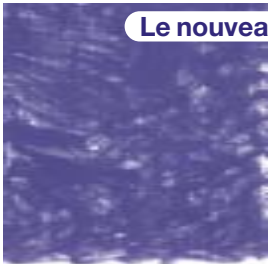


Les grands chantiers du régulateur

CHAPITRE 1

Le nouveau cadre juridique

I. LE PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION DU RÉGULATEUR	61
A. Les principales missions	62
B. Les moyens de l'ART	64
C. Le contrôle de l'action du régulateur	65
II. L' ANALYSE DES MARCHÉS	66
A. Le processus d'analyse des marchés	66
B. Marchés, opérateurs puissants, obligations : principes et méthodes	67
C. 2003, année de lancement des analyses de marchés	75
III. LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES EN EUROPE	77
A. Les délais de transposition	77
B. Les notifications de décisions	79



Le nouveau cadre juridique

I. LE PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION DU RÉGULATEUR

Le nouveau cadre juridique issu des directives européennes, dites «*paquet télécom*», définit des objectifs généraux et des principes réglementaires devant guider l'action des Etats membres et des Autorités de régulation nationales (ARN). Le but est de promouvoir et de consolider la concurrence sur les différents marchés du secteur des communications électroniques, de développer le marché intérieur, dans l'intérêt des consommateurs et de prendre en compte la convergence des technologies.

Pour ce faire, la régulation doit s'adapter à l'évolution de chacun des marchés en s'appuyant sur les outils et les concepts du droit de la concurrence. Ainsi, tout en maintenant une régulation spécifique du secteur, ce nouveau cadre organise la transition vers l'application progressive du seul droit de la concurrence. Dès lors qu'un marché devient concurrentiel, il convient de substituer à la régulation sectorielle *a priori*, une régulation *a posteriori* par le droit de la concurrence.

Les nouvelles directives ont déjà été transposées en partie, avec la promulgation de la loi n°2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom, et sont en voie de l'être avec le projet de loi relatif aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, dit projet de loi «communications électroniques».

A la date d'achèvement du présent rapport, le projet de loi «communications électroniques», sur lequel le gouvernement a déclaré l'urgence, avait fait l'objet d'une lecture dans chacune des deux assemblées et devait encore être examiné en Commission mixte paritaire avant d'être adopté définitivement. Les développements qui suivent se fondent sur le projet tel qu'adopté par le Sénat le 15 avril 2004, avant la réunion de la Commission

mixte paritaire. Ils n'entendent pas préjuger du contenu final de la loi qui sera adoptée ultérieurement.

A. Les principales missions

1. La régulation des marchés pertinents

En vertu des directives et du projet de loi « communications électroniques », il est prévu que les ARN déterminent, dans le respect de la recommandation de la Commission prévue à l'article 14 de la directive « cadre », la liste des marchés dits « pertinents » pour lesquels une régulation spécifique se justifie. Elles doivent ensuite désigner éventuellement le, ou les, opérateur(s) exerçant une influence significative sur chacun de ces marchés. Un opérateur est considéré comme exerçant une influence significative sur un marché s'il occupe une position dominante au sens du droit de la concurrence. Il est alors désigné comme « puissant ». Il appartient ensuite aux ARN de décider du maintien, de la suppression ou de la modification des obligations pesant sur ces opérateurs de manière à pallier les défaillances du marché. La régulation *a priori* est limitée aux seuls secteurs où la concurrence n'est pas encore suffisamment établie. Elle porte en priorité sur les marchés de gros, le contrôle des marchés de détail n'intervenant qu'en deuxième instance si la régulation des marchés de gros en amont est insuffisante à garantir une concurrence sur les marchés de détail en aval. Ainsi, la logique des directives est-elle d'alléger progressivement le contrôle des marchés de détail.

le contrôle des marchés de détail n'intervient qu'en deuxième instance si la régulation des marchés de gros en amont est insuffisante à garantir une concurrence sur les marchés de détail en aval.

En l'état actuel projet de loi « communications électroniques », l'ART se voit confier l'ensemble de ces missions, après avis du Conseil de la concurrence pour ce qui est de la définition des marchés et de la désignation des opérateurs « puissants ». Le projet de loi prévoit également que les « marchés émergents » de détail ne doivent pas faire l'objet d'un contrôle *a priori* sauf s'il est porté atteinte aux objectifs de la régulation, définis à l'article L. 32-1 du code des postes et des télécommunications. En ce cas, l'ART doit prendre une décision dans un délai de trois semaines après avis du Conseil de la concurrence.

Conformément à la directive « cadre », l'ART doit engager une procédure de consultation publique pour toute nouvelle mesure envisagée pouvant avoir des incidences importantes sur un marché pertinent. L'ART a déjà entrepris cette démarche pour ce qui concerne le processus d'analyse des marchés (cf. chapitre ci-après).

2. Le régime des autorisations et la gestion des ressources rares

Dans l'ancien cadre, il était nécessaire d'obtenir une autorisation individuelle pour établir un réseau ouvert au public ou fournir au public un service de télécommunications. Les nouvelles directives ont supprimé cette procédure instituant un régime d'autorisation générale pour ces activités, soumises au simple dépôt d'une déclaration.

En outre conformément à l'objectif du «*paquet télécom*» qui est de tenir compte de la convergence technologique, l'établissement d'un réseau ouvert au public et la fourniture au public d'un service de communications électroniques, quel que soit le support technique utilisé (câble, hertzien, filaire) doivent être soumis à la même procédure de déclaration.

