

10 ans de régulation

1.	La première phase 1997-2001 : libéralisation et ouverture à la concurrence	37
	A. La feuille de route de l'Autorité et la situation du marché en 1997	37
	B. La concurrence sur les communications	39
	C. La concurrence sur la boucle locale	43
2.	La deuxième phase : le tournant de 2001-2004	45
	A. Un premier bilan : le marché en 2000-2001	45
	B. L'accès à haut débit et le dégroupage	47
3.	Le développement de la concurrence par la mise à disposition de spectre aux opérateurs et les obligations associées	51
	A. La boucle locale radio	51
	B. Le développement des mobiles à travers le GSM	53
	C. La troisième génération mobile	55
4.	Les nouvelles régulations	59
	A. Le marché en 2006	59
	B. Les nouveaux dispositifs de régulation	60



A l'occasion des 10 ans de l'Autorité, il a paru utile de se livrer à une rétrospective des principales actions qu'elle a menées depuis le 1^{er} janvier 1997. Bien que nécessairement incomplète, cette rétrospective permet de distinguer plusieurs moments et axes d'action :

- ◆ une phase "historique" correspondant principalement aux quatre premières années et consacrée à la mise en œuvre de la régulation de la "bande étroite" ; malgré son caractère très préparé et planifié, cette "voie claire" a révélé des surprises notamment par le développement alors foudroyant de l'Internet bas débit ;
- ◆ une période (2000-2004) marquée par la régulation du dégroupage et du haut débit : au contraire de la précédente, elle a connu plus de tâtonnements, notamment du fait de sa plus grande nouveauté, de l'incertitude – alors – sur les chances de développements significatifs d'infrastructures alternatives d'accès, et du contexte de l'éclatement, début 2000, de la "bulle" Internet. Mais elle s'est révélée féconde comme en témoigne le succès que l'on constate aujourd'hui sur le haut débit ;
- ◆ une action continue de mise à disposition de fréquences radioélectriques aux opérateurs pour faire face à de nouveaux besoins de communications interpersonnelles dans un contexte de mobilité, de nomadisme ou pour une plus grande commodité pour le consommateur. L'un de ses moments forts a été l'introduction de la troisième génération des communications mobiles. Le rôle essentiel des fréquences sur le développement de la concurrence et de l'innovation dans le secteur est aujourd'hui patent.
- ◆ et enfin la période "moderne" qui résulte de la mise en place du nouveau cadre communautaire adopté en 2002 et transposé en droit français par la loi du 9 juillet 2004, dont la manifestation la plus visible est la mise en œuvre "d'analyses de marché". Au-delà du jargon, le nouveau cadre a permis de prolonger – et d'étendre ou d'éteindre dans les cas justifiés – les actions de l'Autorité selon des modalités d'intervention plus appropriées, plus souples et finalement plus efficaces. Il s'est révélé satisfaisant.

L'effort documentaire a plus particulièrement porté sur la période la plus ancienne.

On peut être frappé *ex post* par la relative lenteur des effets sur la marché des actions de régulation : il s'écoule en général quatre à cinq années entre les premiers actes de régulation et une situation de fonctionnement du marché qui peut être jugée convenable.

Le succès requiert de la part du régulateur de la suite dans les idées et des qualités que l'on pourrait résumer par le sigle "PTT" : "pugnacité, technicité, ténacité". A l'inverse, la régulation apparaît aussi contingente : telle modalité d'entrée, essentielle en son temps, apparaît obsolète avec l'évolution du marché et le développement des acteurs.

Le développement de la concurrence en France depuis 1998 illustre aussi parfaitement la thèse de "l'échelle des investissements". Les nouveaux acteurs apparus sur le marché du fixe n'ont pu atteindre la position qu'ils détiennent actuellement qu'à travers une entrée progressive d'abord sur les segments les plus faciles à conquérir, développant ainsi clientèle et notoriété, puis en dégageant une capacité à investir plus en amont de la chaîne de la valeur.

L'expertise microéconomique acquise et entretenue par le régulateur, à travers les comptabilités réglementaires des opérateurs, les modélisations ouvertes, mais également les références internationales, ont permis dans une large mesure d'éviter que ce mode de développement de la concurrence connaisse le travers de l'artificialité en incitant les opérateurs à la rationalité économique. Au demeurant, le nouveau cadre réglementaire en place depuis 2004 incite de son côté le régulateur à "scier les premiers barreaux de l'échelle" dès que cela apparaît justifié.

Ce développement de la concurrence s'est traduit par une baisse de prix et, corrélativement, par une augmentation des usages : le marché de masse, correspondant à la téléphonie fixe, à l'Internet, au haut débit et aux mobiles est passé de 19 milliards € en 1998 à 31,4 milliards € en 2005, soit une augmentation de près de 66 % en 7 ans. Dans le même temps, le prix pour le consommateur aura, en moyenne sur ce marché, diminué d'un peu plus de 30 % ce qui correspond à une multiplication par près de 2,5 des usages. Le surplus pour le consommateur se sera ainsi accru de plus de 10 milliards € sur la période¹.

¹ - La méthode employée et les calculs détaillés sont présentés en annexes.

Les nouveaux opérateurs apparus depuis 1998 et présents sur le marché paraissent désormais présenter des garanties de pérennité du fait de la position qu'ils ont pu acquérir et des investissements qu'ils ont su engager, ce qui laisse entrevoir la perspective d'un marché plus équilibré et, corrélativement, une plus grande attention à la régulation symétrique, quand c'est nécessaire, c'est-à-dire aux règles de portée générale, comme celles relatives à la conservation du numéro ou aux conditions de cession des listes d'abonnés. Le développement du "tout-IP" pourrait accentuer ce besoin.

La première phase 1997-2001 : libéralisation et ouverture à la concurrence

A. La feuille de route de l'Autorité et la situation du marché en 1997

Le modèle d'ouverture à la concurrence adopté en 1996 prévoit à la fois la poursuite de la concurrence sur les services mobiles et la disparition de tout monopole, notamment celui sur la téléphonie fixe. La loi de juillet 1996² définit également le service universel et les dispositions à même d'en assurer le financement. Au plan institutionnel, elle prévoit la création, au 1^{er} janvier 1997, de l'ANFR (Agence nationale des fréquences), chargée de la gestion du spectre radio électrique, et de l'ART (Autorité de régulation des télécommunications), chargée de la mise en œuvre de la régulation. Enfin, la loi de 1996 met en place un dispositif de saisine réciproque entre l'Autorité de régulation et le Conseil de la concurrence.

2 - Loi de réglementation des télécommunications n° 96-659 du 26 juillet 1996, JO du 27 juillet 1996.

Les implications au plan français de l'ouverture à la concurrence ont fait l'objet de réflexions approfondies par un groupe d'expertise économique en 1996. Composé d'économistes tant français qu'étrangers, ce groupe apportera des clarifications essentielles en matière de principes d'évaluation du coût du service universel et de méthodes de tarification de l'interconnexion.

En particulier, s'appuyant sur la distinction entre segment des communications (la partie du réseau fonction du trafic alors appelée "réseau général") et accès (la ligne d'abonné), il bannira toute forme de contribution des tarifs d'interconnexion à l'économie de l'accès et n'admettra une contribution au "déficit d'accès" qu'au titre du service universel, qui plus est sous une forme réduite et transitoire. Il préconisera également la poursuite du rééquilibrage des tarifs de la téléphonie fixe (le prix moyen d'une communication longue distance était, en 1996, de l'ordre de 0,20 € HT par minute ; dans le même temps, l'abonnement téléphonique était de 6,68 € HT par

mois) en s'appuyant en partie sur les références comptables mais également sur la comparaison avec la situation de marchés étrangers connaissant une situation plus mature de concurrence. Ce rééquilibrage est jugé nécessaire pour permettre à la fois :

- ◆ le développement d'une concurrence efficace sur le marché des communications ; cette modalité fait appel au mécanisme de sélection du transporteur, qui sera mis en œuvre au 1^{er} janvier 1998, et est alors le mode principal d'ouverture à la concurrence ;
- ◆ et celui sur l'accès. Le mécanisme de portabilité des numéros, prévu par la loi de juillet 1996, est d'ailleurs vu comme un instrument accompagnant cette modalité en permettant à un abonné de France Télécom de quitter cet opérateur sans changer de numéro.

