé, à l'époque, à l'initiative de l'ART, l'Autorité qui a précédé l'ARCEP. Club informel d'échange d'expériences, le GRI accueille les ARN de tous les membres de l'Union européenne ainsi que la Suisse, le Liechtenstein, l'Islande et la Norvège<sup>(1)</sup>. La candidature de la Turquie au sein du GRI a été acceptée en février 2005, celle de la Croatie en octobre 2005 et celle de la Macédoine en janvier 2007, au rythme de leur accession au statut de candidat à l'Union européenne.



Depuis 1997, le GRI a élaboré des guides de bonnes pratiques, sans portée obligatoire, afin de favoriser une mise en oeuvre harmonisée de la régulation en Europe. C'est en juillet 2002 que le travail commun des ARN s'est formalisé via le groupe des régulateurs européens (GRE), créé par la Commission afin de discuter de l'application concrète du nouveau cadre réglementaire. Le GRE émane du GRI et se superpose ainsi en partie au GRI. Le GRE est composé des ARN des Etats membres de l'Union Euro-

péenne ; les ARN des pays non strictement membres de l'Union Européenne mais membres du GRI y siègent en qualité d'observateurs.

Le GRE conseille la Commission en lui apportant l'expérience et l'expertise des ARN. Il exprime des positions, communes aux régulateurs, bien souvent élaborées au sein de groupes de travail communs au GRI-GRE. Mais c'est le GRE qui porte officiellement la voix des ARN auprès de la Commission européenne. A titre d'exemple, le GRE a donné son avis à la Commission sur la préparation des textes de second

Une réunion plénière du GRI, à Paris, en 2002.

rang du paquet réglementaire comme la

recommandation sur la séparation comptable (travail qui a commencé en 2003 pour aboutir en 2005). Plus récemment encore, le GRE a émis un avis sur les propositions de la Commission sur la révision du cadre réglementaire. et a publié des positions communes sur la symétrie des tarifs de terminaison d'appel fixe et mobile, ainsi que sur la VoIP.

<sup>(1)</sup> La Suisse, l'Islande, la Norvège, et le Liechtenstein sont membres de l'AELE, l'association européenne de libre échange. Ces trois derniers ont adhéré à l'Espace économique européen.

# Fréquences : quelle pol

La gestion du spectre est l'un des grands enjeux de la révision des directives communautaires. Les principales évolutions à assurer une plus grande harmonisation des modalités de gestion et de régulation. Marianne Treschow, présidente du supérieur de l'audiovisuel, et François Rancy, directeur général de l'ANFR, évaluent les projets communautaires.

## Mieux gérer le spectre pour éviter un nouveau goulot d'étranglement

par Marianne TRESCHOW, présidente du Radio Spectrum Policy Group (RSPG)

(Marianne Treschow est aussi directrice générale de l'Agence nationale pour les télécommunications et la Poste, le régulateur suédois)



La première réunion commune entre le RSPG et le GRE, qui s'est déroulée à Göteborg en février dernier, marque le point de départ, nous l'espérons, d'une nouvelle façon

d'aborder les questions relatives à la gestion du spectre et à la régulation, qui sont de plus en plus entrelacées. A mon avis, c'est le haut débit qui est le moteur principal qui nous pousse à aborder différemment ces questions.

### Gestion du spectre et régulation : une relation très étroite

Le haut débit, aujourd'hui, est un pré requis de base pour les services de communication, la connectivité et la société de l'information. Une étude identifiant le potentiel des différentes technologies d'accès large bande en Suède, que nous avons publiée récemment, met le doigt sur une évolution intéressante. Nous avons inclus dans l'étude des solutions radio sur des réseaux 3G qui, à un prix compétitif, offrent des connexions à 1 mégabit. L'étude montre le degré de couverture possible avec cinq technologies d'accès différentes<sup>(1)</sup>. Plus de 20% de la population remplit les conditions de base pré requises pour accéder à toutes ces technologies et plus de 80% de la population peut accéder à au moins trois technologies d'accès.

La situation en Suède démontre que nous sommes à un tournant stratégique. La convergence et la neutralité technologique ont créé une situation où la technologie utilisée pour l'accès devient de moins en

moins importante puisque des services similaires peuvent être fournis par des plateformes différentes. Cette situation conduit à de nouveaux défis auxquels nous ne pourrions faire face que si la gestion du spectre et la régulation des marchés travaillent la main dans la main.

### Satisfaire la demande de spectre : flexibilité et abaissement des barrières à l'accès

Jusqu'ici, le cadre réglementaire de la gestion du spectre nous a assez bien servi. Il nous a apporté de la certitude et il a permis l'émergence de nouvelles technologies, de nouveaux services et de nouveaux réseaux. Cependant, il se pourrait que ce cadre entrave à l'avenir l'innovation et qu'il rende plus difficile l'accès de nouvelles technologies au spectre. Il nous faut donc considérer la gestion du spectre dans une nouvelle perspective.

Les propositions actuelles de la Commission européenne sur la gestion du spectre représentent, dans une certaine mesure, cette nouvelle perspective. Beaucoup des idées présentées dans ces propositions et notamment nos idées sur le marché secondaire et les WAPECS,

viennent du RSPG. Dans une certaine mesure, le RSPG partage les mêmes questionnements : comment augmenter la flexibilité et baisser les barrières à l'accès au spectre ?

Je crois qu'à l'avenir, il sera très important, pour le RSPG, d'établir une relation plus étroite avec le Groupe des Régulateurs Européens (GRE), pour pouvoir faire face aux défis réglementaires futurs. J'en ai déjà mentionné certains, mais d'autres méritent aussi une attention particulière.

### Bien gérer l'héritage et l'interaction entre les différents niveaux de gestion (global, régional et national)

Comment, demain, satisfaire la demande de spectre ? C'est notre premier défi. Il est énorme. En effet, la demande et l'utilisation de spectre augmentent de façon croissante, et aucun « nouveau » spectre ne pourra être inventé. Il n'y a que deux façons pour libérer davantage de fréquences : l'une est d'inciter à une utilisation plus efficace du spectre. L'autre est de libérer du spectre actuellement non-utilisé ou sous-utilisé. Le risque est bien que le spectre devienne un goulot d'étranglement qui entrave l'avance technologique. ●● suite p.16

### Le RSPG et le RSCom

Les règles mondiales de planification des bandes de fréquences sont fixées par le Règlement des Radiocommunications de l'Union Internationale des Télécommunications (UIT). Elles sont déclinées et complétées au niveau européen par la Conférence européenne des postes et télécommunications (CEPT) et par la Commission européenne, assistée du *Radio Spectrum Policy*

*Group (RSPG) et du Radio Spectrum Committee (RSCom).* Le RSPG ou Groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique est chargé d'assister la Commission européenne et de lui prodiguer des conseils sur la politique du spectre. Il est composé d'un expert gouvernemental à haut niveau pour chacun des États membres et d'un représentant à haut niveau de

la Commission. Le groupe est présidé par le représentant d'un Etat membre. Le RSCom ou Comité du spectre radioélectrique est présidé par la Commission. Il est quant à lui chargé d'arrêter les mesures d'harmonisation technique relatives à la disponibilité et à l'utilisation efficace du spectre dans l'Union européenne. Ce comité regroupe la Commission européenne et les Etats membres.

# Politique pour l'Europe ?

proposées par la Commission européenne visent à introduire des principes de neutralité dans la réglementation et RSPG depuis janvier, esquisse les défis de demain pour l'Europe des fréquences. Michel Boyon, président du Conseil

## « Du danger de certains présupposés... »

par Michel BOYON, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel

La Commission européenne, dans ses propositions pour la révision des directives dites du « paquet télécom », part du constat de l'enjeu social, culturel et économique que représentent les fréquences radioélectriques, et souligne l'importance d'assurer un accès plus efficace au spectre pour des applications innovantes – nouveaux services audiovisuels (télévision numérique, télévision mobile, haute définition) ou de télécommunications. Si ces objectifs recueillent le consensus, les moyens proposés par la Commission pour y parvenir semblent pour beaucoup inappropriés.

### Marché secondaire : des risques de brouillage importants

L'un des présupposés de la Commission est qu'une logique de marché aboutit nécessairement à une gestion optimisée du spectre hertzien. Il s'exprime notamment dans la proposition de créer un marché secondaire des fréquences. D'après la Commission, puisque les fréquences sont neutres, elles devraient pouvoir être revendues par un opérateur de télécommunications à un opérateur audiovisuel, ou inversement. Une telle approche conduirait en fait au résultat exactement inverse de celui qui est recherché. Il faut être conscient, en effet, que tout changement dans la nature du service auquel une fréquence est

affectée, comporterait des risques de brouillages très importants, et pourrait rendre indispensables des réaménagements du spectre qui réduiraient sa capacité.

La coordination européenne serait également remise en cause, puisqu'il deviendrait très difficile de définir des bandes harmonisées ; le spectre réellement disponible dans chaque Etat membre en serait diminué. Le risque serait donc de réduire le nombre des fréquences disponibles au moment même où les possibilités du numérique font entrevoir des perspectives de développement économique considérables pour l'audiovisuel comme pour les télécommunications ! Une telle vision ne prend pas en compte la « valeur publique ajoutée » de certains usages ; elle privilégie une valorisation financière de court terme par rapport à des objectifs économiques, sociaux, culturels de long terme, à des objectifs d'intérêt général pourtant mis en avant par la Commission elle-même, notamment le pluralisme de l'information, la diversité culturelle et le soutien aux industries de la création.

### Penser une stratégie européenne commune sur les contenus

C'est aussi pour ces raisons que l'extension du principe de neutralité des services ne serait pas acceptable. Elle remettrait en cause la spécificité d'un modèle de régulation fondé sur l'attribution

de fréquences en échange d'obligations qui participent de la réalisation des objectifs d'intérêt général. Ce modèle permet de préserver les particularités qui font la force de l'audiovisuel européen, notamment la richesse de ses paysages audiovisuels. Il donne toute sa valeur aux contenus dans un contexte de concurrence internationale croissante. En effet, ce sont les contenus qui sont créateurs de richesses tant économiques que culturelles dans un monde où les réseaux se multiplient et ont donc un besoin croissant d'être alimentés. Le pouvoir de promouvoir la diversité et la créativité contre l'uniformisation est fondamental, en ce qu'il est le gage de la création de contenus ayant une valeur spécifique. Une politique européenne des réseaux digne de ce nom ne peut se penser sans une stratégie commune sur les contenus, essentielle pour le secteur de l'audiovisuel comme pour celui des télécommunications. ■



## L'Europe et la gestion du spectre : « entre le souhaitable et le faisable »

par François RANCY, directeur général de l'ANFR

L'Europe joue un rôle fondamental dans la gestion du spectre. En harmonisant ses nouveaux usages à l'échelle européenne, elle assure aux industriels et aux opérateurs la sécurité juridique et les perspectives d'économies d'échelle nécessaires aux très lourds investissements qui permettent d'offrir des terminaux et des services à bon marché.

### Une vision globale des usages du spectre

L'Europe des fréquences est par nature plus large que l'Union européenne. Elle regroupe 48 pays au sein de la Conférence européenne des postes et télécommunications (CEPT), qui a construit sa crédibilité sur son expertise technique, sa capacité à travailler avec l'ensemble des utilisateurs du spectre et son inté-

gration dans le cadre mondial de gestion des fréquences que constitue l'UIT. Depuis une quinzaine d'années, son modèle de gestion multilatérale s'est imposé à l'ensemble des autres régions du monde.