Depuis le 25 juillet 2003, la procédure d'autorisation individuelle a donc été abandonnée au profit d'un système déclaratif auprès de l'Autorité (cf. lignes directrices publiées conjointement par la ministre chargée des télécommunications et l'ART le 17 juillet 2003).

En ce qui concerne la gestion des ressources rares, les directives prévoient la possibilité de maintenir un régime d'autorisation individuelle, dans le respect des principes de transparence, d'objectivité et de non discrimination. Comme dans l'ancien cadre, l'ART devrait se voir confirmer la gestion ainsi que l'attribution des ressources rares que sont les fréquences et les numéros. Les directives prévoient en outre la possibilité, pour les Etats membres, de prévoir la cessibilité des fréquences entre utilisateurs, ce qui n'était pas le cas auparavant. Le projet de loi de transposition a choisi de retenir cette possibilité.

3. Fourniture et financement du service universel

La directive «service universel» prévoit que les Etats membres doivent veiller à la fourniture du service universel et qu'une compensation peut être octroyée aux opérateurs désignés, pour fournir ses composantes, à l'issue d'une procédure objective, transparente, non discriminatoire et qui n'exclut *a priori* aucune entreprise. En revanche, elle ne modifie pas le contenu du service universel. Enfin, les tarifs du service universel doivent être abordables.

La loi du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom a modifié en conséquence le cadre juridique applicable au service universel. Ce dernier comprend désormais quatre composantes :

- fourniture du service téléphonique à un tarif abordable et identique sur l'ensemble du territoire national, assorti de tarifs sociaux ;

- établissement de cabines téléphoniques sur la voie publique ;
- établissement d'un annuaire et d'un service de renseignements universels, sous forme imprimée et électronique ;
- fourniture d'une offre adaptée aux besoins des personnes handicapées.

Il appartient au ministre chargé des télécommunications de désigner les opérateurs en charge des différentes composantes du service universel, à l'issue d'un appel à candidatures par composante. Il incombe en revanche à l'ART de déterminer le coût net des obligations de service universel ainsi que la répartition à effectuer entre chaque opérateur au prorata de son chiffre d'affaires et non plus au prorata du volume de trafic. (cf. partie 3, chapitre 5).

B. Les moyens de l'ART

L'ART dispose de différents outils pour mener à bien ses missions. Certains sont en voie d'être modifiés par le projet de loi « communications électroniques ».

1. Le règlement des litiges

En vertu de la directive « cadre », les ARN sont habilitées à résoudre les litiges entre acteurs relatifs aux obligations prévues dans toutes les directives. Le projet de loi « communications électroniques » a pris en compte cette disposition et a élargi la compétence de l'ART, limitée antérieurement à certains litiges et notamment ceux relatifs à l'interconnexion et l'accès, en précisant que cette liste prévue à l'article L. 36-8 du code n'était plus limitative. En outre, en l'état actuel du projet de loi, l'ART pourra mener des consultations techniques, juridiques ou économiques, dans le cadre de cette procédure.

2. Recueil d'informations et pouvoir d'enquête

La directive « cadre » dispose que les ARN doivent pouvoir obtenir la transmission des informations nécessaires à l'accomplissement de leur mission auprès des opérateurs. Le projet de loi « communications électroniques » a maintenu les dispositions relatives au recueil d'informations. En matière d'enquête administrative, l'ART voit ses prérogatives éclaircies et alignées sur celles de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

3. Pouvoir de sanction

En vertu de la directive « autorisation », les ARN contrôlent les obligations qui peuvent être attachées aux autorisations générales ou individuelles et disposent, en cas de manquement, d'un pouvoir de sanction (suspension ou retrait des droits d'utilisation, sanction financière) durant toute l'activité du titulaire de ces autorisations.

Le pouvoir de sanction de l'ART est modifié, afin de prendre en compte cette directive : le projet de loi « communications électroniques » établit une procédure de sanction allégée en cas d'urgence et la possibilité de prononcer des mesures conservatoires. Par ailleurs, à l'image des dispositions existantes pour le CSA, l'ART pourra demander au juge des référés du Conseil d'Etat de prononcer une astreinte contre un opérateur qui ne respecterait pas ses obligations.

C. Le contrôle de l'action du régulateur

Au niveau national, le régulateur exerce ses missions sous le contrôle des pouvoirs publics. Chaque année, l'ART remet un rapport public d'activité au gouvernement et au Parlement qui permet d'évaluer son activité. Elle est également entendue, sur demande, par les commissions compétentes du Parlement. Le projet de loi « communications électroniques » renforce ce contrôle en précisant que l'ART devra rendre compte de ses activités, et notamment des progrès réalisés eu égard aux objectifs mentionnés à l'article L. 32-1, du code des postes et des télécommunications, devant les commissions permanentes du Parlement, à leur demande.

Par ailleurs, le nouveau cadre maintient le droit dont dispose tout utilisateur ou toute entreprise affectée par une décision de l'ART de déposer un recours devant la Cour d'appel de Paris (pour les décisions de règlement de litiges) ou le Conseil d'Etat.

Au niveau communautaire, tout projet de définition d'un marché pertinent, de désignation d'une entreprise disposant d'une influence significative, ou d'imposition ou de retrait d'obligations, doit être notifié à la Commission et aux autres ARN qui peuvent ainsi faire des observations. Cette procédure permet de garantir que les décisions prises au niveau national n'ont pas d'effet néfaste sur le marché unique assure l'harmonisation des réglementations européennes. La Commission dispose d'un droit de veto sur les projets relatifs à la définition des marchés pertinents et à la désignation des opérateurs puissants.