Au 1^{er} janvier 1997, le secteur peut être décrit à grands traits comme suit :

- ◆ une prééminence du marché fixe : le marché dans son ensemble représente 20,5 milliards €, dont 18 milliards pour le fixe, essentiellement la téléphonie (15 milliards €).
- ◆ un marché mobile prometteur, mais encore à un stade de développement limité : Le nombre d'abonnés à un réseau mobile est de 2,5 millions au 1^{er} janvier 1997, soit un taux de pénétration d'environ 4 % ;
- ◆ un développement embryonnaire de l'Internet : l'Internet grand public comptait en France, à la fin de l'année 1997, de l'ordre de 500 000 abonnés, et représentait 4 milliards de minutes par an pour un chiffre d'affaires des seules communications de l'ordre de 90 millions €. Les conditions d'accès sont archaïques. Sur le plan technique, l'accès se fait à travers le réseau téléphonique commuté à des vitesses d'au plus 56 kbit/s (cette limite ne sera véritablement dépassée que par la technologie ADSL). Sur le plan économique, le consommateur accède à son fournisseur d'accès à Internet par une simple communication téléphonique facturée, dans le meilleur des cas, au prix d'une communication locale (soit environ 1,20 € HT de l'heure en heures creuses, le double dans la journée) et paie en sus et séparément un abonnement au FAI (fournisseurs d'accès à Internet). Ces derniers cherchent dans ces conditions à développer des points de présence sur le territoire permettant à leurs abonnés d'accéder à leur service au prix d'une communication locale. Ils s'appuieront progressivement sur les opérateurs pour développer ce réseau de collecte.

La loi du 26 juillet 1996 a ouvert à la concurrence le marché des télécommunications, tout en soumettant à autorisation préalable l'établissement et l'exploitation d'un réseau ouvert au public et la fourniture du service téléphonique au public.

Le premier acte de l'ouverture à la concurrence a donc été l'autorisation des opérateurs. Ce nombre a rapidement crû au fur et à mesure des entrées sur le marché : ainsi on dénombra 54 opérateurs autorisés au 31 décembre 1998, 92 au 31 décembre 1999, et 120 au 31 décembre 2000.

B. La concurrence sur les communications

1. Les mécanismes techniques

Le mécanisme essentiel d'ouverture à la concurrence de la téléphonie fixe est celui de la sélection du transporteur ; il s'inspire de l'expérience nord américaine en permettant au consommateur, par la composition d'un préfixe (sélection dite "appel par appel") ou de façon permanente ("présélection"), de sélectionner l'opérateur acheminant ses communications.

Au 1^{er} janvier 1998, il ne comprend que la sélection appel par appel, soit à travers un préfixe à un chiffre (le E) soit à travers un préfixe à quatre chiffres (les 16XY) ; le E constitue une ressource d'une certaine rareté car seules les valeurs 2, 4, 5, 6, 7, 8 et 9 sont disponibles ; ses modalités d'attribution sont définies par la décision du 16 juillet 1997³ : les opérateurs titulaires d'un chiffre E devaient en particulier prendre des engagements de déploiement d'un réseau national disposant de plusieurs points d'interconnexion par région. L'attribution des préfixes de sélection du transporteur, auquel les opérateurs ont parfois identifié leur marque, a ainsi permis la concurrence sur les communications longue distance.

France Télécom est tenue parallèlement, outre de fournir une offre d'interconnexion directe pour la terminaison d'appel sur son réseau, d'établir une offre d'interconnexion indirecte pour la collecte des appels émis par ses abonnés utilisant la sélection du transporteur : ces appels sont remis par France Télécom à l'opérateur longue distance sélectionné par l'abonné, ce dernier opérateur rémunérant France Télécom pour cette collecte ; en pratique le tarif de la collecte d'appel (interconnexion indirecte) est le même que celui de la terminaison d'appel (à prestation technique identique) ; ces conditions sont fixées dans le 1^{er} catalogue d'interconnexion, valable pour l'année 1998, approuvé par la décision du 9 avril 1997⁴.

La "zone locale de tri" est mise en œuvre de manière à éviter que les appels de dimension locale soient remis aux opérateurs longue distance. Ce dispositif est mis en place à leur demande : ils considèrent en effet qu'ils seront insuffisamment déployés pour acheminer dans des conditions économiques convenables des appels à faible extension géographique et faiblement rémunérateurs. Après un débat sur le type de segmentation à opérer, c'est finalement le département⁵ qui est retenu par la décision du 17 octobre 1997⁶.

Le mécanisme de sélection du transporteur est ensuite progressivement étendu, par la présélection, à partir du 17 janvier 2000, par l'extension, le 1^{er} novembre 2000, de la sélection du transporteur aux appels à destination des mobiles⁷ et enfin, par l'extension, le 1^{er} janvier 2002, de la sélection du transporteur aux appels locaux par suppression de la zone locale de tri⁸.

2. L'interconnexion

L'approbation préalable du catalogue d'interconnexion de France Télécom, qui fixe les modalités techniques et financières de l'accès au réseau commuté de France Télécom par ses concurrents, constitue un domaine d'intervention particulièrement important pour l'Autorité. Mais les instruments de régulation sont plus larges : ils comprennent également la procédure d'avis public préalable de l'Autorité sur la

3 - *Décision de l'ART
n° 97-0196
du 16 juillet 1997.*

4 - *Décision de l'ART
n° 97-0088
du 9 avril 1997.*

5 - *Avec deux cas particuliers :
- en Ile-de-France,
les zones retenues sont la
petite couronne (75, 92,
93, 94) et chacun
des autres départements ;
- la région Corse constitue
une seule zone locale de tri.*

6 - *Décision de l'ART
n° 97-0345
du 17 octobre 1997.*

7 - *Décision de l'ART
n° 99-1077
du 8 décembre 1999.*

8 - *Décision de l'ART
n° 01-0691
du 18 juillet 2001.*

majorité des tarifs de détail de France Télécom et la faculté pour l'Autorité d'être saisie en règlement de différends.

Trois principes guideront l'Autorité dans l'appréciation des tarifs d'interconnexion :

- ◆ les coûts exposés par l'opérateur ;
- ◆ les comparaisons internationales ;
- ◆ la compatibilité des conditions d'interconnexion avec l'entrée sur le marché.

La prise en compte des coûts est indispensable pour assurer à l'opérateur une juste rémunération et disposer d'un référentiel ; les comparaisons internationales permettent de disposer de références d'efficacité ; mais le troisième principe est le plus essentiel : il se traduit par le développement de tests de *squeeze* destinés à s'assurer que les conditions d'interconnexion permettent effectivement l'entrée dans les conditions de marché, c'est-à-dire sont compatibles avec la structure et les niveaux des tarifs de détail.

Disposant de la capacité d'émettre des avis préalables sur les évolutions de tarifs de détail de France Télécom, l'Autorité est en situation d'apprécier cette cohérence pour, le cas échéant s'opposer à des changements de tarifs ou, plus constructivement, inciter l'opérateur à améliorer ses tarifs d'interconnexion. Ce mode de contrôle n'est pas absolu car il ne peut être mis en œuvre qu'au moment d'un changement de tarif. Il se met en place dès les premières années et sera à la base d'une coopération efficace entre l'Autorité et le Conseil de la concurrence dans les cas où ce dernier est saisi de contentieux tarifaires. La coopération entre les deux institutions amène l'Autorité à développer les analyses classiques du droit commun de la concurrence et permet au Conseil de disposer d'une expertise sectorielle précieuse. A court terme, elle permettra, en particulier, l'amélioration progressive de l'interconnexion pour l'accès commuté à Internet. Elle s'amplifiera dans le cas du développement du haut débit.