... suite p. 16

# Fréquences (suite)

... Suite de la p. 14 (Marianne Treschow)



Deuxièmement, comment gérer notre héritage ? Il n'y a pas de « Big Bang » possible. Nous ne pouvons pas changer le système actuel du jour au lendemain, car les résultats seraient disproportionnés et certainement perturbateurs. Beaucoup d'acteurs sont relativement satisfaits de la situation actuelle et défendent leur intérêt particulier avec vigueur. Ce que nous devons faire en tant que gestionnaires du spectre, c'est d'indiquer clairement l'orientation prise et d'avancer avec prudence.

Troisièmement, nous devons reconnaître que nous vivons dans un monde assez lent. Le travail dans les institutions au niveau international est à la fois long et lourd, mais il est souvent récompensé. L'harmonisation a ses mérites mais aussi ses inconvénients. L'interaction entre les différents niveaux de gestion du spectre – global, régional et national – restera, pour l'avenir, l'un des plus grands défis de la régulation.

Dans une certaine mesure, les défis de la régulation d'aujourd'hui sont les mêmes qu'hier. Ce qui ne signifie pas que nous ayons déjà tout vu. Le paysage change et

nous devons changer avec lui pour rester pertinents et pour faciliter l'émergence des solutions de demain.

Baucoup des questions à l'ordre du jour du GRE sont liées, directement ou indirectement, à la gestion du spectre. Beaucoup de questions liées à la concurrence sont à l'ordre du jour du RSPG. En matière de haut débit et de mobilité, les questions de régulation et de politique du spectre doivent être discutées non seulement en parallèle, mais aussi ensemble. ■

<sup>(1)</sup> Fibre, câble, DSL, HSPA, CDMA 2000

... Suite de la p. 15 (François Rancy)



Ce succès repose sur une vision globale des usages du spectre qui dépasse le seul secteur des communications électroniques, et permet ainsi d'envisager des solutions de partage ou de réaménagement du spectre qui seraient impossibles dans une approche sectorielle de la gestion du spectre.

Depuis quelques années, avec le développement rapide des technologies et services de radiocommunication, les enjeux politiques et stratégiques associés aux décisions d'harmonisation du spectre sont apparus au grand jour, en même temps que la nécessité de les appréhender au niveau communautaire. Le spectre est en effet une ressource rare dont l'usage doit être organisé en vue de contribuer à l'atteinte des objectifs de l'Union en matière d'économie numérique bien sûr, mais aussi pour la sécurité routière (*e-safety*), les transports (Galileo) et la navigation aérienne (Ciel unique). Au-delà de l'harmonisation des fréquences, il est aussi nécessaire de faire le lien avec les questions de concurrence et de marché intérieur.

## Le rôle central du RSPG

Dans ce but et afin de dégager une vision stratégique, la Commission européenne a créé en 2002 un groupe de représentants de haut niveau des Etats membres, chargé de lui donner des avis : le groupe sur la politique de gestion du spectre (RSPG). Les avis du RSPG font désormais autorité non seulement au sein de l'Union, mais aussi dans l'Europe de la CEPT et dans le reste

du monde. Ils nourrissent le processus d'harmonisation des fréquences, qui repose sur les travaux de la CEPT et sur un dialogue entre la Commission européenne et le Comité du spectre radio (RSCOM), composé des Etats Membres.

Depuis cinq ans, les avis du RSPG ont permis des avancées décisives sur les plus grands sujets du moment (marché secondaire des fréquences, dividende numérique, flexibilité et convergence). D'autres avis sont en cours d'élaboration et concernent également des sujets essentiels, tels que les usages gouvernementaux ou collectifs du spectre, ou l'articulation entre les mécanismes de gestion du spectre et de normalisation.

L'Europe dispose donc pour la gestion du spectre de deux instruments complémentaires : celui de la CEPT, qui correspond à une harmonisation consensuelle, laissant aux pays le choix d'adhérer ou non à un processus d'harmonisation, et celui de l'Union, où les décisions de la Commission, adoptées après avis conforme du RSCOM, s'imposent aux Etats Membres, à l'issue d'un processus où les intérêts de la majorité prévalent sur ceux de la minorité.

Les intérêts en jeu ne recouvrent pas seulement les communications électroniques, mais relèvent pour chaque Etat membre de sujets aussi divers que la diversité culturelle et le pluralisme des médias, les questions de défense et de sécurité, les transports, le développement industriel, la recherche scientifique ou l'exploration des ressources terrestres.

Le RSPG a pour vocation d'alimenter et de stabiliser le dialogue entre ce qui est souhaitable (incarné par la Commission) et

ce qui est faisable (incarné par le RSCOM et la CEPT). Certaines des propositions qui sont faites sur le spectre dans le cadre de la révision du « paquet télécom » pourraient conduire à assécher ce dialogue : la création d'une autorité sectorielle ou l'élevation de la neutralité de service et de la neutralité technologique au rang de dogmes, alors qu'ils ne peuvent constituer que des objectifs généraux. Ces propositions, si elles devaient se concrétiser, risqueraient de conduire à l'arbitraire et à la destruction de valeur, plutôt que de libérer l'usage du spectre.

## Renforcer les structures existantes

Dans un contexte où la réalisation des réseaux radio, qu'ils soient commerciaux ou gouvernementaux, nécessite de consentir sur des dizaines d'années des investissements très lourds, et où tout changement imposé en matière d'usage du spectre peut avoir des conséquences économiques, financières ou sociétales énormes, la solution semble plutôt de passer par le maintien et le renforcement des structures existantes, notamment du RSPG, afin que celui-ci soit à même de donner les impulsions politiques et stratégiques, réfléchies et consenties, dont a besoin l'Europe. Le champ d'action du RSPG pourrait ainsi être élargi au-delà des avis à la Commission européenne, par exemple dans la direction d'une coordination des politiques des Etats Membres en matière de spectre. Il faudrait aussi associer plus étroitement à ses travaux les représentants du Parlement Européen, de la CEPT, de l'ETSI et des pays de l'Espace Economique Européen. ■

# L'adoption d'un « paquet télécom » : un intense dialogue à 27

L'adoption d'un « paquet télécom » vise à produire un ensemble coordonné de directives et de règlements<sup>(1)</sup> communautaires pour harmoniser la réglementation du secteur dans l'ensemble de la Communauté européenne.

## Rappel de la procédure.

**E**n matière de télécommunications, la base juridique de l'action de la Communauté européenne est l'article 95 du traité instituant la Communauté (TCE). Cet article prévoit que les textes seront adoptés selon la procédure définie à l'article 251 du TCE, dite de « codécision »<sup>(2)</sup>. Selon cette procédure, la Commission garde son pouvoir exclusif d'initiative des textes, mais leur adoption est fondée sur le principe de parité entre les deux colégislateurs : le Conseil et le Parlement européen. Cette procédure met donc en place un riche dialogue qui permet de prendre en compte les compétences techniques de la Commission, et d'associer aussi étroitement que possible les représentants des Etats membres (Conseil) et des peuples européens (Parlement). Il vise à ce qu'aucune des deux institutions ne puisse adopter de législation sans l'assentiment de l'autre.

### 1<sup>ère</sup> étape : définir une position commune

Préparée par les services et adoptée par le collège des commissaires, la proposition de la Commission est transmise en même temps au Parlement européen et au Conseil, qui ont alors un premier échange. Le Parlement examine<sup>(3)</sup> la proposition de la Commission qu'il peut amender (ou rejeter sous certaines conditions). Son avis est transmis au Conseil<sup>(4)</sup>. Celui-ci, à son tour, peut accepter la proposition de la Commission, amendée ou non par le Parlement. L'acte législatif est alors arrêté et la procédure close. Dans les autres cas, le Conseil arrête une position commune qui est transmise au Parlement européen. Un nouveau tour de table a alors lieu.

### 2<sup>ème</sup> étape : la Commission est associée à la procédure

La Commission produit une communication sur la position commune, transmise au Parlement européen, expliquant les raisons qui la conduisent à soutenir cette position commune ou à s'y opposer. Le Parlement peut approuver la position commune ou ne pas se prononcer dans le délai prévu ; l'acte est alors arrêté conformément à la position commune. Bien que cela n'ait jamais eu lieu, le Parlement peut rejeter la position commune à la majorité absolue des membres. L'acte est alors considéré comme non adopté et la procédure est close. Enfin, le Parlement peut proposer des amendements à la position commune, à la majorité absolue de ses membres. Le texte ainsi amendé est alors transmis au Conseil et à la Commission.

Le traité requiert spécifiquement que la Commission rende un avis sur les amendements du Parlement qui décidera du type de vote nécessaire au Conseil. En effet, si la Commission a donné un avis négatif, sur au moins un amendement, le Conseil devra se prononcer à l'unanimité. Une deuxième lecture du projet a ensuite lieu devant le Conseil. Si celui-ci approuve la position commune amendée, l'acte est alors réputé arrêté sous la forme de la position commune ainsi amendée. Sinon, le Président du Conseil, en accord avec le Président du Parlement européen, convoque le comité de conciliation.

### 3<sup>ème</sup> étape éventuelle : le recours à la conciliation

Le comité de conciliation réunit des membres du Conseil et du Parlement européen ainsi que le Commissaire responsable. Le comité de conciliation doit approuver un « projet commun » que le Parlement et le Conseil peuvent arrêter. Si le Parlement et le Conseil n'approuvent pas le projet commun ou si le comité de conciliation n'aboutit pas à un projet commun, l'acte est réputé non adopté. Dans les deux cas, la procédure est close.

Une fois adopté, l'acte est signé par le président du Parlement européen

et par le président du Conseil, et publié au Journal officiel de l'Union européenne. Il entre en vigueur à la date qu'il fixe ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication. Toutefois, s'agissant des directives, il appartient aux Etats membres de les transposer dans leur droit national avant l'expiration d'un délai fixé par la directive.

### La révision en cours du « paquet télécom »

La Commission européenne a ouvert, le 29 juin 2006, une large procédure de consultation des autorités nationales, des Etats-membres, du Groupe des Régulateurs Européens (Cf pages 8, 10, 11 et 12), des associations d'opérateurs – historiques et alternatifs – et des associations de consommateurs, sur la révision des directives télécom (Cf pages 4 et 5). La Commission a arrêté ses propositions le 13 novembre 2007, qui ont été transmises au Parlement et au Conseil. Actuellement, différentes commissions au sein du Parlement, comme la commission ITRE (Industrie, Recherche, Energie), débattent de ces propositions. En parallèle, les membres des gouvernements nationaux discutent des mesures proposées au sein du Conseil. Les eurodéputés devraient voter ces textes en juillet 2008. ■

<sup>(1)</sup> Directives et règlements sont des actes normatifs pris par les institutions de l'Union Européenne qui font partie du droit dérivé de l'Union européenne. En vertu de l'article 249, alinéa 3 du TCE "la directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales le choix quant à la forme et aux moyens" alors que « le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre. ».

<sup>(2)</sup> Cette procédure a été introduite par le traité de Maastricht, étendue et aménagée pour en renforcer l'efficacité par le traité d'Amsterdam.

