

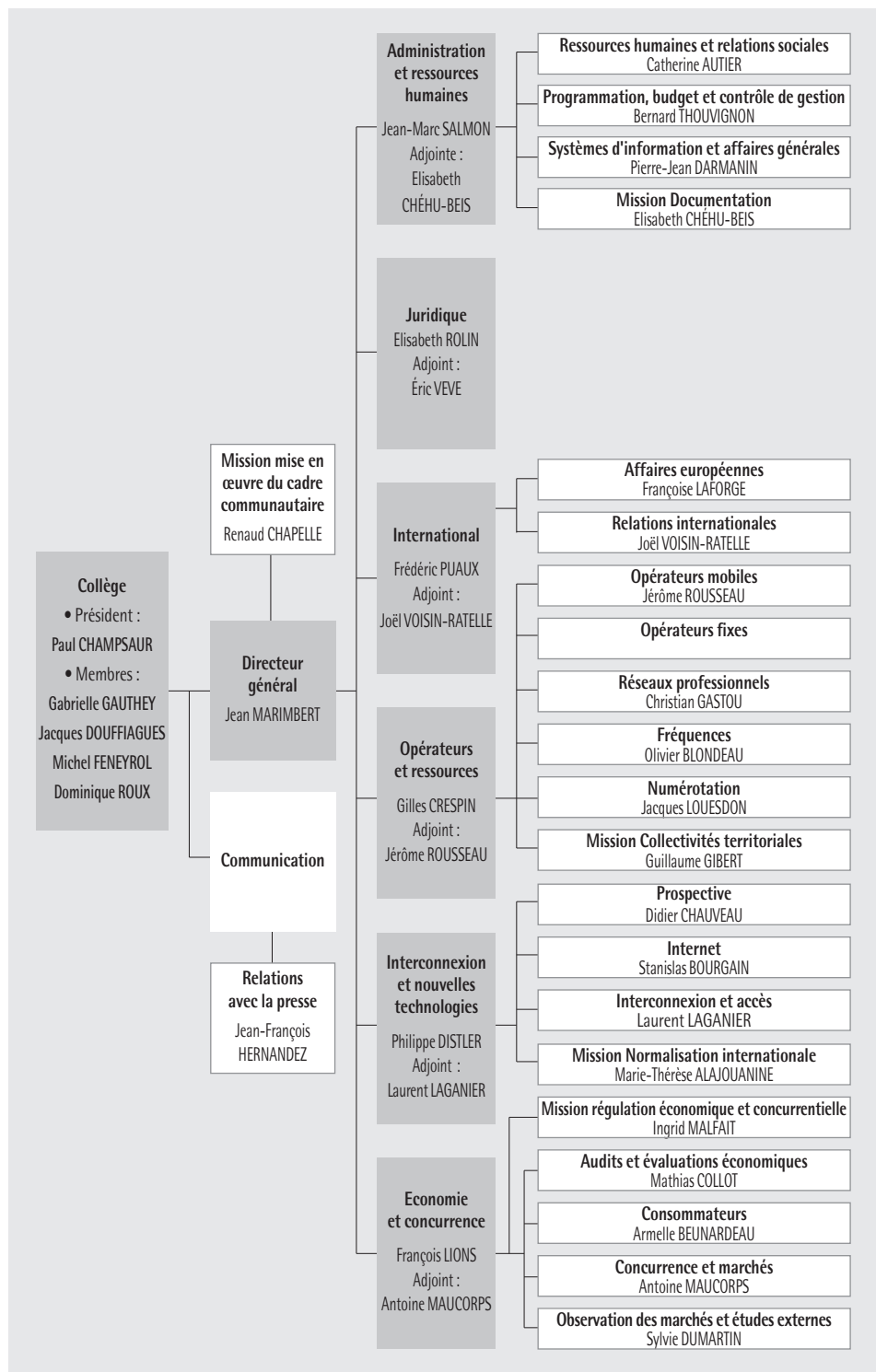
Rapport public d'activité **2002**

Tome 1

L'article L. 36-14 du code des postes et télécommunications, dans sa rédaction issue de la loi n° 96-659 de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996, dispose que :

" L'Autorité de régulation des télécommunications établit chaque année, avant le 30 juin, un rapport public qui rend compte de son activité et de l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives aux télécommunications. Ce rapport est adressé au Gouvernement et au Parlement. Il est adressé également à la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications. L'Autorité peut suggérer dans ce rapport toute modification législative ou réglementaire que lui paraissent appeler les évolutions du secteur des télécommunications et le développement de la concurrence. "

C'est en application de ces dispositions que l'ART a établi ce rapport, qui comprend deux tomes, ainsi qu'un volume d'annexes et un document de synthèse. Le premier tome contient une analyse des évolutions du marché entre 1998 et 2002, analyse les modifications législatives et réglementaires envisagées et en cours d'adoption par le législateur et expose les priorités de l'Autorité pour l'avenir. Le second tome traite de l'activité de l'ART au cours de l'année 2002. Le document de synthèse présente les points clés de l'analyse contenue dans le premier tome.



Le Collège de l'Autorité



Michel
FENEYROL

Paul
CHAMPSAUR

Gabrielle
GAUTHEY

Jacques
DOUFFIAGUES

Dominique
ROUX

Sommaire

ÉDITORIAL.....	11
----------------	----

CHAPITRE 1 :

MARCHÉ DES SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS

ET CONJONCTURE	13
----------------------	----

I. Un marché en croissance (1998-2002)	13
A. Le marché des clients finals	13
B. L'investissement et l'emploi	14
II. Les difficultés du secteur	15
A. l'évolution du marché depuis 2001 crée un contexte nouveau.....	15
B. Les perspectives d'un rebond.....	15
C. Les enjeux pour le régulateur.....	16
III. Le marché français comparé aux autres marchés européens	17
A. Le marché du téléphone fixe.....	17
B. Le marché du mobile	22
C. Le marché de l'Internet.....	25
D. Les autres marchés.....	28

CHAPITRE 2 :

LE HAUT DÉBIT SUR LE FIXE ET SUR LE MOBILE	33
--	----

I. Amplifier la dynamique récente du haut débit sur le fixe	35
A. Le tournant de l'été 2002	35
B. Consolider la croissance pour le futur.....	35
C. Les chantiers de 2003.....	35
II. L'UMTS, un chantier qui demeure prioritaire.....	41
A. L'engagement de l'ART en faveur de l'UMTS.....	41
B. Les rythmes de développement du multimédia mobile.....	42
C. Les enjeux pour le régulateur.....	43
D. L'UMTS à l'étranger.....	44

CHAPITRE 3 :

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	45
---	----

I. Des besoins à satisfaire	45
II. La modification du régime juridique.....	46
A. Le Code général des collectivités territoriales.....	46
B. L'utilisation des fonds FEDER dans le cadre des TIC	47

III. Le champ d'application	47
A. La couverture en téléphonie mobile de deuxième génération	47
B. L'élargissement de l'accès au haut débit	48
IV. Le rôle du régulateur	48
A. Concernant la couverture mobile	48
B. Concernant le haut débit	48
 CHAPITRE 4 :	
POURSUIVRE L'ADAPTATION DE LA RÉGULATION AU NOUVEAU	
CADRE JURIDIQUE	51
I. La transposition des directives "communications électroniques"	51
A. Le nouveau cadre communautaire des communications électroniques	51
B. La préparation de la transposition	53
C. L'avis de l'ART sur le projet de loi	56
II. L'impact de la loi sur l'économie numérique (LEN) sur les télécommunications	64
A. L'objet de la LEN	64
B. Les principales dispositions de la LEN	64
C. L'avis de l'ART sur la LEN	66
 TABLE DES MATIÈRES	69

Éditorial

L'année 2002 aura été délicate pour le secteur des télécommunications dans le sillage de l'année précédente. Les opérateurs, et par ricochet, les équipementiers ont continué de subir le contre-coup de l'éclatement de la bulle spéculative du printemps 2000 et du réajustement drastique des valeurs financières, dans un contexte général de tassement de l'activité. Le retournement brutal des marchés s'est fait encore durement sentir, accélérant le phénomène de concentration. Les opérateurs ont réduit leurs investissements d'un peu plus d'un tiers et se sont recentrés sur leurs métiers de base ou repliés sur des marchés de niche.

Au-delà de ces difficultés conjoncturelles, le développement de la concurrence s'est poursuivi comme l'attestent les parts de marché que les nouveaux entrants ont pu s'adjuger, notamment grâce à l'ouverture effective du marché des communications locales avec la présélection ainsi que le poids croissant des nouveaux usages dans la consommation des ménages comme des entreprises avec les mobiles et l'utilisation d'Internet. Dans ce contexte, l'ART s'est attachée à préserver les espaces de concurrence déjà existants et à en ouvrir de nouveaux par ses avis et décisions nourris par une concertation toujours intense avec les acteurs du marché.

L'année 2002 aura aussi été marquée par l'ouverture à la concurrence de la boucle locale avec le dégroupage. Les progrès de cette démarche, exigeante et semée d'embûches comme dans tous les pays qui l'ont engagée, illustrent la détermination de l'Autorité en faveur de l'installation d'une concurrence fiable et durable sur ce segment de marché.

Cette action persévérante, menée sous l'égide du président Jean-Michel Hubert et des membres du collège en s'appuyant sur l'expertise reconnue des services de l'ART, sera poursuivie et amplifiée au cours des prochaines années.

L'année 2003 sera à n'en pas douter une année charnière à plus d'un titre.

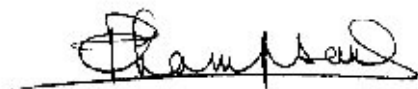
Et tout d'abord dans le haut débit : le décollage du dégroupage de la boucle locale –même s'il est encore timide– commence à faire entrer l'ADSL dans le champ de la concurrence en dépassant la simple revente des services de l'opérateur historique. Par ailleurs, des opérateurs tiers peuvent collecter et transporter le trafic ADSL pour les fournisseurs d'accès à Internet dans des conditions économiques acceptables. Les premières bornes WiFi dans des lieux de pas-

sage (" hot spots ") ou en zone rurale vont se mettre progressivement en place, offrant aux nomades la perspective d'un accès au haut débit lors de leur déplacement et un désenclavement de villes aujourd'hui à l'écart de l'ADSL. La prise en compte de la convergence des réseaux devrait également donner un nouvel élan au haut débit sur les réseaux câblés comme par satellite.

Ensuite, l'évolution en cours du cadre législatif devrait faciliter l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine des télécommunications. Cette adaptation devrait donner un fondement plus solide à leurs initiatives, aussi bien pour la couverture des réseaux mobiles que pour le développement du haut débit dans le cadre de l'aménagement et du développement numérique du territoire. Le régulateur accompagnera ce mouvement, en dialoguant avec les collectivités qui le souhaitent lors de la phase d'élaboration de leurs projets et en favorisant, dans l'esprit des évolutions législatives en cours d'examen, les modalités d'intervention les plus propices au développement de la concurrence sur les territoires concernés et les partenariats dynamiques entre les collectivités et les opérateurs.

Enfin, le paysage législatif et réglementaire va changer en profondeur prenant en compte les avancées de la concurrence et de la convergence des réseaux. Les directives européennes, en cours de transposition dans notre droit national, modifieront le rôle et les instruments de l'action de l'ART qui deviendra progressivement plus sélective mais devra être d'autant plus efficace là où elle continue à s'exercer, à partir de l'analyse qui a été engagée au printemps 2003.

Ce nouveau cadre conduira donc l'ART à approfondir en concertation avec les acteurs du marché la logique économique de son action, tout en restant fidèle à ses principes de fonctionnement qui sont le gage de la crédibilité du régulateur et de la légitimité de ses décisions. On entre ainsi dans une ère de dialogue plus intense quant à la nature du fonctionnement des marchés et des moyens les plus appropriés pour les réguler. Cette connaissance partagée apportera plus de visibilité à long terme.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Champsaur', with a horizontal line underneath.

Paul Champsaur

Marché des services de télécommunications et conjoncture

Avec 1,2 % de croissance, en 2002, la situation de l'économie française s'est dégradée. Ce repli est aussi marqué au niveau national qu'international. De nombreux secteurs de l'économie ont été affectés par la morosité des marchés financiers. Ainsi, en dépit de l'élan qui soutenait la création d'un grand marché, l'Europe des télécommunications a subi, elle aussi, un ralentissement en 2002 ; cependant, le marché des services de télécommunications, avec une progression de 2,7 %, affiche un taux de croissance encore supérieur à la moyenne des autres services.

I. Un marché en croissance (1998-2002)

A. Le marché des clients finals

Depuis 1998, date de l'ouverture du marché de la téléphonie fixe à la concurrence, le marché des clients finals s'est très fortement développé, passant de près de 24 milliards d'euros à 34 milliards, soit une croissance supérieure à 40 %, en cinq ans. Si on note une légère dimi-

nution des revenus de la téléphonie fixe (-7,1 % en cinq ans et une baisse de 2,7 % par rapport à 2001), il convient toutefois de souligner l'explosion des nouveaux usages que sont les mobiles et l'Internet.

En cinq ans, le marché du mobile a progressé en valeur de 41,7 % (et de 14,5 % en 2002) et également très fortement en volume (plus de 400 %), preuve de l'appropriation du service par les clients. Le taux de pénétration est ainsi passé de 10 % au 1er janvier 1998 à 63,8 % au 31 décembre 2002 (61,6 % au 1er janvier 2002). Rappelons que le nombre de lignes mobiles a dépassé le nombre de lignes de téléphonie fixe en septembre 2001.

La croissance est également très soutenue pour l'Internet, tant en valeur qu'en volume. Même si les recettes tirées du bas débit ont plutôt stagné, le nombre d'abonnés à l'Internet commuté a progressé de 17 % à près de 7,5 millions d'internautes. Fin 2002, on comptait 1,7 million d'abonnés à un service haut débit (câble ou ADSL), soit une multiplication du parc par 2,5 en un an.

Sans connaître des progressions spectaculaires comme les années précédentes, 2002 reste un cru honorable, l'érosion du CA 2002 de la téléphonie fixe (-2,7 % par rapport à 2001) a été

compensée par les mobiles et Internet. En volume, ces nouveaux usages représentent sensiblement la moitié des minutes transportées.

Evolution du CA

(en millions d'euros)	1998	1999	2000	2001	2002	Evolution
Téléphonie fixe	14 931	15 063	14 631	14 373	13 986	-2,7%
Internet	162	344	731	1 119	1 136	+1,5%
Services mobiles	4 042	5 658	7 789	10 276	11 676	+13,6%
Ensemble de la téléphonie	19 136	21 065	23 151	25 768	26 798	+4%
Services avancés	1 370	1 648	1 842	1 810	1 882	+4%
Liaisons louées	1 449	1 469	2 011	2 328	2 433	+4,5%
Transport de données	378	404	530	676	482	-28,7%
Renseignements et revenus accessoires	557	584	319	342	340	-0,6%
Ventes et locations de terminaux	1 229	1 358	1 760	2 072	1 965	-5,2%
Hébergement et centres d'appels	Nd	10	20	43	45	+4,7%
Ensemble des services de télécommunications	23 957	26 537	29 633	33 039	33 945	+2,7%

Evolution du trafic en minutes

(en millions de minutes)	1998	1999	2000	2001	2002	Evolution
Téléphonie fixe	124 898	124 029	121 950	118 480	111 445	-6%
Internet	4 976	12 617	28 901	52 446	66 109	+26%
Services mobiles	10 065	20 571	35 461	44 419	51 747	+16.5%

B. L'investissement et l'emploi

En millions d'euros	1998	1999	2000	2001	2002	Evolution
Flux d'investissements des opérateurs de télécommunications	5 538	5 909	7 841	9 182	5 800	-37%

	1998	1999	2000	2001	2002	Evolution
Nombre de salariés au 31 décembre	155 992	155 297	154 522	151 191	146 200	-3.3%

Les chiffres 2002 concernant les investissements et les effectifs des opérateurs résultent d'une estimation effectuée à partir d'informations partielles fournies par les opérateurs. Ils demandent à être affinés. Ces chiffres indicatifs reflètent toutefois les tendances du secteur. Les investissements des opérateurs qui avaient net-

tement progressé en 2000 et 2001, périodes de fort déploiement des nouveaux acteurs sur le marché notamment, ont sensiblement baissé en 2002 reflétant les difficultés du secteur. De même, le fléchissement du nombre d'emplois chez les opérateurs licenciés observé en 2001, s'est poursuivi en 2002.

II. Les difficultés du secteur

A. L'évolution du marché depuis 2001 crée un contexte nouveau

Les difficultés du secteur sont apparues mi-2000 et découlent essentiellement du surinvestissement des acteurs de la sphère des nouvelles technologies de l'information et de la communication, fondé sur des anticipations de marché exagérées. Cette situation a conduit à l'éclatement de la bulle spéculative à partir du printemps 2000 dans le domaine de l'Internet, après une perte de confiance à l'égard de certains modèles dont ceux de la " nouvelle économie ". A cela est venue s'ajouter, en Europe, la ponction de plus de 100 milliards d'euros pour les licences UMTS, qui font aujourd'hui cruellement défaut aux opérateurs. Cette méfiance a encore été accentuée par des scandales touchant certaines sociétés cotées notamment aux Etats-Unis. En conséquence, les marchés financiers sont devenus circonspects, voire méfiants, envers les valeurs de télécommunications, ce qui a entraîné une crise de financement au sein du secteur.

Cette nouvelle donne économique a eu pour effet d'accélérer le mouvement de consolidation, phénomène naturel de formation progressive d'une structure de marché plus stable et plus équilibrée, signe concret d'une plus grande maturité. Ainsi, certains acteurs se sont repliés sur des niches, tandis que d'autres ont adopté une stratégie de désendettement massif qui pèse à la fois sur l'emploi et l'investissement et donc inévitablement sur la croissance. Fin 2002, on comptait sur le marché français 91 opérateurs autorisés pour l'établissement et l'exploitation d'un réseau fixe ouvert au public (L 33-1) et/ou la fourniture au public du service téléphonique fixe (L 34-1) contre 97 au 31 décembre 2001. 14 opérateurs mobiles étaient autorisés pour fournir des services de télécommunication au public.

Si les opérateurs téléphoniques semblent avoir trouvé une solution efficace à leur difficulté grâce des stratégies de recentrage, les équipementiers font quant à eux face à une crise de débouchés sans précédent. Ces derniers ont vu leurs ventes baisser et leur situation financière se dégrader. Ils subissent de plein fouet les conséquences de la réduction drastique des investissements, mais aussi du report dans le déploiement des réseaux mobiles de troisième génération. Ainsi en 2002 le marché des équipementiers est revenu à son niveau de 1996.

B. Les perspectives d'un rebond

Le retour à une vision plus réaliste du marché, avec parfois un risque de corrections excessives, ne doit pas faire oublier les apports de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications. En effet, la concurrence a permis que les diverses composantes de la demande soient mieux satisfaites à des prix et à des coûts plus bas, ce qui veut dire plus d'activité, des entreprises plus dynamiques et plus d'innovation. Preuve de la vivacité de la concurrence, les parts de marché prises par les concurrents de l'opérateur historique : 35% pour la téléphonie longue distance, nationale et internationale, et 15 % sur la téléphonie locale depuis l'ouverture totale à la concurrence avec la suppression de la zone locale de tri le 1er janvier 2002.

Le secteur ne mérite sans doute pas la défiance dont il est aujourd'hui l'objet. En effet, il existe au moins trois raisons objectives au retour à la confiance.

Tout d'abord, le potentiel considérable d'innovation, sans précédent au cours de ces dernières années, ne s'est pas ralenti. La chaîne de valeur s'ouvre à de nouveaux intervenants et de nouveaux marchés potentiels. L'innovation, aussi bien technique que commerciale, élargit en permanence le choix, à un meilleur coût et à de meilleurs services.

Ensuite, l'intérêt du consommateur pour de nouveaux services ne se dément pas. Il n'est qu'à voir le succès du SMS (service de messages courts) sur le mobile, notamment auprès des jeunes, du SMS+ (service surtaxé). L'arrivée de nouveaux terminaux, à des prix compétitifs, permettant l'affichage en couleur d'images et de photos sera, à n'en pas douter, un élément favorable au décollage du MMS (messages multimédia). La consommation globale pour les services de télécommunications connaît une croissance continue et soutenue depuis l'ouverture des marchés à la concurrence même si l'on constate un certain fléchissement, notamment sur les mobiles depuis le milieu de 2002.

Enfin, les mesures de relance parmi lesquelles le plan e-Europe 2005 et au niveau national l'extension du haut débit avec le soutien des pouvoirs publics nationaux et locaux pour réduire la " fracture numérique ", pourraient redonner un nouveau souffle au secteur avant que le relais soit assuré par l'UMTS notamment.

C. Les enjeux pour le régulateur

Ce nouveau contexte économique a favorisé la concentration du secteur et l'émergence d'acteurs d'envergure pan-européenne voire mondiale. Ils jouent maintenant un rôle accru pour l'orientation et l'essor du marché et génèrent des phénomènes oligopolistiques auxquels le régulateur sera de plus en plus confronté. Par ailleurs, sur le plan national, certains opérateurs mobiles occupent aujourd'hui une place significative. Elle ne peut que s'affirmer à l'avenir en raison de la croissance et du potentiel des marchés associés. Ces acteurs, au même titre que les opérateurs historiques, sont susceptibles de générer des distorsions de concurrence auxquelles l'ART doit s'efforcer d'apporter des remèdes.

Les évolutions technologiques, notamment la convergence fixe – mobile – Internet – audio-

visuel, ouvrent, sans cesse, des segments de marché. Elles engendrent une nouvelle distribution des fonctions de réseaux et services. Un phénomène déjà perceptible va s'accroître dans les prochaines années : le fournisseur de service devient de plus en plus indépendant géographiquement du client à qui il propose ses prestations. Cette situation impose, pour le moins, une approche européenne voire internationale des problématiques posées. Le régulateur ne peut réduire son analyse à l'échelon national sous peine de faire abstraction d'un pan du marché. Par ailleurs, l'arrivée de nouveaux produits et services mobiles et nomades répondant aux attentes de la société demande de plus en plus d'implication du régulateur notamment en ce qui concerne l'utilisation des fréquences. L'ouverture de nouveaux marchés, entraînant la multiplication des services et un repositionnement permanent des acteurs, confronte le régulateur à de nouveaux enjeux.

Le régulateur devra également veiller à maintenir la concurrence tout en favorisant les investissements sur les nouveaux réseaux et services.

En outre, la remise en cause des modèles économiques associés à ces évolutions technologiques et d'usages apparaît irréversible. Le tassement des revenus en provenance du trafic téléphonique devient manifeste, notamment pour certains acteurs du fixe. Des évolutions majeures sont attendues au cours des prochaines années qui vont progressivement remettre en cause les plans d'affaires dans ce domaine, au rythme du renouvellement des équipements terminaux. La régulation continuera de veiller au respect de la concurrence- et à l'équilibre entre acteurs du marché. De même dans les mobiles, avec le multimédia, l'action du régulateur devra garantir une concurrence effective et prévenir toute emprise de quelques acteurs sur l'ensemble des segments de ces marchés émergents.