II. L'ANALYSE DES MARCHÉS

A. Le processus d'analyse des marchés

Le processus d'analyse des marchés consiste, conformément aux directives communautaires en cours de transposition :

- à déterminer la liste des marchés du secteur dont les caractéristiques en termes de développement de la concurrence justifient l'imposition d'une régulation spécifique ;
- à désigner le cas échéant les opérateurs disposant sur ces marchés d'une puissance significative ;
- à fixer leurs obligations, adaptées et proportionnées à la situation de concurrence constatée.

L'article 15 de la directive "cadre" prévoit que la Commission établit une recommandation sur les *"marchés pertinents"*, c'est-à-dire *"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"*, et qu'elle publie 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"* ; ces deux documents ont été publiés sous les références suivantes : les lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché du 11 juillet 2002¹ et la recommandation de la Commission concernant les marchés pertinents de produits et services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une régulation *ex-ante* du 11 février 2003².

L'article 16 de la directive «cadre» dispose que *"dès que possible après l'adoption de la recommandation ou de sa mise à jour éventuelle, les autorités de régulation nationales effectuent une analyse des marchés pertinents, en tenant le plus grand compte des lignes directrices. Les Etats membres veillent à ce que cette analyse soit effectuée, le cas échéant, en coopération avec le Conseil de la concurrence"*.

Cette analyse vise, en vertu de ce même article 16, à déterminer le caractère effectivement concurrentiel ou non des marchés et à en déduire les conséquences en termes d'obligations réglementaires : ainsi, si l'analyse conclut que le marché est effectivement concurrentiel, elle supprime les éventuelles obligations qui s'appliquaient jusqu'alors ; dans le cas contraire, l'autorité de régulation nationale (ARN) identifie le ou les entreprises puissantes – c'est-à-dire, aux termes de l'article 14, celles se trouvant dans

1 JOCE n°C165 du 11 juillet 2002

2 JOCE n°L114/45 du 8 mai 2003

une situation équivalente à une position dominante au sens du droit de la concurrence – et impose à ces entreprises les obligations réglementaires spécifiques appropriées.

Les directives prévoient également que les projets de décisions correspondants sont, avant leur adoption, mis à disposition de la Commission et des ARN des autres Etats membres. Les ARN et la Commission disposent d'un délai d'un mois à compter de la notification, pour adresser leurs observations, en application de l'article 7§3 de la directive "cadre".

Par ailleurs, conformément à l'article 7§4 de la directive "cadre", lorsque les projets de décision visent, *« soit à définir un marché pertinent qui diffère de ceux listés dans la recommandation, soit à désigner un opérateur puissant, et que la mesure envisagée aurait des incidences sur les échanges entre les Etats membres, le délai précédent peut être prolongé de deux mois supplémentaires, si la Commission estime que la mesure fera obstacle au marché unique ou qu'elle est incompatible avec le droit communautaire et notamment avec les objectifs généraux de la directive »*. Dans ce cas, la Commission peut prendre une décision demandant à l'ARN de retirer son projet de mesure.

B. Marchés, opérateurs puissants, obligations : principes et méthodes

1. La délimitation des marchés

L'exercice de délimitation des marchés a pour but de définir le contour, en termes de services et en termes géographiques, des marchés susceptibles d'être régulés *ex-ante*. Cet exercice est, conformément aux dispositions de la directive «cadre», effectué selon les principes issus du droit de la concurrence.

1.1. Principes issus du droit de la concurrence

1.1.1. La délimitation des marchés en termes de produits et services

La délimitation des marchés du point de vue des services repose sur l'analyse de :

- la substituabilité du côté de la demande : deux produits appartiennent à un même marché s'ils sont suffisamment interchangeables pour leurs utilisateurs, du point de vue de l'usage qui est fait des produits et services, de leurs caractéristiques, de leur tarification, de leurs conditions de distribution, des coûts de "migration" d'un produit vers l'autre, etc.
- la substituabilité du côté de l'offre : il y a substituabilité du côté de l'offre lorsqu'un opérateur qui n'est pas actuellement présent sur un

marché donné est susceptible d'y entrer rapidement en réponse à une augmentation du prix des produits qui y sont vendus.

Pour établir l'existence d'une éventuelle substituabilité du côté de la demande ou de l'offre, l'analyse peut également impliquer la mise en œuvre de la méthode dite du « test du monopoleur hypothétique », ainsi que le suggèrent les lignes directrices de la Commission. Ce test consiste à étudier les effets qu'aurait sur la demande une augmentation légère mais durable des prix d'un service (5 à 10 % par exemple), de manière à déterminer s'il existe des services considérés comme substituables pour les demandeurs, vers lesquels ils sont susceptibles de s'orienter. Ainsi que le mentionnent les lignes directrices, l'utilité essentielle de cet outil réside dans son caractère conceptuel ; sa mise en œuvre n'implique donc pas une étude économétrique systématique poussée.

1.1.2. La délimitation des marchés en termes géographiques

Selon la jurisprudence, un marché pertinent du point de vue géographique est un « *territoire sur lequel les entreprises concernées engagées dans la fourniture ou la demande des produits ou services sont exposées à des conditions de concurrence similaires ou suffisamment homogènes et qui se distingue des territoires voisins sur lesquels les conditions de concurrence sont sensiblement différentes* ».

Concrètement, deux principaux critères permettront, selon les lignes directrices de la Commission, de procéder à la délimitation géographique des marchés de télécommunications : d'une part le territoire effectivement couvert par les réseaux, d'autre part l'existence d'instruments de nature juridique conduisant en pratique à distinguer telle ou telle zone géographique ou, au contraire, à considérer que le marché est de dimension nationale.