<sup>(3)</sup> C'est la Commission ITRE "Industrie, recherche et énergie" qui, au sein du Parlement, est plus précisément en charge des questions relatives aux télécommunications. D'autres commissions examinent également les projets : IMCO (commerce et marché intérieur) et culture.

<sup>(4)</sup> C'est le groupe des questions économiques puis le Comité des représentants permanents ou Coreper (article 207 du traité instituant la Communauté européenne), composé des ambassadeurs des Etats membres auprès de l'Union européenne, qui sont chargés de préparer les travaux du Conseil de l'Union européenne. Le Coreper est présidé par l'Etat membre qui assure la Présidence du Conseil.

# Bruno Lasserre : « On a toujo

Actuel président du Conseil de la Concurrence, Bruno Lasserre a créé, en 1989, la direction de la réglementation générale télécommunications. C'est lui qui a négocié durant sept ans avec la Commission européenne, sous la responsabilité de régulateur indépendant. **Au moment où se déroule au Parlement européen et au Conseil le débat sur le 3ème « paquet**



Après la publication, en 1987, du Livre vert des télécoms par la Commission européenne, deux « paquets » successifs de directives communautaires, dans la deuxième moitié des années 1990, puis en 2002, ont permis de créer un grand marché des télécommunications en Europe. C'est vous qui avez, dans les années 90, suivi la négociation du premier « paquet ». Quels en étaient les enjeux ?

L'enjeu, à l'époque, c'était l'ouverture complète du secteur à la concurrence. Une grande aventure, car il s'agissait de construire complètement le nouveau paysage concurrentiel.

Deux débats ont été ouverts. Il s'agissait tout d'abord de savoir si on se limitait à organiser une concurrence des services tout en maintenant un monopole des infrastructures. Le débat n'avait pas seulement lieu à Bruxelles, mais aussi en France : fallait-il considérer qu'il existait un « monopole naturel » des infrastructures et encourager, sur ces infrastructures qui resteraient publiques, la concurrence la plus forte possible entre prestataires de services ?

Le deuxième débat portait sur le rythme de l'ouverture à la concurrence : tout le monde avait le sentiment que, comme une rivière qui coule, personne ne serait en mesure d'arrêter le flot. A partir du moment où la concurrence pénétrait une partie du secteur, chacun pressentait qu'elle iriguerait très vite les autres segments du marché. Le chantier ne devait pas s'arrêter à mi-chemin : il fallait envisager à terme la libéralisation totale. Le problème était donc de savoir à quel rythme et selon quelles modalités on le faisait.

## Comment la décision de libéraliser les infrastructures a-t-elle été prise ?

Le consensus s'est fait en deux temps, aussi bien à Bruxelles qu'à Paris. J'avais animé, à la demande de Gérard Longuet, alors ministre en charge des télécoms, une consultation publique sur ce thème : fallait-il ou non libéraliser les infrastructures ? Le choix a été assez vite fait de prendre cette option, qui est apparue nécessaire pour plusieurs raisons.

Tout d'abord parce qu'on avait le sentiment que la modernisation arriverait aussi par les nouvelles

infrastructures, qui supposeraient des investissements finalement moins coûteux qu'on ne l'imaginait. Bien que les télécoms soient une industrie à forte intensité capitaliste, l'enjeu financier n'était pas hors de portée de nouveaux acteurs. On pensait même que ce pourrait être la condition pour que soient offerts de nouveaux services : l'exemple évident était celui des réseaux mobiles (on ne songeait pas encore à l'ADSL ni à l'Internet).

Ensuite, maintenir un monopole sur les infrastructures tout en exacerbant la concurrence sur les services, aurait conduit à une multiplication des contentieux, notamment sur l'accès au réseau et sa tarification. La situation de France Télécom, en quasi-monopole à l'époque sur les infrastructures et acteur essentiel du monde des services, aurait engendré des distorsions de concurrence qui auraient donné lieu à des litiges sans fin. Enfin, nous avions le sentiment que la libéralisation des infrastructures - les industriels

plusieurs gouvernements venant de majorités différentes.

L'idée de la Commission était donc de procéder étape par étape. Dans un premier temps, il a été décidé de commencer par la libéralisation des services à valeur ajoutée, des transmissions de données et des mobiles. Quant à la voix, qui était quand même à l'époque le « gros morceau », Bruxelles annonçait qu'elle allait s'attaquer à ce qui était le principal obstacle au marché unique : l'effet frontières. Il faut se souvenir qu'à l'époque, un coup de téléphone entre Lille et Bruxelles coûtait incommensurablement plus cher qu'une communication Lille-Paris. Il existait vraiment un effet frontières qui entravait l'intégration du marché.

L'idée qu'a eue la Commission, en instituant notamment une clause de « review », dont la survenance est arrivée beaucoup plus tôt que ce que l'on avait pensé au départ, a été de dire : « Ecoutez. On va faire ensemble un tout petit pas, on va libéraliser les communications

« Maintenir un monopole sur les infrastructures tout en exacerbant la concurrence sur les services **aurait conduit à une multiplication des contentieux, notamment sur l'accès au réseau et sa tarification.** »



d'ailleurs poussaient en ce sens - pourrait évidemment favoriser l'investissement, avec un effet diffus sur tout le tissu économique. Elle était donc aussi porteuse d'enjeux économiques importants pour notre pays.

## Comment le calendrier de l'ouverture à la concurrence a-t-il été défini ?

Le deuxième sujet était effectivement de définir à quel rythme le marché allait être ouvert. Plutôt que définir le terme prévisible de l'exercice qui était la libéralisation totale de la voix, la Commission européenne avait choisi d'adopter une position tactique. Elle avait conscience qu'un consensus sur cette libéralisation totale était difficile, un certain nombre de pays du Sud s'y opposant. Quant à la France, sa position a varié, puisque, je le rappelle, sur toute cette période se sont succédé six ministres et

internationales trans-frontières, au sein de l'Union Européenne. Vous verrez, ça ne concerne qu'une toute petite partie du chiffre d'affaires des opérateurs. Ils ne vont pas s'en rendre compte. Faites-moi confiance, c'est un petit ruisseau que l'on franchit ; ça va très bien se passer. »

Bien entendu, tout le monde a compris que derrière la libéralisation de la voix trans-frontières, c'était toute la question du rééquilibrage des tarifs qui était posée (il ne faut pas oublier qu'à l'époque, c'était les communications internationales et inter-urbaines qui finançaient massivement les communications locales). Cela posait également toute la question du service universel, de sa création et de son financement.

## Quel rôle les Etats ont-ils joué ?

A ce moment-là, il s'est passé quelque chose

# « Nous avons besoin de plus d'Europe » »

puis, en 1993, la direction générale des postes et télécommunications du ministère en charge des six ministres successifs, le passage du monopole à l'ouverture totale à la concurrence, ainsi que la création d'un « télécom », il semble utile de revenir sur une histoire, somme toute pas si lointaine.



d'intéressant. Face à ce pas tactique que la Commission leur demandait de franchir, les Etats ont pris le pouvoir et ont dit : « *Dites-nous la vérité. Dites-nous où vous voulez nous mener et à quel rythme on y va. Quelle sera la date de la libéralisation totale et quel va être le calendrier de sa préparation.* »

La Commission a été le stimulant. Elle y a d'ailleurs été beaucoup aidée par un arrêt de la Cour de justice qui lui a permis d'avoir recours à l'ex-article 90 du traité, qui lui donne le pouvoir de prendre elle-même des directives obligatoires à l'égard des Etats membres sans avoir l'approbation du Conseil des ministres de l'Union. Donc les Etats, aiguillonnés par la Commission et calés dans ce rapport de force défavorable que créait l'arrêt de la Cour de justice, ont été lucides : ils ont préféré définir un chemin prévisible et s'y préparer en imposant le rythme et la date.

Cela s'est fait en deux étapes : en 1993, les ministres se sont mis d'accord sur la date du 1er janvier 1998 comme date d'ouverture complète du service téléphonique - avec une période de transition pour les Etats du Sud qui ne l'ont pas en réalité utilisée - et, un an plus tard, ils ont décidé d'associer la concurrence sur les infrastructures à cette libéralisation.

Le dernier point à souligner est l'équilibre - qui à l'époque était beaucoup plus fort que maintenant - entre ouverture à la concurrence (les directives de libéralisation) et harmonisation, notamment en vue de la création d'un marché intérieur, avec l'approche ONP (*Open Network Provision*).

Le fameux compromis politique, favorisé d'ailleurs par la présidence française de 1989, a été d'expliquer que l'on devait marcher au même rythme sur deux pieds : d'un côté ouvrir le marché, favoriser la concurrence et de l'autre, harmoniser les normes, les conditions d'accès au réseau, pour faciliter l'intégration du marché unique.

**Mais vous êtes vous inspiré de modèles pré-existants ?**

Non. Au contraire. Il a fallu inventer un nouveau modèle.

A l'époque, il n'existait en effet que deux

modèles dans le monde : le premier était le modèle américain du démantèlement et du cantonnement. Le choix américain avait été fait de désintégrer (en séparant équipements et services, et à l'intérieur des services, en distinguant local, longue distance et international) l'énorme entreprise intégrée qu'était AT&T et de la couper en entreprises distinctes, interdites de mordre sur les secteurs réservés aux autres sous peine de reconstituer l'énorme pouvoir de

modèle anglais du duopole. Le gouvernement Thatcher avait estimé que le seul moyen de réveiller un opérateur public historique quelque peu endormi et considéré comme inefficace et coûteux, était de le privatiser tout en le soumettant à une concurrence. Mais le choix, très original à l'époque, avait été fait de créer un duopole, c'est-à-dire de retenir un seul concurrent qui s'appelait Mercury, filiale de Cable and Wireless. On donnait toutes ses chances à ce

« **Tout le monde a compris que derrière la libéralisation de la voix trans-frontières, c'était toute la question du rééquilibrage des tarifs qui était posée, ainsi que la question du service universel, de sa création et de son financement.** »

marché dont jouissait leur mère. C'est une révolution qui n'a pas été facile, car l'administration républicaine et le Président Reagan étaient assez opposés à cette vision des choses ; c'est le pouvoir judiciaire qui l'a imposée, avec le consentement d'AT&T qui y a vu la seule solution pour avancer.

Nous avons eu très vite conscience que ce modèle américain n'était pas celui que nous voulions. Coexistaient alors en Europe quinze monopoles nationaux. Il ne s'agissait pas de les démanteler mais plutôt de créer un espace commun sur lequel il fallait faire entrer de nouveaux venus. Le modèle américain ne correspondait donc pas à l'optique européenne : au contraire, il fallait construire un grand marché unique et intégré. En quelque sorte, déréglementer sur un socle divers, hétérogène. Par ailleurs, nous avions le sentiment que le modèle américain n'allait pas réussir et c'est ce qui s'est passé, car, sous la pression de la demande et de la technique, les Américains ont peu à peu laissé se reconstituer l'ancien AT&T par des rachats successifs et par des autorisations données aux « *long distance carriers* » d'aller vers le local et réciproquement. On s'aperçoit aujourd'hui que ce modèle de la désintégration n'a pas résisté au temps et qu'il a abouti à une reconsolidation.