III. Le marché français comparé aux autres marchés européens

A. le marché du téléphone fixe

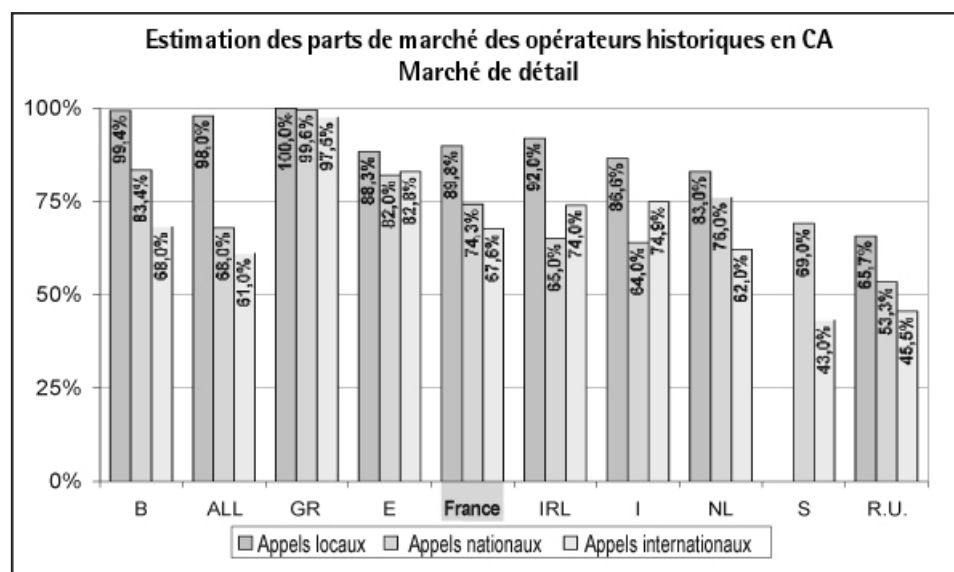
Sur le marché des services fixes, la sélection ou la présélection du transporteur en Europe s'avèrent être des moyens efficaces d'ouverture du marché à la concurrence. Ainsi, 224 opérateurs ont recours à la présélection du transporteur pour offrir un service de communications locales à leurs clients résidentiels, soit deux fois plus en un an. Dans douze Etats membres, les clients ont le choix entre plus de cinq nouveaux opérateurs pour leurs appels interurbains et internationaux, le choix étant plus restreint

dans deux Etats. La situation pour le local est toutefois contrastée. Ainsi, huit Etats membres, dont la France, indiquent que la quasi-totalité des abonnés peut choisir entre plus de cinq nouveaux fournisseurs pour les communications locales. En Italie et au Luxembourg le choix est limité (entre 3 et 5 opérateurs).

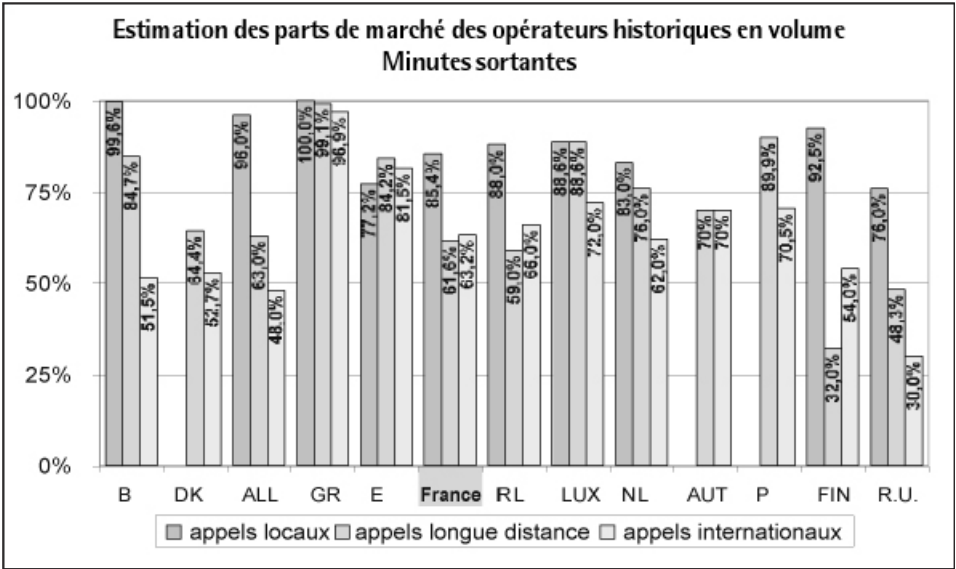
Ainsi, le pourcentage des abonnés faisant effectivement appel à un autre fournisseur que l'opérateur historique pour les communications locales s'établissait, en août 2002, en moyenne à 15% (en volume).

En outre, le nombre d'opérateurs offrant un accès aux services fixes, sur la base de leur propre infrastructure a augmenté de 42 % entre août 2001 et août 2002, avec 50 opérateurs supplémentaires sur le marché.

Parts de marché des opérateurs historiques de téléphonie fixe, fin 2001

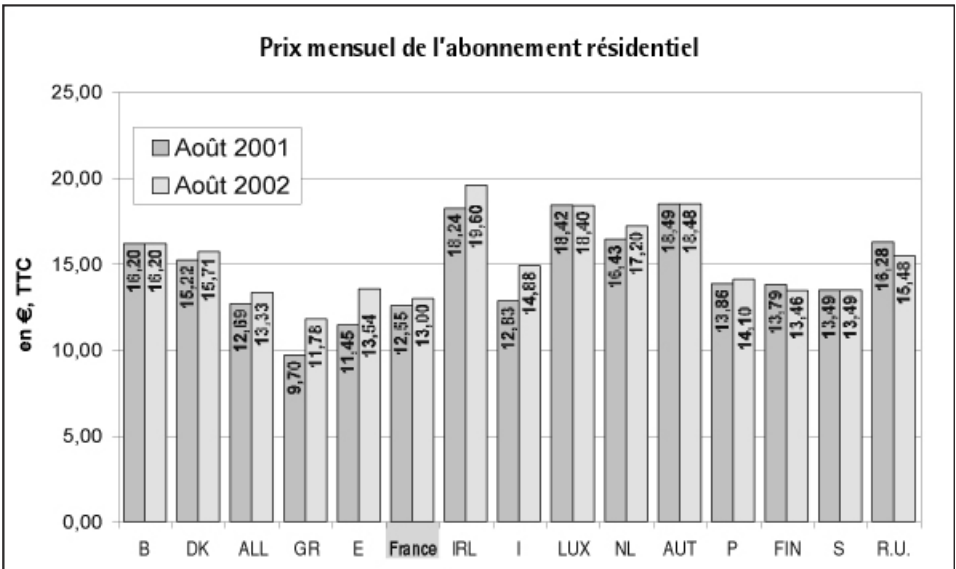


Source Commission européenne, décembre 2001

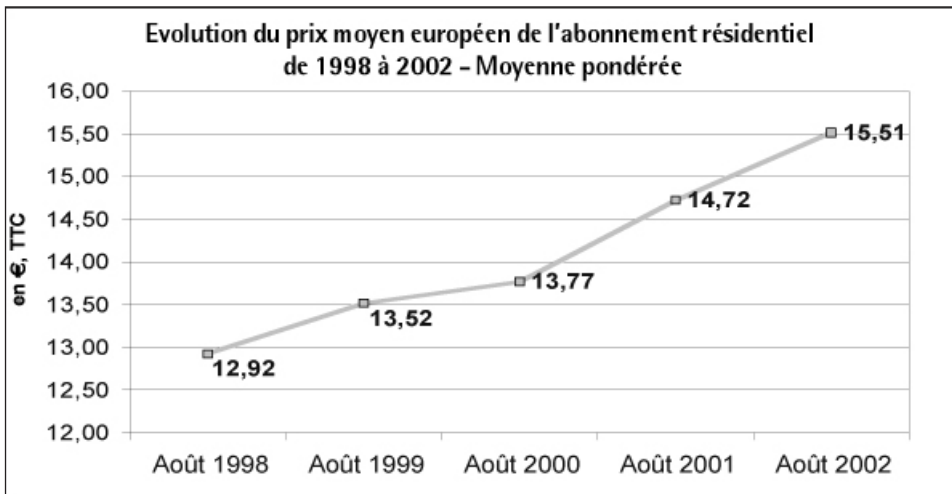


Source Commission européenne, décembre 2001

Le prix de l'abonnement
- L'abonnement résidentiel



Source Commission européenne, août 2002

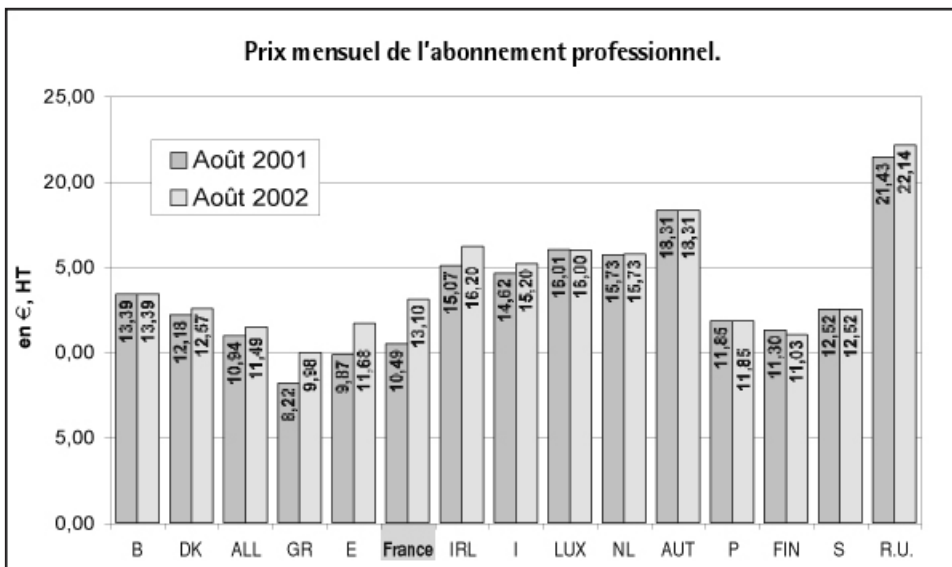


Source Commission européenne, août 2002

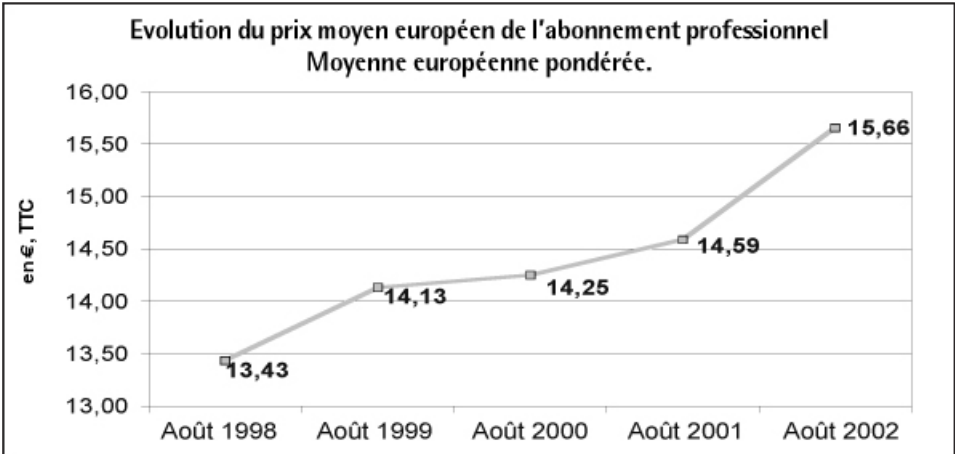
Bien qu'en légère hausse, le prix de l'abonnement résidentiel, en France, reste en dessous de la moyenne européenne. Seuls le Royaume-Uni et la Finlande ont connu une baisse. L'Allemagne a, dans des proportions similaires à celles de la France et d'une grande partie des pays de

l'Union Européenne, augmenté le prix de son abonnement. Par ailleurs, la Grèce qui faisait jusqu'alors figure de bon élève, avec un abonnement résidentiel à moins de 10 euros, en a fortement augmenté le prix pour se rapprocher de ses voisins européens.

- L'abonnement professionnel



Source Commission européenne, août 2002

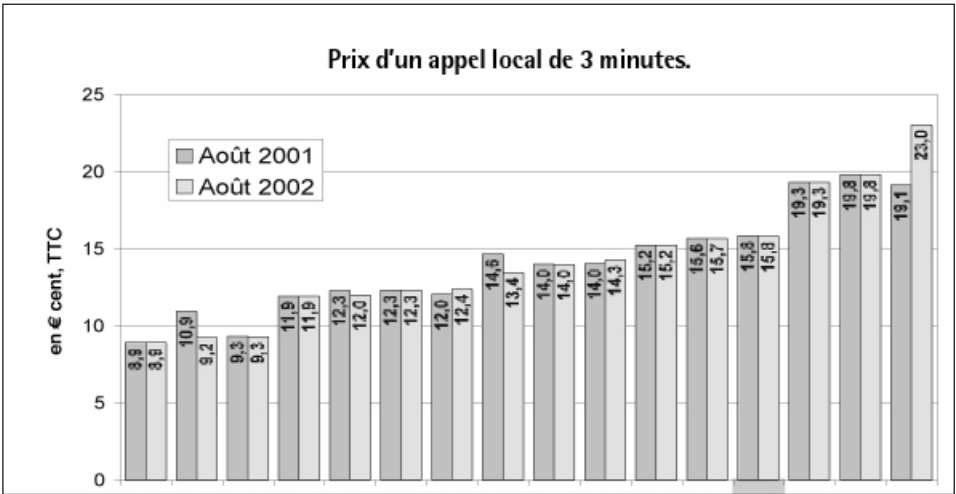


Source Commission européenne, août 2002

L'abonnement professionnel a connu en 2002 une hausse relativement importante au niveau communautaire. Avec plus de 2,60 euros de hausse, la France est le pays de l'Union qui a enregistré la plus forte augmentation. Toute-

fois le prix de l'abonnement professionnel reste encore en dessous de la moyenne européenne. En 2002, seul le Royaume-Uni affiche un tarif supérieur à 20 euros hors taxe par mois.

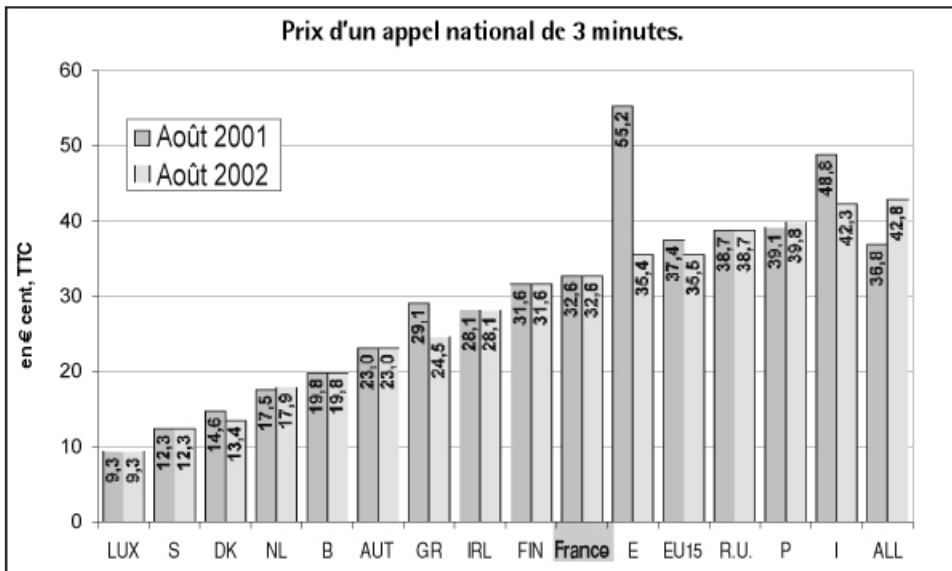
Le prix des appels



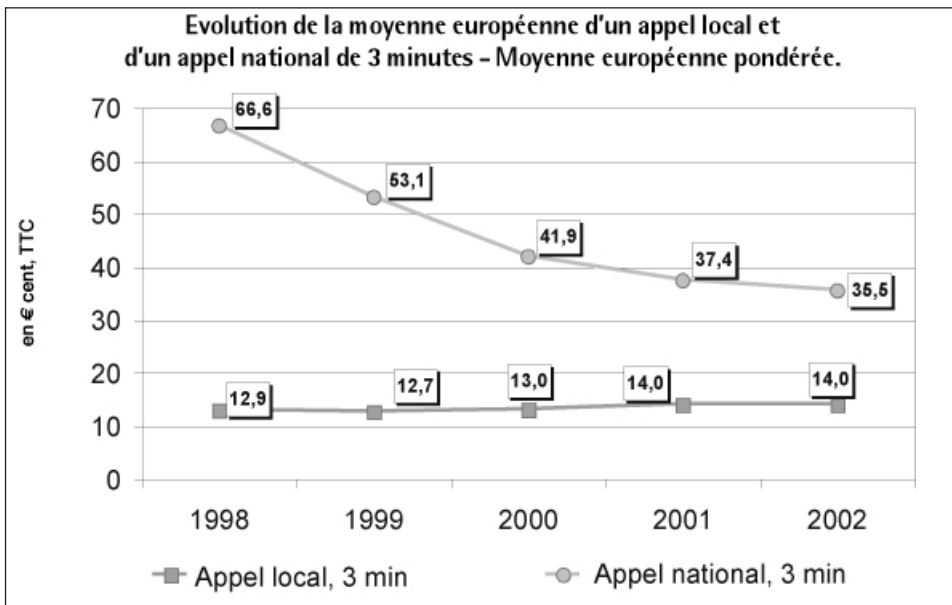
Source Commission européenne, août 2002

La tendance européenne montre une stagnation du prix des appels locaux avec une moyenne de 0,14 euros TTC pour trois minutes. Seule l'Autriche a enregistré, en 2002, une hausse du prix des communications locales

pour atteindre 0,23 euros pour une communication de trois minutes. La France, quant à elle, reste encore au-dessus de la moyenne européenne avec 0,158 euros TTC/3 minutes.



Source Commission européenne, août 2002



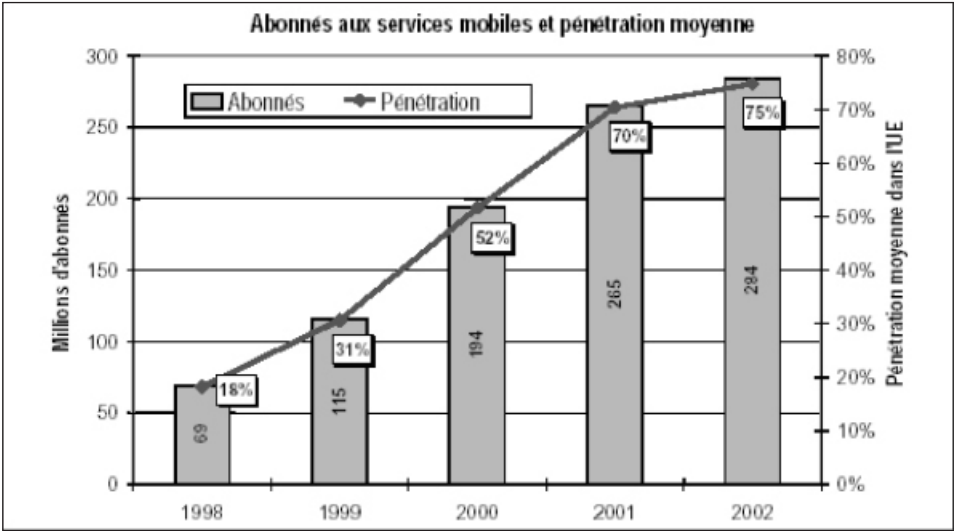
Source Commission européenne, août 2002

Les tarifs des appels interurbains sur le marché européen ont légèrement baissé. L'Espagne est rentrée dans la moyenne de l'Union grâce à une baisse de plus de 36 % en 2002. En France,

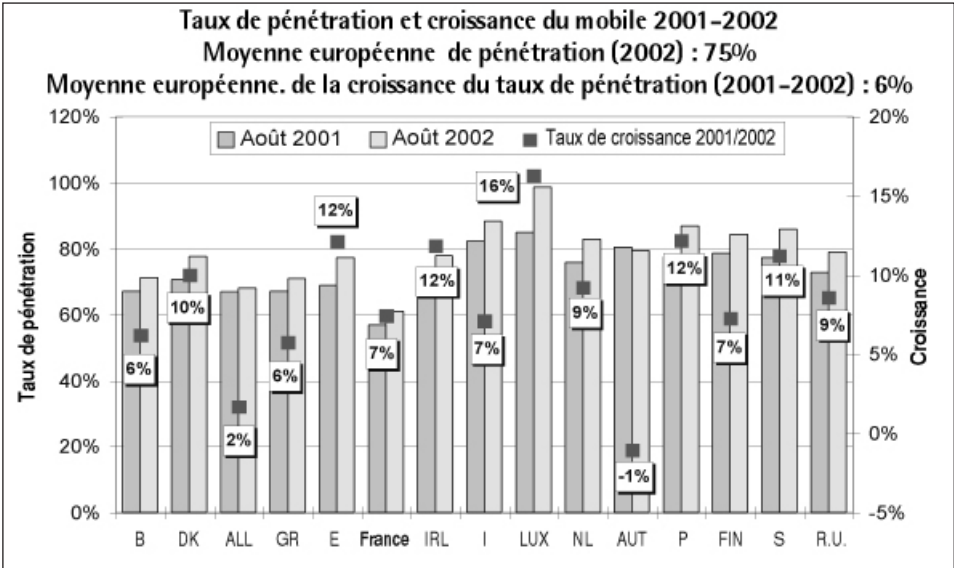
les prix sont restés stables, se situant légèrement en dessous de la moyenne européenne de 0,35 euros TTC pour un appel de trois minutes.

B. Le marché des mobiles

Croissance et taux de pénétration du mobile



Source commission européenne, août 2002



Source Commission européenne, août 2002

Le marché européen de la téléphonie mobile compte 284 millions d'utilisateurs et un taux de pénétration moyen de 75 %. Le taux de croissance a ralenti à 6 % en année glissante à août 2002, contre 36 % sur la période annuel-

le précédente et 69 % en 1999/2000. Le taux de pénétration sur le marché des mobiles a quasiment atteint la saturation : déjà plus de 85 % dans quatre États membres. Toutefois, les données concernant le taux de pénétration de la

téléphonie mobile sont à relativiser compte tenu des méthodes de comptabilisation qui diffèrent selon les pays de l'Union. Par exemple, certains pays se basent sur le nombre de cartes SIM en circulation alors que d'autres évaluent

ce taux par rapport au nombre de terminaux. Par ailleurs, dans certains pays, les opérateurs " nettoient " leur base de clients prépayés en éliminant les clients " dormants ", ce qui fait remonter l'ARPU moyen du client prépayé.