Le premier catalogue d'interconnexion établi par France Télécom porte sur l'année 1998. C'est en effet au 1^{er} janvier de cette année qu'est ouverte la concurrence sur les communications. Il est approuvé pour l'essentiel le 9 avril 1997⁹ sur la base de coûts prévisionnels 1998 établis à partir de comptes de 1994. Il comporte essentiellement le service d'acheminement des appels (terminaison d'appel et collecte d'appel).

Il serait fastidieux de reprendre dans le détail les évolutions successives du catalogue d'interconnexion. On peut cependant en dégager la logique d'établissement :

- ◆ au plan fonctionnel, l'Autorité cherchera à ce que les prestations offertes par le catalogue d'interconnexion aux nouveaux entrants permettent à ces derniers de concurrencer efficacement les services de détail de France Télécom. Outre l'accès commuté à Internet, les catalogues successifs comporteront différentes évolutions telles que l'extension de la collecte d'appels aux numéros spéciaux ainsi qu'aux appels émis depuis les cabines (catalogue 1999), le mécanisme de la présélection (catalogue 2000), les liaisons louées partielles (catalogue 2002) ; cet exercice souffre toutefois de limites juridiques du fait du concept relativement étroit de l'interconnexion et implique quelquefois une forme de marchandage ;

9 - Décision de l'ART
n° 97-0088
du 9 avril 1997.

- ◆ au plan tarifaire, différentes améliorations sont apportées, la première notable étant la mise en place d'une charge à l'appel (catalogue 2000) ; en terme de principes et de méthodes, l'Autorité s'appuie à court terme sur les coûts prévisionnels de l'opérateur sous réserve de pertinence (causalité) et d'efficacité ce qui amène à rechercher des références complémentaires à celle procurée par la comptabilité analytique de l'opérateur : modèles dits *bottom-up*, comparaisons internationales de coût. L'Autorité cherche en outre sur le moyen terme le Walhalla des économistes : les CMILT (coûts moyens incrémentaux de long terme) ; elle en retiendra une modalité en 2002 en approuvant un catalogue 2003 fondé sur les "coûts de remplacements". Enfin, il peut être noté que la mise en œuvre de l'IFI (Interconnexion Forfaitaire à Internet) dans le cadre du catalogue 2002 peut s'analyser *ex post* comme une forme de diversification tarifaire en matière d'interconnexion.

3. L'Internet commuté : un sous-produit inattendu

Dès 1997, l'Autorité prend en compte le développement de l'Internet en dédiant le bloc de numéros 0860PQMCDU aux services d'accès à Internet via le réseau téléphonique commuté "dont le prix pour l'appelant est fixé à un niveau inférieur ou égal au tarif d'une communication locale"¹⁰.

En 1998, l'offre de France Télécom aux écoles amène l'Autorité à analyser la situation concurrentielle des différents segments concourant à l'accès à Internet : elle préconise dès lors la mise en place d'une offre d'interconnexion portant sur le segment en quasi-monopole (le "réseau local" de France Télécom) de manière à assurer le jeu concurrentiel sur le segment du transport (la collecte) et sur celui correspondant aux FAI (connectivité Internet). A l'issue de l'avis négatif qu'elle est conduite à formuler sur la décision tarifaire de France Télécom, un contentieux se noue et aboutit finalement à une injonction du Conseil de la concurrence, lequel rejoint les analyses de l'Autorité.

Le potentiel de l'Internet est clairement perçu par les acteurs ; en 1998 et 1999, il donne lieu à la fois à une intense concertation entre l'Autorité et les opérateurs, à des avis tarifaires de l'Autorité sur les tarifs de détail de France Télécom et à des différends dont les règlements permettent de faire jurisprudence. Sur ces bases, les modalités d'interconnexion se diversifient et s'améliorent ; elles s'appuient notamment sur l'interconnexion indirecte d'abord applicable aux seuls numéros 0860 et 0868 gratuits pour l'appelant (catalogue 1999) puis étendue aux numéros payant pour l'appelant (catalogue 2001) accompagnée alors d'une offre de facturation et de recouvrement pour tiers. Le catalogue d'interconnexion 2002 consacre une ultime évolution avec la définition de l'IFI, interconnexion forfaitaire Internet.

Dès 1999, le marché se forme avec l'apparition de formules sans abonnement ("*pay as you go*") et les premiers forfaits "tout compris" (incluant accès à Internet et communication) : Club-Internet est ainsi le premier à offrir en septembre 1999 un abonnement incluant 20 heures de communication par mois pour un prix mensuel de l'ordre de 27 € TTC. Ce prix sera divisé par deux trois ans plus tard.

10 - Décision de l'ART
n° 97-0365
du 23 octobre 1997.

4. La normalisation de l'interconnexion aux réseaux mobiles

En 1997, les opérateurs mobiles s'interconnectent avec le réseau de France Télécom selon des dispositions historiques : c'est l'opérateur mobile qui détermine le tarif de détail des communications au départ du réseau de France Télécom et à destination de son réseau. France Télécom facture les communications conformément à ces tarifs et, sur le montant recouvré correspondant, prélève d'une part une somme pour l'usage de son réseau et, d'autre part, un pourcentage sur le solde correspondant à sa prestation de facturation et de recouvrement pour compte de tiers.

Cette situation se normalise progressivement :

11 - Décision de l'ART
n° 99-0197
du 1^{er} mars 1999.

- ◆ en premier lieu, par la décision de règlement de différend du 1^{er} mars 1999¹¹ entre SFR et France Télécom par laquelle l'ART a estimé que c'était à SFR d'établir une offre d'interconnexion pour la terminaison sur son réseau des appels au départ du réseau de France Télécom. Les parties ont dû mettre en conformité leur convention d'interconnexion au 1^{er} juillet 1999 ;
- ◆ par le retour au droit commun (France Télécom fixe le prix des appels au départ de son réseau) au 1^{er} novembre 2000 avec, concurrentement, l'extension de la sélection du transporteur aux appels fixe vers mobile.

Une première baisse des tarifs des communications fixes vers mobiles intervient au 1^{er} juillet 1999 à la suite de la "table ronde" organisée par l'Autorité début 1999 et réunissant les opérateurs fixes et mobiles. Elle est de 20 %.

Conséquence du règlement de différend du 1^{er} mars 1999 : les opérateurs mobiles interviennent sur le "marché national de l'interconnexion" et alors Orange et SFR s'y révèlent puissants pour l'année 2000 ; en conséquence ils sont tenus d'orienter leurs tarifs d'interconnexion vers les coûts. L'opérateur MFS Worldcom saisit le 1^{er} août 2000 l'Autorité en règlement de différend contre Orange en dénonçant le niveau élevé des tarifs de terminaison d'appel au regard de cette obligation. En l'absence d'informations comptables, qu'Orange se refuse à communiquer dans le cadre d'un règlement de différend, l'Autorité s'appuie sur des comparaisons internationales et conclut à l'imposition d'une baisse de 20 %, à compter du 1^{er} novembre 2000, des tarifs d'interconnexion d'Orange. Les opérateurs SFR et, dans une moindre mesure, Bouygues, suivent.

Au constat des limites que peuvent présenter des procédures de règlement de différend, l'Autorité met au point un dispositif de *reporting* annuel de coût applicable aux opérateurs mobile. Ce dispositif est adopté le 11 mai 2001 sous la forme de lignes directrices et donne lieu à la communication d'états de coût par Orange et SFR à l'automne 2001. Sur cette base, l'Autorité décidera, à travers deux décisions individuelles, de l'évolution sur trois ans (2002, 2003, 2004) du niveau de la terminaison d'appel en fixant un prix au 1^{er} janvier de chacune de ces années¹².

12 - Au 1^{er} mars
pour l'année 2002.

C. La concurrence sur la boucle locale

L'ouverture d'une concurrence effective et durable dans la boucle locale est d'emblée considérée comme un enjeu majeur par l'Autorité.

Au delà des premiers déploiements de réseaux de fibre optique dans la boucle locale, essentiellement dans les quartiers d'affaires, le développement de services de télécommunications sur les réseaux câblés et l'introduction de la boucle locale radio ont constitué deux axes majeurs.