Et puis, il existait un deuxième modèle : c'était le

David contre Goliath en lui garantissant qu'il serait le seul à pouvoir concurrencer BT. Mais là encore, ce choix, pour inédit qu'il soit, nous donnait le sentiment qu'il ne pourrait pas non plus résister au temps et que, même si de facto Mercury était le « chouchou » du régulateur, on ne pourrait pas longtemps fermer le marché et placer tous les espoirs sur un seul acteur.

Nous avons donc construit un modèle européen qui n'avait pas d'équivalent dans le monde, qui ne s'inspirait ni du modèle américain, ni du modèle britannique : un modèle dans lequel nous déréglementions tout en essayant d'intégrer le marché, dans lequel nous ne limitons pas le nombre des acteurs mais donnions toutes leurs chances à ceux qui souhaitaient prendre un risque utile. C'était assez nouveau à l'époque : un plongeon dans l'inconnu...

**Comment les relations entre la Commission européenne et les Etats membres se passaient-elles dans les années 90 ?**

Il s'est créé un climat très nouveau, car il faut se souvenir qu'un des éléments les plus novateurs du Livre vert qu'avait publié la Commission était l'obligation faite aux Etats membres de séparer les fonctions de réglementation et d'exploitation. Les ministres en charge des télécoms ont donc créé dans leurs pays respectifs soit des instances de régulation autonomes, soit des directions de la régulation au sein de leur ministère. ●●● suite p.20



... Suite de la p. 19

Pour la première fois, ils n'ont plus été entourés uniquement d'experts qui, comme autrefois, venaient des opérateurs publics, souvent confondus avec les administrations d'Etat.

Tous ensemble nous avons formé un groupe très jeune, très enthousiaste, qui partageait les mêmes difficultés ; cela a beaucoup compté. Bien entendu, il y a eu parfois pas mal d'incompréhensions. Je me souviens d'une réunion entre Paul Quilès, qui était à l'époque ministre des postes et des télécoms, et Sir Leon Brittan, alors commissaire à la concurrence. On essayait d'obtenir un accord. C'était difficile, et le ministre, qui était un lutteur, insistait et disait : « *Mais enfin, monsieur le commissaire, on pourrait faire ceci.* »

Et le commissaire répondait invariablement, avec ce détachement britannique inimitable : « *To your proposal, I would be tempted to answer by... no !* »

## Aujourd'hui, les enjeux sont-ils très différents ?

Je pense qu'il existe des enjeux communs. D'abord, on voit que l'on a besoin de plus d'Europe, et il me semble que c'est un élément important. Mais en même temps, on s'aperçoit que tous les problèmes de concurrence n'ont pas été réglés.

A mon avis, les deux enjeux importants aujourd'hui sont : d'abord, comment organiser la transition vers un contrôle du secteur par le seul droit commun de la concurrence ? C'est-à-dire, comment passer d'une régulation interventionniste - qui était nécessaire pour faciliter l'ouverture du marché, l'arrivée de nouveaux acteurs - à une régulation plus comportementale et plus proche de celle qui existe dans d'autres secteurs où la concurrence est devenue mature ? Le deuxième sujet, c'est : qui fait quoi entre Bruxelles et Paris ?

Ce sont deux grands sujets politiques, au-delà des choix techniques qui sont faits sur tel ou tel marché.

## Comment la création d'un régulateur sectoriel indépendant a-t-elle été décidée ?

Pour être tout à fait franc, ce n'est pas tant l'ouverture à la concurrence qui justifiait et rendait nécessaire la création de l'ART, que la privatisation de France Télécom et sa cotation en Bourse.

L'Etat, à la fois actionnaire, régulateur et « percepteur », était déjà traversé de tensions, qui s'exprimaient par exemple dans la négociation du contrat de plan avec France Télécom. En fonction des administrations présentes autour de la table, les points de vue sur l'évolution des tarifs n'étaient pas les mêmes : la direction du Budget insistait sur la possibilité de maximiser la rente de l'Etat prélevée sur les revenus de France Télécom ; le Trésor, lui, songeait à la valorisation de l'entreprise dans la perspective de sa mise en

Bourse. Quant à moi, en tant que directeur général des postes et télécommunications, je défendais le point de vue du « régulateur ». Mon objectif était de favoriser les gains d'efficacité et de faire en sorte que ces gains réalisés par France Télécom soient restitués au consommateur sous forme de baisses de prix.

Tout cela était une discussion interne et, comme toujours, l'Etat réconciliait ces points de vue. Mais je me disais qu'il y aurait tôt ou tard un conflit d'intérêt visible : comment pourrait-on croire que les décisions prises par l'Etat-régulateur ne seraient pas influencées par le rôle qu'entendait jouer - légitimement - l'Etat-actionnaire, le jour où France Télécom serait l'une des principales valeurs du CAC 40 ? Un *price cap* très exigeant ayant

**Pour terminer, considérez-vous que ce long processus d'ouverture à la concurrence et de régulation qui l'accompagnait est une réussite ?**

Oui, il a bien fonctionné.

La réussite a été aidée par plusieurs facteurs. D'abord, les coûts des équipements et des réseaux - l'industrie des télécommunications est fortement capitalistique - ont beaucoup baissé. Ils ont permis, avec le temps, à de nouveaux entrants de financer le déploiement de nouveaux réseaux, certes coûteux, mais cela restait possible.

C'est très différent dans le secteur de l'énergie par exemple, où l'entrée dans la production est un défi technique et financier considérable : il faudra quinze ou vingt ans avant d'avoir des opérateurs capables de se doter de capacités

## « Ce n'est pas tant l'ouverture à la concurrence qui justifiait et rendait nécessaire la création de l'ART, que la privatisation de France Télécom et sa cotation en Bourse. »



évidemment pour conséquence de pénaliser les actionnaires, l'Etat aurait-il la possibilité de se dégager de ce conflit ? Et comment assurer la confiance des investisseurs dans l'impartialité des règles du jeu, le jour où il suffirait de consulter les cours de Bourse pour voir que telle ou telle décision réglementaire influencerait à la hausse ou à la baisse sur ces cours ? C'est cela qui m'a paru déterminant. Mais c'est l'argument politique, porté par François Fillon, alors ministre des postes et télécommunications, qui a emporté la conviction.

Pourquoi l'ART a-t-elle été créée ? D'un point de vue politique, le choix a été difficile. Il a été arbitré par deux fois par le Premier Ministre : il était rare, à l'époque, que des sujets télécoms soient traités à ce niveau.

Finalement, la raison politique majeure qui a emporté la conviction ultime du gouvernement a été la suivante : cette réforme, et notamment la loi de 1996, comportait des risques politiques et sociaux importants, moins d'ailleurs sur la question de la libéralisation que sur celle du changement de statut de France Télécom, car tout le monde sentait qu'il y avait derrière cet exercice des enjeux sociaux et politiques très forts sur lesquels le gouvernement pouvait échouer. L'argument a été de dire : si, pour de bonnes ou de mauvaises raisons, les investisseurs ou les candidats à l'investissement en France estiment que la création d'un régulateur indépendant est la condition pour investir, et si, faute d'un cadre approprié, ils renoncent à investir, pourquoi un gouvernement prendrait tous ces risques politiques et sociaux pour faire une réforme dont il ne retirerait finalement aucun bénéfice économique ?

C'est donc un raisonnement très pragmatique qui l'a emporté.

de production alternatives, sans parler du problème du nucléaire. Dans les télécoms, l'entrée des investisseurs et la possibilité de déployer leurs propres infrastructures ont été rendues possibles par la baisse des coûts et par les normes communes, notamment dans le GSM. Elles ont créé des économies d'échelle et permis de baisser les coûts d'investissement tout en ouvrant le potentiel de la demande.

La deuxième raison, qui est aussi très importante à mon avis, est que le secteur a connu un bouleversement technique complet : lorsque nous avons libéralisé à Bruxelles et à Paris, lorsque nous avons discuté de ce premier paquet et que nous l'avons transposé en France, il n'a jamais été question d'Internet. Le mot n'a même pas été prononcé : en 1996, c'était un sujet d'études, d'observations, mais personne ne pensait qu'il bouleverserait aussi vite les habitudes de consommation des Français. On parlait de la voix ; on parlait des données, mais essentiellement pour des services entre entreprises (la transmission de données était considérée comme un service à valeur ajoutée). Personne ne voyait dans le haut débit un sujet grand public. Ou très peu...

Ce qui est fantastique dans les télécoms, c'est le bouleversement technique qu'ont connu à la fois l'offre et la demande. Or, quand vous renouvez aussi vite l'offre, vous ouvrez nécessairement, spontanément, des espaces à la concurrence.

L'important était de faire en sorte que ces marchés s'ouvrent : l'ARCEP et le Conseil de la concurrence y ont aidé. De faire en sorte que ces nouveaux marchés ne soient pas préemptés par l'opérateur historique, mais vraiment ouverts aux nouveaux entrants au bénéfice de la croissance, de la compétitivité économique et de l'innovation, dont ont bénéficié les entreprises et les consommateurs. ■

# Vu d'ailleurs : « des réformes indiscutables, mais... »

par **J. Scott Marcus**, chef de département, WIK-Consult GmbH.

(J. Scott Marcus a aussi été expert senior Internet au sein de la FCC, le régulateur américain, et il a passé cinq mois à la Commission au sein de la DG société de l'information.)

Le cadre réglementaire européen est le prolongement de la stratégie de Lisbonne conçue en 2000 en réponse aux préoccupations selon lesquelles l'Europe ne tirait pas pleinement profit de son potentiel économique. Il exige des régulateurs qu'ils élargissent le choix du consommateur en matière de prix et de qualité, qu'ils gèrent les goulots d'étranglement de la concurrence, et qu'ils encouragent les investissements dans l'innovation<sup>(1)</sup>.

Le cadre adopté en 2002-2003 a remplacé la précédente réglementation basée sur un cadre national par une approche européenne globale, tout en permettant aux régulateurs d'appréhender les différences légitimes existant sur les marchés nationaux. Ce cadre a renforcé le marché unique en harmonisant la réglementation, mais pas nécessairement de manière uniforme. Il a aussi anticipé les enjeux liés à la migration vers le protocole IP en faisant en sorte que les décisions réglementaires soient fondées sur des principes économiques, plutôt que sur des descriptions juridiques qui s'avèreraient trop rapidement dépassées. La réglementation s'applique ainsi uniquement lorsque les mécanismes du marché sont insuffisants.

## Révision 2008 : une certaine forme de continuité...

Le cadre réglementaire en cours d'adoption se caractérise d'abord par ce qui ne change pas. Tous les mécanismes clés du précédent cadre sont conservés, en particulier l'imposition d'obligations uniquement à l'encontre des entreprises disposant d'une puissance significative sur le marché. Au cours du processus de révision, des appels ont été lancés en faveur de l'adoption du type de déréglementation de l'accès Internet large bande mis en place aux Etats-Unis où il a été jugé que la concurrence sur les infrastructures de la boucle locale était suffisante et que la déréglementation était nécessaire pour permettre aux opérateurs historiques d'investir dans le déploiement de fibres jusqu'aux répartiteurs ou aux foyers.