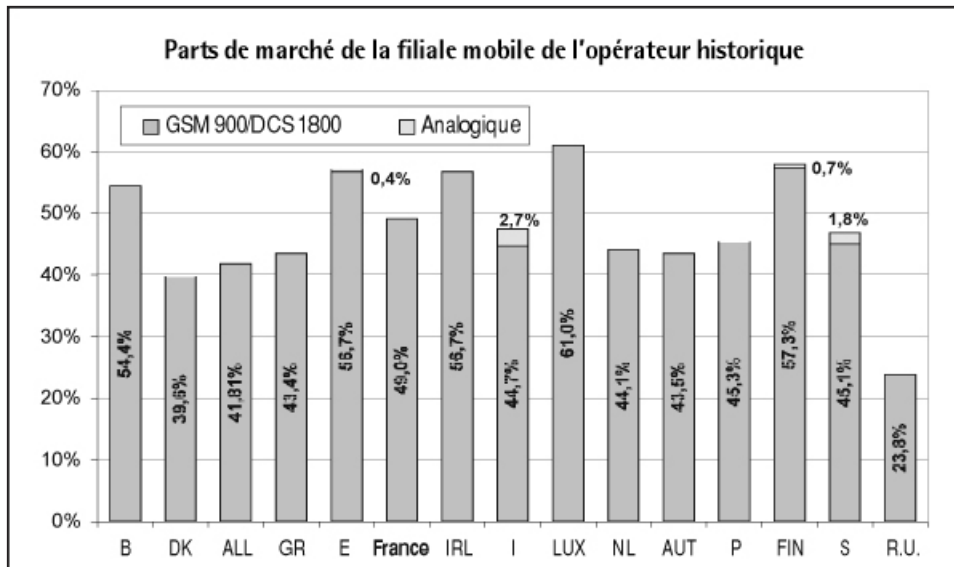
La portabilité des numéros mobiles

Allemagne	Oui	Grèce	30/06/2003
Autriche	Non	Irlande	Oui
Belgique	Oui	Italie	Oui
Danemark	Oui	Luxembourg	Non
Espagne	Oui	Pays-Bas	Oui
Finlande	08/2003	Portugal	Oui
France	30/06/2003	Royaume-Uni	Oui
		Suède	Oui

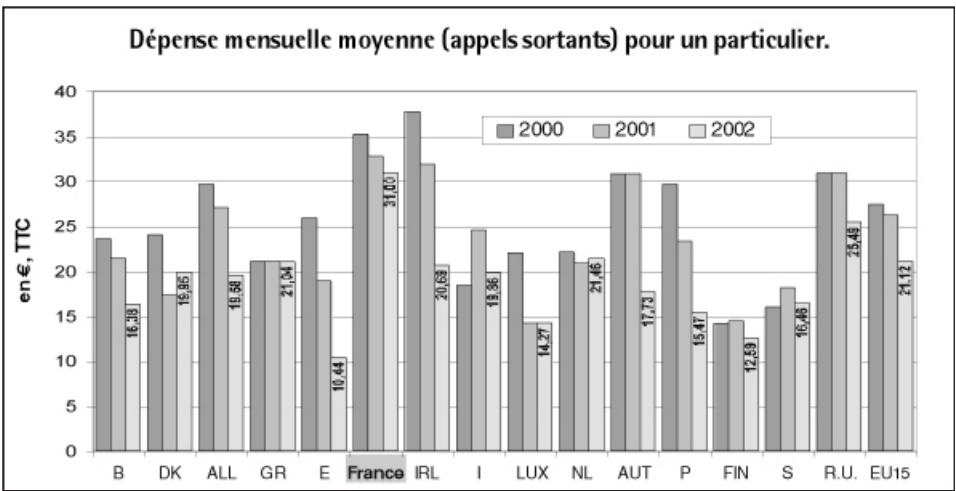
Source Commission européenne, août 2002

La portabilité des numéros mobiles permet à tout client d'un opérateur mobile GSM de changer d'opérateur en conservant son numéro. La mise en place de la portabilité est un facteur important pour assurer la concurrence, en

favorisant le changement d'opérateur (churn) des utilisateurs de mobiles. La portabilité des numéros mobiles devrait être effective en France dès l'été 2003.



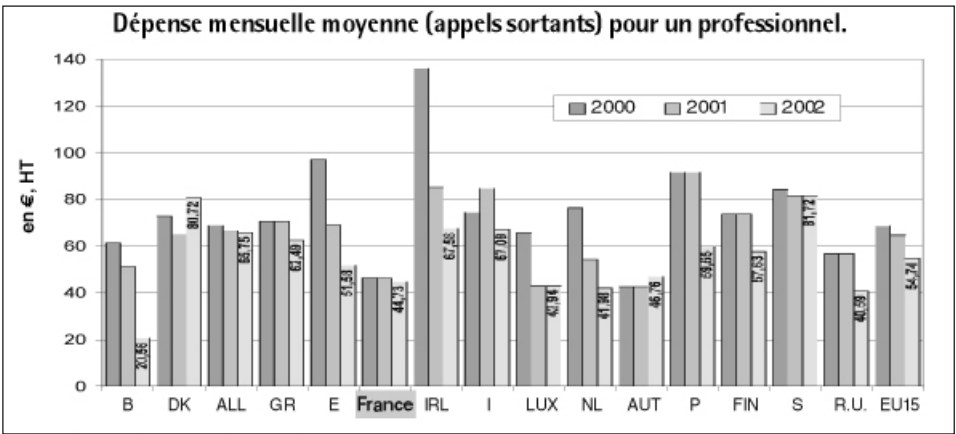
Source Commission européenne, août 2002



Source Commission européenne, août 2002

De 2000 à 2002, les dépenses mensuelles moyennes (appels sortants) pour un particulier, en Europe, sont passées de 27,45 euros à 21,12 euros, soit une diminution de 23 %. Les pays dans lesquels les dépenses moyennes ont le plus baissé sont l'Espagne (45 %), l'Autriche (42 %)

et l'Allemagne (28 %). La France est le pays dans lequel la facture moyenne de l'abonné pour les services mobiles sortants est la plus élevée à 31 euros, soit 47 % de plus que la moyenne européenne. Le pays le moins onéreux est l'Espagne.

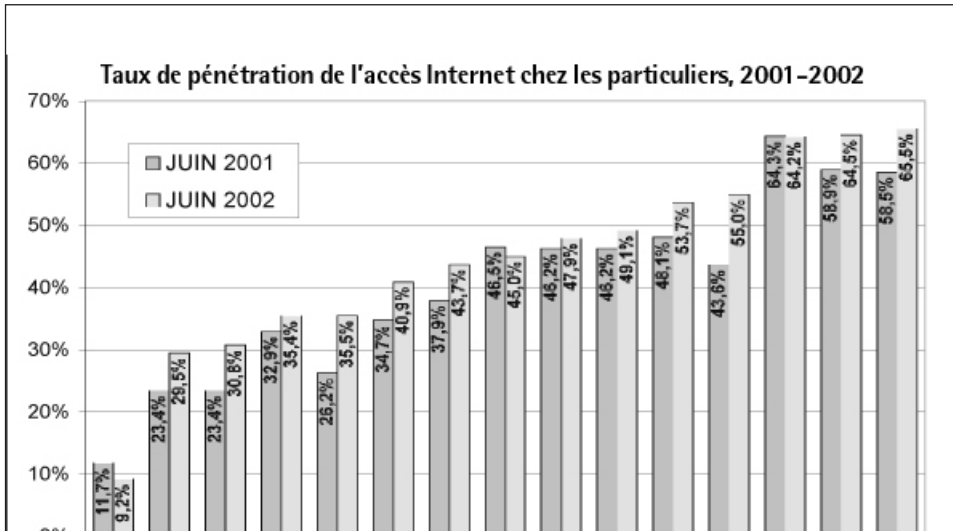


Source Commission européenne, août 2002

Sur la période 2000-2002 les dépenses mensuelles moyennes pour des appels sortants passés des professionnels sont revenues de 68,5 euros HT à 54,74 euros HT, soit une diminution de 20 %. Cette baisse moyenne reste moins importante que celle intervenue sur le marché des particuliers. Les pays dans lesquels

la baisse a été la plus élevée depuis 2001 sont la Belgique (60 %), le Royaume-Uni (29 %) ou l'Espagne (25 %). En France, les dépenses moyennes des professionnels sont restées stables tout en étant inférieures de près de 10 euros à la moyenne européenne

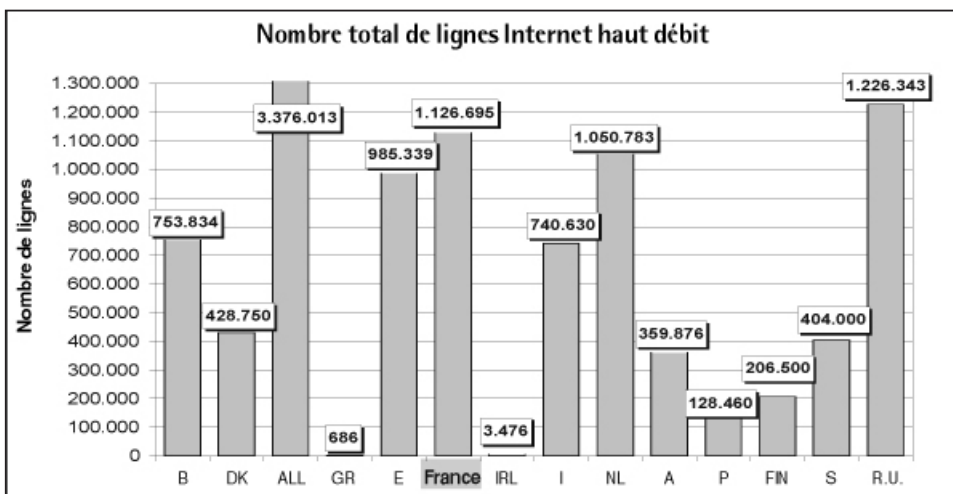
C. Le marché de l'Internet



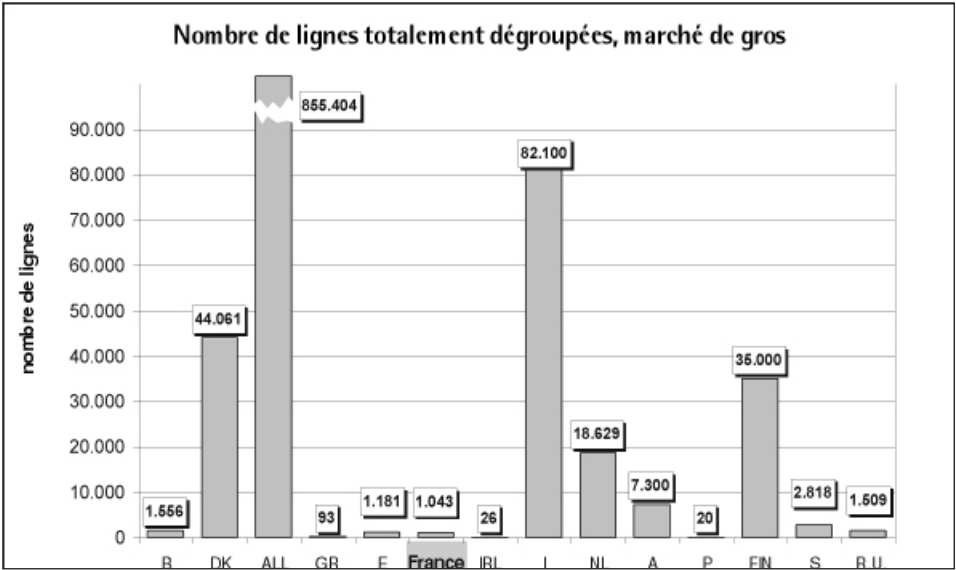
Source Commission européenne, août 2002

A la mi-2002, le taux de pénétration d'Internet en France est resté relativement faible par rapport à d'autres pays de l'Union. La France ne se situe qu'en onzième position mais la progression effectuée entre juin 2001 et 2002

mérite d'être soulignée. La France est ainsi passée d'un taux de pénétration de 26 % à 35 % en à peine un an. Il s'agit de la plus forte progression parmi les pays européens.



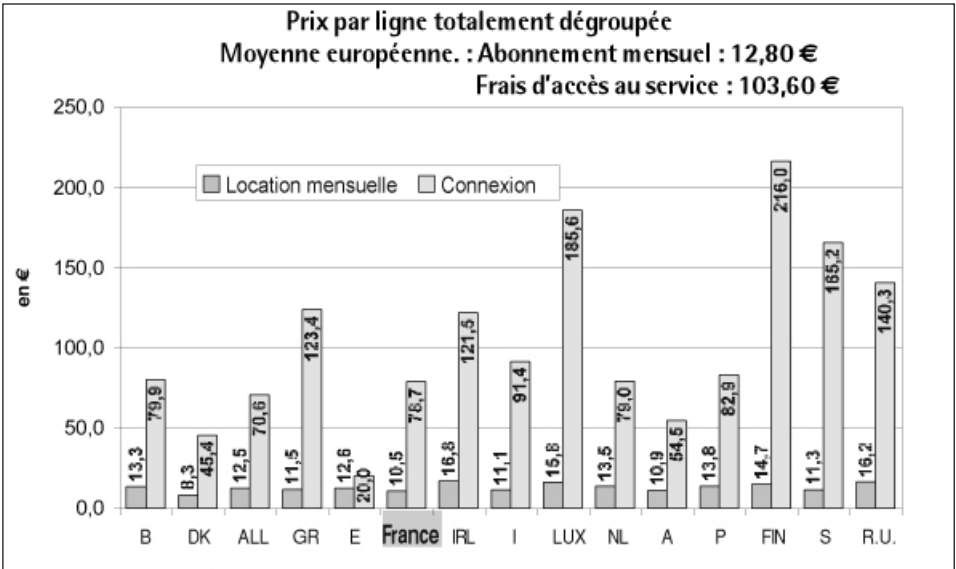
Source Commission européenne, août 2002



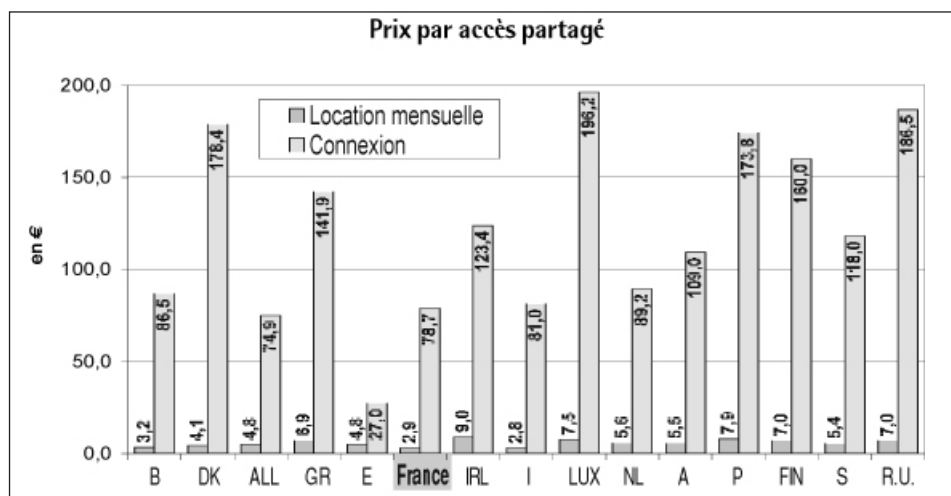
Source Commission européenne, août 2002

L'état du dégroupage en Europe révèle une situation fortement hétérogène. L'Allemagne avec 855 404 lignes totalement dégroupées dépasse de loin tous les autres pays de l'Union. Toutefois, il faut noter qu'il ne s'agit pas de dégroupage haut débit mais du renvoi de la

ligne téléphonique numérique de l'opérateur historique vers un opérateur tiers. En France, le nombre de lignes totalement dégroupées reste très faible, le dégroupage partiel ayant décollé à partir de fin 2002 sur la base des décisions prises par l'ART au printemps 2002.



source Commission européenne



Source Commission européenne

Les Fournisseurs d'Accès à Internet

Les plus grands FAI en Europe Nom du service (pays d'origine)	Nombre d'abonnés actifs (en millions)		
	Décembre 2002 (sauf * sept. 02)	Mars 2002	Juin 2001
T-Online (Allemagne)	12,2	11,2	9,2
Wanadoo (France)	8,5	6,6	5,0
Tiscali (Italie)	7,3	7,2	7,0
New Wind (Italie)	6,9*	6,0	4,8
AOL Europe (Etats-Unis)	6,4	5,5	4,6
Terra Networks (Espagne)	5,3*	4,4	2,3
Freenet (Allemagne)	3,7	3,2	2,1
Tin.it (Italie)	2,3	1,9	1,7
BT (Royaume-Uni)	2,1	1,7	1,3

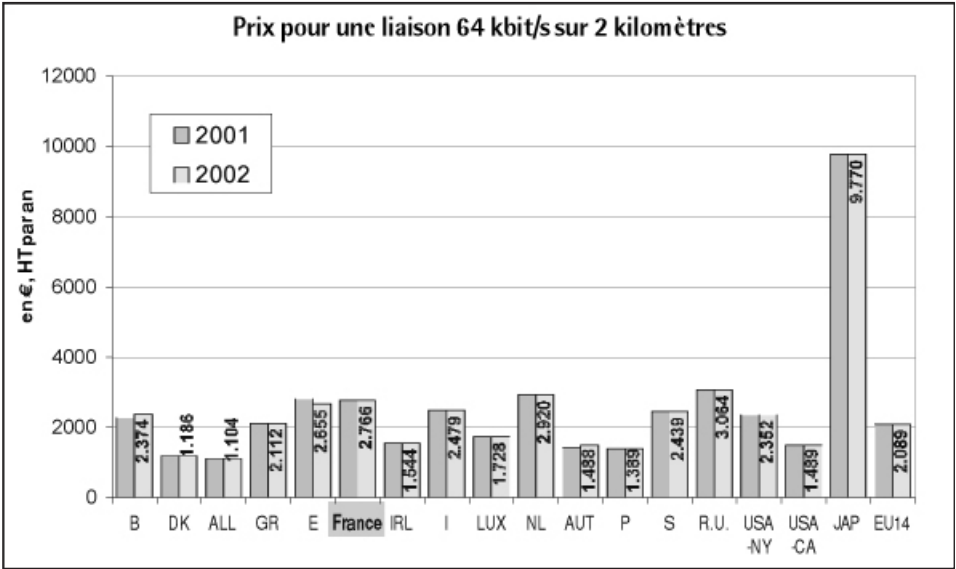
(sources Idate, Commission européenne - 2002)

Part de marché de l'opérateur historique sur l'accès Internet	
Allemagne	53%
Italie	23 %
Royaume-Uni	20 %
Espagne	51 %
France	47 %
Autriche	33 %
Grèce	39 %
Belgique	47%
Finlande	50 %
Luxembourg	0 %
Portugal	0 %
Danemark	34 %

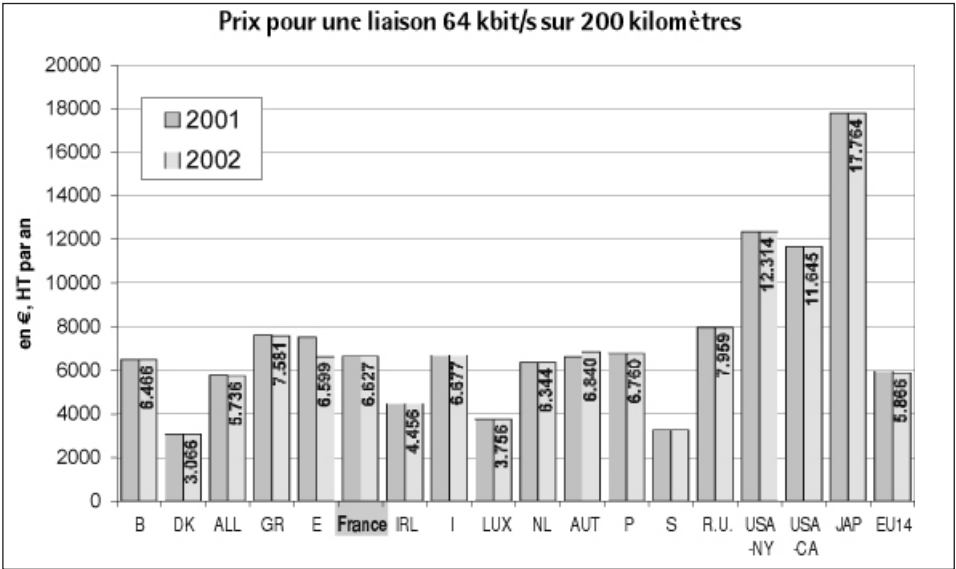
(sources Idate, Commission européenne - 2002)

D. Les autres marchés

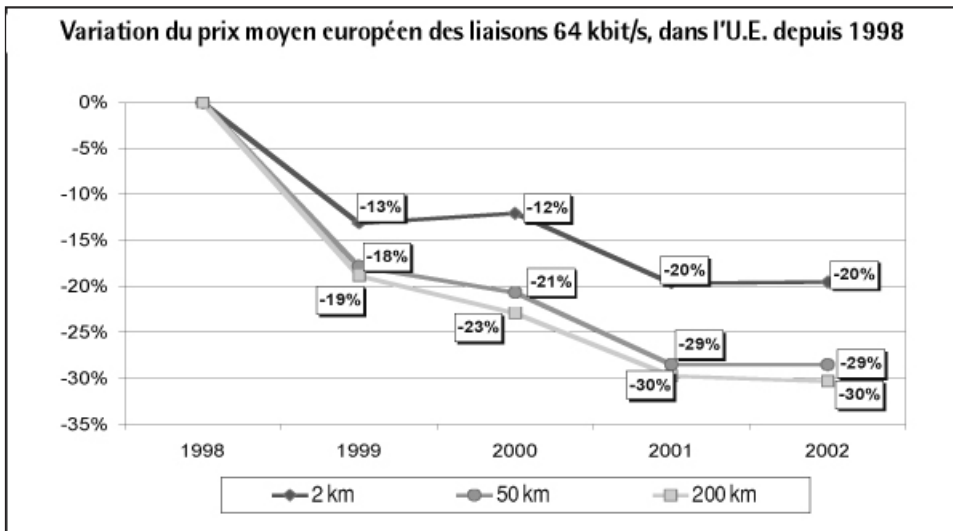
Liaisons louées



Source Commission européenne, août 2002



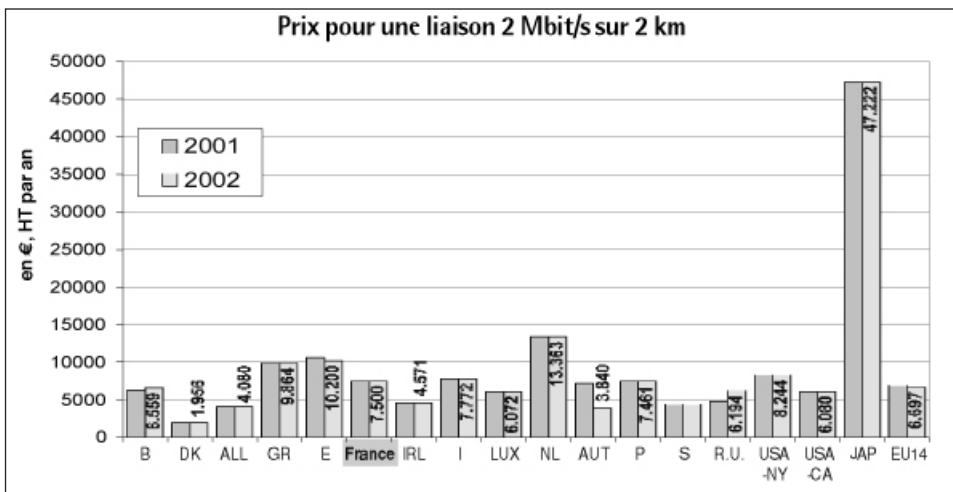
Source Commission européenne, août 2002



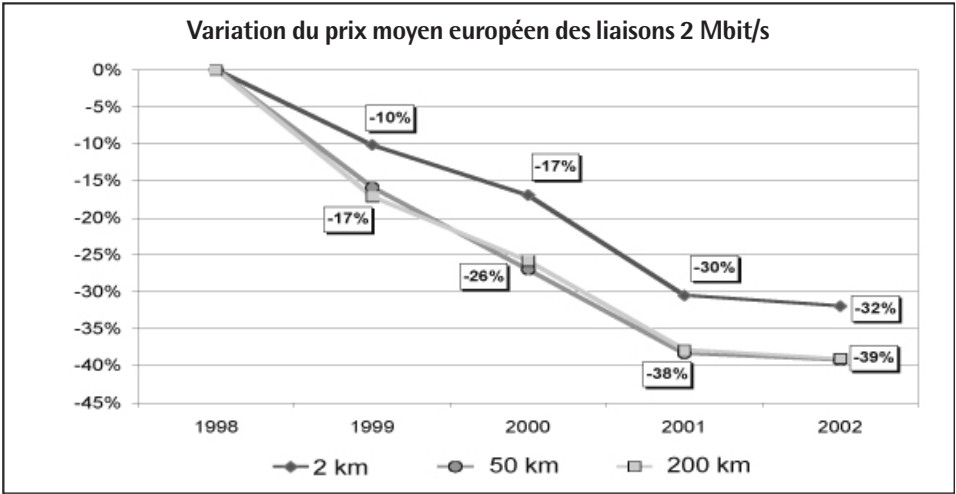
Source Commission Européenne, août 2002

Pour les lignes 64 kbit/s, on note depuis août 2001 une quasi-stabilité des prix, avec une baisse moyenne de 0,5 % pour les circuits considérés (2 km, 50 km et 200 km). Cette stagnation rompt avec la tendance des trois années précédentes, la baisse atteignant 25 % entre 1998 et 2002.