1. Les réseaux câblés

En 1997 et 1998, l'Autorité est saisie de règlements de différends relatifs à la fourniture de services du service téléphonique et de l'accès à Internet à haut débit sur réseaux câblés : ces règlements de différends ne concernaient pas l'ensemble des réseaux câblés, mais spécifiquement les réseaux du "plan câble".

Ces réseaux, qui représentaient plus de quatre millions de prises commercialisables, soit environ les deux tiers des prises en France en 1997, ont été construits à partir de 1982 dans le cadre d'un vaste plan national d'équipement du territoire en infrastructures de câble. La propriété de ces réseaux, initialement confié à l'Etat fut transférée par la loi du 2 juillet 1990¹³ à France Telecom, l'exploitation commerciale étant assurée par des câblo-opérateurs.

Cette situation de séparation de la propriété et de l'exploitation commerciale des réseaux du plan câble est à l'origine de nombreux différends entre France Telecom et les câblo-opérateurs (deux décisions de règlements de différend en 1997 et six en 1998) concernant les conditions techniques et financières de fourniture du service d'accès à Internet à haut débit et du service téléphonique sur ces réseaux.

Les décisions de règlement de différend rendues par l'Autorité ont eu pour ambition de contribuer à l'apparition d'une concurrence effective permettant à plusieurs millions de foyers français d'avoir la possibilité de se connecter en haut débit via le câble.

Toutefois, la structure capitalistique que connaît alors le secteur du câble ne lui permettra pas de tirer immédiatement et pleinement parti de ce potentiel.

2. La boucle locale radio

La boucle locale radio est considérée à la fin des années 1990 comme une alternative attractive aux solutions filaires pour la fourniture d'offres de téléphonie et de services d'accès à Internet à haut débit.

Elle donne lieu à une procédure de sélection conduite entre le 31 janvier 2000 et le 11 juillet 2000 et aboutit à l'attribution de 54 licences, soit deux opérateurs sur l'ensemble du territoire métropolitain dans les bandes 3,5 GHz et 26 GHz, deux opérateurs dans chacune des vingt-deux régions métropolitaines dans la bande 26 GHz et deux opérateurs dans chacun des départements d'outre-mer dans la bande 3,5 GHz¹⁴.

On attend alors de cette nouvelle technologie, et des nouveaux acteurs que la procédure a distingués, le développement d'une infrastructure concurrente de la paire de cuivre ; le manque de maturité technologique ruintera cet espoir.

13 - Loi n°90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom, JO du 8 juillet 1990.

14 - Voir infra (chapitre 3).

La deuxième phase : le tournant de 2001-2004

A. Un premier bilan : le marché en 2000-2001

A la fin de l'année 2001, on peut considérer qu'une part essentielle des missions de régulation historiquement attendues de la part de l'Autorité a été réalisée :

- ◆ le mécanisme de concurrence portant sur les communications téléphoniques du fixe est entièrement déployé ; à la fin de l'année 2001, on recense 6 millions d'abonnés à la sélection du transporteur et les nouveaux entrants disposeront en 2002 d'une part de marché d'en moyenne 20 % en valeur sur les communications téléphoniques ; la concurrence a fait apparaître de nouveaux opérateurs qui ont déployé progressivement des réseaux de type *backbone* de plus en plus ramifiés ;
- ◆ le catalogue d'interconnexion de l'opérateur historique peut être considéré comme convenable sur le plan technique et tarifaire ; la régulation de la terminaison d'appel à destination des mobiles est engagée par la mise en place d'une première forme de *reporting* puis à travers un plan tarifaire sur les années 2002 à 2004 portant cette dernière année la terminaison d'appel à 0,15 € par minute ;
- ◆ les conditions de l'accès à l'Internet commuté ont fait l'objet d'une régulation efficace conduisant à une forte concurrence entre fournisseurs d'accès à Internet, et par là, à une baisse significative des prix et à un fort développement de la demande. A la fin 2002, le nombre d'abonnés à Internet bas débit culmine à 7,5 millions et le volume de communications atteint cette année là 66 milliards de minutes (il atteindra un maximum de 72 milliards de minutes en 2003). L'évolution des prix aura été spectaculaire passant, pour une consommation mensuelle de 20 heures, de 50 € TTC en 1997 à, environ, 15 € TTC au cours de l'année 2002 ;

- ◆ le mobile est devenu un service de masse avec, en 2002, 38,6 millions d'abonnés à la fin de l'année et un revenu des abonnés de l'ordre de 12 milliards €. La constitution en moins d'une décennie de ce nouveau marché constitue l'un des succès les plus remarquables du secteur des télécommunications. En octobre 2001, le parc de lignes mobiles dépasse le parc de lignes fixes. Sur le plan du chiffres d'affaires, ce segment approche ainsi celui de la téléphonie fixe qui, avec 14 milliards € a connu une décroissance régulière depuis 1997 ; il le dépassera à partir de l'année 2004. Les SMS deviennent une réalité du marché : on en comptera 5,5 milliards en 2002.

Toutefois, la concurrence, telle qu'elle avait été conçue en 1996, reste fragile : sur un marché de la téléphonie fixe évalué à 15 milliards € en 2002 (Internet bas débit compris) la part ouverte à la concurrence reste cantonnée aux communications, qui représentent de l'ordre de 9 milliards €. Et cette part a vocation à diminuer à la fois du fait du développement des mobiles et du haut débit, et du fait de la poursuite par France Télécom de la politique de rééquilibrage de ses tarifs engagée dès le début de l'année 1997 (ainsi le prix moyen des communications longue distance est passé à 8 centimes € en 2002 et, dans le même temps, le prix de l'abonnement résidentiel est passé à 10,87 € HT par mois après le 1^{er} juillet 2002).

En même temps, le potentiel de développement du haut débit dans le fixe devient manifeste : à la fin de l'année 2002, il amorce son décollage avec 1,4 millions de lignes.

Or, ce début des années 2000 montre les difficultés d'une concurrence effective sur la boucle locale : les infrastructures alternatives sur l'accès restent embryonnaires :

- ◆ malgré les règlements de différends rendus en juillet 1997 par l'Autorité, les opérateurs de réseaux câblés n'ont pas su développer de façon significative une offre alternative de téléphonie (sur cette période, le nombre d'abonnements téléphoniques sur réseau câblé est resté de l'ordre de 60 000) où d'accès haut débit (l'accès à Internet à haut débit ne comptait que 280 000 abonnés sur le câble fin décembre 2002, que se partageaient quatre opérateurs) ; ainsi, 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 foyers sont raccordables ;
- ◆ les autorisations de boucle locale radio délivrées en juillet 2000 ne se traduisent pas par un développement de masse que ce soit en matière de téléphonie (on dénombrait moins d'un millier de raccordement téléphonique sur BLR) ou en ce qui concerne l'accès à Internet.

Parallèlement, le secteur a connu des difficultés mi-2000 ; elles 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 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 par les Etats de plus de 100 milliards € pour les licences UMTS. Les opérateurs, et par ricochet, les équipementiers, ont subi le contrecoup 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 ralentissement brutal des marchés s'est fait durement sentir, accélérant le phénomène de concentration. Les opérateurs ont réduit leurs investissements et se sont recentrés sur leurs métiers de base ou repliés sur des marchés de niche. Les équipementiers font face à une crise de débouchés sans précédent et subissent la réduction drastique des investissements.

Dans ce contexte, les premières réflexions engagées en 1999 sur le dégroupage, sa mise en œuvre réglementaire en 2000 et les premières actions de régulation conduites en 2001 et 2002 permettront de redonner à la concurrence sur le fixe une plus grande vigueur et une perspective de pérennité.

B. L'accès à haut débit et le dégroupage

En lançant les services d'accès à Internet par ADSL à l'été 1999 avec un objectif de déploiement ambitieux, France Télécom engage le développement d'un marché prometteur en s'appuyant sur la maîtrise exclusive de la boucle locale. Sur cette infrastructure, contrairement aux communications téléphoniques, aucun mécanisme d'ouverture à la concurrence n'avait été véritablement étudié.