L'ART est consciente du caractère structurant des segmentations géographiques, ainsi que des considérations pratiques associées (lisibilité, pérennité, coût de régulation). C'est pourquoi elle cherchera le plus souvent à développer une analyse à caractère prospectif et non contingente.

Il est à noter que l'analyse prospective du marché ne peut pas être indépendante des obligations qui pourraient y être imposées durant la période considérée.

1.2. Les trois critères de délimitation des marchés pertinents au sens des directives

La recommandation de la Commission sur les marchés pertinents précise trois critères devant être vérifiés pour identifier un marché comme pertinent au sens des directives, tout en respectant les principes précédents :

- le premier critère réside dans la présence de barrières élevées et non provisoires à l'entrée, qu'elles soient de nature structurelle, légale ou réglementaire ;
- le deuxième critère réside dans l'absence de perspective de concurrence ;
- le troisième critère réside dans l'incapacité du droit de la concurrence à remédier à lui seul aux défaillances du marché.

Comme l'indique la recommandation, la Commission a utilisé ces trois critères pour établir la liste des 18 marchés pertinents. Dès lors, les ARN n'ont pas à procéder de nouveau à la vérification de ces trois critères pour ce qui concerne les marchés inclus dans la recommandation. En revanche, si une ARN souhaitait définir un autre marché que ceux listés dans la recommandation, elle devra au préalable vérifier que ces trois critères sont bien remplis, en plus d'appliquer les principes du droit de la concurrence rappelés précédemment.

2. La désignation d'opérateurs puissants

Une fois les marchés pertinents identifiés dans leurs contours techniques et géographiques, il appartient aux ARN de mener une analyse de leur situation de concurrence et, le cas échéant, d'identifier le ou les opérateurs puissants sur ces marchés.

Aux termes de la directive «cadre», *«une entreprise est considérée comme disposant d'une puissance significative sur le marché si, individuellement ou conjointement avec d'autres, elle se trouve dans une position équivalente à une position dominante, c'est-à-dire qu'elle est en mesure de se comporter, dans une mesure appréciable, de manière indépendante de ses concurrents, de ses clients et, en fin de compte, des consommateurs»*.

En application des principes issus de la jurisprudence, la part de marché d'une entreprise constitue un critère essentiel, bien que non exclusif. En effet, la jurisprudence considère que la présence de parts de marchés élevées – supérieures à 50 % – permet, sauf circonstances exceptionnelles, d'établir l'existence d'une position dominante. Par ailleurs, l'évolution des parts de marchés respective de l'entreprise et de ses concurrents, sur une période de temps appropriée, constitue un facteur complémentaire.

Les parts de marché peuvent être évaluées sur la base des volumes ou des chiffres d'affaires, l'indicateur le plus pertinent devant être défini en fonction des caractéristiques de chaque marché. Par ailleurs, conformément aux lignes directrices de la Commission, la dimension dynamique et prospective des analyses implique que les informations demandées couvrent une période de temps appropriée.

Le critère de la part de marché ne saurait toutefois suffire à établir l'existence d'une position dominante. En application de la jurisprudence et des lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché, d'autres indices de nature plus qualitative sont à prendre en compte dans l'analyse, tels que, notamment :

- la taille de l'entreprise ;
- le contrôle d'une infrastructure qu'il n'est pas facile de dupliquer ;
- l'avancée ou la supériorité technologique ;
- l'absence ou la faible présence de contre-pouvoir des acheteurs ;
- la diversification des produits ou des services ;
- l'intégration verticale de l'entreprise ;
- l'existence d'un réseau de distribution et de vente très développé ;
- l'absence de concurrence potentielle ;
- l'existence d'une concurrence par les prix ;
- d'autres critères tels que l'accès privilégié aux marchés des capitaux ou la présence d'économies de gamme ou d'échelle.

La directive «cadre» précise également les critères apparaissant comme les plus pertinents dans la détermination éventuelle d'une dominance conjointe ou collective sur un marché.

L'ART s'efforcera de mettre en œuvre, parmi ces critères, ceux apparaissant comme les plus appropriés à la désignation des opérateurs puissants sur les marchés considérés.

3. Les obligations

La finalité de la conduite des analyses de marchés est, au-delà de la désignation d'opérateurs dominants, de déterminer les obligations spécifiques qui paraissent, conformément à la directive, *“justifiées, proportionnées et fondées sur la nature du problème constaté”*. Concrètement, il peut s'agir soit d'imposer de nouvelles obligations, soit de maintenir les obligations qui existent déjà, soit de procéder à leur levée si la situation concurrentielle le justifie. En pratique, la directive précise qu'il appartient aux ARN d'imposer au minimum une obligation à un opérateur désigné puissant.

Les obligations pouvant être imposées au titre de l'analyse des marchés résultent de deux textes principaux : la directive «accès» et la directive «service universel».

3.1. Les obligations découlant de la directive «accès»

Les obligations listées dans la directive «accès» sont susceptibles de s'appliquer aux prestations d'accès et d'interconnexion fournies par un opérateur déclaré puissant sur un marché. Ces obligations figurent aux articles 9 à 13 de la directive :

- transparence ;
- publication d'une offre de référence ;
- non-discrimination ;
- accès à des ressources de réseau spécifiques et leur utilisation ;
- contrôle des prix et obligations relatives au système de comptabilisation des coûts ;
- séparation comptable.

L'article 8 de la directive précise également que *“dans des circonstances exceptionnelles”*, une ARN peut imposer une obligation autre que celles listées précédemment. Dans ce cas, elle doit demander l'autorisation de la Commission.

Chacune de ces obligations et leur fondement dans les directives sont rappelés ci-après.