Le Royaume-Uni reste l'Etat membre dans lequel les liaisons louées à 64 kbit/s sont les plus chères. Les tarifs pratiqués en France restent supérieurs à la moyenne. Il est à noter qu'en France comme en Allemagne ou en Espagne, en 2002, les redevances liées à ces liaisons louées ont diminué.



Source Commission européenne, août 2002

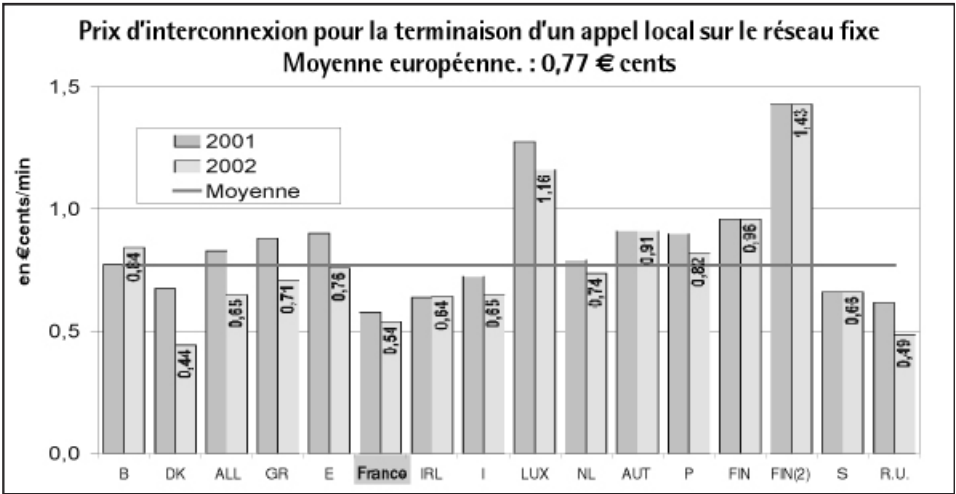


Source Commission européenne, août 2002

Pour les lignes 2 Mbit/s, la réduction moyenne des prix atteint 3,5 % principalement grâce à des baisses au niveau des circuits locaux (près de 5 %). Cependant la tendance baissière s'est

fortement ralentie. En effet, entre 1998 et 2002, la baisse moyenne pour les liaisons 2 Mbit/s, toutes distances confondues, a été de 37 %.

Le marché de l'interconnexion
L'interconnexion au niveau local

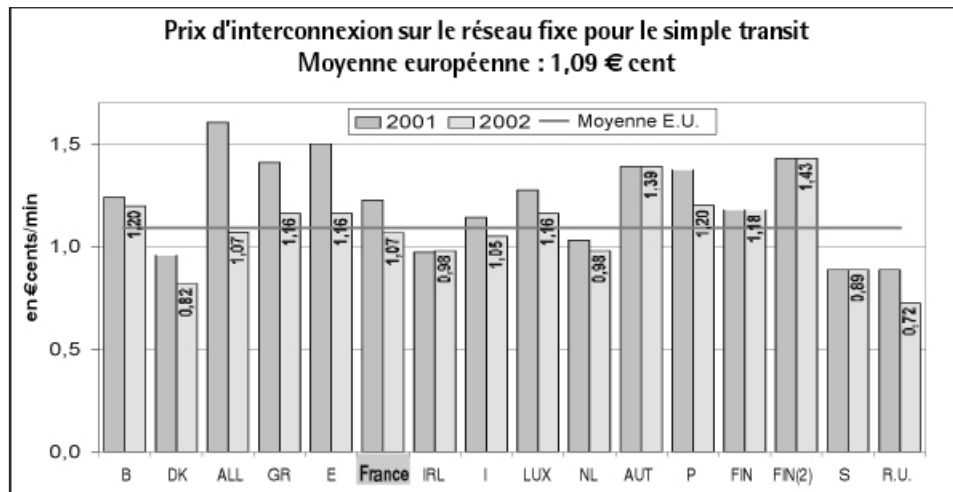


Source Commission européenne, août 2002

Les prix de l'interconnexion locale ont sensiblement baissé dans toute l'Europe, sauf en Belgique et en Autriche où ils ont quelque peu augmenté. La France continue d'afficher des

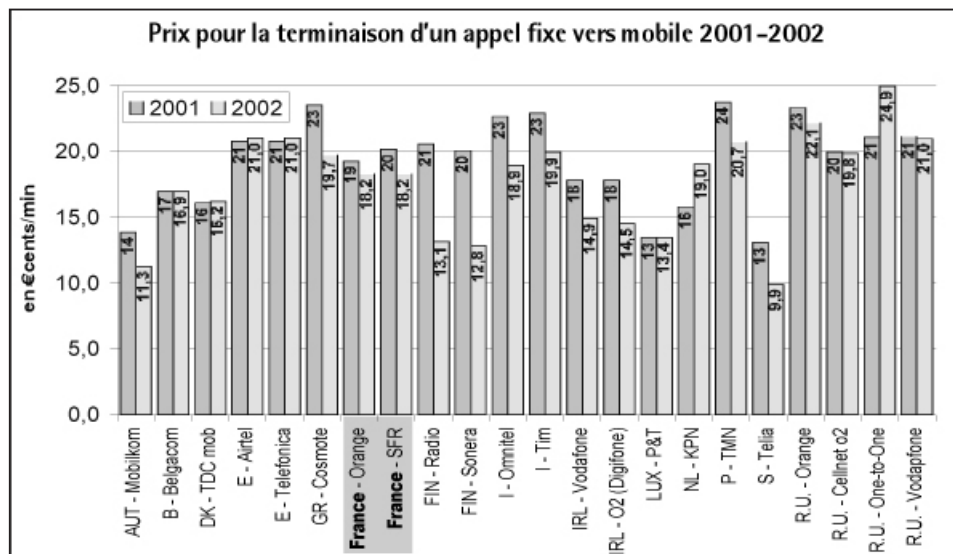
charges d'interconnexion inférieures à la moyenne européenne et se situe en troisième position juste derrière la Grande-Bretagne et le Danemark.

Le simple transit



Source Commission Européenne, août 2002

Tarifs de la terminaison sur les réseaux mobiles

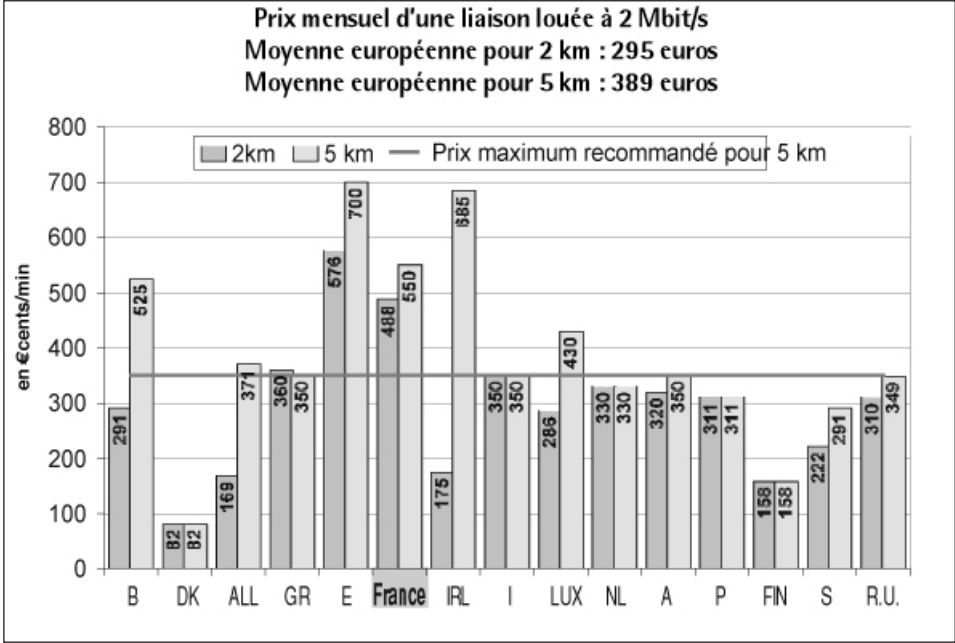


Source Commission européenne, août 2002

Dans certains pays, les régulateurs ont ordonné une réduction des tarifs de terminaison d'appels sur les réseaux mobiles, car ils les estimaient excessifs bien que les opérateurs mobiles n'aient pas été désignés comme puissants. Dans d'autres pays, notamment en France, le régu-

lateur a ordonné une diminution des tarifs en vertu de l'orientation des prix, sur les coûts bien que seuls deux opérateurs mobiles sur trois aient été désignés comme puissants sur leur marché national de l'interconnexion.

Tarifs des liaisons louées d'interconnexion



Source Commission Européenne, août 2002

Chapitre 2

Le haut débit sur le fixe et le mobile

Le haut débit devient de plus en plus une exigence pour les internautes au fur et à mesure du développement des nouveaux usages. On le voit avec l'engouement pour le téléchargement de musique ou de films sur Internet, le transfert de fichiers de plus en plus lourds et le succès des jeux sur Internet. Outre un confort d'utilisation supérieur, le haut débit apporte à l'utilisateur des possibilités de transmission en temps réel.

Toutefois, le haut débit reste une notion toute relative. Ainsi, l'UIT a défini certains débits en fonction des technologies employées. Pour l'ADSL par exemple, selon ses recommandations de juillet 1999, les débits peuvent aller jusqu'à environ 1,5 Mbit/s avec une installation de service simplifiée et un coût de modem réduit. Les spécifications pour le FS-VDSL (full service Very-high-speed Digital Subscriber Line) permettront aux opérateurs de télécommunica-

tions filaires traditionnelles de concurrencer (sur le plan des prix et de l'efficacité) les câblo-opérateurs et les opérateurs de systèmes à satellites en matière d'offre multimédia tri-services, en l'occurrence, vidéo en flux numériques d'excellente qualité, accès à l'Internet à haut débit et services audio. Ainsi, pour l'Europe, les débits minimum du FS-VDSL asymétrique atteignent 14 Mbit/s en liaison descendante et 3 Mbit/s en liaison montante.

Plus généralement, le grand public en France comprend le haut débit sur ADSL comme se situant à 512 kbit/s (en liaison montante), alors que pour un Bruxellois il ne saurait être inférieur à 3 Mbit/s. En Allemagne, l'acception générale du haut débit équivaut à un débit de 768 kbit/s tandis qu'en Espagne, le haut débit se situe à 256 kbit/s. Les opérateurs et FAI français segmentent aussi le marché avec une offre " moyen débit " à 128 kbit/s.

	TEMPS DE TELECHARGEMENT						
Débit théorique	Internet bas débit (56 kbit/s)	ADSL (128 kbit/s)	ADSL (512 kbit/s)	ADSL (1024 kbit/s)	WiFi ⁽¹⁾ (11 Mbit/s)	GPRS (30 kbit/s)	UMTS (384kbit/s)
Morceau de musique (4 minutes) –format MP3– 5 Mo	11 min. 50 s	5 min.	1 min15 s	37 s	8 s	22 min. 15 s	1 min. 45 s
Clip video (4minutes) –format MPEG– –qualité moyenne– (16 Mo)	38 min.	16 min. 40 s	4 min.10 s	2 min. 05 s	32 s	1 h 12 min.	5 min. 50 s
Film (1h30) –qualité DVD– (3,5 Go)	Plus de 5 jours	2 jours et demi	15 h.	7 h 30	1h50	Plus de 10 jours	20 h.
Journal Quotidien –format PDF– (8308 Ko)	19 min. 45 s	8 min.40 s	2 min.10 s	1 min. 05	17sec.	37 min.	2 min. 50 s
–format HTML– (484 Ko)	1 min.10 s	30 s	8 s	4 s	Moins de 1sec.	2 min. 10 s	10 s
Encyclopédie –format PDF– (700 Mo)	Plus d'une journée	12 h 10 min.	3h.	1h 30 min.	23 min.30 s	+ de 2 jours	4h.

Sources : ART

Les besoins de transmission de données ne sont pas réservés à la téléphonie fixe mais se font sentir de plus en plus en situation de mobilité. Pour répondre à la demande du marché, et en attendant la mise au point de l'UMTS, les industriels ont développé des solutions intermédiaires, dites 2,5 G. Ces systèmes permettent de faire migrer les réseaux GSM (2G) vers la transmission de données en limitant les investissements pour l'opérateur mobile. En Europe, il s'agit principalement du GPRS qui constitue la première phase de migration vers l'UMTS (3G). Il pourra s'agir également de la technologie EDGE, une évolution du GPRS. Celle-ci a été conçue tout d'abord pour répondre aux besoins des opérateurs mobiles américains exploitant

des réseaux 2G à la norme TDMA et pour pallier la pénurie de fréquences pour la 3G outre-Atlantique.

L'UMTS devrait permettre aux utilisateurs d'accéder à une large gamme de services nouveaux, au premier rang desquels un accès rapide à Internet, à un débit crête fixé dans le cahier des charges des trois opérateurs titulaires en France d'une licence 3G à 384 kbit/s en voie descendante et 144 kbit/s en voie montante.

1 La bande de fréquence de 2,4 GHz est partagée entre les utilisateurs. Plus le nombre d'utilisateurs est élevé, plus le temps de téléchargement est allongé.

I. Amplifier la dynamique récente du haut débit sur le fixe

A. Le tournant de l'été 2002

L'accès à Internet haut débit a connu une période charnière au second semestre 2002 avec une accélération de la croissance du nombre d'abonnés résidentiels. Le marché a ainsi décollé, passant d'environ 850 000 abonnés fin juin 2002 à 1,7 million d'internautes haut débit (ADSL et câble) au 31 décembre 2002. En un an, le nombre d'abonnés a été multiplié par 2,5, le marché français enregistrant ainsi la plus forte progression en Europe. Le haut débit représentait fin 2002 environ 18 % des accès à Internet. Les décisions prises par l'Autorité en avril¹ et juillet² 2002 portant sur le dégroupage de la ligne de cuivre (option 1), sur la collecte et le transport (option 3) et sur les offres de revente de France Télécom (option 5) ont eu un impact très positif sur le marché du haut débit. Ces décisions ont permis de créer une dynamique favorisant l'émergence d'une diversification des offres et entraînant une baisse des prix. On a ainsi vu apparaître des forfaits ADSL avec des débits différenciés 128 kbit/s, 512 kbit/s ou 1024 kbit/s. à des tarifs s'échelonnant entre 30 euros/mois à 80 euros/mois en fonction des débits.

B. Consolider la croissance pour le futur

L'objectif de l'ART pour les prochaines années dans le domaine du haut débit reste d'inscrire la logique de la croissance observée fin 2002 et début 2003 dans la durée, c'est-à-dire assurer les conditions d'un dynamisme durable du marché. Cela passe par la diversification des solutions technologiques comme moyen d'accès pour répondre aux différents besoins, que ce soit pour des utilisateurs en milieu urbain dense

(ADSL et câble principalement) ou ruraux (BLR, WIFI ou satellite notamment).

L'ART s'attachera également à consolider la concurrence, en s'assurant d'une saine émulation entre les fournisseurs d'accès Internet et entre les différents acteurs du marché.

Le développement de la concurrence des opérateurs alternatifs sur les infrastructures (option 1 pour le dégroupage et option 3 pour le transport du trafic DSL) entraînera un mouvement pour s'inscrire dans un mouvement de baisse des prix à moyen et long terme et dans une dynamique d'innovations techniques (voix sur DSL, TV sur DSL, etc.) et commerciales (offres groupées voix et Internet, accès à Internet à des hauts débits différenciés, etc.).

L'enjeu est également de trouver les conditions favorisant une extension géographique des offres haut débit à des prix abordables pour permettre, y compris aux zones reculées, de bénéficier du dynamisme concurrentiel constaté en 2002 sur les zones urbaines les plus denses.

C. Les chantiers de 2003

1. Le dégroupage et l'ADSL

En fin d'année 2002, la France comptait 1,4 million d'abonnés ADSL, chiffre qui pourrait atteindre près de 3 millions fin 2003. L'ADSL réclame à double titre une attention toute particulière de l'Autorité, tant pour les marchés de détail que de gros, car il s'agit de la technologie dominante de l'accès haut débit et en raison de l'utilisation du réseau d'accès (paire de cuivre) de l'opérateur historique, France Télécom.

Outre les offres ADSL de l'opérateur historique et l'offre de revente de ce service par d'autres

1 Décisions 02-323 et 02-346 respectivement du 16 et 30 avril 2002, JO du 15/05/2002 et 19/06/2002

2 Décision 02-594 du 18 juillet 2002, JO du 20/10/2002

opérateurs, le dégroupage, introduit en 2002, est l'une des voies privilégiées par l'Autorité pour développer une concurrence effective et pérenne dans le haut débit sur le réseau téléphonique commuté.

Le dégroupage consiste pour un opérateur tiers à louer à France Télécom la paire de cuivre nue ou les fréquences hautes de la paire de cuivre pour transporter seulement le trafic Internet sans la voix par l'accès partagé à la boucle locale. Les opérateurs alternatifs placent leurs propres équipements techniques au sein des répartiteurs de France Télécom, afin d'y faire passer du trafic ADSL, et assurent la collecte et le transport de ce trafic jusqu'au point de présence du fournisseur d'accès à Internet (FAI). Le trafic ADSL est ainsi contrôlé de bout en bout par le concurrent de l'opérateur historique dont le rôle est réduit à la location de la ligne d'accès.

Cette solution permet donc d'instaurer une concurrence sur la collecte et le transport du trafic ADSL. Les FAI sont donc à même de moduler leurs tarifs mais également leur qualité de service en garantissant ou non le débit offert. Ils peuvent surtout se différencier sur les services eux-mêmes en proposant à leurs clients outre de l'ADSL (débits montant et descendant asymétriques), du SDSL (débits montant et descendant identiques), du HDSL (transmission bidirectionnelle symétrique à des débits de 2 Mbit/s) ou du VDSL (débits symétriques ou asymétriques à très haut débit jusqu'à 27 Mbit/s sur courtes distances) par exemple.

On peut légitimement estimer que les principaux verrous, qui freinaient le développement du dégroupage, ont été levés en 2002 pour permettre l'émergence de la concurrence. Le dégroupage est devenu une réalité à Paris et dans la proche couronne de la capitale ainsi que dans les plus grandes villes françaises. Au 1er avril 2003, la majorité des lignes dégroupées étaient réparties sur Paris et sa banlieue proche,

mais aussi à Lyon, Marseille ou Nice. De plus en plus de sites de dégroupage ont été livrés aux opérateurs alternatifs sur une dizaine de villes de province permettant notamment d'étendre l'ADSL dégroupé sur les agglomérations de Lille, Strasbourg, Montpellier, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Biarritz-Anglet-Bayonne. Des offres spectaculaires et innovantes, tant du point de vue technique (débits variés) que commercial (avec des promotions, des conditions attrayantes d'acquisition du modem, des frais d'accès réduits ou gratuits, etc.) ont permis un succès rapide auprès des utilisateurs.

L'ART s'est donné un triple objectif pour 2003 :

- **consolider les acquis, notamment en termes opérationnels et de qualité de service en zone dense**

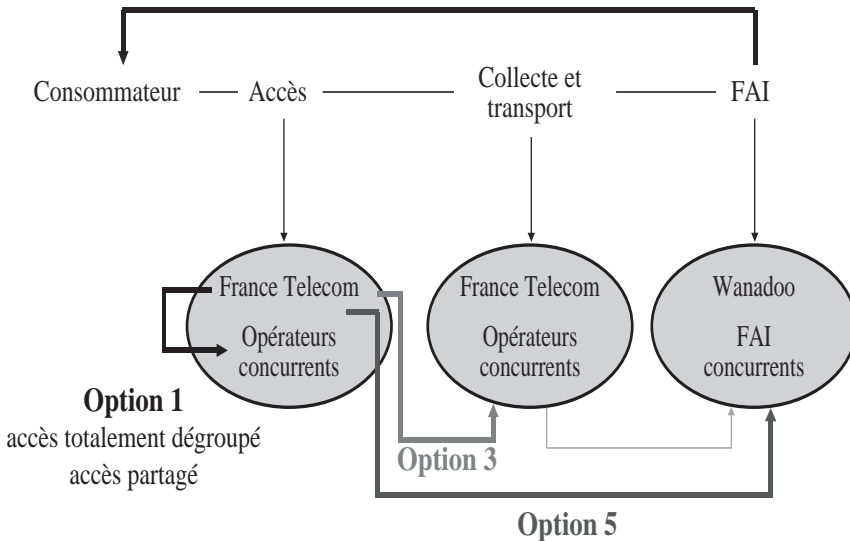
Les résultats de 2002 et du début 2003 sont encourageants mais demandent à être confirmés et amplifiés. Il convient certes de noter que pour tout dispositif complexe, comme le dégroupage, les différents processus opérationnels nécessitent une période de rodage. Cela demande une période d'adaptation chez les opérateurs alternatifs et peut être surtout chez l'opérateur historique. Mais ces processus opérationnels devraient arriver à maturité cette année, après évaluation et suivi par l'ART, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés. Le cas échéant, des mesures correctives pourront être prises pour que le dégroupage atteigne sa vitesse de croisière.