Il existait dès lors un risque significatif que la position de quasi monopole de France Télécom sur la boucle locale soit étendue aux marchés aval : les services d'accès à Internet à haut débit, les réseaux de collecte correspondant et l'ensemble des nouveaux services permis par la disponibilité permanente d'un accès à haut débit.

La ligne de conduite adoptée par l'Autorité a été :

- ◆ d'une part, de veiller à ce que des acteurs tiers puissent rapidement prendre leur place dans la chaîne de la valeur. Cette approche a été faite "par le haut", d'abord vis-à-vis des FAI pour que ces FAI tiers puissent prendre part au développement du haut débit dans des conditions viables, puis vis-à-vis des opérateurs intermédiaires (déployant des réseaux de collecte) pour que ces opérateurs puissent intervenir comme fournisseur des FAI alternativement à France Télécom ;
- ◆ d'autre part, de mettre en place des conditions de concurrence pérennes sur le long terme qui s'appuient sur la maîtrise par les opérateurs alternatifs de la boucle locale : c'est le dégroupage.

Ces deux axes d'action sont complémentaires économiquement et temporellement : sans disposer rapidement d'une position sur le marché et d'une clientèle, les opérateurs n'auraient pas eu la masse critique nécessaire pour s'engager dans le dégroupage. En outre, le nécessaire délai pour résoudre de manière convenable les questions techniques et opérationnelles propres au dégroupage présentait le risque que le marché aval soit largement préempté au moment de la disponibilité opérationnelle du dégroupage.

1. Les options 3 et 5

Quand France Télécom lance en juillet 1999 les premières exploitations commerciales de l'accès Internet à haut débit selon la technologie ADSL, puis en engage l'extension géographique à la fin de cette même année, elle est amenée, devant le Conseil de la concurrence, à développer vis-à-vis des FAI une offre (dite "option 5") leur permettant de commercialiser leur propre offre haut débit en concurrence de celle de Wanadoo.

Cette offre relève de la procédure d'homologation tarifaire alors en vigueur (avis public de l'Autorité préalablement à l'homologation par les ministres) et l'Autorité s'attachera, à travers ce contrôle tarifaire qu'elle exerce alors, à assurer un développement viable des FAI alternatifs, et, en même temps, à ce que les opérateurs de collecte puissent également intervenir à partir d'une offre intermédiaire de France Télécom (dite "option 3").

Le contrôle exercé sur ces différentes offres relevant de cadres juridiques disparates, les années suivantes donneront lieu à la fois à des avis tarifaires, à des règlements de différend et à des contentieux auprès du Conseil : le dispositif de saisine réciproque entre Conseil et Autorité permettra malgré tout d'assurer une bonne cohérence à l'ensemble.

2. Le dégroupage de la boucle locale

Le dispositif de concurrence conçu en 1996 était resté muet, tout comme le cadre communautaire, quant à la légitimité d'imposer à l'opérateur historique le dégroupage c'est-à-dire la cession à ses concurrents de la ligne d'abonné. Dès 1999 toutefois, l'ART lance une consultation publique sur le développement de la concurrence sur le marché local en France et en publie la synthèse en octobre 1999, retenant le dégroupage comme l'une des modalités. Elle obtient un consensus de tous les opérateurs pour, à travers un groupe de travail présidé par Alain Bravo qui se met en place dès le début de l'année 2000, débattre des conditions techniques et tarifaires rendant possible une expérimentation du dégroupage.

L'évolution du marché fixe vers le haut débit, la faiblesse de la concurrence par les infrastructures (même si elle n'est pas alors clairement établie), la complexité de la régulation des options "5" et "3" rendent plus prégnant le dégroupage, à même d'assurer un développement de la concurrence dans des conditions de régulation moins complexes ; la mise au point de cette modalité d'ouverture sera relativement longue :

- ◆ l'année 2000 donne lieu à une intense concertation dans le cadre du groupe d'Alain Bravo pour, à la fois, définir les modalités techniques et tarifaires des expérimentations, et débattre des principes et méthode de régulation, notamment tarifaires. Par ailleurs, le cadre juridique du dégroupage se précise avec, au plan européen, une recommandation qui demande aux Etats membres de prendre toutes les mesures législatives et réglementaires pour mettre en œuvre le dégroupage avant la fin de l'année 2000 et la publication en France le 12 septembre 2000 du décret relatif à l'accès à la boucle locale. Un règlement communautaire est enfin adopté le 18 décembre, qui attribue en particulier les compétences nécessaires aux régulateurs pour la mise en œuvre du dégroupage ;
- ◆ les années 2001 et 2002 voient une part essentielle de la mise en œuvre de la régulation du dégroupage. Après que France Telecom a publié sa première offre de référence d'accès à la boucle locale le 22 novembre 2000, l'Autorité est amenée, tout en poursuivant activement une concertation avec le secteur, à engager une série d'actions qui vont s'échelonner sur un peu plus de 18 mois : elles se traduiront notamment par différentes versions de l'offre de référence, trois demandes de modification, quatre mises en demeure et le règlement d'un différend et aboutissent finalement à l'offre de référence que France Télécom établit le 14 juin 2002. Cette offre paraît alors suffisamment adaptée pour que

certaines opérateurs s'engagent de façon non marginale sur le dégroupage et, à l'automne 2002 démarre le lancement d'offres Internet haut débit à destination du grand public fondées sur le dégroupage en accès partagé. Elles permettront le décollage du dégroupage ;

- ◆ le déploiement des opérateurs et le décollage du dégroupage s'amorcent véritablement en 2003 (à la fin de l'année on comptait 273 000 lignes dégroupées) et se confirment en 2004. Au 1^{er} mars 2004, 573 sites ont été livrés par France Télécom aux opérateurs. Au 1^{er} octobre 2004, le million de lignes dégroupées est atteint pour un total de 808 sites dégroupés. Parallèlement, le comité d'expert mandaté par l'ART donne un avis favorable à l'introduction de la technique ADSL2+ . A la fin de l'année, 1,6 million de lignes sont dégroupées en France, soit plus de 25 % des 6,1 millions de lignes ADSL alors en service. Les tarifs de détail des accès à Internet haut débit ont connu des baisses importantes en 2004 et sont parmi les plus bas d'Europe.

Le développement de la concurrence par la mise à disposition de spectre aux opérateurs et les obligations associées

A. La boucle locale radio

1. Les premières licences attribuées en 2000

La boucle locale radio est considérée à la fin des années 1990 comme une alternative attractive aux solutions filaires pour la fourniture d'offres de téléphonie et de services d'accès à Internet à haut débit.

L'introduction de ces nouveaux systèmes est préparée par l'Autorité selon une démarche pragmatique et progressive en concertation avec les acteurs. Elle lance en particulier une phase d'expérimentations à partir de 1998, sur laquelle elle s'appuiera pour concevoir le lancement des appels à candidatures.

Ils ont lieu le 30 novembre 1999 et ont pour objet l'attribution de 54 licences, soit deux opérateurs sur l'ensemble du territoire métropolitain dans les bandes 3,5 GHz et 26 GHz, deux opérateurs dans chacune des vingt-deux régions métropolitaines dans la bande 26 GHz et deux opérateurs dans chacun des départements d'outre-mer dans la bande 3,5 GHz.

La procédure de sélection est conduite entre le 31 janvier 2000, date limite de dépôt des dossiers de candidatures, et le 11 juillet 2000, date de publication des résultats. Les candidats sont départagés sur la base de sept critères, dont les trois principaux sont la capacité à stimuler la concurrence au bénéfice des consommateurs, l'ampleur et la rapidité de déploiement, et la cohérence et la crédibilité du projet. Au total, 218 dossiers de candidatures auront été déposés et instruits.

2. Le Wimax

L'attribution en 2006 des nouvelles licences de boucle locale radio dans la bande 3,5 GHz a illustré le regain de dynamisme et d'innovation du secteur des télécommunications et l'adaptation au nouveau contexte des méthodes de gestion du spectre par l'Autorité.