3.1.1. Obligations de transparence

L'article 9 prévoit que *“les ARN peuvent, conformément aux dispositions de l'article 8, imposer des obligations concernant l'interconnexion et/ou l'accès en vertu desquelles les opérateurs doivent rendre publiques des informations bien définies, telles que les informations comptables, les spécifications techniques, les caractéristiques du réseau, les modalités et conditions de fourniture et d'utilisation et les prix. Les ARN peuvent préciser les informations à fournir, le niveau de détail requis et le mode de publication”*.

3.1.2. Obligations de non-discrimination

L'article 10 prévoit que, *“en ce qui concerne l'interconnexion et/ou l'accès, les autorités de régulation nationales peuvent, conformément à l'article 8, imposer des obligations de non-discrimination. Les obligations de non-discrimination font notamment en sorte que les opérateurs appliquent des conditions équivalentes dans des circonstances équivalentes aux autres entreprises fournissant des services équivalents, et qu'ils fournissent aux autres des services et informations dans les mêmes conditions et avec la même qualité que ceux qu'ils assurent pour leurs propres services, ou pour ceux de leurs filiales ou partenaires”*.

Le considérant 17 de cette directive apporte quelques précisions quant à la justification de cette obligation lorsqu'il indique que *“le principe de non-discrimination garantit que les entreprises puissantes sur le marché ne*

faussent pas la concurrence, notamment lorsqu'il s'agit d'entreprises intégrées verticalement qui fournissent des services à des entreprises avec lesquelles elles sont en concurrence sur des marchés en aval”.

3.1.3. Publication d'une offre de référence

L'article 9 de la directive «accès» (transparence) prévoit que *“lorsqu'un opérateur est soumis à des obligations de non-discrimination, les ARN peuvent lui imposer de publier une offre de référence qui soit suffisamment détaillée pour garantir que les entreprises ne sont pas tenues de payer pour des ressources qui ne sont pas nécessaires pour le service demandé, comprenant une description des offres pertinentes réparties en divers éléments selon les besoins du marché, accompagné des modalités et conditions correspondantes, y compris des prix. L'ARN est habilitée, entre autres, à imposer des modifications aux offres de référence afin de donner effet aux obligations imposées au titre de la présente directive”.*

Ainsi, si l'opérateur puissant est soumis à l'obligation de non discrimination, le régulateur peut lui imposer, au titre de la transparence, la publication d'une offre de référence.

A noter que l'obligation de publier une offre de référence est d'emblée prévue en ce qui concerne le dégroupage (article 9 directive «accès») ainsi que le contenu minimal de cette offre (annexe II directive «accès»).

3.1.4. Obligations relatives à l'accès

Il peut être rappelé que la directive «accès» contient une définition large de la notion d'accès (*“toute mise à disposition de ressources et/ou de services en vue de la fourniture de services de communications électroniques”*). L'interconnexion constitue un type particulier d'accès défini comme *“la liaison physique et logique des réseaux de communications publiques...”*. La directive impose à tous les opérateurs de réseaux de négocier l'interconnexion entre eux. S'agissant des obligations d'accès et/ou d'interconnexion, deux types de dispositions existent :

- 1) l'article 5 de la directive «accès» prévoit que les ARN peuvent imposer *“dans la mesure de ce qui est nécessaire pour assurer la connectivité de bout en bout, des obligations aux entreprises qui contrôlent l'accès aux utilisateurs finals, y compris, dans les cas le justifiant, l'obligation d'assurer l'interconnexion de leurs réseaux là où elle n'est pas encore réalisée”*. De telles obligations sont imposées indépendamment de l'analyse des marchés mais dans des conditions procédurales similaires (consultation publique et notification à la Commission) ;
- 2) l'article 12 permet à l'ARN d'imposer à un opérateur puissant, dans le cadre de l'analyse des marchés, l'obligation de satisfaire les demandes raisonnables d'accès. Cet article prévoit que : *“les ARN peuvent,*

conformément aux dispositions de l'article 8, imposer à des opérateurs l'obligation de satisfaire les demandes raisonnables d'accès à des éléments de réseau spécifiques et à des ressources associées et d'en autoriser l'utilisation, notamment lorsqu'elles considèrent qu'un refus d'octroi de l'accès ou des modalités et conditions déraisonnables ayant un effet similaire empêcheraient l'émergence d'un marché de détail concurrentiel durable, ou risqueraient d'être préjudiciables à l'utilisateur final".

Cette définition est suivie d'une liste non exhaustive de types d'accès pouvant être imposés, parmi lesquels figurent par exemple la revente, la colocalisation, le dégroupage ou encore l'interconnexion proprement dite. Par ailleurs, cet article précise que *"les ARN peuvent associer à ces obligations des conditions concernant le caractère équitable ou raisonnable et le délai"*.

Enfin, il est précisé, qu'afin de vérifier le caractère proportionné de l'obligation, l'ARN doit tenir compte d'un certain nombre de considérations, parmi lesquelles :

- la *viabilité* technique et économique de l'utilisation ou de la mise en place de ressources concurrentes ;
- la *faisabilité* de l'accès, compte tenu de la capacité disponible ;
- l'*investissement* initial réalisé par le propriétaire ;
- la nécessité de préserver la *concurrence* à long terme.