L'Autorité travaille notamment à la définition de procédures de migration des accès, de l'option 5 (accès et collecte du trafic DSL par France Télécom) vers l'option 1 (dégroupage de la boucle locale), et de l'option 3 (accès et collecte du trafic DSL par un opérateur alternatif) vers l'option 1. Ces procédures de migration devront être intégrées aux contrats. Par ailleurs, l'ART renforce ses moyens de contrôle en mettant en

place un certain nombre d'indicateurs pertinents permettant le suivi de la qualité des procédures des opérateurs alternatifs et de France

Télécom. Certains indicateurs pourront, de manière agrégée, être publiés de façon transparente.

Les trois options du dégroupage



Source ART

- trouver les conditions d'une extension géographique.

En tout état de cause, l'Autorité s'attachera à suivre de très près le dossier et veillera à ce que l'ADSL ne reste pas cantonné à Paris et quelques grandes métropoles régionales. Il faudra donc trouver les conditions d'extension de l'ADSL à un plus grand nombre de clients finaux. Parmi les solutions pour pallier l'atténuation du signal lorsque le client final est trop éloigné du répartiteur de France Télécom, on peut concevoir le dégroupage au niveau du sous-répartiteur, donc plus près de l'utilisateur. L'offre d'accès à la boucle locale de France Télécom du 14 juin 2002 prévoit d'ailleurs la possibilité d'accès total à la sous-boucle locale. Toutefois, l'introduction de nouvelles techniques ne doit pas porter atteinte à l'intégrité du réseau de France

Télécom et des services déjà mis en oeuvre ou à venir au niveau du répartiteur. Pour s'en assurer, l'ART a créé le 19 septembre 2002 un comité d'experts constitué de représentants de France Télécom, des opérateurs alternatifs et d'industriels. Il est chargé, après analyse contradictoire, d'émettre des avis sur les questions techniques relatives à l'introduction de technologies nouvelles dans la boucle locale et sur les évolutions éventuelles à apporter au plan de gestion du spectre pour la boucle locale.

En mars 2003, le comité d'experts pour l'introduction des nouvelles techniques sur la boucle locale a émis un avis technique favorable à la mise en oeuvre au sous-répartiteur des techniques liées aux services téléphoniques vocaux, fax, Minitel et des modems vocaux. Comme les techniques xDSL ont chacune leurs

propres spécificités, la démarche de sélection de celles pouvant être déployées au niveau de la sous-boucle est longue et complexe. Le comité d'experts a donc établi un calendrier de travail, priorité étant donnée à l'examen de l'ADSL et de l'ADSL2+, l'étude technique étant pilotée par le comité, l'étude opérationnelle par un groupe ad hoc sous le pilotage de l'ART.

Des problèmes économiques freinent également la diffusion des technologies DSL hors des grandes villes. Les difficultés ne portent plus sur le coût de localisation des équipements techniques des concurrents dans les répartiteurs de France Télécom, le problème ayant été réglé en 2002, mais sur leur desserte. Compte tenu de la taille des répartiteurs dans les villes de moyenne importance et leur périphérie, il semble économiquement très difficile pour les opérateurs alternatifs d'aller les desservir en fibre. Au cours de l'année 2003, l'Autorité et les acteurs du secteur devront poser un regard objectif sur cette difficulté structurelle puis trouver les moyens de la dépasser.

- **améliorer les offres de revente**

En 2002, une cohérence des offres (options 1, 3 et 5) a été trouvée, après plus de 3 ans de recherche. Il semble que le marché de gros puisse se développer en 2003 sur ces bases, issues de l'homologation tarifaire intervenue au cours de l'été 2002 et du règlement du différend opposant LD Com à France Télécom¹.

La redéfinition des niveaux tarifaires entre l'option 3 et l'option 5 a garanti un espace économique suffisant pour les opérateurs alternatifs de transport. Par ailleurs, une cohérence a également été trouvée entre l'offre option 3 au brasseur régional (40 points) et au premier brasseur urbain (environ 240) permettant aux opérateurs alternatifs de poursuivre leur déploiement, de collecter le trafic au plus près du client et de se différencier de France Télécom sur un

segment nettement plus important de la chaîne de valeur.

L'année 2003 doit permettre le développement effectif de cette concurrence, et notamment la mise en place de l'interconnexion des réseaux ATM au niveau régional, mais aussi local, puis la conquête des premiers clients. Le retard accumulé par les opérateurs alternatifs doit être rattrapé pour que le dynamisme du marché et les baisses de prix ne soient plus conduits à partir de 2004 par l'homologation des tarifs de France Télécom mais plutôt par une concurrence entre les opérateurs de transport.

Concrètement, l'Autorité va s'attacher à consolider les conditions économiques de l'option 3, et portera la plus grande attention aux risques de ciseau tarifaire de l'option 5. Sur le plan opérationnel, l'ART veillera également à ce qu'aucun obstacle ne freine la concurrence.

L'action de l'ART dans ce domaine va d'ailleurs se trouver confortée par le nouveau cadre réglementaire issu de la transposition des directives européennes. Le marché de la fourniture en gros d'accès dégroupé (y compris l'usage partagé) aux boucles et sous-boucles sur paire de cuivre fait en effet partie de l'un des dix-huit marchés pertinents sur lesquels l'ART peut imposer des obligations d'interconnexion et d'accès aux opérateurs puissants.

2. Le câble

Le câble constitue le deuxième moyen d'accès au haut débit. Sa part de marché en 2002 est restée faible par rapport à ce qu'elle est dans d'autres pays, notamment en Belgique ou aux Etats-Unis. L'expérience montre pourtant que le dynamisme du haut débit dépend pour une grande part de l'accès à des infrastructures concurrentes.

¹ Avis tarifaire n° 02-346 du 30 avril 2002 et Avis tarifaire n° 02-594 du 18 juillet 2002

L'ART a toujours considéré les réseaux câblés comme une infrastructure alternative majeure pour la fourniture de services de télécommunications. L'une des premières décisions de règlement de différend de l'Autorité en 1997 concernait la fourniture de l'accès à Internet sur les réseaux câblés. Au cours de deux arbitrages en faveur de Paris TV Câble et de la Compagnie générale de vidéocommunications¹, l'Autorité a précisé les conditions techniques et économiques de la prestation que devait fournir France Télécom afin de permettre à ces câblo-opérateurs d'offrir des services en ligne. Depuis cette date, le secteur français de la cablodistribution a beaucoup évolué. Conurrencé par le satellite sur la télévision, par l'ADSL sur l'accès Internet, et bientôt par la télévision numérique terrestre, le câble en France est aujourd'hui dans une situation préoccupante, comme le montre une étude commandée en 2002 par l'ART au cabinet J.-L. Missika².

Malgré une croissance régulière du nombre de clients, tant pour le service de télévision que pour l'accès à Internet, le poids économique du câble en France reste modeste. Alors que près de 6 millions de prises sont raccordables dans 650 communes, l'accès haut débit à Internet ne comptait que 280 000 abonnés fin décembre 2002, que se partagent quatre opérateurs : Noos, France Télécom Câble, NC numéricâble et UPC France. Ces derniers connaissent presque tous un déficit d'exploitation aggravé par un fort endettement.

Les difficultés du câble tiennent à trois raisons. La première est d'ordre structurel. Les câblo-opérateurs supportent les dettes non soldées du Plan Câble initié en 1982, dont les réseaux ont été construits avec des choix technologiques sans visibilité sur les applications et la nature de la demande du public. Ils sont par ailleurs contraints encore aujourd'hui d'investir lourde-

ment pour développer de nouveaux services face à la concurrence du satellite et de l'ADSL, ou pour mettre à niveau des réseaux anciens.

Ensuite, l'attribution de l'exploitation des réseaux, découlant de la loi du 30 septembre 1986³ constatant l'échec du Plan Câble, s'est traduite par une fragmentation des plaques sur le territoire interdisant toute économie d'échelle. Et le régime de la concession de service public, qui a présidé à cette répartition, ne permet pas aujourd'hui aux opérateurs de valoriser une infrastructure dont ils ne sont pas, in fine, propriétaires.

Le câble souffre également de contraintes d'ordre réglementaire et commercial. La couverture maximale d'un opérateur, fixée à 8 millions de clients par la loi de 1986, rend impossible toute rationalisation de l'exploitation des réseaux ; la perspective de contraintes supplémentaires associées à la télévision numérique hertzienne terrestre (TNT), avec les obligations qui en découlent (reprise de certains services de radiodiffusion dans le cadre du " must carry "), peut accentuer les difficultés du secteur. Enfin des problèmes techniques comme le brouillage des chaînes diffusées sur le câble, constaté au cours des expérimentations de ce nouveau standard de télévision, ne semblent être solubles qu'au prix de coûts supplémentaires.

La transposition du nouveau cadre réglementaire, qui appelle, comme l'a préconisé de longue date l'Autorité, un régime juridique commun pour les réseaux de communications électroniques, est l'occasion de simplifier le régime réglementaire des câblo-opérateurs. Au-delà, l'ART souhaite une sortie de crise rapide du secteur qui pourrait passer par une recomposition géographique et capitalistique du câble en France, afin de remédier à la duplication des coûts techniques et commerciaux.

1 Décision n° 97-209 du 10 juillet 1997, J.O. du 7 septembre 1997

2 Etude Missika, janvier 2003 en ligne sur art-telecom.fr

3 loi n°86-1067 sur la liberté de communication du 30 septembre 1986

Cette reconfiguration du paysage du câble pourrait prendre la forme d'un regroupement des réseaux par cessions croisées des plaques et/ou d'un regroupement des acteurs existants en deux voire un seul opérateur, dont les offres d'accès Internet seraient en concurrence avec l'ADSL pour le plus grand bénéfice des consommateurs et de la société de l'information.

3. Le WiFi

- L'ART a pris des initiatives en 2002 pour libéraliser le déploiement des réseaux locaux radio-électriques (RLAN), communément appelés WiFi. En tant que technologie innovante, les réseaux RLAN bénéficient de conditions techniques et réglementaires favorables en vertu de la loi de 1996. Ainsi, après accord avec le ministère de la Défense en vue d'utiliser des fréquences dans la bande des 2,4 GHz, les fournisseurs de services et les opérateurs peuvent installer, sans autorisation, des bornes d'accès dans les lieux de passage ("hot spots") dans cinquante-huit départements en respectant des seuils de puissance. Dans les autres départements, notamment en milieu rural, les seuils de puissance du WiFi ne sont pas changés. L'ART a également édicté des lignes directrices pour expérimenter cette technologie dans la bande des 2,4 GHz pour des réseaux ouverts au public dans des zones aujourd'hui mal desservies en haut débit par les réseaux existants.

L'objectif de l'Autorité en 2003 est de compléter progressivement la liste des départements accessibles au fur et à mesure des accords qui seront conclus avec le ministère de la Défense afin de permettre une large utilisation du WiFi, à la fois en milieu urbain et rural.

Une telle libéralisation va dans le sens souhaité par la recommandation européenne sur les R-LAN qui a été adoptée le 20 mars 2003 pour créer un environnement favorable au développement de l'accès sans fil à large bande, et qui recommande de supprimer toute autorisation individuelle.

Le succès du WiFi passera également par une amélioration technologique. Un effort doit être fait par les équipementiers pour résoudre les problèmes de sécurisation de cette technologie qui ne permet pas aujourd'hui d'assurer pleinement la confidentialité des transmissions, même si des travaux sont engagés en vue de remédier à cette difficulté.

4. Les autres infrastructures d'accès au haut débit

- La boucle locale radio (BLR) est une technologie de transport de données haut débit qui constitue une voie d'accès à Internet pour les petites et moyennes entreprises. Elle permet notamment d'ouvrir la boucle locale aux opérateurs alternatifs.

Le contexte économique tendu en 2002 dans le secteur des télécommunications, le manque de maturité des équipements dans la bande 3,5 GHz et le coût des équipements dans la bande 26 GHz ont été autant de freins au développement de cette technologie. Dans le cadre de leur politique d'aménagement du territoire et avec les évolutions du cadre législatif et réglementaire, les collectivités territoriales pourraient trouver dans la BLR une solution pour apporter le haut débit dans des zones actuellement non desservies. La boucle locale radio pourrait aussi trouver une certaine complémentarité avec le WiFi notamment pour raccorder les bornes équipant les "points chauds" (hot spots). La BLR a l'avantage d'être sécurisée, et d'assurer à l'opérateur que la fréquence qu'il utilise lui est réservée.

L'ART reste confiante quant aux perspectives de débouchés de la BLR d'autant plus dans le contexte actuel d'apparition de nouveaux acteurs, qui pourraient en faire un des outils de l'aménagement du territoire, dans le cadre de l'approche prenant en compte la complémentarité entre les diverses technologies.

- Le satellite reste également un moyen de désenclaver certains territoires et des offres novatrices d'accès à Internet à haut débit commencent à apparaître notamment pour répondre aux besoins des professionnels et des collectivités locales. Le grand public peut avoir accès à une offre uni-directionnelle, la voie montante utilisant le réseau téléphonique commuté.

Aujourd'hui, une offre existe dans une configuration bi-directionnelle (haut débit montant et descendant) pour les entreprises. Pour le grand public, une offre abordable existe, à condition de faire appel à une offre uni-directionnelle (requête montante à bas débit via le RTC ou le RNIS, voie descendante haut débit).

L'enjeu, pour 2003 et au-delà, consiste à développer et conforter un modèle économique pour que le grand public accède à une offre de haut-débit quasi-symétrique dans des conditions tarifaires satisfaisantes (proche de l'ADSL). Le CIADT de décembre 2002 a d'ailleurs prévu la mise à l'étude du développement d'une telle offre. L'ART contribue par son expertise du marché, à éclairer les pouvoirs publics dans leurs choix.

D'ores et déjà, pour le service fixe d'Internet par satellite, les redevances de gestion et de mise à disposition des fréquences dont les opérateurs doivent s'acquitter ne sont plus déterminées en fonction du nombre de stations installées : leurs montants sont fixés sur une base forfaitaire régionale. Cette mesure, que l'ART a souhaitée, constitue un levier pour le développement de l'offre d'accès à Internet par satellite, enjeu d'aménagement du territoire

- L'ART observera également avec intérêt les autres technologies, comme le FTTH (fibre optique jusqu'au foyer) ou les courants porteurs en ligne, même si ces dernières jouent encore un rôle marginal en termes de nombre d'accès haut débit en France en 2003.

II. L'UMTS, un chantier qui demeure prioritaire

A. L'engagement de l'ART en faveur de l'UMTS

La réflexion du régulateur sur les enjeux de l'UMTS a débuté dès janvier 1998 dans le cadre de la Commission consultative des radiocommunications (CCR). L'ART, consciente de l'intérêt crucial de l'UMTS pour la promotion de la société de l'information et l'avenir de l'industrie des télécommunications, a, dès février 1999, lancé une consultation publique sur l'introduction de la 3G en France. L'ART a milité dès le départ en faveur d'une sélection des candidats sur dossier (soumission comparative) plutôt que par enchères. Suite à l'appel à candidatures d'août 2000 pour l'attribution de 4 licences UMTS, deux sociétés candidates ont obtenu une licence, Orange et SFR. A cette occasion, l'Autorité a tenu à exposer son analyse de la situation, découlant du nouveau contexte économique et des expériences étrangères des enchères. Elle a suggéré la modification à la baisse des conditions financières pour la délivrance de licences UMTS en France et a donné un avis positif sur le partage des infrastructures. Le 16 octobre 2001, le gouvernement a revu et arrêté des dispositions financières nouvelles soumettant les opérateurs au paiement d'une redevance initiale fixe et d'une redevance variable assise sur le CA généré, dispositif abaissant la barrière d'entrée que constituait le prix des licences.

La seconde procédure d'attribution pour les deux licences 3G non attribuées au premier tour, lancée fin 2001, a abouti le 3 décembre 2002 à la sélection par le ministre en charge des télécoms de Bouygues Telecom. Pour que la concurrence soit équitable, les licences des deux opérateurs déjà retenus ont été modifiées pour y intégrer les dispositions de la loi de

Finances pour 2001 concernant le montant des redevances et l'allongement de la durée de la licence à 20 ans.

Dans ce dossier, l'ART a voulu donner un maximum de visibilité possible aux acteurs du marché. Elle a ainsi clarifié les conditions de partage d'infrastructures pour les opérateurs 3G qui devront lui communiquer leurs accords pour éviter toute entrave à une concurrence effective. L'ART a en effet toujours manifesté sa volonté de rendre possible une réelle concurrence sur la 3G en fonction des potentialités du marché français. Sur l'UMTS, l'Autorité a adopté une approche réaliste et pragmatique et mis en garde contre un excès d'optimisme concernant le calendrier d'ouverture des services. Cette ligne de conduite guidera ses actions et décisions futures en faveur du développement de la 3G.

B. Les rythmes de développement du multi-média mobile

L'ART a très tôt officiellement déclaré que les prévisions de calendrier pour le lancement des services UMTS étaient exagérément optimistes sur tous les maillons de la chaîne conduisant du standard de communication qu'est l'UMTS à la création et au développement d'un véritable marché. " Tout porte à croire aujourd'hui qu'un marché en vraie grandeur ne verra le jour qu'à la fin de l'année 2003 ou au début de l'année 2004 " indiquait-elle en mai 2001 dans son " point de vue sur l'UMTS ". D'où l'importance du succès de la phase transitoire constituée par le GPRS. L'industrie européenne, voire mondiale, se focalise d'ailleurs aujourd'hui sur la 2,5 G et les services associés comme le démontrent les travaux de la GSM Association pour l'année 2003. Cette étape est indispensable. On voit donc que les déploiements des réseaux mobiles et des services obéissent à des calendriers distincts.

1. La préfiguration des services UMTS sur la 2,5 G

Le GPRS est un maillon nécessaire et incontournable dans la transition entre la 2G et la 3G car il permet d'acclimater les utilisateurs, entreprises et grand public, aux nouveaux services associant mobilité et transfert de données. Les débits offerts par le GPRS, tout en restant très en deçà de ce que permettra la 3G, sont trois à quatre fois supérieurs à ceux du GSM. Le succès du GPRS conditionnera donc celui de l'UMTS car les récents services lancés sur les réseaux de deuxième génération préfigurent ceux qui seront disponibles sur les futurs réseaux UMTS. Grâce à ses performances en transmission, avec ses débits élevés, l'UMTS rendra les services actuellement disponibles sur la 2,5 G plus fluides et plus instantanés et apportera un grand confort d'utilisation.

On peut classer ces services en plusieurs grandes catégories :

- les services de messagerie interpersonnels ou à valeur ajoutée (SMS ou messages courts, MMS ou messages multimédia) ;
- les services de " navigation ", accès à divers types de portails ;
- les services géo-localisés permettant de fournir des informations sur l'environnement où se situe l'utilisateur (hôtels, séances de cinéma, promotions de telle enseigne géographiquement proche, etc.) ;
- Les jeux sur mobile, en raison de leur potentiel, représentent une autre composante décisive du marché, source de revenu pour les opérateurs mobiles mais également pour les fabricants de terminaux et les éditeurs logiciels ;
- La visiophonie personnelle sera rendue possible grâce aux débits proposés par l'UMTS, aussi bien en voie descendante (pour que l'appelant voie l'appelé) qu'en voie montante (l'appelé voit l'appelant).

La chaîne de valeur a d'ores et déjà changé de contours et de nouveaux acteurs émergent, qu'il s'agisse d'intermédiaires techniques, d'hébergeurs, d'intégrateurs, de fournisseurs de contenus ou de portails, etc. Le marché des services doit trouver un équilibre avec la mise en place de modèles économiques rentables. Cette phase est d'ores et déjà amorcée.

Les services de données généreront progressivement des revenus alternatifs pour l'opérateur mobile car la téléphonie et les services de messagerie constitueront en effet encore pendant plusieurs années la majorité des revenus des opérateurs 3G.

2. Un calendrier décalé

Le développement de l'UMTS s'inscrit au cœur d'un cycle industriel européen qui a fait le succès mondial du GSM. Un tel cycle industriel s'étale donc dans le temps. Dix huit ans, dans le cas du GSM, entre l'identification des premières bandes de fréquences au niveau européen et le décollage du marché grand public en 1997. L'UMTS n'échappe pas à cette règle. Le calendrier volontariste, imposé au niveau communautaire fin 1998, s'est avéré incompatible avec le cycle industriel de l'UMTS pourtant accéléré. Le système UMTS n'était pas encore totalement posé sur le papier lorsque les premières licences en Europe ont été délivrées au cours de l'année 2000.

Les raisons du retard de l'ouverture des services par rapport au calendrier européen s'expliquent par la complexité de l'UMTS. D'un point de vue industriel, le premier cycle de production s'enclenche environ deux ans à deux ans et demi après l'adoption de la première norme (la première version des spécifications est sortie en janvier 2000). De plus, la norme UMTS s'enrichit de versions trimestrielles successives avant stabilisation. A ce stade, elle répond alors aux critères de compatibilité ascendante et constitue la référence pour les premiers ser-

vices de pré-commercialisation. Il en résulte généralement un décalage d'un an à un an et demi entre la première adoption par le 3GPP (la structure de standardisation qui élabore les spécifications de la 3G) et la version stabilisée. Les terminaux obéissent à un cycle industriel identique à celui des infrastructures, avec toutefois un décalage de plusieurs mois. La richesse des services rend en effet plus complexe la phase préalable à la commercialisation des mobiles. Le réseau est donc prêt avant les terminaux.

Au-delà du calendrier de normalisation, le retard de l'UMTS s'explique par deux autres facteurs majeurs :

- D'une part, les opérateurs GSM qui migrent vers le W-CDMA (la norme européenne de la 3G) font face à une rupture majeure par rapport au TDMA utilisé dans la 2G (GSM). Cette situation impose une phase d'apprentissage tant à l'équipementier qu'à l'opérateur.
- D'autre part, l'interface radio W-CDMA (mode FDD) se distingue par sa complexité en termes de protocole qui exige une puissance de calcul très élevée pour le terminal au détriment de celle pouvant être allouée aux fonctions multimédia. Le nombre de MIPS (milliers d'instructions par seconde) nécessaires pour faire fonctionner un mobile est dix fois plus élevé pour l'UMTS que pour le GSM.

C. Les enjeux pour le régulateur

Les services à valeur ajoutée et les terminaux proposés aujourd'hui sur le marché français, s'ils sont différenciateurs, peuvent aboutir à un cloisonnement du marché. Celui-ci tend à se verticaliser au risque que l'abonné devienne "captif" de l'opérateur. La baisse de la subvention des terminaux ne peut qu'accroître ce phénomène et réduire le taux d'infidélité

(" churn"). Par ailleurs, l'association accès/services est susceptible d'accentuer des effets pervers pour un marché concurrentiel. La dynamique industrielle risque donc de conduire à la centralisation des modèles dans une approche propriétaire où l'opérateur contrôle le point d'entrée au service avec une passerelle et joue le rôle de fournisseur d'accès exclusif. À terme, cette situation pourrait exclure certains intermédiaires techniques sur la chaîne de valeur et fermer les perspectives de concurrence entre fournisseurs d'accès sur un même réseau mobile. Or, l'essor d'un marché innovant doit s'appuyer sur une pluralité d'acteurs sur l'ensemble de la chaîne de la valeur : éditeurs de logiciels, équipementiers, opérateurs, fournisseurs de services, de contenus.