Au cours de l'année 2004, les acteurs du secteur des communications électroniques ont manifesté leur intérêt pour la bande de fréquences 3,4-3,6 GHz. Ce regain d'intérêt sur ces fréquences semblait lié à l'émergence de la norme IEEE 802.16 (Wimax). Ce regain d'intérêt se plaçait en outre dans l'enjeu plus global de développement de la concurrence sur les services haut débit et d'aménagement numérique des territoires.

L'attribution de nouvelles licences dans cette bande a été rendu possible par la gestion dynamique du spectre effectuée par l'Autorité, qui s'est attachée à récupérer rapidement les fréquences inutilisées lorsqu'a pu être constaté l'échec de la première génération de la boucle locale radio au début des années 2000. En outre, lorsque les besoins du marché se sont précisés, l'Autorité a engagé des travaux avec les occupants actuels de ces fréquences qui ont permis l'identification de ressources en quantité plus importante.

C'est avec une méthode fondée sur le pragmatisme, la transparence et la concertation que l'Autorité a préparé, avec les acteurs du marché, les modalités d'attribution de ces autorisations pour cette nouvelle licence de boucle locale radio.

Dans ce cadre, l'Autorité a mis au point un processus d'attribution innovant.

Tout d'abord la procédure était constituée de plusieurs étapes visant à n'ouvrir de procédure de sélection que sur les zones où la rareté du spectre était effectivement avérée. La sélection était alors conduite selon une procédure mixte faisant appel à trois critères : la contribution au développement territorial des services à haut débit, l'aptitude du projet à favoriser la concurrence sur le haut débit et le montant de la redevance que le candidat était prêt à payer dès l'attribution en plus de la redevance annuelle due au titre de la mise à disposition et de l'utilisation des fréquences de boucle locale radio.

Ensuite, des mécanismes souples permettant de faire évoluer la répartition des fréquences sont prévus par le code des postes et des communications électroniques : ils permettent de sous-louer ou de revendre sur un marché secondaire les autorisations de fréquences et font partie intégrante du schéma d'attribution des fréquences de la bande 3,4-3,6 GHz. Cette souplesse rend ainsi possible l'accès à des fréquences par des acteurs qui n'auraient pu en bénéficier lors de l'attribution primaire.

Enfin, pour la première fois en France, des collectivités locales ont pu participer à ces procédures d'attribution de ressources rares, en conformité avec les nouvelles compétences conférées par la loi aux collectivités locales en matière de télécommunications.

Cette procédure a été lancée le 6 août 2005 et a suscité un nombre très important de candidatures, émanant tant d'opérateurs existants, de collectivités locales que de nouvelles sociétés.

L'attribution en 2006 des licences et la mise en œuvre des mécanismes souples permettant de faire évoluer la répartition des ressources ont permis à de nombreux acteurs de concrétiser des projets relevant à la fois de logiques d'aménagement numérique du territoire et d'initiatives visant à la fourniture de services à haut débit innovants, incluant le nomadisme.

L'Autorité suivra avec attention le développement à venir de cette deuxième génération de boucle locale radio, dont chaque acteur espère qu'elle rencontrera le succès que n'aura pas connu la première génération au début des années 2000.

B. Le développement des mobiles à travers le GSM

1. Le développement du GSM entre 1997 et 2001

a. Le développement du mobile vers un marché de masse

Les années 1997 à 2001 ont été marquées par une croissance exceptionnelle du marché des mobiles, le faisant passer de 5,8 millions de clients (soit 10 % de pénétration dans la population) au 31 décembre 1997, à 37 millions (soit plus que le nombre de lignes fixes) au 31 décembre 2001.

L'Autorité a accompagné ce développement en attribuant progressivement aux opérateurs mobiles les nouvelles ressources en fréquences nécessaires à l'acheminement du trafic. Dès 1998, elle a travaillé avec les trois opérateurs mobiles pour définir les conditions dans lesquelles ces acteurs pourraient bénéficier de fréquences supplémentaires. Le 22 avril, l'Autorité rend public un avis d'appel à commentaires présentant un schéma dans lequel chacun des trois opérateurs mobiles serait autorisé à devenir un opérateur bi-bandes GSM 900/1800 MHz ; les licences seront modifiées en ce sens en novembre 1998.

Ces attributions complémentaires sont accompagnées d'un renforcement des obligations de couverture et de qualité de service : en particulier les obligations de couverture sont portées à 90 % de la population. L'Autorité a également poursuivi les actions visant à renforcer l'information du consommateur, notamment à travers le développement et le renforcement des enquêtes annuelles de mesure de la qualité de services mobiles, mais également à travers la réalisation, à partir de 2001, d'enquêtes de couverture.

b. L'introduction de la concurrence dans les départements d'outre mer

La possibilité, inscrite dans leurs autorisations, d'ouvrir leurs services dans les DOM n'avait été saisie, à la fin de 1999, par les opérateurs GSM qu'à la Réunion par le groupe SFR et qu'aux Antilles par le groupe Orange. Cette situation de monopole de fait était due au seul fait des opérateurs et non à une décision de régulation.

Le dynamisme des marchés d'outre-mer a conduit à l'émergence de projets locaux de déploiements de réseaux GSM, suscitant l'intérêt tardif des acteurs métropolitains non encore présents dans certains DOM. Devant cette multiplication des offres, l'Autorité a publié en 2000 un appel à commentaires sur le développement des projets de téléphonie mobile dans les DOM. Après analyse de l'ensemble des demandes exprimées, l'Autorité a constaté que les ressources disponibles permettaient de répondre à l'ensemble des demandes identifiées. Un appel à candidatures ne

s'imposait pas. L'Autorité a constaté que l'ouverture du jeu concurrentiel dans les DOM, en l'absence de rareté des fréquences, laissait aux acteurs l'entière responsabilité des risques encourus et a estimé qu'il n'appartenait pas dans ce contexte au régulateur de se prononcer sur le nombre optimal d'acteurs.

C'est ainsi que l'Autorité a ouvert un processus d'attribution au fil de l'eau de nouvelles autorisations, visant à ce que les différents projets puissent aboutir dans des délais équivalents, compatibles avec les demandes exprimées. Cette action du régulateur a ainsi permis l'émergence de nouveaux projets et de faire bénéficier, également les habitants dans les DOM, d'une concurrence sur le marché des mobiles.

2. Le renouvellement des licences GSM et la couverture mobile en 2006

La France est le premier pays de l'Union européenne à notifier des conditions de renouvellement des autorisations GSM. Le 25 mars 2006, les licences GSM d'Orange France et de SFR, d'une durée de 15 ans, arrivant à échéance, les conditions de renouvellement de ces autorisations devaient être notifiées deux ans avant, soit le 25 mars 2004. Le cas de Bouygues Telecom, dont l'autorisation arrivera à expiration fin 2009, étant appelé à faire l'objet d'une procédure analogue le moment venu.

L'Autorité a engagé dès 2003 les travaux sur ce dossier, en faisant appel à une méthode faite de transparence et de concertation avec le secteur. Elle a ainsi lancé une consultation publique sur ce sujet en juillet 2003, dont la synthèse a été publiée en janvier 2004. Il en est ressorti qu'aucun nouvel acteur n'envisageait de demander des fréquences GSM en métropole.

Les opérateurs ayant exprimé le souhait de continuer à fournir des services GSM dans les bandes 900/1800 MHz, l'Autorité a proposé le renouvellement de leurs licences GSM avec des attributions initiales inchangées. Toutefois, de nouvelles obligations ont été introduites. Celles-ci ont en particulier porté sur la couverture : l'obligation de couverture a ainsi été portée à 99 % de la population métropolitaine ainsi qu'aux principaux axes routiers de chaque département, incluant la prise en charge de la deuxième phase du programme de couverture des "zones blanches".

La mise au point des modalités d'achèvement de la couverture mobile GSM représenta l'un des enjeux importants de cette période. La conclusion du programme de couverture des "zones blanches", sous l'égide du gouvernement, et auquel l'Autorité contribua activement, a permis d'apporter une réponse concrète aux attentes de la population et des élus à mesure de la transformation du marché des communications mobiles en un marché de masse.