Mais l'approche américaine est sujette à caution. Certains experts, dont je suis, sont d'avis que la déréglementation totale aux Etats-Unis a, dans les faits, balayé toute

concurrence sur le marché de gros du haut débit (boucle locale, accès mutualisé et *bits-tream*), si bien que le marché américain s'est transformé en une série de duopoles locaux problématiques entre un opérateur câble et un opérateur télécom<sup>(2)</sup>. Il est évident que cette approche est inadaptée en Europe. La majorité des américains disposent d'un accès haut débit via leur opérateur câble, et non via leur opérateur téléphonique. Dans la plupart des Etats membres, dont la France, un retrait des obligations réglementaires conduirait, non pas à un duopole comme aux Etats-Unis, mais bien à un monopole.

## ... accompagnée d'un large éventail de changements

Les propositions de la Commission couvrent un large éventail. La plupart d'entre elles sont bonnes et indiscutables mais quelques unes nécessitent un commentaire :

• **Neutralité du réseau** : aux Etats-Unis, certains se sont inquiétés du fait que les opérateurs télécoms et ceux du câble puissent faire preuve de discrimination, refusant ainsi au consommateur l'accès à certains contenus, applications ou équipements. La Commission a proposé des changements mineurs pour veiller à ce que les consommateurs soient convenablement informés des restrictions. Etant donné que les marchés européens du haut débit sont beaucoup plus ouverts à la concurrence que ceux des Etats-Unis, cette réponse mesurée est adaptée.

• **Gestion du spectre** : la Commission a proposé de prendre une part plus active à l'harmonisation du spectre européen, ainsi qu'au développement de la libéralisation et de la commercialisation des fréquences, ce qui, au vu de l'expérience internationale<sup>(3)</sup>, apportera une valeur ajoutée indubitable. Une harmonisation accrue peut contribuer positivement aux économies d'échelle, à la portabilité des équipements et, plus généralement, au marché unique.

• **Séparation fonctionnelle** : la Commission a proposé de permettre à tous les régulateurs nationaux d'imposer des obligations de séparation fonctionnelle. Cette approche est prometteuse et l'expérience britannique s'est révélée jusqu'à présent encourageante<sup>(4)</sup> mais elle doit toutefois être considérée comme expérimentale pour le moment.



Il faut espérer que les régulateurs sauront faire preuve de discernement s'ils mettent en œuvre ce remède.

• **Autorité européenne** : la Commission propose de mettre en place un nouvel organisme permanent sur le modèle des autorités de régulation nationales. Cette proposition aborde une question clé : le Groupe des régulateurs européens (GRE), qui est fondé sur le consensus, parvient souvent à des conclusions timides alignées sur le plus petit dénominateur commun. Il n'est pas certain que la création d'une autorité européenne soit une bonne réforme. L'équilibre des pouvoirs entre les Etats membres et la Commission est probablement l'aspect le plus complexe et le plus susceptible d'échecs du cadre actuel<sup>(5)</sup>. On a même du mal à croire que cela fonctionne aussi bien ! L'introduction d'un acteur totalement nouveau dans cette équation, avec des intérêts et des prérogatives ambigus, ne rendra pas le système plus simple et ne le rendra pas nécessairement plus performant. ■

<sup>(1)</sup> Cf. Article 8 de la Directive cadre.

<sup>(2)</sup> Cf. J. Scott Marcus, « Is the U.S. Dancing to a Different Drummer? » *Communications & Strategies*, n° 60, 4ème trimestre 2005, disponible sur [www.idate.fr/fich/revue\\_telech/132/CS60%20MARCUS.pdf](http://www.idate.fr/fich/revue_telech/132/CS60%20MARCUS.pdf).

<sup>(3)</sup> Cf. l'étude WIK *Towards More Flexible Spectrum Regulation*, disponible sur <http://www.bundesnetzagentur.de/medialarchive/4745.pdf>.

<sup>(4)</sup> Il existe aussi des parallèles avec l'expérience américaine sous les régimes Computer II et Computer III.

<sup>(5)</sup> Cf. mes travaux précédents pour la FCC, *OSP Working Paper 36*, « The Potential Relevance to the United States of the European Union's Newly Adopted Regulatory Framework for Telecommunications », juillet 2002, disponible sur [http://hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/DOC-224213A2.pdf](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-224213A2.pdf).

# Marchés postaux : une libéralisation à vitesse variable

L'Union européenne entre dans la phase finale d'un processus entamé en 1997, qui vise à rendre les services postaux plus efficaces en les ouvrant à la concurrence. Cependant, les Etats membres ne suivront pas le même rythme de libéralisation.

Le processus de libéralisation des services postaux dans l'Union européenne a été encadré par la directive postale de 1997 qui prévoyait notamment un élargissement progressif du champ de la concurrence : à partir de 1997 pour les envois de correspondance pesant plus de 350 g, de 2003 pour ceux de plus de 100 g, et de 2006 pour ceux de plus de 50 g.

En octobre 2006, la Commission européenne a proposé une nouvelle directive fixant au 1er janvier 2009 l'ouverture complète des marchés

postaux. Toutefois, cette date a fait débat. Le compromis auquel sont parvenus les députés

européens a finalement repoussé l'échéance au 1er janvier 2011, avec la possibilité pour certains Etats membres de bénéficier d'un délai supplémentaire de deux années. Par ailleurs, à partir du 1er janvier 2011, les Etats membres qui auront totalement ouvert leurs marchés postaux à la concurrence pourront refuser d'accorder des autorisations aux opérateurs détenant encore un monopole dans leur pays d'origine (clause de réciprocité provisoire).

## Etat des lieux de la libéralisation totale des marchés postaux dans l'Union européenne (mars 2008)

Marchés déjà libéralisés	Suède (1993), Finlande (1994), Royaume-Uni (2006), Allemagne (1er janvier 2008), Pays-Bas (1er juillet 2008)*
Libéralisation prévue à l'échéance du 1er janvier 2011	Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, France, Hongrie, Irlande, Italie, Portugal, Slovaquie
Libéralisation au 1er janvier 2013 au plus tard	Chypre, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie, République tchèque

\* Initialement prévue le 1er janvier 2008, la libéralisation totale des services postaux aux Pays-Bas a été reportée suite à un différend opposant l'opérateur postal néerlandais TNT au gouvernement allemand sur la question du salaire minimum imposé outre Rhin.

## Jörg Reinbothe : « Le résultat d'un compromis politique entre institutions européennes »

Le Parlement européen et le Conseil ont repoussé à 2011 la date de l'ouverture totale à la concurrence du marché postal, initialement fixée au 1er janvier 2009. Un délai « qui ne pourra pas être une excuse pour ne rien faire ou pour adopter des mesures protectionnistes », prévient Jörg Reinbothe, chef de l'unité « E3 » à la Direction « Marché intérieur » de la Commission, qui nous livre son point de vue.



Tout d'abord permettez-moi de rappeler que la Commission avait confirmé la date de 2009 pour l'ouverture des marchés, comme cela était prévu par la directive

de 2002. Le nouveau délai [31 décembre 2010 au plus tard, ndr] est le résultat d'un compromis politique entre les institutions européennes. Par rapport au secteur des télécoms, il s'agit d'une approche différente, et plus prudente avec un (très) long délai donné aux acteurs pour se préparer à l'ouverture des marchés (on pourra remarquer que certains ont su en profiter, d'autre moins).

Il me semble opportun d'insister sur le fait que ce délai doit être mis à profit par les Etats membres pour préparer l'ouverture de leur marché national, tout d'abord en poursuivant une régulation sectorielle dotée des moyens et des ressources nécessaires pour bien encadrer l'évolution du marché, ensuite en

réorganisant l'opérateur historique en charge du service universel (quand cela n'a pas été encore fait, ou pas suffisamment). En aucun cas il ne pourrait s'agir d'une excuse pour ne rien faire (sous des prétextes d'agenda politique interne) ou pour adopter des mesures protectionnistes pour limiter l'entrée sur le marché.

Malheureusement, je dois remarquer que ce délai supplémentaire qui repousse l'ouverture des marchés est une des raisons invoquées en France par Adrexo pour arrêter son offre sur le segment du courrier adressé. L'idée d'ouvrir déjà certains segments de marché tels que le courrier publicitaire, comme cela a pu être évoqué au niveau français, est certainement une initiative intéressante dans la perspective de préparer l'ouverture totale. D'ailleurs, j'en profite pour rappeler la logique de la directive postale qui précise clairement que le secteur réservé n'est justifié qu'au vu d'un besoin de financement avéré du service universel.

La Commission va surveiller de manière très active la transposition correcte de la nouvelle

directive, et va assister les Etats membres de manière à préparer une ouverture dynamique des marchés. Dans ce sens, mes services prévoient notamment un renforcement de la coopération administrative, l'échange de « meilleures pratiques », et l'organisation d'ateliers de travail au niveau régional et local pour identifier toutes les mesures appropriées pour l'ouverture à la concurrence.

Le Commissaire McCreevy a lui-même décidé d'organiser une grande conférence le 24 juin prochain pour lancer un message clair sur l'ouverture du marché postal.

Enfin, la Commission est déterminée à poursuivre son rôle de contrôle de la bonne mise en œuvre de la directive de 2002 et de ses exigences, notamment en termes de qualité de service ou de régulation (je pense ici entre autre au contrôle des coûts et des tarifs). A cet effet, mes services préparent le prochain rapport d'application de la directive qui sera présenté au Parlement Européen et au Conseil avant la fin de cette année.

ec.europa.eu

# Aménagement du territoire : les fréquences du GSM à l'appui de la 3G

L'ARCEP est le premier régulateur en Europe à autoriser les opérateurs mobiles à déployer leur réseau 3G dans la bande 900 MHz utilisée pour le GSM. La 3G atteindra ainsi une couverture analogue à celle du GSM, c'est à dire la quasi-totalité de la population.

La nouvelle génération de réseaux mobiles va considérablement accélérer le développement de l'internet mobile, en offrant aux consommateurs un accès en mobilité à des débits de plusieurs centaines de kbit/s à quelques Mbit/s. Mais pour atteindre cet objectif, il est essentiel que le plus grand nombre d'utilisateurs aient accès aux services de 3<sup>ème</sup> génération (3G). C'est pourquoi l'ARCEP a modifié, à leur demande, les autorisations d'Orange France et de SFR afin que les deux opérateurs puissent déployer, dès 2008, la technologie UMTS en métropole dans la bande 900 MHz, aujourd'hui utilisée pour le GSM. L'Autorité a proposé la même faculté à Bouygues Telecom. L'opérateur a indiqué qu'il l'utiliserait d'ici fin 2009 et qu'il demanderait la modification de son autorisation en temps utile.

## Une couverture analogue à celle du GSM

Aujourd'hui, SFR déclare couvrir en 3G plus de 70% de la population et Orange France devrait atteindre ce niveau fin 2008. Pour étendre cette couverture, la réutilisa-

tion des fréquences de la bande 900 MHz est indispensable. Ces fréquences présentent en effet de meilleures qualités de propagation et pénètrent mieux dans les bâtiments que celles de la bande 2,1 GHz, dans laquelle la 3G fonctionne actuellement.