Par ailleurs, certains opérateurs, présents dans plusieurs pays, pourraient être tentés d'assurer une interopérabilité et une certaine transparence uniquement entre leurs propres réseaux, ce qui risquerait de fragmenter le marché UMTS, contrairement à ce qui a été fait avec le GSM par le passé et dès l'origine.

Seul un modèle ouvert et interopérable peut stimuler la concurrence sur les différents segments de marché des opérateurs, fournisseurs de services en passant par les équipementiers d'infrastructure et de terminaux. Le succès des messages courts, encore très récent, n'a été rendu possible que grâce à l'interopérabilité et l'interconnexion entre opérateurs mobiles, ce qui a conduit plus rapidement à des effets de parc. La même démarche sera garante du succès du MMS. L'annonce par les trois opérateurs mobiles français, en mai 2003, de l'interopérabilité de leur plate-forme MMS constitue une étape significative en ce sens.

Le rôle du régulateur demeure donc plus que jamais déterminant pour l'ouverture des modèles économiques.

D. L'UMTS à l'étranger

En raison du retard dans la mise au point des différents équipements d'infrastructure et des terminaux UMTS par rapport au calendrier arrêté par la Commission européenne, les régulateurs et les pouvoirs publics de différents pays ont apporté des mesures correctives aux obligations des opérateurs UMTS.

Les obligations de déploiement des réseaux et l'ouverture des services commerciaux ont ainsi été allégées dans nombre de pays. On peut citer le report d'un an du lancement commercial des services en Belgique comme en Espagne, l'ouverture des services retardée à janvier 2004 en Grèce et en Irlande, le délai de grâce de 15 mois accordé aux opérateurs en Norvège. Toutefois, le régulateur suédois s'est refusé à changer le calendrier de déploiement des réseaux prévu initialement pour les opérateurs 3G.

A cela s'ajoutent différentes mesures d'accompagnement pour assouplir les contraintes des opérateurs. D'une part, la mutualisation d'infrastructures a été autorisée et est effective en Allemagne et en Grande-Bretagne. La Commission européenne a d'ailleurs donné son aval à ce partage d'équipements entre concurrents, ce qui est également possible dans d'autres pays (Norvège, Irlande, Danemark, Pays-Bas ou Italie). D'autre part, la durée des licences UMTS a été prolongée aux Pays-Bas, en Italie et en Espagne.

Enfin, des assouplissements sont intervenus dans certains pays sur les modalités de paiement des licences, notamment en Espagne.

À fin avril 2003, très peu d'opérateurs européens avaient effectivement ouvert leur service, sauf pour des tests pré-commerciaux comme Hutchison 3G au Royaume-Uni et en Italie. Monaco Telecom dans la principauté et Mobilkom en Autriche ont également procédé à l'ouverture commerciale de leur service 3G.

Collectivités territoriales et aménagement du territoire

I. Des besoins à satisfaire

Les services de télécommunications sont l'un des éléments essentiels d'attractivité de nos villes et de nos régions. Les collectivités ont désormais pleinement conscience de l'importance de l'aménagement numérique de leur territoire notamment en matière de développement économique. Dans un contexte marqué à la fois par cette tendance structurelle et par les difficultés plus conjoncturelles auxquelles sont confrontés les opérateurs traditionnels de télécommunications qui les ont conduits à adopter une politique d'investissement plus sélective et plus prudente depuis plus de deux ans, beaucoup de collectivités territoriales se sont interrogées sur leur compétence pour établir et exploiter des réseaux de télécommunications. Certaines ont déjà pris des initiatives notamment dans le domaine du haut débit.

La Caisse des Dépôts et Consignations, dans le cadre du mandat public que le Gouvernement lui a attribué suite au CIADT (Comité interministériel d'aménagement du territoire) de Limoges de 2001, avait recensé une quarantaine de projets essentiellement portés par des Conseils généraux et des structures intercommunales en 2001. En 2002, ce chiffre a été plus que doublé.

Les élus locaux ont donc dépassé la question de l'opportunité d'agir pour se concentrer sur les modalités de l'action. Les travaux menés par différentes instances¹ convergent pour l'essentiel vers un même constat : l'intervention publique portant aussi bien sur l'offre que sur les usages devient nécessaire pour que le déséquilibre du développement numérique du territoire ne s'aggrave pas.

L'ART est consciente de l'importance des investissements nécessaires pour permettre l'accès au haut débit et pour améliorer la

¹ " Rapport d'information sur la téléphonie mobile et l'accès à Internet haut débit ", Nicolas Forissier, député UMP de l'Indre, rapporteur au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable des territoires à l'Assemblée nationale (21/11/2003).

" Les technologies de l'information et de la communication : une chance pour les territoires ", André Marcon, rapporteur au Conseil économique et social (28/11/2003)

couverture mobile, a fortiori dans les zones les moins denses. Elle a observé dans la plupart des pays européens, mais également outre-Atlantique, un engagement des pouvoirs publics, souvent locaux, en faveur du développement numérique des territoires, sous des formes diverses, ainsi qu'une meilleure utilisation chez nos voisins des fonds européens FEDER à cet égard.

Elle est donc favorable à permettre une action des collectivités locales qui souvent appréhendent au plus près les besoins, non seulement de la commande publique, mais également des entreprises et de la population, à condition que cette action se fasse en partenariat avec les opérateurs de télécommunications, dans des conditions transparentes, non discriminatoires et dans le sens d'une meilleure organisation de la concurrence.

II. La modification du régime juridique

A. Le code général des collectivités territoriales

Pour que les collectivités territoriales puissent agir, une adaptation de la législation est nécessaire afin qu'elles puissent prendre des initiatives en toute sécurité juridique. En effet, la rédaction de l'article L.1511-6 du Code général des collectivités territoriales, telle qu'interprétée par le Conseil d'Etat à la suite de la demande d'avis du gouvernement, ne le permet pas. Au cours des discussions interministérielles qui ont eu lieu et qui ont abouti à la présentation d'un amendement à la loi pour la confiance dans l'économie numérique (LEN), l'ART a pleinement rempli son rôle d'expertise. L'Autorité a clairement exprimé sa position en faveur d'une évolution du cadre législatif de l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine des télécommunications.

Cet amendement, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 février 2003, prévoit la suppression de l'article L1511-6 afin de le remplacer par un article L1425-1, situé au Livre IV " Services publics locaux ", Titre II " Dispositions relatives à certains services publics locaux ".

L'article L1511-6 prévoyait que l'action des collectivités territoriales pouvait aider les entreprises privées dans le déploiement de leurs activités, en prenant en charge les coûts de construction des réseaux les plus importants, essentiellement tout ce qui concerne le génie civil. L'article L.1425-1 permet le recours aux dispositions sur les services publics locaux. Il apporte ainsi la sécurité aux interventions des collectivités sur un plan juridique, qui pourront ainsi faire appel à la procédure de délégation de service public pour mettre leurs infrastructures à disposition des acteurs autorisés, dans des conditions transparentes et non discriminatoires.

Le projet de loi prévoit également une modification du périmètre autorisé pour l'intervention des collectivités territoriales. Si auparavant elles étaient cantonnées à l'intervention sur les infrastructures passives, selon l'interprétation restrictive donnée par le Conseil d'Etat, les collectivités pourraient donc se voir attribuer, avec ce nouveau texte, des compétences élargies en matière de réseaux de télécommunications.

Le texte prévoit en effet qu'elles pourront non seulement établir mais aussi exploiter sous certaines conditions des réseaux de télécommunications, les faisant entrer ainsi dans le champ de l'activité décrite par le code des postes et télécommunications en son article L33-1. Le texte prévoit cependant un mécanisme de publicité préalable destiné à recenser les projets et les besoins des opérateurs, des entreprises et de la population ainsi que les infrastructures et acteurs présents sur le territoire considéré.

Un deuxième étage du projet de loi prévoit que les collectivités pourront fournir des services de télécommunications au public en cas d'insuffisances des initiatives privées propres à satisfaire les besoins des entreprises ou des particuliers.

B. L'utilisation des fonds FEDER dans le cadre des TIC

Au rang des outils financiers permettant un développement des réseaux haut débit en France, figure l'utilisation des Fonds européens (FEDER). Dans le cadre du CIADT, le Gouvernement mène des discussions avec la Commission européenne afin que le cadre d'emploi des fonds structurels soit adapté " à la nouvelle réalité territoriale ", qui devrait notamment se concrétiser par la modification de l'article L1511-6 du CGCT.

Dans cette perspective, le Commission européenne a annoncé la publication de lignes d'orientation pour l'utilisation des fonds FEDER. Cet élargissement des possibilités de financement des réseaux de télécommunications projeté par les collectivités devrait permettre une accélération de la consommation de ces crédits au niveau national, et donner une nouvelle impulsion aux initiatives territoriales, à condition qu'elle se fasse dans des conditions transparentes et favorables à la concurrence.

III. Le champ d'application

Dans le cadre du CIADT du 13 décembre 2002, le Gouvernement a pris d'importantes mesures.

A. La couverture en téléphonie mobile de deuxième génération

L'amélioration de la couverture des réseaux mobiles est un enjeu majeur en termes d'aménagement du territoire.

Dans le cadre de la convention signée avec l'Assemblée des départements de France (ADF) à Rodez en 2001, l'ART a mis à la disposition des collectivités territoriales une méthode d'analyse de la couverture basée sur des mesures objectives portant sur les réseaux des trois opérateurs.

Les collectivités qui ont fait appel à ce partenariat pour disposer de données de couverture fiables ont pu les mettre à profit lors des négociations avec les opérateurs qu'elles ont eu à mener sous l'égide des Préfectures de région dans le courant 2002. A ce jour, une trentaine de conventions ont été signées, et d'autres sont en cours de validation.

A l'occasion des CIADT du 9 juillet 2001 et du 13 décembre 2002, l'Etat a engagé un programme d'extension de la couverture du territoire en téléphonie mobile. Ce programme, qui doit permettre le déploiement d'environ 1250 sites couvrant plus de 1600 communes situées en zones " blanches ", prévoit le financement par les pouvoirs publics des infrastructures passives, notamment les pylônes sur lesquels sont installés les antennes, pour un montant de 88 millions d'euros financés à parts égales par l'Etat et les collectivités locales.

Outre le partage des infrastructures, l'ART a milité pour que l'itinérance locale soit également prise en compte comme moyen pour favoriser la couverture du territoire. Cette solution, qui concerne les trois opérateurs mobiles, a été prise dans le cadre d'une proposition de loi déposée par le sénateur Sido et adoptée durant l'automne 2002 par le Sénat puis dans le cadre des dispositions similaires insérées dans la loi pour la confiance dans l'économie numérique (LEN) adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 février 2003.

Un comité de pilotage a été mis en place sous l'égide des pouvoirs publics en vue d'établir le recensement des zones blanches et la hiérarchisation des communes à couvrir. Une convention est en cours de signature entre les ministères concernés, l'ART, les associations d'élus (AMF, ADF) et les trois opérateurs mobiles. Elle précisera les zones du territoire concernées par le plan d'action ainsi que ses modalités techniques et financières.

B. L'élargissement de l'accès au haut débit

Le Président de la République s'est engagé à ce que toutes les communes de France puissent accéder à Internet à haut débit à l'horizon 2007, le Premier ministre fixant un objectif de 10 millions d'internautes haut débit à cette échéance. Le CIADT du 13 décembre 2002 a relevé à juste titre l'importance de "l'effort collectif" que représenterait un objectif de cette nature.

IV. Le rôle du régulateur.

A. Concernant la couverture mobile

L'ART se prononcera sur la répartition proposée dans le plan de déploiement des opérateurs entre les zones d'itinérance et les zones de mutualisation, ainsi que sur la répartition des zones d'itinérance entre les trois opérateurs, dans un souci d'équilibre concurrentiel du marché de la téléphonie mobile.

Par ailleurs, l'Autorité veillera à la mise en oeuvre du mécanisme d'itinérance et notamment à sa partie financière. Elle aura à définir en concertation avec les opérateurs, les modalités de calcul des revenus et des coûts pertinents à prendre en compte afin de veiller à la neutralité financière de l'opération dans la perspective de l'attribution d'aides décidées par les pouvoirs publics qui auront la responsabilité de leur répartition.

B. Concernant le haut débit

Le projet de loi rappelle, s'il en était besoin, que les collectivités territoriales qui élaboreront des projets conformément aux dispositions législatives seront tenues de respecter les obligations opposables aux opérateurs de télécommunications

On assisterait donc, en cas d'adoption définitive du texte en l'état, à la naissance d'une nouvelle catégorie d'acteurs s'insérant dans le cadre de la régulation sectorielle : les collectivités territoriales.

Compte tenu de l'impact que pourraient avoir les projets de télécommunications territoriaux sur l'exercice d'une concurrence saine et loyale, les collectivités territoriales pourraient être tenues d'informer le régulateur préalablement, notamment pour le mettre en situation d'apprécier si les tarifs de mise à disposition des infrastructures auprès des acteurs du secteur (opérateurs ou fournisseurs de services) ne conduisent pas à une distorsion de la concurrence.

L'Autorité est aujourd'hui placée au cœur d'un nouveau dispositif, dans un champ de préoccupations oscillant entre les objectifs publics d'aménagement du territoire et de réduction de la fracture numérique, tant sur le plan social que territorial, et les objectifs de préservation et de renforcement de la concurrence, source d'introduction des innovations au cœur des mêmes territoires et de baisses des tarifs pour les consommateurs.

Dans ce contexte, l'Autorité a renforcé en 2002 sa capacité d'expertise et son action de conseil en amont auprès des collectivités territoriales. Elle a également renforcé sa capacité d'écoute des territoires.

En amont, l'ART, autorité administrative indépendante, s'est placée résolument aux côtés des " Pôles de compétences " dont le Gouvernement a décidé la constitution lors du CIADT du 13 décembre 2002. La collaboration avec les chargés de mission TIC des SGAR (Secrétariats généraux pour les affaires régionales), le renforcement des liens et des travaux communs avec les instances du Gouvernement est une manifestation de sa volonté de contribuer à la réussite des objectifs de la politique publique dans ce domaine.

En 2002, des collectivités territoriales ont recherché auprès de l'Autorité une assistance et un conseil dans le cadre des réflexions préalables à la mise en œuvre opérationnelle de leurs projets. Cette association en amont des projets est recherchée et précisée par l'Autorité.

L'Autorité s'est donné comme objectif, notamment au cours des déplacements des membres du Collège ou des services en régions, de mieux appréhender et comprendre la finalité des politiques locales, pour être en mesure d'exercer une régulation de plus en plus fine et adaptée, sans déroger toutefois aux missions que le loi de réglementation des télécommunications lui a fixées.

L'ART insiste ainsi en toute occasion sur la nécessité pour les collectivités territoriales, fortes des nouvelles compétences que la loi pourrait leur conférer, de respecter les principes d'un partenariat avec les opérateurs. Les grands projets multi-GFU (groupes fermés d'utilisateurs) semblent révolus. Les grandes agglomérations, le plus souvent à l'origine de ces projets, semblent aujourd'hui vouloir profiter des nouvelles dispositions pour en confier la gestion et l'ouverture à des acteurs du marché, voire à de nouveaux acteurs, plus ancrés dans les territoires, qui pourraient voir le jour dès 2003. L'Autorité encourage ces nouvelles formes d'intervention des collectivités (en partenariat public-privé avec les acteurs du secteur et notamment les opérateurs), faisant par exemple appel aux délégations de service public, éventuellement subventionnées, voire aux contrats d'affermage.

L'année 2002 a été l'occasion d'une importante réflexion sur le cadre de l'intervention des collectivités territoriales, dans un contexte de raréfaction des ressources financières des acteurs du marché.

Le régulateur devra accompagner ce mouvement en 2003, notamment par la mise au point de nouveaux outils de régulation favorisant l'intervention des collectivités dans l'anticipation, l'accompagnement et le financement de projets de développement numérique du territoire.

Poursuivre l'adaptation de la régulation au nouveau cadre juridique

Au cours de l'année 2002, l'Union européenne s'est dotée d'un nouveau cadre réglementaire pour le secteur des communications électroniques. L'objectif de cette nouvelle législation est d'adapter le cadre juridique européen au progrès de la concurrence et au développement de la convergence des réseaux, qui conduit à séparer plus nettement la réglementation des réseaux et la réglementation des contenus. Les Etats membres devront transposer les directives qui constituent l'essentiel du nouveau cadre en principe d'ici le 24 juillet 2003. Ainsi, la régulation se verra prochainement dotée de nouveaux outils pour exercer ses missions.

I. la transposition des directives "communications électroniques"

A. Le nouveau cadre communautaire des communications électroniques

1. Présentation

Le cadre communautaire des communications électronique se compose de six directives et d'une décision :

Quatre directives – la directive " cadre ", la directive " autorisations ", la directive " accès " et la directive " service universel " – ont été adoptées le 7 mars 2002 par le Parlement et le Conseil européens et doivent être transposées au plus tard le 24 juillet 2003.

Une directive concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée (directive " données personnelles ") a été adoptée le 12 juillet 2002 par le Parlement et le Conseil européens et doit être transposée au plus tard le 31 octobre 2003.

Une décision relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la communauté européenne a été adoptée le 7 mars 2002 par le Parlement et le Conseil européens. Cette décision est d'application directe et n'a donc pas à être transposée.

Une directive relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques (directive " concurrence ") a été adoptée le 16 septembre 2002 par la Commission européenne et doit être transposée au plus tard le 24 juillet 2003.

Ce cadre est complété par deux textes d'application, destinés à guider les autorités de régulation nationales pour conduire l'analyse des marchés, qui constitue le cœur du nouveau dispositif de régulation institué par les directives :

- des lignes directrices sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché adoptées par la Commission européenne le 11 juillet 2002 ;
- une recommandation concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques, adoptée par la Commission européenne le 11 février 2003.

2. Les principes du nouveau cadre

Le nouveau cadre européen des communications électroniques s'appuie sur un certain nombre de principes :

- La confirmation du rôle central de la régulation sectorielle pour conduire les marchés du secteur vers la pleine concurrence et préparer la transition vers l'application du droit général de la concurrence ;
- La prise en compte de la progression de la concurrence qui suppose l'adaptation de la régulation à la diversité des situations de concurrence sur les différents marchés (analyse des marchés pertinents, détermination des opérateurs puissants sur ces marchés, choix des outils de régulation justifiés et proportionnés au regard de la situation du marché).
- Le passage à un régime d'autorisation générale, permettant d'alléger les conditions d'exercice des activités de communications électroniques.
- La prise en compte de la convergence technologique que traduit l'utilisation du terme

de " communications électroniques ", qui remplace et élargit la notion de " télécommunications ". Concrètement, le nouveau texte établit un cadre harmonisé pour l'ensemble des réseaux, indépendamment des contenus véhiculés.

- Le renforcement du rôle d'harmonisation de la Commission, plus particulièrement dans le domaine de l'analyse et de la régulation des marchés.

3. Les travaux conduits par l'ART en 2002

Au cours de l'année 2002, l'Autorité s'est attachée à anticiper et à préparer ces évolutions majeures.

Elle a engagé, dès le mois de janvier 2002, une réflexion sur l'adaptation de la régulation aux évolutions réglementaires issues du nouveau cadre mais également aux évolutions du contexte économique dans lequel elle exerce ses missions. Ces travaux ont donné lieu à la publication d'un rapport sur l'adaptation de la régulation en juillet 2002¹. Une synthèse de ce rapport, intitulée " adapter la régulation au nouveau contexte du marché des télécommunications " a également été rendue publique à l'occasion de la publication du rapport d'activité de l'Autorité, le 9 juillet 2002. Un bilan des cinq premières années de régulation est annexé à ce document.

Le 1er août 2002, la ministre déléguée à l'Industrie et le ministre de la Culture et de la Communication ont lancé conjointement une consultation publique sur l'évolution du droit français des communications électroniques, destinée à recueillir l'avis des acteurs du secteur afin de préparer la transposition en droit français des nouvelles directives communautaires. Cette consultation venait compléter et élargir une première consultation publique

¹ <http://www.art-telecom.fr/publications/adapt-regul.htm>

engagée en avril 2002 par la Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (DIGITIP).

L'Autorité a apporté une réponse détaillée à la consultation du Gouvernement, publiée le 9 octobre 2002 sur son site Internet¹. Les réponses apportées par l'Autorité aux questions posées par la consultation publique prolongent et complètent les propositions formulées dans son rapport sur l'adaptation de la régulation et dans la synthèse qui en est issue. Elles s'articulent autour de plusieurs thèmes généraux :

- alléger et simplifier la réglementation ;
- prévoir une régulation concurrentielle adaptée ;
- prendre en compte la convergence technologique ;
- adapter les modalités de mise en œuvre du service public ;
- assurer la protection des consommateurs.

B. La préparation de la transposition

1. La création d'une mission pour la mise en œuvre du cadre communautaire

La régulation est au cœur du dispositif réglementaire des communications électroniques, et la mission même de l'Autorité la conduira, dans une large mesure, à l'appliquer à l'analyse concrète des marchés et à la promotion de leur développement sur des bases concurrentielles.

C'est pourquoi l'Autorité a créé, début septembre 2002, une mission pour la mise en œuvre du nouveau cadre communautaire, placée auprès de son directeur général.

Sa tâche est d'assurer le suivi du processus de transposition, de coordonner, en vue de leur examen par le Collège, la préparation des contributions que le régulateur peut y apporter, et d'engager les réflexions internes sur l'adaptation de son organisation et de ses méthodes de travail. A ce titre, elle est conduite à travailler en liaison étroite avec les acteurs et les pouvoirs publics.

2. L'avant projet de loi sur les communications électroniques

La plupart des réponses reçues dans le cadre de la consultation publique sur l'évolution du droit français des communications électroniques ont été publiées sur les sites Internet de la DIGITIP² et de la DDM en décembre 2002. Le Gouvernement a ensuite engagé la préparation d'un projet de loi destiné à assurer la transposition en droit français des directives communautaires relatives aux communications électroniques

Ainsi, le 1er avril 2003, la Ministre délégué à l'Industrie et le Ministre de la Culture et de la Communication ont rendu public un avant-projet de loi³. Il comprend, pour l'essentiel, des modifications du Code des postes et télécommunications et des modifications de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Parallèlement, ce texte a été soumis pour avis à l'Autorité, au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), au Conseil de la concurrence ainsi qu'à la Commission supérieure du service public des postes et des télécommunications (CSSPPT).