C. La troisième génération mobile

1. La préparation de l'avenir : la troisième génération des communications mobiles (lancement le 18 août 2000 d'un appel à candidatures)

L'introduction de la troisième génération des systèmes de communications mobiles (3G) représente une nouvelle étape majeure dans le développement du marché des mobiles, dont l'Autorité a engagé la préparation en France dès 1998, en concertation avec les acteurs du secteur.

En s'appuyant sur des travaux de la Commission consultative des radiocommunications conduits en 1998 et une consultation publique menée en 1999, l'Autorité a établi en 2000 les modalités et conditions d'attribution des autorisations pour l'attribution des licences correspondantes. En application de la loi, il appartenait à l'Autorité de proposer au ministre chargé des télécommunications les conditions d'attribution des licences UMTS.

Sur la base d'une large concertation avec les acteurs, l'Autorité a choisi, dès le début de l'année 2000, de retenir le principe de la soumission comparative et non celui des enchères, sur la base d'une analyse fondée essentiellement sur trois raisons qu'il convient de rappeler :

- ◆ la quasi-totalité des acteurs consultés (opérateurs, équipementiers, experts, analystes, économistes) s'était prononcée en faveur de cette procédure ;
- ◆ contrairement aux enchères, elle présentait l'avantage d'être maîtrisable pour les acteurs, donc d'offrir une visibilité bien supérieure ;
- ◆ la soumission comparative s'était révélée par le passé plus favorable au développement du marché que les enchères, qui contraignent à sélectionner les candidats sur le seul critère financier, sans tenir compte d'autres paramètres importants : cette dimension était essentielle puisqu'il s'agissait d'un marché sur lequel des incertitudes pesaient encore largement.

Ce dispositif, poursuivait plusieurs objectifs : promouvoir le développement du marché du multimédia mobile ; contribuer à l'aménagement et à la couverture du territoire pour répondre aux attentes du plus grand nombre ; favoriser l'investissement et l'emploi pour stimuler la croissance ; assurer une compatibilité avec les systèmes mobiles existants et permettre l'optimisation de la ressource spectrale disponible.

Le projet d'appel à candidatures comportaient également des dispositions en faveur d'un nouvel entrant 3G, tel que l'itinérance sur le réseau 2G d'un opérateur 2G/3G ou encore le partage de sites 2G réutilisés en 3G.

Ce dispositif, complété par le gouvernement par les dispositions relatives aux redevances, a été publié le 18 août 2000, matérialisant ainsi le lancement d'un appel à candidatures pour l'attribution de quatre autorisations 3G.

2. Les actions en faveur du développement de la 3G

Les résultats du premier appel à candidatures pour l'attribution des licences 3G ont été rendus publics par l'Autorité le 31 mai 2001. Les deux sociétés candidates, Orange et SFR, ont obtenu une licence.

A cette occasion, l'Autorité a tenu à exposer son analyse de la situation, découlant du nouveau contexte économique et des expériences étrangères. Elle a suggéré la modification à la baisse des conditions financières pour la délivrance des licences 3G en France et a donné un avis positif sur le partage d'infrastructures.

Suite à la révision des dispositions financières par le gouvernement le 16 octobre 2001 (619 millions € au lieu de 2,4 milliards), un nouvel appel à candidatures est lancé, qui conduit à la délivrance, le 3 décembre 2002, d'une autorisation à Bouygues Telecom. En revanche, aucun acteur nouvel entrant ne s'est porté candidat. La quatrième licence 3G disponible est donc restée non attribuée.

Par ailleurs, l'Autorité a très tôt 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. Elle a ainsi été amenée à constater, lorsqu'elle a rendu compte des procédures menées pour vérifier les obligations de déploiements des trois opérateurs, que les circonstances technico-économiques objectives présentes dans l'ensemble de l'Europe concernant l'UMTS n'avaient pas permis aux opérateurs de se conformer à leurs obligations de déploiement.

En conséquence, l'Autorité a procédé à une révision des obligations de déploiement des trois opérateurs mobiles, tout en réaffirmant l'objectif de couverture du plus grand nombre par les services de haut débit mobiles.

3. La question du 4^e opérateur mobile 3G

La question de l'attribution de la quatrième licence 3G a été réouverte, à l'initiative des acteurs du marché, à la fin de l'année 2006. Cette étape intervient à un moment clé du développement du secteur des mobiles, où se posent des enjeux de concurrence, de développement des services 3G, ainsi que d'aménagement et de couverture du territoire.

C'est en effet à l'occasion d'une consultation publique lancée fin 2006 sur la réutilisation pour la 3G des fréquences 900 et 1800 MHz utilisées par la 2G, que l'Autorité a été amenée à sonder à nouveau les acteurs du secteur sur leur intérêt concernant la quatrième licence 3G encore disponible.

Cette réutilisation est nécessaire pour l'extension de la couverture des réseaux mobiles de troisième génération au delà des déploiements en cours effectués dans la bande 2,1 GHz. Orange France et SFR, ainsi que le leur permettent leurs autorisations, avaient formulé au cours du printemps 2006 une demande pour la mise au point rapide de ce dispositif.

Dans ce but, il était nécessaire d'interroger les acteurs sur leur intérêt pour la quatrième licence 3G encore disponible, afin de déterminer si trois ou quatre opérateurs devaient être pris en compte dans le schéma de partage des bandes 900 et 1800 MHz réutilisées pour la 3G.

La consultation publique s'est terminée le 17 novembre. Plusieurs acteurs ont exprimé clairement leur intérêt pour l'attribution courant 2007 de la quatrième licence 3G. La demande a été formulée pour que le lancement de la procédure d'autorisation correspondante intervienne le plus rapidement possible.

Ce constat a créé une situation nouvelle sur le marché des communications mobiles. Jusqu'alors en effet, aucune marque d'intérêt n'avait été exprimée pour l'obtention de la quatrième licence 3G laissée disponible par les deux précédents appels à candidatures, qui avaient conduit à la délivrance de trois des quatre licences 3G à Orange France et SFR en 2001, puis à Bouygues Telecom en 2002.

Dans ces conditions l'Autorité a proposé au ministre le lancement d'un appel à candidatures pour l'attribution de la quatrième licence 3G. Celui-ci a été publié le 8 mars 2007.

Par ailleurs, l'Autorité a engagé dès la fin 2006 les travaux visant à la mise au point rapide des modalités de réutilisation par la 3G des fréquences actuellement utilisées par la 2G, en vue de favoriser l'extension rapide sur le territoire de la couverture 3G par l'ensemble des opérateurs mobiles. Ce dispositif a été conçu sur la base d'un partage à quatre opérateurs mis en œuvre si la quatrième licence est effectivement attribuée, ou sur la base d'un partage à trois opérateurs sinon.

L'attribution de cette quatrième licence dans le cadre de l'appel à candidatures aujourd'hui en cours pourrait conduire à intensifier la concurrence sur le marché des communications mobiles et à stimuler l'évolution des services de communications mobiles vers la troisième génération, au bénéfice du consommateur.