3.1.5. Obligations relatives au contrôle des prix et obligations relatives au système de comptabilisation des coûts

L'article 13 de la directive «accès» prévoit notamment que *"les ARN peuvent, conformément aux dispositions de l'article 8, imposer des obligations liées à la récupération des coûts et au contrôle des prix, y compris les obligations concernant l'orientation des prix en fonction des coûts et les obligations concernant les systèmes de comptabilisation des coûts, pour la fourniture de types particuliers d'interconnexion et/ou d'accès, lorsqu'une analyse du marché indique que l'opérateur concerné pourrait, en l'absence de concurrence efficace, maintenir des prix à un niveau excessivement élevé, ou comprimer les prix, au détriment des utilisateurs finals. Les ARN tiennent compte des investissements réalisés par l'opérateur et lui permettent une rémunération raisonnable du capital adéquat engagé, compte tenu des risques encourus"*.

Cet article précise également que la preuve que les prix sont orientés vers les coûts pèse sur l'entreprise, à qui le régulateur peut demander de justifier intégralement ses coûts.

Enfin, il est précisé que *"lorsque la mise en place d'un système de comptabilisation des coûts est rendue obligatoire dans le cadre d'un contrôle des*

prix, les ARN veillent à ce que soit mise à disposition du public une description du système de comptabilisation des coûts (...).”

3.1.6. Obligations relatives à la séparation comptable

L'article 11 de la directive indique que “l'ARN peut, conformément aux dispositions de l'article 8, imposer des obligations de séparation comptable en ce qui concerne certaines activités dans le domaine de l'interconnexion et/ou de l'accès. Elles peuvent notamment obliger une entreprise verticalement intégrée à rendre ses prix de gros et ses prix de transferts internes transparents, entre autres pour garantir le respect de l'obligation de non-discrimination prévue à l'article 10 ou, en cas de nécessité, pour empêcher des subventions croisées abusives. Les ARN peuvent spécifier le format et les méthodologies comptables à utiliser.”

D'autres obligations de nature comptable peuvent également être imposées au titre de l'analyse de marchés de détail comme le prévoit l'article 17 de la directive “service universel”, en accompagnement d'un contrôle tarifaire.

3.2. Les obligations découlant de la directive “service universel”

Cette directive précise les obligations pouvant notamment être imposées sur les marchés de détail. Par ailleurs, elle fixe les conditions dans lesquelles les ARN peuvent imposer des obligations relatives d'une part à l'ensemble minimal, d'autre part à la sélection du transporteur. En ce qui concerne les marchés de détail, l'article 17 de la directive précise que, lorsque une ARN constate qu'un marché de détail donné n'est pas concurrentiel et que les obligations imposées au titre de la directive “accès” ou de l'article 19 de la directive “service universel” (sélection du transporteur) ne permettraient pas de réaliser les objectifs généraux de la directive, elle impose les obligations adéquates à(aux) l'opérateur(s) puissant(s) sur ce marché.

Tout comme les obligations précédemment citées en matière d'interconnexion et d'accès, ces obligations doivent être “fondées sur la nature du problème identifié, proportionnées et justifiées à la lumière des objectifs établis à l'article 8 de la directive “cadre””.

S'agissant de leur contenu, ces obligations “peuvent inclure l'exigence que les entreprises visées ne pratiquent pas de tarifs excessifs ou ne restreignent pas la concurrence en fixant des prix d'éviction, ni ne privilégient de manière abusive certains utilisateurs finals ou groupent leurs services de façon déraisonnable. Les ARN peuvent appliquer à ces entreprises des mesures d'encadrement des tarifs de détail, des mesures visant à maîtriser certains tarifs ou des mesures visant à moduler les tarifs en fonction des

coûts ou des prix sur des marchés comparables, afin de protéger les intérêts des utilisateurs finals tout en favorisant une concurrence réelle”.

Ainsi, les obligations pouvant être imposées se réfèrent :

- aux prix excessifs ou d'éviction ;
- à la non-discrimination entre les clients (si abusive) ;
- à la prescription du couplage d'offres.

Par ailleurs, la directive “service universel” prévoit des dispositions spécifiques en ce qui concerne l'ensemble minimal de liaisons louées. L'article 18 prévoit ainsi que si l'ARN, après analyse, constate que le *“marché de la fourniture de l'ensemble minimal de lignes louées ou d'une partie de celui-ci”* n'est pas en situation de concurrence réelle, elle désigne le ou les opérateur(s) puissants(s) *“sur tout son territoire ou une partie de celui-ci”*. Les obligations s'imposant à cet opérateur sont déjà fixées à l'annexe VII de la directive. Il s'agit de la non-discrimination, de l'orientation des tarifs vers les coûts et de la transparence.

Enfin, en ce qui concerne l'obligation de sélection du transporteur, l'article 19 de la directive “service universel” prévoit que *“les ARN exigent des entreprises notifiées comme étant puissantes sur le marché du point de vue de la fourniture de raccordements au réseau téléphonique public fixe et de l'utilisation de ce réseau en position déterminée, de permettre à leurs abonnés d'accéder aux services de tout fournisseur interconnecté de services téléphoniques accessibles au public :*

- *à chaque appel en composant un code de sélection d'opérateur*
- *au moyen d'une présélection et d'un système lui permettant d'écarter à chaque appel tout choix de présélection en composant un code de sélection d'opérateur”.*

Cet article prévoit également :

- qu'en ce qui concerne les autres réseaux, cette obligation pourrait éventuellement être imposée à des opérateurs puissants dans le cadre des analyses des marchés ;
- que la tarification liée à la fourniture des services de présélection et de sélection du transporteur doit être “fonction du coût” et que la redevance à payer le cas échéant par le consommateur doit être non dissuasive.

C. 2003, année de lancement des analyses de marchés

L'année 2003 a vu le lancement concret par l'ART du processus d'analyse des marchés, à la suite de la publication par la Commission européenne de sa recommandation.