¹ <http://www.art-telecom.fr/communiqués/communiqués/2002/08-10-2002.htm>

² <http://www.telecom.gouv.fr/telecom/index.htm>

³ <http://www.telecom.gouv.fr/telecom/comelec.htm>

3. L'analyse des marchés pertinents

Ainsi qu'elle l'avait indiqué dans le cadre du rapport d'activité pour l'année 2001, l'Autorité s'est engagée dans la conduite d'analyses concurrentielles sur trois marchés particuliers : le marché de la collecte Internet bas débit, le marché de l'interconnexion et le marché des infrastructures de desserte en fibre optique. Ces enquêtes, dont les principaux résultats et enseignements ont été développés dans le précédent rapport d'activité, avaient pour objectif de réaliser une évaluation du degré et des conditions de concurrence de ces marchés, dans la perspective de la mise en œuvre du futur cadre réglementaire issu des directives européennes adoptées le 7 mars 2002 qui généralise ce type de démarche sur l'ensemble des marchés.

a. Les analyses des marchés dans le nouveau cadre communautaire

Le nouveau cadre communautaire, issu en particulier de la directive "cadre" du 7 mars 2002, dont la date de transposition est fixée par les directives à fin juillet 2003, prévoit un dispositif selon lequel la régulation s'exerce de manière efficace en fonction de modalités étroitement corrélées à la situation concurrentielle des marchés. En d'autres termes, la régulation sectorielle ex ante trouve sa place et son intensité en fonction de la situation de concurrence des marchés.

Ce principe est mis en œuvre par les directives dans les conditions suivantes :

- la Commission établit une recommandation sur les *"marchés pertinents"*, consistant à recenser *"les marchés de produits et services dans le secteur des communications électroniques dont les caractéristiques justifient l'imposition d'obligations réglementaires fixées dans les directives"* ; elle publie également des *"lignes directrices sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché qui sont*

conformes aux principes du droit de la concurrence" (article 15 de la directive "cadre"). Le terme "marchés pertinents" employé par les nouvelles directives renvoie ainsi aux marchés recensés précédemment par la Commission, lesquels composent en réalité le périmètre de la régulation ; les "marchés pertinents" doivent ainsi être entendus comme les "marchés régulés" et non en référence à leur acception classique en droit de la concurrence. Cette recommandation a été adoptée le 11 février 2003 ;

- *"dès l'adoption de la recommandation, les ARN effectuent une analyse des marchés pertinents, en tenant le plus grand compte des lignes directrices"*, et *"le cas échéant, en coopération avec les autorités nationales chargées de la concurrence"* (article 16 de la directive "cadre") ;
- cette analyse vise, selon l'article 16, à déterminer le caractère effectivement concurrentiel ou non des marchés et à en déduire les conséquences en termes d'obligations réglementaires. Ainsi, dans le cas où l'analyse conclurait que le marché est effectivement concurrentiel, elle supprime les éventuelles obligations qui s'appliquaient jusqu'alors. Dans le cas contraire, l'ARN identifie le ou les entreprises puissantes – c'est-à-dire, aux termes de l'article 14, celles se trouvant dans une situation équivalente à la position dominante au sens du droit de la concurrence – et impose à ces entreprises les obligations réglementaires spécifiques appropriées.

Ainsi, l'esprit du nouveau dispositif est de répondre aux exigences suivantes :

- un objectif d'harmonisation communautaire : il vise à prévenir les disparités éventuelles entre les Etats membres en ce qui concerne le champ de la régulation dans le secteur. C'est l'objet de la recommandation que de définir limitativement, au niveau

communautaire, les marchés susceptibles d'être régulés au niveau national. Cet objectif d'harmonisation transparaît clairement du dispositif qui prévoit que lorsqu'une autorité nationale a l'intention de réguler un marché ne faisant pas partie de la liste établie par la Commission et que cette décision aurait des incidences sur les échanges entre les Etats membres, elle doit soumettre son projet à la Commission qui peut en imposer le retrait ou la modification (article 7 de la directive "cadre") ;

- un objectif de poursuite du rapprochement des principes du droit sectoriel et du droit commun de la concurrence, par l'utilisation de concepts communs. D'une part, la définition de la notion d'entreprise puissante est désormais équivalente à celle de la position dominante en droit de la concurrence, d'autre part la procédure d'analyse du marché est encadrée par les lignes directrices de la Commission, lesquelles sont établies conformément aux principes du droit de la concurrence. Enfin, l'analyse elle-même est effectuée en coopération avec les autorités nationales chargées de la concurrence.

Par rapport au cadre précédent, ce dispositif présente plusieurs différences significatives quant au périmètre et à l'intensité de la régulation :

- le cadre actuel repose sur la désignation d'opérateurs puissants selon une définition propre au droit sectoriel, basée en particulier sur l'utilisation d'un critère quantitatif de part de marché de 25 % ; dans le nouveau cadre, doit être considéré comme puissant un opérateur se trouvant dans une situation équivalente à une position dominante ;

- jusqu'à présent, cet exercice s'effectuait sur quatre grands marchés (le marché de la téléphonie fixe, le marché de la téléphonie mobile, le marché de l'interconnexion et le marché des liaisons louées) ; dans le nouveau cadre, les analyses portent sur un plus grand nombre de marchés (18), dont la liste est largement pré-déterminée au travers de la recommandation de la Commission, liste à laquelle les ARN ne peuvent déroger que dans des conditions strictement encadrées ;

- la désignation d'un opérateur puissant sur un marché donné donnait lieu dans le cadre précédent à l'application à cet opérateur d'obligations renforcées dont la nature est précisément inscrite dans la loi pour chaque marché concerné. Dans le nouveau cadre, si les obligations spécifiques pouvant être imposées aux opérateurs puissants rejoignent celles actuellement appliquées¹, la nouveauté réside dans le fait que les obligations imposées aux opérateurs concernés devront être justifiées, proportionnées, et fondées sur la nature des problèmes constatés quant au fonctionnement du marché. Elles sont ainsi "modulées".

b. La démarche engagée par l'ART

Le 12 février 2003, La Commission européenne a rendu publique sa recommandation relative aux marchés dits pertinents, c'est-à-dire aux termes de la directive cadre du 7 mars 2002, susceptibles de faire l'objet d'une régulation sectorielle *ex ante*.

En application des nouvelles directives, l'Autorité s'est mise en situation d'engager ces ana-

¹ Les obligations renforcées sont :

- aux termes de la directive "accès" : transparence, non-discrimination, séparation comptable, accès à des ressources spécifiques, contrôle des prix et système de comptabilisation des coûts ; des obligations supplémentaires peuvent être imposées, sur autorisation de la Commission ;
- aux termes de la directive "service universel" : contrôle tarifaire des services de détail, disponibilité d'un ensemble minimal de liaisons louées, sélection et présélection du transporteur.

lyses au cours du 1er semestre de l'année 2003, en vue de pouvoir, au moins en ce qui concerne la collecte d'informations sur le marché, répondre aux obligations de la directive cadre, dont la mise en œuvre complète devra être assurée sur la base des dispositions législatives que le Parlement examinera dans les mois à venir.

La démarche implique une compréhension plus approfondie du fonctionnement des marchés de télécommunications en France et nécessite une concertation soutenue avec les consommateurs et les opérateurs et notamment leurs associations. Elle donnera lieu à une interaction avec le Conseil de la concurrence.

Elle comprendra les phases suivantes :

- une phase d'enquêtes quantitatives et qualitatives du marché destinées, d'une part, à évaluer la position des opérateurs sur les marchés et, d'autre part, à apprécier le fonctionnement des marchés et à identifier, le cas échéant, les obstacles à une concurrence effective. Cette première phase se déroule au cours du premier semestre 2003 ;

- une seconde phase sous la forme de consultation publique qui d'une part restituera les principaux éléments issus des enquêtes de la première phase et, d'autre part, soumettra à commentaires les mesures envisagées en termes de régulation sectorielle. Cette seconde phase devrait débuter au cours du second semestre 2003.

La mise en œuvre de ce processus d'analyse des marchés implique la mobilisation coordonnée de nombreux collaborateurs de l'ART qui, au titre de leurs fonctions, sont impliqués directement ou indirectement dans la connaissance et la régulation des marchés. C'est ce qui a justifié la mise en place d'une structure de projet au sein de l'Autorité.

Afin de lancer concrètement la démarche, l'Autorité a convié les acteurs, le 6 mars 2003, à une réunion de lancement et de présentation de la démarche d'analyse des marchés qu'elle a engagée. Une centaine de personnes ont participé à cette rencontre : représentants des opérateurs, des fournisseurs d'accès, de leurs associations, des associations de consommateurs, ainsi que des experts juristes et économistes.

Lors de cette réunion, l'Autorité a présenté le nouveau dispositif communautaire relatif aux analyses des marchés, à la désignation des opérateurs dominants et à la définition des obligations spécifiques en matière de régulation *ex ante*.

Elle a également présenté la recommandation récente de la Commission sur les marchés pertinents, ainsi que la première lecture qu'elle en a faite en ce qui concerne la déclinaison de cette recommandation au niveau national. Il appartient en effet aux autorités nationales de préciser les contours de ces marchés, c'est-à-dire de préciser quels sont les services inclus dans les marchés cités dans cette recommandation. L'Autorité a soumis à commentaires un document sur ce point, sur lequel elle a reçu plus d'une quinzaine de contributions.

C. L'avis de l'ART sur le projet de loi

L'ART a rendu le 29 avril 2003 son avis sur le projet de loi sur les communications électroniques¹, qui, dans l'ensemble, transpose fidèlement l'esprit et la lettre des directives, ce qui représente un gage d'efficacité pour le futur dispositif législatif des communications électroniques dans notre pays.

1. Observations préliminaires

L'Autorité s'est attachée à proposer des modifications susceptibles d'améliorer encore l'effi-

¹ Avis n° 03-552 du 29 avril 2003

cacité de la nouvelle réglementation et de favoriser sa pleine conformité avec le cadre communautaire. Elle a tenu à souligner l'importance d'une adoption rapide du projet de loi, non seulement au regard des délais de transposition, mais également dans l'intérêt du marché. En effet, si les directives n'étaient pas transposées pour le 25 juillet, une période d'incertitude juridique pourrait alors s'ouvrir pour l'ensemble des acteurs, ce qui ne serait bénéfique ni pour eux, ni pour l'économie française dans son ensemble.

Par ailleurs, le projet de loi a prévu un grand nombre de décrets d'application. Compte tenu de la complexité des questions traitées et des impératifs liés à la hiérarchie des normes, l'Autorité est convenue qu'il n'était pas possible de transposer l'ensemble des dispositions des directives par la loi. Elle a suggéré de limiter le renvoi à des dispositions réglementaires au strict nécessaire, ce qui réduirait le nombre des décrets d'application, là encore dans un souci d'accélérer le processus d'entrée en vigueur effective du nouveau cadre.

2. Observations générales

a. Sur les définitions

S'agissant des définitions, l'ART a considéré que le projet transposait de façon conforme à l'esprit des directives la notion de "communications électroniques", qui remplace et élargit le concept de "télécommunications", aujourd'hui en vigueur dans notre législation. Ainsi, les réseaux et services de communications électroniques sont-ils définis de façon à permettre une harmonisation du régime juridique des réseaux et à opérer une distinction claire entre les services de communications électroniques et les contenus audiovisuels. Elle a noté cependant que les systèmes d'accès conditionnels étaient exclus du champ de l'accès, en contradiction avec ce que prévoit la directive "accès".

Par ailleurs, le projet de loi a fait le choix de ne pas modifier la définition de la communication publique en ligne, telle qu'elle figure dans le projet de loi sur la confiance dans l'économie numérique (LEN) adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 26 février 2003. La communication publique en ligne demeure donc à ce stade (début mai 2003) un sous-ensemble de la communication audiovisuelle. Toutefois, afin de lever l'ambiguïté que pourrait faire naître cette définition, le projet a pris le parti de circonscrire le champ de la régulation du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) à l'édition et à la distribution de services de radiodiffusion sonore et de télévision, ainsi qu'aux services audiovisuels utilisant des fréquences hertziennes terrestres.

L'Autorité a estimé, dans l'esprit de ses avis antérieurs et notamment celui sur le projet de loi relatif à la confiance dans l'économie numérique (LEN), qu'il aurait été préférable de distinguer la communication publique en ligne de la communication audiovisuelle afin de mieux prendre en compte la spécificité des services de communication en ligne, qui pourraient avoir vocation à constituer une catégorie sui generis. Pour l'ART, certains de ces services s'éloignent très fortement de l'audiovisuel dans son acception la plus courante. Toutefois, si une telle approche devait être écartée pour d'autres motifs, l'Autorité a estimé que la solution retenue était susceptible de produire des effets conformes à l'objectif de clarification, à la condition expresse qu'elle soit complétée par une définition des services de radiodiffusion sonore et de télévision, permettant de circonscrire de façon précise le champ de la régulation audiovisuelle. Dans son avis, l'ART a formulé des propositions pour la rédaction de ces définitions.

Sur le régime d'autorisation

Le régime d'autorisation générale établi par le projet est conforme à l'esprit des directives. Il prévoit notamment que les opérateurs doivent effectuer une déclaration auprès de l'Autorité, ce qui lui permettra d'identifier et de connaître les acteurs qui entrent dans le champ de la régulation. En revanche, certaines activités sont entièrement libres, ce qui pourrait entraîner des difficultés au regard de l'exercice de la concurrence et des activités de communication électronique.

C'est plus particulièrement le cas de la libre installation de brouilleurs dans les salles de spectacles. L'ART a considéré qu'une telle disposition était peu compatible avec les obligations qui incombent aux opérateurs mobiles et avec le libre exercice de leurs activités. En outre, elle était susceptible d'être considérée par la Commission européenne comme contraire au cadre communautaire en vigueur. C'est pourquoi l'Autorité a estimé qu'il serait préférable de supprimer ces dispositions dans le projet de loi.

Par ailleurs, l'Autorité a proposé une simplification de la définition des réseaux indépendants dans la perspective d'une harmonisation du régime de redevances appliquées à ces réseaux pour l'usage des fréquences correspondantes. Elle a souligné également que la notion de "groupe fermé d'utilisateurs" n'était pas suffisamment précise pour circonscrire effectivement la catégorie des réseaux indépendants. Ainsi, même si le projet de loi apportait une évolution positive en excluant de la définition les réseaux "multi-GFU", dont la plupart constituent en fait des réseaux ouverts au public, il ne résolvait pas totalement la question de la frontière entre réseaux indépendants et réseaux ouverts au public.

L'ART a proposé enfin que la loi prévoie un cadre juridique pour les expérimentations, permettant d'aménager les obligations appliquées

à ces projets. Elle a suggéré enfin, dans l'esprit de la directive "autorisation", une clé de répartition des taxes proportionnelle au chiffre d'affaires des opérateurs.

Sur l'attribution des ressources en fréquences et en numérotation

S'agissant de l'attribution et de la gestion des ressources en numérotation, l'ART a estimé qu'il conviendrait de compléter les dispositions du projet de loi en intégrant explicitement les codes de points utilisés pour l'adressage sur le réseau (les codes points sémaphores) et les autres ressources à usage technique dans le plan national de numérotation géré par l'Autorité, ainsi que le prévoit le considérant 20 de la directive "cadre". Celui-ci précise en effet qu' *"il convient que tous les éléments du plan national de numérotation soient gérés par les autorités réglementaires nationales, y compris les codes de points utilisés pour l'adressage sur le réseau"*.

En ce qui concerne la gestion des fréquences, l'Autorité a constaté que le Gouvernement avait fait le choix de permettre la cession entre opérateurs des fréquences dont l'assignation était confiée à l'Autorité, et que cette possibilité était assortie de conditions susceptibles de permettre l'encadrement d'une telle cession, comme elle l'avait suggéré dans l'hypothèse où le principe de la cessibilité serait retenu.

Par ailleurs, en l'état du projet de loi, les fréquences de transport audiovisuel sont attribuées aux éditeurs et non aux opérateurs techniques. Or il serait plus efficace, a noté l'ART, de prévoir que ces fréquences sont attribuées aux opérateurs techniques. Ils sont en effet les mieux à même de garantir le respect des conditions techniques imposées. En outre, le recours à des procédés numériques de multiplexage permet aujourd'hui de réserver la même fréquence au bénéfice de plusieurs utilisateurs. L'opérateur technique est le mieux à même de réaliser cette opération pour le compte des éditeurs.

S'agissant des fréquences attribuées au moyen d'un appel à candidatures, selon le projet de loi, le ministre chargé des télécommunications fixe les conditions d'attribution sur proposition de l'Autorité. L'ART a estimé qu'il n'y avait pas de raison particulière de modifier la méthode de publication par le ministre de ces conditions sur proposition de l'Autorité, dans la mesure où la procédure a bien fonctionné jusqu'à présent.

Enfin, l'Autorité a estimé que le dispositif de gestion des fréquences pourrait être utilement complété par une disposition lui permettant de retirer les fréquences avant le terme de l'autorisation en cas de réaménagement du spectre, moyennant un préavis suffisant.

Sur l'accès et l'interconnexion

Concernant l'accès et l'interconnexion, l'Autorité a considéré que les dispositions des directives sont pour l'essentiel transposées. Elle a toutefois estimé qu'il conviendrait de prévoir, comme c'est déjà le cas dans le cadre actuel, que les conventions d'accès et d'interconnexion lui soient transmises à sa demande. La disponibilité de ces conventions est en effet indispensable à l'exercice de l'activité de régulation au titre de l'accès et de l'interconnexion, en particulier pour des motifs de transparence et de non-discrimination. Par ailleurs, elle a estimé que la disposition prévoyant que les opérateurs puissants étaient tenus de lui transmettre leurs conventions, devait être maintenue, pour les mêmes raisons ; une telle disposition permet en outre à l'ART de vérifier que l'obligation de conclure une convention pour l'accès et l'interconnexion est bien remplie.

L'Autorité a pris acte du fait que les obligations qui peuvent être imposées aux opérateurs puissants seront précisées par décret, afin de compléter la transposition des directives sur ce point. Elle a insisté sur la nécessité d'une adoption rapide de ce décret afin de ne pas retarder la mise en œuvre du nouveau cadre.

Sur l'analyse et la régulation des marchés

Les dispositions du projet de loi concernant l'analyse et la régulation des marchés sont globalement conformes à l'esprit et à la lettre des directives. L'Autorité a noté en particulier que le projet lui confiait la responsabilité de l'ensemble du processus, en coopération avec le Conseil de la concurrence, conformément à l'esprit des dispositions de la directive "cadre".

Afin que la transposition de cette directive soit exhaustive sur ce point, le projet devrait cependant être complété par deux dispositions :

- l'une excluant du champ du veto de la Commission européenne les décisions consistant à déterminer comme pertinents les marchés recensés par la recommandation de la Commission, qui ne relèvent pas de cette prérogative selon les termes de la directive,
- l'autre transposant l'article 7.6 de la directive, qui prévoit la possibilité pour une autorité réglementaire nationale de s'exonérer de la procédure de notification à la Commission et aux autres ARN, lorsqu'elle estime devoir prendre une mesure d'urgence, dans des circonstances exceptionnelles et pour une durée limitée.

Par ailleurs, si le projet de loi confie à l'Autorité le soin d'analyser le marché de la fourniture de l'ensemble minimal de liaisons louées prévu par la directive "service universel" et de désigner les opérateurs puissants sur ce marché, les obligations qui sont appliquées à ces opérateurs sont fixées par décret, en contradiction avec l'esprit du dispositif d'analyse des marchés. L'ART a considéré qu'il serait plus cohérent avec les textes communautaires et avec l'ensemble de la procédure de prévoir que le décret fixe le cadre des obligations applicables aux opérateurs qui doivent fournir cet ensemble de liaisons louées, tout en confiant au régulateur le soin de fixer précisément ces obligations lorsque cela est nécessaire.

Enfin, le projet de loi prévoit que l'ART établit chaque année la liste des opérateurs puissants sur les marchés qu'elle aura définis. Compte tenu du fait que la Commission européenne considère les trois étapes du processus de régulation des marchés comme indissociables et devant lui être notifiées conjointement, une telle disposition implique que l'ensemble du processus soit reconduit chaque année.

A la lumière des travaux qu'elle a engagés le 6 mars 2003 pour préparer la première analyse des marchés, l'Autorité a estimé que la reconduction d'un tel processus chaque année risquait de se révéler extrêmement lourde et difficile à mettre en œuvre, tant pour l'ART que pour les acteurs, ce qui pourrait être une source de blocage du dispositif ; en outre, une démarche systématique de reconduction de l'analyse sur l'ensemble des marchés n'est pas forcément justifiée sur certains marchés qui présentent une plus grande stabilité ; elle pourrait a contrario être préjudiciable à la visibilité nécessaire aux acteurs, si elle était interprétée comme une remise en cause régulière potentielle du dispositif de régulation.

Certaines obligations susceptibles d'être imposées, telle que la séparation comptable, impliquent en outre un investissement important de mise en œuvre pour les acteurs, et ne peuvent ainsi se concevoir sur une durée limitée à une année. Au demeurant, les directives "accès" et "service universel" prévoient que les analyses de marchés doivent être conduites "à intervalles réguliers", ce qui n'implique nullement l'annualité. Enfin, la directive "cadre" prévoit que les ARN conduisent ces analyses "dès que possible après l'adoption de la recommandation ou de sa mise à jour éventuelle". En conséquence, l'ART a proposé une rédaction consistant à prévoir qu'elle établissait la liste des opérateurs puissants à intervalles réguliers et en tout état de cause après chaque mise à jour de la recommandation sur les marchés pertinents. Le dispositif pourrait également

permettre de moduler la périodicité des analyses en fonction des marchés et de leur évolutivité.

Sur les outils de la régulation

L'Autorité a noté que le projet de loi tenait compte des propositions d'améliorations qu'elle avait formulées sur la base de son expérience de la régulation, ainsi que des dispositions nouvelles qui figurent dans les directives. Ces améliorations portent notamment sur les enquêtes, le contrôle tarifaire, le règlement des différends et les sanctions. Elle a estimé cependant que le texte pourrait être clarifié et complété sur plusieurs points.

-Contrôle tarifaire

En matière de contrôle tarifaire, le projet de loi confie la responsabilité du contrôle à l'ART, ce qui est de nature à simplifier le dispositif et à en renforcer la visibilité. Il prévoit que l'ART peut approuver ou émettre un avis public sur les tarifs du service universel et sur les tarifs susceptibles d'être contrôlés à l'issue d'une analyse de marché. Pour les tarifs du service universel, un décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 35-2 détermine les cas où ils sont approuvés par l'Autorité, mais cet article ne précise pas si ce décret prévoit également les cas où ils font l'objet d'un avis public. La rédaction pourrait être rendue plus explicite sur ce point, en ce qui concerne les tarifs du service universel, a estimé l'Autorité.

Par ailleurs, à l'issue des analyses de marché, il appartiendra à l'Autorité de déterminer quels sont les tarifs qui doivent être contrôlés et sous quelle forme (approbation, avis, etc.), conformément à ce que prévoient les directives. Il importe donc, selon l'ART, que le décret d'application prévu à l'article L. 33-4 ne préjuge pas des modalités de contrôle susceptibles d'être appliquées dans ce cadre. Enfin, il conviendra que le cadre réglementaire n'exclue pas la possibilité, pour l'Autorité, de mettre en œuvre un contrôle tarifaire qui prendrait la forme d'un

" price-cap ", modalité considérée comme essentielle pour l'exercice de la régulation à l'échelle européenne.