Les nouvelles régulations

A. Le marché en 2006

Le marché en 2006 a considérablement changé, non seulement par rapport à celui de 1997 mais également par rapport à celui que l'on pouvait observer quatre ans plus tôt en 2002 :

- ◆ le marché de la téléphonie fixe traditionnelle, identifié à celui des communications nationales, s'est réduit à environ 3 milliards €, en baisse de 30 % par rapport à 2002. Sur ce marché, la part des nouveaux entrants approchait en 2005 40 % en volume mais restait en valeur à un peu plus de 20 %. Ce dernier chiffre illustre les limites du modèle historique d'ouverture à la concurrence mais résulte également de l'émergence de la téléphonie sur IP. Les abonnements à un service de téléphonie sur IP, au nombre de 6,6 millions à la fin de l'année 2006, ont généré près de 20 % du volume des communications au départ du fixe ;
- ◆ le mobile a poursuivi sa croissance avec 52 millions d'abonnés à la fin de l'année 2006 représentant un revenu direct en hausse de plus de 40 % par rapport à celui de 2002. L'usage des services mobiles pour la téléphonie tend à rattraper celui du fixe : on dénombre 94 milliards de minutes au départ des réseaux mobiles contre 103 au départ des réseaux fixes. En outre, on observe une baisse du volume des communications établies depuis les mobiles à destination du fixe. Avec 19 milliards de minutes, elles représentent en 2006 20 % des volumes d'appels depuis les mobiles ;
- ◆ et, c'est bien connu, le succès du haut débit est manifeste avec 12,7 millions d'abonnements à la fin de l'année 2006 dont 12 en technologie xDSL. Cette réussite consacre aussi celle du modèle de concurrence engagé en 2000, avec 4 millions de lignes dégroupées. Comme dans le cas de l'Internet commuté, mais avec une plus grande pérennité et une plus grande faculté d'innovation, la concurrence par le dégroupage a été incontestablement un facteur de développement du marché par la baisse des prix et l'innovation. On observe d'ailleurs que si, logiquement, le nombre d'abonnements à l'Internet commuté s'est réduit à 2,6 millions à la fin de l'année 2006 après être passé par un maximum de 7,5 millions à la fin de l'année 2002, la substitution d'une modalité à l'autre explique moins de la moitié du développement du haut débit.

C'est que ce dernier va bien au-delà du simple accès à Internet : il promet à travers le "tout IP" de devenir le vecteur privilégié de l'offre de services : accès à Internet, téléphonie, télévision traditionnelle ou nouveaux modes d'accès aux contenus.

B. Les nouveaux dispositifs de régulation

1. Le nouveau cadre de la régulation concurrentielle

Le nouveau cadre communautaire, adopté pour l'essentiel le 7 mars 2002, adapte les modalités de régulation à un contexte de fonctionnement plus concurrentiel du marché : les autorités de régulation sont désormais tenues d'adopter une démarche comparable aux méthodes mises en œuvre dans le cadre du droit commun de la concurrence : délimitation du marché et de sa pertinence au regard d'une régulation sectorielle, identification des acteurs puissants, spécification des remèdes les plus appropriés et proportionnés.

Cette évolution vise à recentrer la régulation sur les marchés de gros, tout en la rendant plus efficace dans ce contexte, mais également à instituer un mécanisme par lequel cette régulation, spécifique, s'amenuise au fur et à mesure que le marché évolue vers une situation de pleine concurrence. Le dispositif instaure également une coopération accrue entre autorité sectorielle et autorité de concurrence et va dans le sens de plus d'harmonisation au niveau communautaire. Sa mise en œuvre passe par des analyses de marché régulières.

Enfin, les modalités d'intervention de l'Autorité relèvent d'une logique plus souple et plus efficace : plutôt que d'être tenue d'approuver *ex ante* une offre faite sur le marché de gros, l'Autorité a la faculté d'intervenir pour en imposer des modifications : le nouveau cadre généralise ainsi le mode de régulation mise en œuvre dans le cas du dégroupage, mode qui laisse une certaine latitude aux acteurs et permet de concentrer les actions de régulation sur les éléments les plus essentiels.

Dès le début de l'année 2003, l'Autorité engage des travaux préparatoires. Parallèlement, le gouvernement soumet à concertation un avant projet de loi de transposition auquel l'Autorité contribue de façon active et qui sera adoptée en juillet 2004. De son côté la Commission européenne adopte sa recommandation sur les marchés pertinents, correspondant aux figures imposées à l'ensemble des régulateurs.

L'Autorité décide à la fin 2004 une nouvelle organisation adaptée à l'évolution de ses fonctions avec pour objectif premier de mener avec efficacité les analyses de marché : elles sont conduites entre 2004 et 2006 et permettent d'ajuster les obligations des acteurs à l'évolution des conditions de fonctionnement du marché.

Elles ont porté non seulement sur les 18 marchés définis par la recommandation européenne mais également sur des marchés dont qu'il est apparu nécessaire de prendre en compte en France, notamment celui de la terminaison SMS.

La mise en œuvre des analyses de marché s'est notamment traduite par :

- ◆ les décisions du 10 décembre 2004 relatives à la terminaison d'appels sur les réseaux mobiles en métropole ; elles ont d'abord permis de prolonger la régulation des tarifs de la terminaison d'appel mobile en les étendant à Bouygues Télécom. C'est ainsi qu'un nouveau train de baisse de 50% a pu être fixé sur la

période [2005-2007] : entre 2001 et 2007, les tarifs de la terminaison mobile auront ainsi été divisé par trois ; la décision du 27 juillet 2006 a permis de fonder la régulation de la terminaison SMS sur réseaux mobiles ;

- ◆ les décisions du 6 juin 2005 portant sur les marchés de gros du haut débit : le nouveau dispositif retenu a permis de fixer un cadre cohérent de régulation pour le dégroupages et les offres dites *bitstream* ; plus fondamentalement, la nature des obligations fixées sur ces marchés a permis de concilier l'incitation au déploiement du dégroupage avec le nécessaire usage du *bitstream* dans les zones peu denses ;
- ◆ les décisions du 28 septembre 2005 portant sur les marchés de la téléphonie fixe traditionnelle. La première de ces décisions a, en ce qui concerne les marchés de gros, reconduit pour l'essentiel les obligations propres à France Télécom sur le marché de l'interconnexion en les complétant par l'obligation de fournir la vente en gros de l'abonnement téléphonique ; elle a également adapté le contrôle des tarifs de détail de France Télécom. La seconde a fixé des obligations minimales aux opérateurs alternatifs en matière de terminaison d'appel, notamment celle de ne pas pratiquer de tarifs excessifs.

Les analyses de marché ont permis également d'engager un allègement de la régulation des tarifs de détail de France Télécom, entamé par la décision 06-0840 du 10 octobre 2006.

Au total, le nouveau dispositif réglementaire s'est révélé pleinement satisfaisant.

2. Marché secondaire de fréquences et flexibilité

Le développement de mécanisme de marchés dans la gestion du spectre hertzien constitue l'une des innovations importantes introduites par la loi relative aux communications électroniques et services de communication audiovisuelle du 9 juillet 2004¹⁴. Celle-ci a en effet introduit dans l'article L.42-3 du code des postes et des communications électroniques la possibilité de céder des autorisations d'utilisation de fréquences, mécanisme également appelé marché secondaire des autorisations.

L'enjeu de ce marché secondaire est de susciter une meilleure utilisation du spectre en permettant aux utilisateurs de modifier les répartitions issues des attributions primaires et de développer l'innovation en favorisant l'apparition de nouveaux projets d'utilisation des fréquences. Par ailleurs, des mesures d'encadrement et d'incitation sont prévues pour s'assurer que les bénéfices attendus de ces nouvelles dispositions ne soient pas contrebalancés par des conséquences négatives, notamment sur l'exercice de la concurrence sur le marché des services de communications électroniques ou par l'apparition de brouillages préjudiciables.

L'Autorité s'est engagée activement dans la mise en œuvre de ces nouveaux leviers de gestion du spectre. C'est ainsi qu'elle a conduit en concertation avec les acteurs une réflexion approfondie sur les bandes susceptibles d'être ouvertes aux marchés secondaires. Ces travaux se sont traduits par la transmission le 26 juillet 2005 par l'Autorité d'un rapport au ministre délégué à l'Industrie dans laquelle elle a proposé l'ouverture de nombreuses bandes de fréquences à cette nouvelle possibilité. Les propositions de l'Autorité ont été largement reprises dans l'arrêté ministériel qui le 11 août 2006 a effectivement ouvert cette possibilité.

15 - Loi n°2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.

Dans le même esprit, la possibilité de revendre ou de mettre à disposition des autorisations a été inscrite par l'Autorité au cœur de la procédure d'appel à candidatures pour l'attribution de nouvelles autorisations de boucle locale radio dans la bande 3,5 GHz conduite en 2006. Plusieurs cas de cessions et de mises à disposition sont intervenus depuis, confirmant l'intérêt des acteurs pour ces nouvelles facultés d'accéder aux ressources en fréquences et leur utilité en faveur d'une utilisation efficace du spectre.