En mars 2003, à la suite d'une réunion devant une centaine de personnes, l'ART a lancé un premier appel à commentaires sur la déclinaison au niveau

national de cette recommandation, c'est-à-dire sur des premiers éléments de délimitation au niveau national des marchés listés par la recommandation. Plus d'une quinzaine de contributions argumentées ont été adressées en réponse à cette consultation, qui ont fait l'objet d'une synthèse rendue publique le 9 mai 2003.

En outre, conformément à ce que prévoient les lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché, il appartenait à l'ART de recueillir les informations nécessaires à la conduite des analyses. Pour ce faire, l'ART a engagé auprès des acteurs du secteur des enquêtes approfondies, d'une double nature : il s'agissait d'une part de recueillir les informations de nature quantitative sur l'activité des opérateurs sur une période de temps appropriée, d'autre part, par le biais de questionnaires qualitatifs, de permettre aux acteurs de s'exprimer sur un certain nombre de sujets touchant à la situation de concurrence des marchés.

Les informations recueillies au cours du deuxième semestre 2003 constituent une source essentielle, en plus de la connaissance propre de l'ART sur les marchés, pour mener à bien les analyses des marchés tout au long du processus prévu. Le processus, en 2004 se déroule dans les conditions suivantes : l'ART conduit, conformément au dispositif communautaire rappelé précédemment, des consultations publiques par marché, couvrant la définition des marchés, l'identification des opérateurs puissants et également la définition des obligations spécifiques associées. Ces trois volets forment en effet un ensemble cohérent et il apparaît nécessaire de les aborder concomitamment, à l'instar de ce qui est fait par certains régulateurs à l'étranger, qui ont déjà lancé leurs propres consultations.

À l'issue de chacune de ces consultations publiques, qui vont s'échelonner sur l'année, l'ART saisira pour avis le Conseil de la concurrence, lequel sera conduit en principe à se prononcer sur la définition des marchés et la désignation d'opérateurs puissants. La connaissance par le Conseil des obligations spécifiques envisagées pour ces opérateurs constituera bien sûr un éclairage pour lui.

Enfin, les projets de décisions correspondants seront, après prise en compte des observations émises par le Conseil de la concurrence, notifiées à la Commission et aux autres régulateurs dans les conditions précisées par l'article 7 de la directive «cadre».

Il convient de préciser que ce processus d'analyse des marchés est conduit en parallèle du processus de transposition des directives ; c'est d'ailleurs la logique dictée par la directive «cadre» elle-même, qui prévoit que les ARN engagent l'exercice dès l'adoption de la recommandation.

Toutefois, la notification des projets de décisions et *a fortiori* l'adoption des décisions correspondantes ne pourra intervenir qu'après la transposition

des directives ; l'ART pourra donc le cas échéant être conduite à adapter ses projets de décisions en fonction des dispositions qui découleront du processus de transposition.

L'ART s'efforce ainsi de ne pas retarder la mise en place effective du nouveau cadre communautaire, tout en s'inscrivant en conformité avec les dispositions nationales de transposition de celui-ci.

III. LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES EN EUROPE

A. Les délais de transposition

La transposition des dispositions majeures des directives européennes dites «*paquet télécom*» dans les législations nationales aurait dû avoir lieu le 24 juillet 2003. Au 6 octobre 2003, sept pays avaient inclus dans leur législation nationale la directive «cadre» ainsi que les directives «autorisation», «accès» et «service universel». Pour différentes raisons, notamment des calendriers parlementaires chargés, plusieurs Etats membres n'ont pu transposer ce nouveau cadre réglementaire dans les délais prévus. En conséquence, la Commission a lancé le 8 octobre 2003 des procédures d'infraction contre huit Etats retardataires, à savoir l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal.

« Les Etats membres, réunis au sein du Conseil et soutenus par le Parlement européen, se sont fixés l'échéance du 24 juillet 2003 pour la transposition des dispositions majeures du nouveau cadre réglementaire. Ce calendrier était donc choisi par les Etats membres eux-mêmes, et certains d'entre eux ont montré que c'était un calendrier réaliste. Quant à ceux qui n'ont pas adopté de mesures de transposition, les sources d'inquiétude résident notamment dans la lenteur du processus législatif ou le fait que le dépôt des projets s'est fait avec du retard et que le processus législatif n'ait donc pas encore abouti ».

Interview de M. Fabio Colasanti, DG de la société de l'Information, Lettre de l'Autorité de février 2004.

La Commission a ouvert, le 1^{er} avril 2004, une deuxième phase de la procédure d'infraction contre huit Etats membres (Allemagne, Belgique, Finlande, France, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal) pour défaut de notification de mesures transposant en droit national la directive «vie privée et communications électroniques».

Etat de la transposition du nouveau cadre réglementaire communautaire sur les communications électroniques