-Pouvoir de sanction

En ce qui concerne le pouvoir de sanction, l'Autorité a noté que le projet de loi tenait compte des dispositions de la directive " autorisation ", qui prévoit la possibilité d'imposer des mesures conservatoires en cas d'atteinte grave aux règles régissant le secteur. Elle a considéré en outre que les décisions de sanction devraient être assorties de la possibilité de demander au juge administratif d'imposer des astreintes en cas de non-respect. La rédaction d'une telle disposition pourrait utilement s'inspirer de celle de l'article 42-10 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, qui prévoit le prononcé d'une astreinte par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat en cas de manquement aux obligations résultant de la loi et pour l'exécution des missions du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

-Règlement des différends

S'agissant du règlement des différends, l'ART a pris acte des améliorations apportées à cette compétence, en accord avec la directive " cadre ". Elle a proposé d'étendre de façon explicite la possibilité de saisine aux opérateurs dans le cadre d'un différend les opposant à des gestionnaires du domaine public, qu'il s'agisse de collectivités territoriales ou de gestionnaires privés, notamment pour des motifs de non-discrimination. En effet, l'Autorité a déjà été confrontée à de tels litiges, sans pouvoir y apporter de réponse.

-Expertises

Enfin, si le projet de loi permet à l'ART de recourir à des expertises dans le cadre des procédures de règlement des différends et de sanction, il ne prévoit aucune disposition relative au financement de ces expertises. L'Autorité a estimé indispensable de prévoir de telles dis-

positions pour permettre la mise en œuvre effective de ces nouvelles procédures.

Sur le service universel des communications électroniques

L'ART a pris acte de la transposition, par le projet de loi, des dispositions relatives à la fourniture et au financement du service universel. Elle a noté en particulier que le projet de loi avait retenu le principe d'une clé de répartition des contributions des opérateurs au financement du service universel au prorata de leur chiffre d'affaires sur le marché de détail, en accord avec les propositions qu'elle avait formulées. Elle a considéré que la rédaction de cette disposition méritait d'être améliorée à un double point de vue : d'une part le chiffre d'affaires pris en compte doit être celui réalisé au titre des services de communications électroniques, notion définie dans le code des postes et télécommunications ; d'autre part, il est nécessaire d'exclure de ce chiffre d'affaires les prestations réalisées au titre de l'accès, et non seulement de l'interconnexion, afin de viser l'ensemble des prestations entre opérateurs.

Il conviendra également de prévoir des dispositions indiquant la date d'application de cette nouvelle clé de répartition. L'Autorité a proposé qu'elle s'applique à l'évaluation définitive du coût du service universel pour l'année 2002, qui interviendra au cours de l'année 2004.

Par ailleurs, compte tenu des fortes contestations dont le dispositif de financement du service universel est l'objet, l'ART s'est interrogée sur la pérennité d'un mécanisme qui conduirait à maintenir le niveau actuel de ce financement. En tout état de cause, elle a estimé nécessaire que le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 35-3 permette d'alléger les contraintes qui pèsent aujourd'hui sur les méthodes d'évaluation du coût du service universel.

Enfin, l'ART a tenu à souligner la nécessité d'établir une cohérence entre le code des postes et télécommunications et la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée, relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, s'agissant du cahier des charges de service universel. En effet, le projet de loi prévoit que la fourniture d'une des composantes du service universel est soumise à un cahier des charges, quel que soit l'opérateur qui la fournit. Par ailleurs, il prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles les tarifs du service universel sont contrôlés. Or, la loi du 2 juillet 1990 prévoit un cahier des charges de France Télécom, dans lequel figurent notamment les conditions de fourniture et les tarifs du service public. Il conviendrait donc de modifier les dispositions de la loi du 2 juillet 1990 de façon à ce qu'elles soient cohérentes avec le code des postes et télécommunications.

Sur la prise en compte de la convergence

L'Autorité a noté que le projet de loi prévoyait un régime harmonisé pour l'ensemble des réseaux de communications électroniques et qu'il plaçait la distribution de services de radiodiffusion sonore et de télévision sur ces réseaux dans le cadre de la loi du 30 septembre 1986 et dans le champ de la régulation des contenus.

Elle a considéré que la rédaction de certaines dispositions du projet de loi relatives à la distribution de ces services n'était pas conforme à l'objectif de neutralité technologique inscrit dans les directives. En effet, le projet de loi prévoit un régime de " must carry " différents pour les réseaux satellitaires et pour les autres réseaux de communications électroniques. L'Autorité a estimé que cette distinction entre technologies ne se justifiait pas et risquait d'être considérée par la Commission européenne comme discriminatoire, c'est-à-dire non conforme au régime prévu par la directive " service universel ". C'est pourquoi elle a pro-

posé que l'ensemble des distributeurs de services de radiodiffusion sonore et de télévision soient soumis au même régime. Afin d'alléger les contraintes qui pèsent sur ces distributeurs, et notamment sur les câblo-opérateurs, elle a suggéré d'appliquer à tous le régime prévu pour les réseaux satellitaires, c'est-à-dire la diffusion des chaînes publiques, tout en conservant le dispositif d'établissement, par le CSA, d'une liste d'opérateurs soumis à ces obligations, inspiré de la directive " service universel ". Les conditions de mise en œuvre d'une telle obligation de diffuser doivent également être explicitées, et en particulier la question d'une rémunération appropriée, dont le principe devrait être retenu.

Par ailleurs, compte tenu des implications des obligations de " must carry " incombant aux distributeurs sur le fonctionnement et le dimensionnement des réseaux de communications électroniques, il serait justifié que la décision du CSA établissant les critères destinés à évaluer " le nombre significatif de téléspectateurs " permettant d'appliquer des obligations de " must carry " soit adoptée après avis de l'ART.

Le projet de loi prévoit également que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent être distributeurs de services de radiodiffusion sonore et de télévision, ce qui n'est pas le cas dans la rédaction actuelle de la loi du 30 septembre 1986. L'Autorité a considéré qu'une telle disposition était de nature à compliquer les négociations relatives à la mise en conformité des conventions de réseaux câblés avec le nouveau cadre. Elle est donc favorable à une rédaction plus proche de celle prévue par le cadre actuel.

L'Autorité a souligné que la rédaction des articles relatifs à la distribution des services de radiodiffusion sonore et de télévision n'était pas conforme à l'objectif d'appliquer un régime commun à l'ensemble de ces distributeurs affiché dans l'exposé des motifs. Ainsi, ce régi-

me s'applique aux "réseaux mentionnés à l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications", alors même que les réseaux de distribution par satellite qui utilisent des fréquences attribuées par le CSA ne relèvent pas du cadre établi par l'article L. 33-1. En effet, il existe aujourd'hui deux régimes juridiques relatifs à la distribution par satellite, selon que les fréquences sont attribuées par le CSA ou par l'ART. Si l'ensemble des distributeurs existants utilise des fréquences attribuées par l'ART, il n'est pas exclu qu'à l'avenir d'autres distributeurs demandent des fréquences au CSA pour exercer des activités similaires ; ils seraient alors soumis à des obligations différentes. Afin de respecter les principes de non-discrimination et de neutralité technologique, il conviendrait donc d'adopter une formulation plus générale, englobant l'ensemble des réseaux de communications électroniques ouverts au public.

Enfin, l'ART a constaté qu'en l'état du projet de loi, le mode de régulation de l'activité de gestion d'infrastructures passives, utilisées par les opérateurs pour la constitution de leurs réseaux, n'était pas clairement établi. Elle a tenu à souligner les enjeux d'une telle régulation, compte tenu de l'importance de ce marché, tant dans le secteur des télécommunications (réseaux mobiles, réseaux de boucle locale radio...) que dans le secteur de l'audiovisuel (télévision hertzienne analogique et numérique, radio...). En outre, le marché de la mise à disposition de sites présente sur certains segments des situations de position dominante, voire des caractéristiques proches du monopole. C'est notamment le cas de TDF dans le domaine de l'exploitation de pylônes. Il serait donc souhaitable, a estimé l'ART, que le projet de loi puisse établir les principes et les modalités de cette régulation.

Sur les dispositions transitoires

Le projet de loi prévoit un certain nombre de dispositions destinées à assurer la transition

entre le régime actuel et le nouveau cadre. L'Autorité a souligné l'importance de ces dispositions pour assurer la continuité du cadre juridique et éviter les incertitudes liées à la période de transition.

Elle a proposé d'ajouter aux dispositions déjà prévues par le projet de loi un certain nombre de mesures indispensables pour éviter toute rupture dans l'application du cadre juridique :

- des dispositions permettant de maintenir les obligations spécifiques aux opérateurs utilisant des fréquences (opérateurs mobiles et de boucle locale radio notamment), jusqu'à ce qu'elles aient été transférées dans le cahier des charges lié aux attributions de fréquences. Cela impliquera de compléter les dispositions transitoires relatives aux fréquences ;
- des dispositions transitoires pour le contrôle des tarifs de détail de France Télécom. En effet, de telles dispositions, qui sont d'ailleurs prévues par la directive "service universel", sont nécessaires pour éviter une rupture dans le cadre juridique et dans la pratique du contrôle tarifaire ;
- des dispositions transitoires consistant à prévoir que les exploitants de réseaux indépendants qui deviennent des opérateurs, compte tenu de la modification de la définition de la notion de réseau indépendant, se déclarent auprès de l'Autorité au titre de leurs nouvelles activités ;
- des dispositions transitoires destinées à favoriser la mise en conformité avec le nouveau cadre des conventions passées entre les câblo-opérateurs et les collectivités territoriales. En effet, compte tenu de la situation très difficile du câble en France, il est essentiel que la loi arrête le principe de cette mise en conformité lorsque celle-ci

s'avère nécessaire après examen par les cocontractants, eu égard à la teneur des conventions concernées, ce qui semble devoir être assez généralement le cas à la lumière des éléments d'information disponibles sur ces conventions. Il est aussi nécessaire que la loi fixe le terme du processus. Seule une telle mesure serait de nature à faciliter la conclusion rapide des négociations qui permettront de clarifier la situation du câble, afin de ne pas dissuader l'investissement nécessaire à la relance de ce secteur.

II. L'impact de la loi sur l'économie numérique (LEN) sur les télécommunications

A. L'objet de la LEN

L'ART a été consultée en novembre 2002 pour avis sur le projet de loi relatif à l'économie numérique (LEN) préparé par le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Ce texte vise principalement à transposer la directive européenne sur le commerce électronique du 8 juin 2000¹. Il apporte notamment des modifications à la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de la communication, à la loi du 1er août 2000 modifiant la loi sur la liberté de la communication, et au Code des postes et télécommunications.

Le texte en cours de discussion prend la suite du projet de loi sur la société de l'information (LSI). Il traduit également sur le plan législatif le programme " RESO 2007 " initié par le Premier ministre.

Le projet de loi, présenté en Conseil des ministres le 15 janvier 2003, s'articule autour de quatre thèmes principaux. Il s'agit de la

liberté de communication en ligne, du commerce électronique, de la sécurité dans l'économie numérique et des modalités de gestion des systèmes satellitaires. Lors de la phase d'examen, la Commission des affaires économiques, après avoir procédé à l'audition de la ministre déléguée à l'Industrie, a rendu son rapport, déposé au bureau de l'Assemblée nationale le 12 février 2003. La Commission des lois s'est ensuite prononcée pour avis en remettant son rapport le 11 février 2003. Le projet de loi a été adopté en première lecture par l'Assemblée le 26 février 2003. D'importantes mesures envisagées pourront modifier sensiblement le panorama juridique des télécommunications.

En effet, le projet de loi abroge l'article L. 1511-6 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). L'article 1er A prévoit son remplacement par un nouvel article L. 1425-1 qui introduit dans le même code un chapitre V intitulé " Réseaux et services locaux de télécommunications " complétant ainsi le titre II du livre IV du CGCT. Il donne compétence aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération locale pour établir et exploiter des réseaux de télécommunications ouverts au public. Toutefois, ces dispositions ne sauraient s'appliquer aux services de communication audiovisuelle et aux services de télécommunications offerts au public sur des réseaux établis ou exploités sous le régime de la loi du 30 septembre 1986.

B. Les principales dispositions de la LEN

Une définition de la communication publique en ligne

Le projet de loi propose de définir la communication publique en ligne comme un sous-ensemble de la communication audiovisuelle, elle-même définie dans la loi relative à la liberté de la communication.

¹ Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000, JOCE, L 178, 17 juillet 2000, p. 1.

Le régime de responsabilité des prestataires techniques

Le texte définit d'abord la fonction d'hébergeur et liste ensuite les cas d'exonération de responsabilité civile et morale de ces prestataires, du fait du contenu des services qu'ils hébergent.

Il exclut l'obligation pour ces hébergeurs de surveiller les informations qu'ils transmettent ou qu'ils stockent, mais prévoit qu'ils sont tenus de détenir, de conserver et de fournir sur demande d'un juge, les données permettant l'identification des personnes pour lesquelles ils sont prestataires.

Enfin, le projet de loi dispose qu'un juge peut notamment prescrire aux fournisseurs d'accès et aux hébergeurs de prendre les mesures nécessaires afin de cesser de stocker un contenu mis en cause ou, à défaut, de cesser d'en permettre l'accès.

L'introduction d'un cadre juridique pour l'attribution des noms de domaine

Le texte du projet de loi définit le cadre juridique pour l'attribution des noms de domaine, au sein des domaines de premier niveau du système d'adressage par domaines de Internet, correspondant au territoire national. Le ministre chargé des télécommunications désigne, après consultation publique, les organismes chargés d'attribuer ces noms de domaines.

La réglementation de la publicité par voie électronique

Le projet de loi impose l'identification de l'éditeur d'une publicité en ligne, en particulier pour les publicités non sollicitées qui doivent pouvoir être identifiées, selon le texte, de manière claire et non équivoque par le destinataire, dès leur réception.

En outre, le texte pose le principe du consentement préalable ("opt-in") pour la prospection directe par courrier électronique. Il prévoit les cas de dérogation à ce principe, notamment lorsque le destinataire a fourni ses coordonnées, dans le cadre d'une vente ou de la fourniture d'une prestation de service, sous réserve de porter exclusivement "sur des biens ou des services analogues".

Les contrats par voie électronique

Le texte précise les règles et les obligations applicables pour la signature de contrat par voie électronique dans le cadre de la fourniture d'un bien ou d'une prestation de service par voie électronique.

La libéralisation des moyens de prestation de cryptologie

Le projet de loi comporte un chapitre consacré à des dispositions liées à la sécurité dans l'économie numérique. Il institue la liberté de l'utilisation des moyens de cryptologie mais soumet la fourniture de ces prestations à déclaration auprès du Premier ministre. Il prévoit les modalités de la mise au clair des données chiffrées nécessaires au cours d'une enquête ou d'une instruction judiciaire, et contient des dispositions permettant de lutter contre la cybercriminalité. Il autorise notamment, sur ordre d'un juge, la saisie ou l'effacement définitif de données informatiques dont la détention ou l'usage serait illégal ou dangereux pour la sécurité des personnes ou des biens.

Les systèmes satellitaires

L'article 36 du projet de loi prévoit un régime d'autorisation relatif aux assignations de fréquences aux systèmes satellitaires. Ce projet institue a priori un régime d'autorisation, qui se substituerait à la pratique actuelle consistant à la transmission par l'Agence nationale des fré-

quences (ANFr), au fur et à mesure de leur dépôt, des différentes demandes de réservation auprès de l'Union Internationale des télécommunications (UIT) et, a posteriori, une procédure de sanction en cas de non-respect de ses obligations par le titulaire de l'autorisation. Les autorisations peuvent être délivrées à l'issue d'une procédure d'appel à candidatures qui permet ainsi au Ministre chargé des télécommunications d'opérer une sélection parmi les projets qui peuvent être soumis à l'UIT par l'administration française.

C. L'avis de l'ART sur la LEN

Dans un avis n° 02-1090 en date du 3 décembre 2002, l'Autorité a formulé ses observations sur le projet de loi relatif à l'économie numérique que lui avait soumis pour avis le Ministère délégué à l'industrie.

Les observations de l'Autorité ont porté sur la version du projet de loi avant son passage en Conseil des ministres.

Au préalable, l'ART a constaté que le projet de loi reprenait largement les dispositions du projet de loi sur la société de l'information pour lesquelles l'Autorité avait déjà rendu un avis n° 01-423 en date du 2 mai 2001.

Sur la définition de la communication publique en ligne

L'ART a exprimé sa réserve sur la définition de la communication publique en ligne comme sous catégorie de la communication audiovisuelle. Cette définition ne lui paraît pas couvrir l'intégralité des services fournis par le support de communication que constitue Internet, et est susceptible de soulever des difficultés d'application. En outre, compte tenu de la nature mixte de certains services Internet, l'Autorité a estimé difficile d'adopter une définition globale, qui amalgame des situations très différentes. L'ART a donc préconisé, dans son avis, de limiter précisément les services de commu-

nication publique en ligne relevant de la législation audiovisuelle.

Sur le régime de responsabilité des prestataires techniques

L'ART a estimé que les dispositions du projet de loi ne définissent pas un cadre juridique suffisamment précis pour les hébergeurs en maintenant une ambiguïté sur les procédures par lesquelles les prestataires d'hébergement pouvaient supprimer l'accès à tel ou tel contenu. De même, les modalités par lesquelles l'hébergeur peut prendre connaissance du caractère illicite d'une activité ou d'une information ne semblait pas suffisamment explicites.

En outre, l'Autorité a souligné que la définition de la fonction d'hébergeur donnée dans le projet de texte ne couvre pas l'ensemble des prestataires techniques qui interviennent dans la fourniture d'un service de communication publique en ligne interactif et que l'appréciation de la responsabilité de certains prestataires techniques reste ambiguë.

Sur les mesures qu'un juge pourrait prescrire aux fournisseurs d'accès et aux hébergeurs, l'Autorité a souligné que vouloir rendre un contenu inaccessible, au moyen de mesures prescrites à des fournisseurs d'accès, semble s'avérer complexe et surtout d'une efficacité très relative, et qu'il est nettement préférable et plus efficace de s'adresser à l'hébergeur du contenu mis en cause.

Néanmoins, l'Autorité a admis que cette recommandation ne trouve à s'appliquer que lorsque l'hébergeur est installé sur le territoire français. En effet, cette disposition pourrait trouver une meilleure application si elle était complétée par la conclusion d'accords européens sur ce sujet. Dans le cas contraire, le dernier recours du juge réside dans la recherche des actions les plus efficaces pour en rendre l'accès impossible.

Sur l'introduction d'un cadre juridique pour l'attribution des noms de domaine

Dans son avis, l'Autorité a estimé que la mise en place de ce cadre juridique est de nature à conforter les instances existantes. Elle a insisté sur la nécessité de garantir l'indépendance de ces organismes et d'organiser l'exercice de leur mission en concertation avec les acteurs du domaine des technologies de l'information, et notamment d'y associer l'Autorité.

Sur la réglementation de la publicité par voie électronique

L'Autorité a estimé que le schéma retenant l'accord préalable de l'utilisateur permettra de garantir une protection suffisante des consommateurs et des individus, enjeu majeur pour le développement de la société de l'information. En outre, un tel système, qui permet à l'utilisateur d'accepter au cas par cas la publicité sur des sujets qui l'intéressent, en échange de la gratuité de certains services, lui paraît préférable.

Elle a néanmoins souligné les ambiguïtés de certaines formulations du texte telles que " biens ou services analogues " qui pourraient donner lieu à des difficultés d'interprétation.

Sur les systèmes satellitaires

L'Autorité a émis un avis défavorable sur la mise en place d'un régime d'autorisation instruite par l'Agence nationale des fréquences (AN Fr) pour les systèmes satellitaires puisque ce principe aurait pour conséquence d'instaurer un double mécanisme de régulation, qui serait source de complexité inutile, voire de contestations juridiques au moment même où les nouvelles directives communautaires visent à harmoniser et à simplifier les régimes nationaux.

Elle a estimé que le dispositif envisagé lui paraissait disproportionné par rapport à l'objectif recherché et est de nature à décourager les porteurs de projets de demander à l'administration française de procéder aux assignations de fréquences auprès de l'UIT.

Il lui a semblé par conséquent légitime que la régulation des systèmes à satellites, composante essentielle du secteur des télécommunications, soit exercée par l'Autorité de régulation des télécommunications et le ministre chargé des télécommunications dans les mêmes conditions que celles prévues pour le reste de ce secteur.

Table des matières

ÉDITORIAL.....	11
----------------	----

CHAPITRE 1 :

MARCHÉ DES SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS

ET CONJONCTURE	13
I. Un marché en croissance (1998-2002)	13
A. Le marché des clients finals	13
B. L'investissement et l'emploi	14
II. Les difficultés du secteur	15
A. l'évolution du marché depuis 2001 crée un contexte nouveau.....	15
B. Les perspectives d'un rebond.....	15
C. Les enjeux pour le régulateur.....	16
III. Le marché français comparé aux autres marchés européens	17
A. Le marché du téléphone fixe	17
B. Le marché du mobile	22
C. Le marché de l'Internet.....	25
D. Les autres marchés.....	28

CHAPITRE 2 :

LE HAUT DÉBIT SUR LE FIXE ET SUR LE MOBILE	33
I. Amplifier la dynamique récente du haut débit sur le fixe	35
A. Le tournant de l'été 2002	35
B. Consolider la croissance pour le futur.....	35
C. Les chantiers de 2003.....	35
1. Le dégroupage et l'ADSL.....	35
2. Le câble.....	38
3. Le WiFi	40
4. Les autres infrastructures d'accès haut débit	40
II. L'UMTS, un chantier qui demeure prioritaire.....	41
A. L'engagement de l'ART en faveur de l'UMTS.....	41
B. Les rythmes de développement du multimédia mobile.....	42
1. La préfiguration des services UMTS sur la 2,5 G.....	42
2. Un calendrier décalé.....	43
C. Les enjeux pour le régulateur.....	43
D. L'UMTS à l'étranger.....	44

CHAPITRE 3 :

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	45
I. Des besoins à satisfaire	45
II. La modification du régime juridique	46
A. Le Code général des collectivités territoriales.....	46
B. L'utilisation des fonds FEDER dans le cadre des TIC	47
III. Le champ d'application	47
A. La couverture en téléphonie mobile de deuxième génération	47
B. L'élargissement de l'accès au haut débit	48
IV. Le rôle du régulateur.....	48
A. Concernant la couverture mobile	48
B. Concernant le haut débit.....	48

CHAPITRE 4 :

POURSUIVRE L'ADAPTATION DE LA RÉGULATION AU NOUVEAU	
CADRE JURIDIQUE.....	51
I. La transposition des directives "communications électroniques"	51
A. Le nouveau cadre communautaire des communications électroniques.....	51
1. Présentation	51
2. Les principes du nouveau cadre.....	52
3. Les travaux conduits par l'ART en 2002	52
B. La préparation de la transposition.....	53
1. La création d'une mission pour la mise en œuvre du cadre communautaire	53
2. L'avant projet de loi sur les communications électroniques	53
3. L'analyse des marchés pertinents	54
a. Les analyses des marchés dans le nouveau cadre communautaire	54
b. La démarche engagée par l'ART.....	55
C. L'avis de l'ART sur le projet de loi	56
II. L'impact de la loi sur l'économie numérique (LEN) sur les télécommunications	64
A. L'objet de la LEN	64
B. Les principales dispositions de la LEN.....	64
C. L'avis de l'ART sur la LEN	66

Réalisation graphique : Studio Guy Bariol
Achevé d'imprimer le 25 juin 2003
sur les presses de l'imprimerie Bialec à Nancy

Dépot légal : juin 2003
ISSN 1289-3803