La réutilisation des fréquences 900 MHz et des sites aujourd'hui exploités pour le GSM permettra ainsi à la 3G d'atteindre une couverture analogue à celle du GSM, y compris dans les zones moins denses. C'est la perspective de cette réutilisation, dont le principe était prévu depuis 2000 dans les appels à candidatures 3G, qui avait permis aux opérateurs de prendre des engagements de déploiement élevés. Les obligations de déploiement figurant dans les licences 3G de SFR et Orange France prévoient en effet une couverture respective de 99,3 % et 98 % de la population en août 2009. Et celles de Bouygues Telecom de 75 % de la population en décembre 2010.

La réutilisation des fréquences 900 MHz se fera progressivement grâce à la disponibilité prochaine d'équipements. Le GSM devra toutefois continuer à accueillir les clients français et les visiteurs étrangers avec la même qualité de service.

## Un scénario compatible avec une 4<sup>ème</sup> licence 3G

Afin que la réutilisation des fréquences 900 MHz pour la 3G ne préjuge pas de l'attribution d'une quatrième licence 3G, le dispositif mis en œuvre préserve la possibilité, pour un éventuel nouvel entrant, d'accéder à ces fréquences 900 MHz après restitution, par les trois opérateurs GSM, d'une partie de ce spectre selon les orientations retenues par l'ARCEP le 5 juillet 2007. Ainsi, le nouvel opérateur disposerait, pour l'exploitation de son réseau mobile 3G, de 5 MHz duplex à 900 MHz libérés 18 mois après son autorisation en dehors des zones très denses, puis fin 2012 dans les zones très denses.

Au final, la réutilisation des fréquences GSM facilitera l'extension de la couverture 3G. Ce mécanisme ne préjuge toutefois pas de la nécessité d'accéder à de nouvelles fréquences inférieures à 1 GHz, rendues disponibles par le dividende numérique, pour assurer les débits de plus de 10 Mbit/s attendus grâce aux technologies qui prendront la succession de la 3G. ■

## BRÈVES

### Conventions câble : premières demandes de médiation

La commune de Hayange et la communauté de communes de Freyming-Merlebach ont saisi l'Autorité de demandes de médiation de mise en conformité de leur convention câble. Numéricâble refuse en effet de transmettre à ces collectivités des informations relatives à la connaissance du réseau câblé, en particulier l'emplacement et la disponibilité des infrastructures de réseau, informations nécessaires aux communes pour déployer du très haut débit sur leur territoire. Le câblo-opérateur a rejeté la médiation au motif que ces demandes portent sur l'exécution de la convention. Compte tenu de ce refus, l'Autorité n'a pu engager la médiation, son rôle se limitant, selon la loi, à favoriser la discussion entre des acteurs ayant

nécessairement accepté le principe de cette démarche commune.

### Très haut débit : les propositions du Gouvernement

Deux mois après sa première réunion, le comité de pilotage du très haut débit a eu lieu pour la seconde fois le 13 février dernier. Pré-équipement des immeubles neufs accompagné d'un label « logements multimédia », création d'une « faculté d'accès à la fibre » inspirée du « droit à l'antenne », à laquelle le propriétaire d'un immeuble ne peut s'opposer sans motif sérieux et légitime, garantie de mutualisation, par les opérateurs, des câblages internes aux immeubles avec pouvoir de règlement des différends par l'ARCEP et, enfin, encadrement des pratiques entre opérateurs et propriétaires : Christine Lagarde et Hervé Novelli

ont présenté les propositions législatives qu'ils feront au Parlement au printemps, dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'économie, pour favoriser le déploiement du très haut débit.

### Fréquences : un nouvel outil d'information sur [www.arcep.fr](http://www.arcep.fr)

L'Autorité a refondu, dans une nouvelle base de données, l'ensemble des informations sur l'utilisation des fréquences dont la gestion lui est confiée. Cet outil détaille les différentes catégories d'utilisations avec leurs conditions spécifiques par bande de fréquences, type d'application et zone géographique. Il permet également d'afficher les conditions de cession des autorisations dans les différentes bandes de fréquences ouvertes au marché secondaire et d'effectuer des recherches sur ces autorisations.

Cette base de données applique des dispositions réglementaires visant à développer l'information sur les fréquences. Ses données viendront



prochainement enrichir son équivalent européen, dénommé EFIS (ERO Frequency Information System), leur offrant ainsi une visibilité supplémentaire. La base est accessible depuis la page d'accueil du site de l'Autorité / rubrique "accès rapide" et depuis le Grand dossier / fréquences.

# Accès aux boîtes aux lettres dans les

Une question purement pratique révélant un problème de société ... Avec 23 réponses - un record -, la consultation des contrôles d'accès a intéressé un large public et permis de trouver une première solution d'entrée simplifiée dans leur réponse à la consultation.

## Immeubles équipés en Vigik : vers le partage des codes natifs

Suite à la consultation publique de l'Autorité, les opérateurs autorisés et les porteurs de presse pourront utiliser un code natif cédé par La Poste dans les 120 000 immeubles équipés de systèmes Vigik. Résumé de la consultation de l'ARCEP.

Pour un opérateur postal alternatif, accéder aux boîtes aux lettres des immeubles équipés de systèmes de contrôle d'accès peut s'avérer beaucoup plus difficile que pour La Poste, opérateur historique de forte notoriété. En effet, l'exigence de sécurité des résidents doit s'accorder avec la multiplication des prestataires de services appelés à pénétrer dans les immeubles pour exercer leur activité.

C'est pourquoi, après avoir travaillé avec les acteurs économiques du secteur de la distribution postale et du portage de presse et les professionnels de l'immobilier, l'Autorité a lancé en novembre dernier une consultation sur les solutions possibles. L'Autorité a reçu 23 contributions émanant aussi bien d'opérateurs de distribution que de représentants des propriétaires - gestionnaires d'immeubles et organismes d'HLM, ainsi que d'associations de consommateurs et de fabricants et installateurs d'équipements de contrôle.

### Les codes natifs : manque de transparence et distorsions de concurrence

Qu'en ressort-il ? En premier lieu, les associations de consommateurs et gestionnaires d'immeubles souhaitent conserver, mais parfois aussi reprendre, leurs prérogatives en matière d'octroi d'accès aux prestataires. Ils insistent également sur les conséquences de la multiplication des intervenants accédant aux boîtes aux lettres pour la sécurité des immeubles. Ils signalent enfin que les résidents se plaignent de la présence persistante, dans leurs boîtes aux lettres et aussi parfois dans les halls d'entrée des immeubles, de prospectus non souhaités.

Si la question de l'accès aux immeubles se pose avec tous les types de systèmes de fermeture, les opérateurs soulignent que « les accès Vigik sont, en pratique, ceux qui soulèvent le plus de difficultés » (Adrexo) du fait de

l'utilisation des codes natifs. Ces codes pré-enregistrés lors de la fabrication du système, au nombre de 4, permettent l'accès automatique d'EDF, de France Télécom et de La Poste (qui en possède 2), aux immeubles équipés de Vigik. Ainsi, pour les opérateurs de courrier ou de distribution de publicité non adressée (Direct Box) qui n'en disposent pas, les codes natifs créent des distorsions de concurrence. Selon les syndicats de presse, ces codes constituent en outre un frein au développement d'activités comme le portage de presse.

Ce diagnostic met en évidence les limites de la situation actuelle qui oblige les opérateurs à négocier auprès des copropriétés, immeuble par immeuble, une autorisation expresse leur permettant d'obtenir un code Vigik pour entrer dans les lieux. L'enjeu est d'importance pour le système Vigik qui, s'il ne répond pas aux besoins des gestionnaires d'immeubles, notamment en matière d'attribution et de gestion des codes, pourraient les voir s'en détourner.

### Presse gratuite et publicité non adressée : des importuns

La majorité des réponses indique aussi qu'il n'existe pas de solution d'accès immédiat et sans coût, en dehors du partage ou de la redistribution de codes natifs existants. Les syndicats de presse demandent à bénéficier du même code natif que les opérateurs postaux. Les associations de consommateurs et les professionnels de l'immobilier insistent, par ailleurs, sur l'obligation de limiter strictement l'utilisation des codes Vigik à la seule activité prévue, c'est à dire la distribution d'envois postaux (courrier et colis de moins de 2 kilos). Plusieurs contributeurs rappellent ainsi que le choix de fermer un immeuble est souvent motivé par la distribution non souhaitée de publicité non adressée ou de presse gratuite.

Les opérateurs sont d'avis différents selon

qu'ils exercent ou non une activité de distribution autre que celle d'envois postaux, comme par exemple la distribution de publicité non adressée. La Poste entend ainsi utiliser le code natif qu'elle conserve pour l'ensemble de ses activités.

Enfin, plusieurs contributeurs rappellent la nécessité d'un traitement égal pour tous les prestataires d'une même activité, principe d'ailleurs inscrit dans la loi de régulation postale de 2005 pour l'accès aux boîtes aux lettres des opérateurs titulaires d'une autorisation postale (pour distribuer des envois de correspondance de plus de 50g) et du prestataire du service universel.

### Une solution de court terme : le partage d'un code natif

À l'issue de la consultation, une solution de court terme a pu enfin être trouvée. La Poste a en effet cédé un de ses deux codes natifs pour permettre l'accès immédiat des opérateurs postaux autorisés, selon des modalités identiques à celles de La Poste, aux boîtes aux lettres installées dans les 120 000 immeubles équipés du système Vigik.

Mais les travaux doivent se poursuivre pour trouver des solutions qui permettent de concilier durablement l'ensemble des principes souvent antagonistes - sécurité des immeubles, égal accès des prestataires, règles de concurrence - que les réponses à la consultation font ressortir. Toutes les réponses insistent ainsi sur la nécessité de revoir les règles de gouvernance du système Vigik dans le sens de l'établissement de règles de fonctionnement plus équitables et transparentes, associant tous les acteurs impliqués aux décisions.

Enfin, la consultation a permis aux acteurs de soulever d'autres questions ne relevant pas du champ de compétences de l'ARCEP, comme l'accès des services de secours aux immeubles collectifs ou encore les améliorations techniques des systèmes. « À partir d'un problème purement technique, la



# Immeubles : la porte entrebâillée

du public de l'Autorité sur l'accès aux boîtes aux lettres dans les immeubles équipés de systèmes de sécurité. Synthèse des avis et zoom sur les points les plus importants soulevés par les contributeurs

consultation a mis en avant la difficulté qu'il y a à combiner deux exigences contradictoires, souligne Denis Rapone, membre de l'Autorité : celle d'une volonté de sécurisation

de plus en plus grande des immeubles et la nécessité, notamment dans le cadre des services à la personne, de permettre l'entrée de prestataires qui sont, eux, de plus en plus nombreux ».

A plus long terme, la consultation devrait ainsi aider l'ensemble de ces acteurs à prendre les décisions qui s'imposent dans l'intérêt de tous. ■

## Parole aux acteurs

Quels sont les points que vous avez soulignés dans votre réponse à la consultation de l'Autorité ? Verdict d'une association de consommateur (CNAFC), de professionnels de l'immobilier (UHS-HTC), de syndicats de presse (SPQR-SPQN) et d'un opérateur autorisé (Alternative Post).

### CLAUDE BOISSEAU - CONFÉDÉRATION NATIONALE DES ASSOCIATIONS FAMILIALES CATHOLIQUES (CNAFC CONSOMMATEURS)

Trois remarques. Il y a antinomie entre deux règles juridiques : la sécurité des immeubles et le libre accès pour la distribution des courriers adressés.

Une distribution de documents non adressés est une opération commerciale concurrentielle, hors du CPCE, que chacun peut effectuer librement, et requiert non pas l'autorisation de l'ARCEP,

mais celle des occupants et du gestionnaire de l'immeuble ; or, pour des raisons de sécurité, ou écologiques, ceux-ci y sont fréquemment opposés. En aucun cas, même autorisé par l'ARCEP pour la distribution du courrier adressé, un organisme ne peut utiliser cette autorisation pour distribuer des documents non adressés. L'ARCEP relève des difficultés d'usage au

système technique qu'elle décrit. Le risque est donc grand que l'accès libre aux immeubles devienne la règle au dépens de la sécurité des habitants, notamment si le nombre d'autorisations est élevé. ■



### CLAIRE THIEFFRY - UNION SOCIALE POUR L'HABITAT (UHS) JACKY DAVID - HABITAT ET TERRITOIRES (HTC)

Les points les plus importants de la contribution de nos deux associations à la consultation sont les suivants :

La mise en place d'un code natif commun aux opérateurs postaux autorisés et aux porteurs de presse (à l'exception de la Poste qui disposera de son propre code) retire en grande partie aux gestionnaires d'immeubles leurs prérogatives de contrôle d'accès local sur les prestataires de services.

Il n'appartient pas aux gestionnaires d'immeubles ni à l'ensemble des habitants de supporter les charges financières consécutives à la multiplication du nombre des prestataires de services souhaitant entrer dans les immeubles.

Cette multiplication de droits d'accès ne peut que porter atteinte à la sécurisation des entrées d'immeubles attendue et souhaitée par les habitants.

Aux vues du projet de décret, l'USH entend défendre les prérogatives locales de contrôle d'accès des organismes d'HLM, la non répercussion des conséquences financières sur l'ensemble des locataires et la protection des immeubles. ■



### SABINE OZIL - SPQN / VINCENT DE BERNARDI - SPQR

Les éditeurs de presse quotidienne ont insisté sur les difficultés d'application de la disposition législative qui prévoit, pour les porteurs de presse, l'accessibilité aux boîtes aux lettres dans les mêmes conditions que les opérateurs postaux. Afin de rendre cette disposition effective dans la pratique et d'assurer l'équité de concurrence, ils plaident pour un système d'autorisation « allégé » pour les entreprises de presse et les prestataires de portage et souhaitent « un même accès, un même code natif » pour les opérateurs postaux et

les prestataires de portage de presse. Il nous paraît indispensable que l'ensemble des parties prenantes puissent organiser au plus vite le recours à un code natif commun, et qu'elles puissent étudier les possibilités d'évolution des spécifications techniques du système. Il faudrait par ailleurs envisager de mettre en place des processus d'information pour les porteurs de presse (système d'information centralisé sur le type de système de sécurité retenu, Vigik ou autre, et ses modalités d'accès), ainsi que pour

les gestionnaires d'immeubles. Il nous paraît également indispensable de réaffirmer le droit individuel du résident à pouvoir remettre un moyen d'accès à son immeuble au prestataire de son choix. ■



### CHRISTOPHE VIORNERY - ALTERNATIVE POST

Nous avons souligné l'aspect légal mais aussi le préjudice subi, par les opérateurs privés, et surtout par les possesseurs de boîtes aux lettres qui, malgré l'ouverture à la concurrence, ne peuvent recevoir leur correspondance correctement seulement si celle-ci est distribuée par La Poste. Les garanties demandées par l'ARCEP pour la délivrance d'un agrément doivent permettre aux

opérateurs d'accéder à un code natif identique à celui de La Poste. La gouvernance du système VIGIK doit intégrer de manière autonome et indépendante les opérateurs privés agréés. L'ARCEP et le CNMIS mettent en place une procédure permettant aux opérateurs autorisés d'acquiescer les centrales d'activation et les badges nécessaires à leur activité. Il est également

souhaitable qu'une campagne d'information soit effectuée conjointement par l'ARCEP et la gouvernance de VIGIK auprès des propriétaires d'installations existantes. ■



# Quel technophile (ou technophobe) êtes-vous ?

Dis-moi comment tu cliques et tu décroches, je te dirai quel utilisateur de nouvelles technologies tu es...

Pour connaître les résultats de la 7<sup>ème</sup> enquête annuelle sur la diffusion des technologies de l'information dans la société française, réalisée en juin 2007 par le CREDOC pour l'ARCEP et le CGTI, répondez à notre quizz !

## Quel utilisateur des technologies de l'information êtes-vous ? Répondez aux questions suivantes :

Etes-vous équipé d'un ordinateur à votre domicile ?

- A** oui, plusieurs
- B** oui, un seul
- C** non, je n'ai pas d'ordinateur.

Etes-vous connecté à Internet à votre domicile par votre ligne fixe ou par votre mobile ?

- A** oui, les deux
- B** oui, sur mon fixe
- C** je n'ai pas internet à mon domicile

A quelle fréquence vous connectez-vous sur le web ?

- A** tous les jours
- B** une à deux fois par semaine
- C** plus rarement

Avez-vous téléchargé des films ou de la musique par internet ?

- A** films, musique, logiciels, tout est disponible 24h/24h sur le net
- B** quelques fois
- C** jamais

Avez-vous effectué des achats par internet au cours des douze derniers mois ?

- A** oui, très souvent, voire tout le temps
- B** oui, ça m'arrive
- C** je préfère éviter

Combien de SMS envoyez-vous par semaine avec votre mobile ?

- A** plus de 10 par semaine
- B** entre 3 et 10 par semaine
- C** je préfère téléphoner

A votre domicile, comment téléphonez-vous ?

- A** avec ma box, pour les appels en illimité, sinon avec mon mobile
- B** j'ai une box, mais quand ça ne marche pas, j'utilise mon fixe
- C** comme avant, je n'ai rien changé.

**Vous comptez une majorité de **A** vous raffolez des nouvelles technologies !**

A la maison, vous jonglez entre vos ordinateurs pour mettre à jour le dernier anti virus qu'un copain vous a conseillé. Plus généralement, vous téléchargez régulièrement des logiciels pour rendre votre machine plus performante (50% d'entre vous). Il vous arrive de consulter vos courriels (7%) sur votre mobile plutôt que sur votre PC. Le langage SMS n'a pas de secret pour vous, et vous communiquez largement par ce biais avec vos amis. Connecté en permanence à la Toile, vous utilisez votre PC tous les jours : pour mettre à jour votre blog, participer à des *chat*, jouer en réseau, écouter de la musique ou la radio en ligne (près d'une personne sur deux), participer à des forums ou encore lire les journaux et consulter la météo. Plus des deux tiers d'entre vous réalise des achats par Internet et effectue des démarches administratives en ligne.

**Votre profil type :**

vous êtes un homme jeune (moins de 40 ans), vous vivez dans un foyer de 4 personnes ou plus et êtes plutôt un urbain puisque vous résidez dans une commune de plus de 100 000 habitants.

**Vous comptez une majorité de **B** vous êtes un technophile modéré, utilisateur occasionnel des nouvelles technologies.**

Vous disposez d'un PC et d'une connexion à internet mais ce n'est pas parce que vous êtes équipé qu'il faut forcément que vous soyez accroché à votre ordinateur et que vous passiez des heures à surfer. Tout comme votre téléphone mobile vous sert surtout à téléphoner, vous vous connectez donc à la Toile avec parcimonie : une à deux fois par semaine maximum, qu'il s'agisse de l'ordinateur ou de l'internet. Vos requêtes sont ciblées : elles concernent principalement la recherche d'informations concernant votre santé ou celle d'un proche. Vous utilisez également votre connexion internet pour faire vos courses en ligne (38% d'entre vous), et n'hésitez pas à réaliser vos démarches administratives sur le net (48%). Vous appréciez pleinement les avantages que vous procure votre accès à Internet... une fois installé et en état de marche. Vous avez probablement un ami qui peut vous ré-installer la connexion quand ça plante et télécharger tout le « tralala » pour que ça fonctionne. Pour l'instant d'ailleurs, vous pensez que la Télé sur IP, ça ne marche pas (seuls 6% d'entre vous l'utilise), alors que vous pourriez la regarder avec votre connexion internet.

**Votre profil type :** vous avez entre 40 et 60 ans et êtes plutôt une femme. Vivant à Paris et son agglomération dans un foyer de 3 personnes, vous êtes diplômé du BEPC ou d'un CAP, employé ou ouvrier.

**Vous comptez une majorité de **C****

**indifférent, limite technophobe, vous utilisez peu les nouvelles technologies...**

Vous vivez très bien sans ordinateur et sans connexion à Internet, que vous jugez par ailleurs inutile pour votre vie

quotidienne et trop compliqué à utiliser. Ceux d'entre vous qui disposent d'un ordinateur à domicile (25%), l'utilisent moins d'une fois par semaine, voire plus rarement encore. Inutile donc de vous parler de blogs, de jeux en réseaux ou encore de TV sur IP. Cependant, lorsque vous pouvez accéder à Internet grâce à une connexion hors de votre domicile (travail, libre accès), vous êtes 23% à rechercher des offres d'emplois sur Internet et 30% d'entre vous a déjà réalisé des démarches administratives par le Net. Moins équipés en mobile que l'ensemble de la population, 38% d'entre vous n'ont pas de téléphone mobile contre 25% de la population en moyenne ; vous êtes pour le moment plus familier du mobile que d'internet.

**Votre profil type :** vous avez plus de 40 ans (41% a plus de 60 ans), vivez seul ou à deux (66%), êtes peu diplômé et, pour 35%, vous êtes à la retraite.

Les "profils types" du quizz sont issus de la mise en oeuvre d'une technique d'analyse de données (ACM) sur les résultats de l'enquête.

Le groupe A rassemble 38% de la population, le groupe B 17%, et le groupe C 45%. L'enquête complète est téléchargeable sur le site de l'ARCEP : <http://www.arcep.fr>



# Arnaques téléphoniques : l'arbitre de la déontologie des contenus fait toujours défaut

**Attention aux arnaques téléphoniques ! Sous peine de voir de nombreuses victimes finir au tribunal, il est urgent d'instituer un gendarme des contenus.** Une tâche remplie, auparavant, par le Conseil supérieur de la Télématique et le Comité de la Télématique Anonyme.

J eux téléphoniques addictifs, annonces d'emploi périmées, informations boursières fantaisistes ou services de rencontre trop explicites... De nombreux services « dits à valeur ajoutée » posent des questions de contenu, en termes de loyauté, de protection de la jeunesse, ou de dignité de la personne humaine. D'autres utilisent des méthodes de prospection abusives, sans consentement préalable. Enfin, certains « services » sont autrement plus condamnables, en ce qu'ils laissent sur les répondants des messages alarmistes ou mensongers, visant au rappel de numéros en 08 fortement surtaxés. Le mode opératoire est souvent identique : des automates appellent au hasard les abonnés mobiles sans leur donner le temps de décrocher. L'abonné croyant avoir "perdu" un appel et ne reconnaissant pas le numéro comme un numéro surtaxé rappelle et tombe sur un disque vocal qui joue sur sa curiosité pour prolonger l'appel. Autre variante : l'envoi d'un SMS au contenu intrigant invitant à rappeler un numéro surtaxé. Ces numéros en 08 génèrent ainsi des revenus conséquents sans rendre à l'abonné le moindre service.

Ces pratiques condamnables sont liées à la complexité de la chaîne de valeur des services en 08, une chaîne contractuelle complexe tant par le nombre que par la variété de ses acteurs (opérateurs de boucle locale, de collecte, éditeurs de contenu). Chargée de la régulation économique des services de communi-

cations électroniques, l'Autorité s'attache à promouvoir une concurrence effective et loyale au bénéfice des consommateurs sur le segment de marché de ces services. Toutefois, elle n'est pas compétente pour connaître de leur contenu<sup>(1)</sup>.

## Remplacer les anciennes instances

Si certains de ces agissements peuvent relever de poursuites pénales (escroquerie, abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse), les voies judiciaires semblent insuffisantes pour les décourager ou permettre la suspension rapide de l'accès aux numéros employés. Ils nécessitent l'action d'un arbitre spécialisé, compétent pour apprécier la déontologie des contenus et suspendre l'accès aux plus litigieux.

Cette tâche a longtemps été assurée par le Conseil Supérieur de la Télématique (CST) et le Comité de la Télématique Anonyme (CTA), le premier chargé d'élaborer des recommandations déontologiques, le second d'en assurer le respect au sein des contrats conclus entre les différents acteurs.

Notamment, en cas de non-respect des règles du CST, le CTA pouvait demander ou autoriser sur saisine la suspension des contrats d'accès ou de collecte, interrompant ainsi le service, dans un moindre

risque juridique pour les opérateurs. Mais à ce jour, et depuis deux ans, la présidence du Conseil Supérieur de la Télématique est vacante, et les deux instances ne sont plus en mesure d'accomplir leurs missions.

En attendant, les arnaques continuent et le besoin d'un gendarme persiste. A l'occasion des débats sur la loi Châtel, le Gouvernement a annoncé la création d'une commission nationale de la déontologie des services de communications au public en ligne, qui aura notamment pour but de traiter les cas d'abus en matière de services à valeur ajoutée. La création rapide d'une telle instance, dont le rôle contribuera à protéger et à restaurer la confiance des consommateurs, est nécessaire pour compléter l'action de l'Autorité sur le secteur des services à valeur ajoutée. ■



<sup>1</sup> Voir notamment Cour de cassation, arrêt du 14 novembre 2000, à la suite d'un différend entre Copper Communications et France Télécom porté devant l'Autorité qui s'était déclarée incompétente en matière de contrôle déontologique des services télématiques.

**Témoignage...**  
*J'ai été victime d'une arnaque au numéro surtaxé à grande échelle. Le protocole est toujours le même : un serveur appelle des numéros de portable au hasard, et raccroche dès que la victime décroche. La victime essayant de rappeler la personne tombe sur un serveur "soi-disant de sondage" surtaxé. Le 23/06/2007 à 17h, sur ma ligne mobile, je recevais un appel du numéro 08 97 39 XX XX. En essayant de rappeler la personne, j'ai été débité par mon opérateur de 2 fois 0.597 €. Le 11/07/2007 à 14h02, sur mon autre mobile, je recevais un appel d'un numéro similaire, le 08 97 39 XX XX. L'interlocuteur raccrochant dès que je décrochais. Je n'ai pas rappelé.  
 Dans ce genre d'arnaque, la victime, croyant qu'elle a été appelée par un ami depuis un téléphone sur IP (dont les numéros commencent eux aussi en 08) rappellera en toute confiance, tombera sur un service télématique, et payera l'appel au prix fort : prix de la communication + surtaxe + majoration de son opérateur mobile.  
 L'ARCEP est le régulateur des télécommunications, et à ce titre, je vous demande d'intervenir pour faire cesser, dans les plus brefs délais, cette arnaque.  
 (Une simple recherche internet vous montrera que ce type d'arnaque est courant)*

**Témoignage...**  
*Je me permets de vous adresser ce courriel car je viens d'être la victime des numéros d'arnaque sur mon téléphone portable. En effet, j'ai eu un appel en absence du 08 97 39 XX XX, numéro que je ne connais pas, que j'ai donc rappelé, curieuse de savoir qui m'appelle...  
 Et là, je tombe sur un sondage sur le tour de France :  
 1/ la France va-t-elle gagner ?  
 Et ensuite, pour valider le sondage, il fallait préciser si homme ou femme en tapant 1 ou 2, année de naissance, code postal et numéro de téléphone pour valider la participation. Ce que j'ai fait !  
 On me dit alors que les résultats seront disponibles sur le site internet sondagetelecom.net, site que j'ai cherché mais inexistant. J'ai donc saisi le numéro en question sur Google qui m'apprend, via différents articles, qu'il s'agit d'une arnaque. Je m'en remets donc à vous espérant que cela pourra servir à arrêter ce genre d'arnaques...*

# Téléphonie fixe : de nouveaux enjeux de régulation

L'Autorité a soumis à consultation publique son projet de régulation des marchés de la téléphonie fixe pour la période 2008-2011. Un des enjeux : faire converger les écarts de terminaisons d'appel (TA fixe) de France Télécom et des concurrents.

L'Autorité entend, pour ce deuxième cycle d'analyse, concentrer son action de régulation sur les goulots d'étranglement durables. Ainsi, elle maintient les offres d'accès (présélection et vente en gros de l'abonnement) et de départ d'appel. Afin de développer la concurrence, l'Autorité propose aussi de conserver des obligations, notamment tarifaires, sur les prestations de TA de chaque opérateur de boucle locale.

Les marchés de détail de la téléphonie fixe, ainsi que le marché du transit, seraient totalement dérégulés. L'existence d'offres de gros adaptées et le déploiement de leurs infrastructures permettent en effet aux opérateurs alternatifs de concurrencer France Télécom. Témoin de ce dynamisme : 44 % des communications résidentielles fixes en 2007 sont désormais des communications en voix sur large bande (passées depuis les *box*).

## Supprimer les écarts de TA entre France Télécom et ses concurrents

Dans son analyse, l'Autorité aborde la nécessaire réduction des asymétries de TA entre France Télécom et les opérateurs alternatifs. Le niveau de prix des TA influençant directement celui des offres de détail proposées par chaque opérateur à ses clients finals, la croissance du dégroupage et des accès alternatifs a fait de la TA un enjeu grandissant. En outre, le passage aux réseaux tout-IP devrait affecter à terme la structure de coûts des opérateurs.

L'Autorité propose ainsi d'im-

poser un contrôle tarifaire pluriannuel des TA fixes dont les modalités précises feront l'objet de travaux multilatéraux et d'une consultation publique ultérieure. Ces prestations continueront d'être encadrées et leur régulation est vouée à devenir symétrique.

## Mettre en cohérence la régulation des TA fixe et mobile

L'Autorité attire également l'attention sur la commercialisation d'offres innovantes, comme les forfaits de communications illimitées ou les offres de convergence, tant par les opérateurs fixes que mobiles qui sont donc en concurrence directe. Ainsi, aujourd'hui, environ 30 % des communications mobiles sont passées depuis le domicile, en position fixe. Ces comportements spécifiques sont induits par les tarifs actuels des communications fixe vers mobile, généralement élevés en raison du niveau des TA.

L'Autorité prendra en compte l'existence de ces effets de substituabilité, notamment dans sa régulation des TA fixe et mobile, une asymétrie forte entre le niveau moyen des TA fixes et mobiles étant susceptible d'engendrer des distorsions concurrentielles significatives. Les opérateurs fixes, contrairement aux mobiles, ne peuvent pas inclure dans leurs offres de communications illimitées, les communications vers des postes mobiles. L'Autorité estime ainsi que le jeu concurrentiel ne pourra s'exercer sur le segment des communications passées en position fixe sans que soient homogénéisés, entre réseaux fixes et mobiles, les périmètres des coûts pertinents pour le calcul des TA et que soient traités les écarts tarifaires existants. ■

## SUR L'AGENDA DU COLLÈGE

### Mars

■ **11-13 mars** : Joëlle Toledano se rend à Pattaya, en Thaïlande, pour intervenir au 8th Global Symposium For Regulators, organisé par l'UIT.

■ **14 mars** : Paul Champsaur intervient aux côtés de Jean Tirole, Jean-Paul Bailly, Nigel Stapleton et Peter Bakker, à la 5e conférence internationale d'économie postale organisée par l'IDEI et La Poste sur le thème « *Régulation, Competition and Universal Service in the postal sector* », à Toulouse.

■ **18 mars** : Paul Champsaur et les membres du Collège rencontrent les commissaires de l'Agence pour la Sûreté Nucléaire pour leur présenter l'ARCEP.

■ **20 mars** : Gabrielle Gauthey intervient à la Telecoms Conference organisée par la Société Générale, à Paris.

■ **26 mars** : Nicolas Curien présente un exposé sur la régulation des services de réseaux lors d'un séminaire organisé à New-York dans le cadre du programme « Alliance » (rassemblant l'Ecole Polytechnique, Columbia University, Science Po Paris et l'Université Paris 1).

### Avril

■ **1er avril** : A l'occasion des festivités du Printemps international de la régulation, le Collège de l'Autorité donne un récital d'airs d'opéra dans les jardins de l'Atlantique, à Montparnasse.

Notamment au programme : Gabrielle Gauthey, en duo avec Cécilia Bartoli, chante le grand air de *La Reine du débit* ; Joëlle Toledano et Nicolas Curien interprètent MamaVNA & PapaVNO dans *Le Mux enchanté* ; Edouard Bridoux, Denis Rapone, Patrick Raude et Paul Champsaur entonnent avec les chœurs de Bercy le *Va pensiero numerico* de Giuseppe Novelli.

■ **4 avril** : Gabrielle Gauthey intervient au séminaire « *UltraBroadBand: The next generation of infrastructure and applications* » organisé dans le cadre de la Chaire « *Innovation et régulation des services numériques* » (Ecole Polytechnique, Telecom ParisTech, et OrangeLabs), à Paris.

■ **10 avril** : Gabrielle Gauthey s'exprime sur la fibre optique lors du « *workshop on fiber investment and policy challenges* » de l'OCDE, à Stavanger, en Norvège.

■ **17 avril** : Gabrielle Gauthey participe à l'assemblée générale du Sycabel (syndicat professionnel des fabricants de fils et câbles électriques et de communication).



AUTORITÉ DE RÉGULATION  
DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES  
ET DES POSTES

7, square Max Hymans - 75730 Paris Cedex 15  
Web : [www.arcep.fr](http://www.arcep.fr) - Mèl : [courrier@arcep.fr](mailto:courrier@arcep.fr)  
Tél. : 01 40 47 70 00 - Fax : 01 40 47 71 98

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

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

Ont contribué à ce numéro : Alexandre Beaudouin,  
Hélène Boisson, Nicolas Curien, Sidy Diop,  
Catherine Gallet-Rybak, Tantely Jeans, Françoise Laforge,  
Clémentine Maudoux, Sophie Palus, Antoine Samba,

Sarah  
Subrémon (Conseil de  
la Concurrence)  
et Rémy Stefanini..

Crédit photo : Hamilton / Réa (page 15),  
Gilles Roubaud / USH (page 23)

Maquette : E. Chastel

Impression : Corlet Imprimeur, Condé-sur-Noireau.

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

ISSN : 1290-290X

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