La situation au 10 mars 2004

Belgique	Le processus de transposition est en cours. L'art. 13 (sur les communications non sollicitées) de la directive «vie privée et communications électroniques» a déjà été transposé.
Danemark	Toutes les directives sont transposées.
Allemagne	Le processus de transposition est en cours, l'adoption est prévue pour mai 2004 (y compris la directive «vie privée et communications électroniques»).
Espagne	Toutes les directives sont transposées, sauf la directive «vie privée et communications électroniques» (en cours).
France	Le processus de transposition est en cours. L'adoption de la directive «service universel» est intervenu le 31 décembre 2003. La transposition des autres directives du « <i>paquet télécom</i> » devant intervenir en mai 2004.
Irlande	Toutes les directives sont transposées.
Italie	Toutes les directives sont transposées.
Luxembourg	Le processus de transposition est en cours.
Pays-Bas	Le processus de transposition est en cours, l'adoption est prévue en avril.
Autriche	Toutes les directives sont transposées.
Portugal	Toutes les directives sont transposées, sauf la directive «vie privée et communications électroniques» en cours, devant le Parlement.
Finlande	Toutes les directives sont transposées, sauf la directive «vie privée et communications électroniques» (en cours).
Suède	Toutes les directives sont transposées, sauf la directive «vie privée et communications électroniques» (en cours).
Royaume-Uni	Toutes les directives sont transposées.
Grèce	Le processus de transposition est en cours.
Chypre	Le processus de transposition est en cours, l'adoption est prévue en avril
République Tchèque	Le processus de transposition est en cours, l'adoption est prévue en avril. La directive «vie privée et communications électroniques» devrait être adoptée en mai.
Estonie	Le processus de transposition est en cours, l'adoption est prévue pour la fin de l'été.
Hongrie	Toutes les directives sont transposées.
Lettonie	Le processus de transposition est en cours.
Pologne	Le processus de transposition est en cours.
Malte	Le processus de transposition est en cours.
Slovaquie	Le processus de transposition est en cours.
Slovénie	Le processus de transposition est en cours.

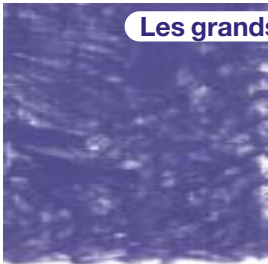
B. Les notifications de décisions

Selon l'article 7 de la directive « cadre », les projets de décisions des ARN découlant des analyses de marché, doivent être mis à la disposition de la Commission européenne et des ARN des autres Etats membres. Au 16 avril 2004, cinq pays (Autriche, Finlande, Irlande, Royaume-Uni et Pays-Bas) avaient déjà notifié certaines décisions arrêtées dans le cadre de l'analyse des marchés.

Le suivi des notifications (arrêté au 16/04/2004)						
	Les différents marchés	Autriche	Finlande	Irlande	Royaume-Uni	Pays-Bas
Services de détail de la téléphonie fixe	Marché 1 : Accès au réseau téléphonique public pour les résidentiels		21/11/03		28/11/03	
	Marché 2 : Accès au réseau téléphonique pour les non-résidentiels		21/11/03		28/11/03	
	Marché 3 : Services téléphoniques locaux et/ou nationaux accessibles au public pour les résidentiels		21/11/03		28/11/03	
	Marché 4 : Services téléphoniques internationaux accessibles au public pour les résidentiels		Veto de la Commission sur le projet le 20/02/04		28/11/03	
	Marché 5 : Services téléphoniques locaux et/ou nationaux accessibles au public pour les non-résidentiels		21/11/03		28/11/03	
	Marché 6 : Services téléphoniques internationaux accessibles au public pour les non-résidentiels		Veto de la Commission sur le projet le 20/02/04		28/11/03	
Liaisons louées	Marché 7 : Ensemble minimal de liaisons louées				18/12/03	
Interconnexion	Marché 8 : Départ d'appel sur le réseau téléphonique public		21/11/03		28/11/03	
	Marché 9 : Termination d'appel sur divers réseaux téléphoniques publics individuels		21/11/03		28/11/03	
	Marché 10 : Services de transit sur le réseau téléphonique public fixe				28/11/03	
Dégrouper	Marché 11 : Marché de la fourniture en gros d'accès dégroupé (y compris l'accès partagé) aux boucles et sous-boucles métalliques pour la fourniture de services à large bande et de services vocaux		21/11/03	16/04/04		
Accès large bande DSL	Marché 12 : Marché de la fourniture en gros d'accès à large bande				28/11/03	
Liaisons louées	Marché 13 : Fourniture en gros de segments terminaux de liaisons louées				18/12/03	
	Marché 14 : Fourniture en gros de segments terminaux de lignes louées sur le circuit interrurbain				18/12/03	
Accès et départ d'appels mobiles	Marché 15 : Accès et départ d'appel sur les réseaux téléphoniques publics mobiles				03/10/03	
Termination d'appels mobiles	Marché 16 : Termination d'appel vocal sur les réseaux mobiles individuels		21/11/03			
Roaming international	Marché 17 : Marché national de la fourniture en gros d'itinérance internationale sur les réseaux publics de la téléphonie mobile					
Service de radiodiffusion	Marché 18 : Services de radiodiffusion, destinés à livrer un contenu radiodiffusé aux utilisateurs finaux	22/01/04		03/02/04	14/11/03	
Autres marchés					oui*	
Notification art. 5 directive "accès"					Accord d'interconnexion entre Tele2 (MVNO) et Telekom Austria	Décret interopérabilité notifié le 05/11/03

* Marché de gros des services de terminaison d'appel Internet bas débit illimité / marché de gros des services internationaux aux points de terminaison de réseau / marché de gros de l'accès et de la collecte haut débit.

Légende : Date de notification
Date d'adoption

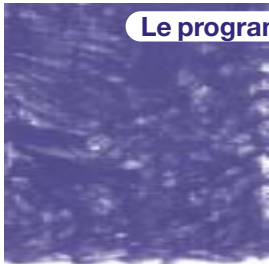


Les grands chantiers du régulateur

CHAPITRE 2

Le programme de l'ART

I. CONSOLIDER LA CONCURRENCE	83
A. La téléphonie fixe	83
B. Le haut débit	87
II. FAVORISER L'ENTRÉE DE TOUS DANS LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION	94
III. LA TÉLÉPHONIE MOBILE : UMTS ET NOUVEAUX USAGES	96
A. Services multimédia mobiles et UMTS	96
B. Facteurs-clés de succès	98
C. 2004, l'année du lancement de l'UMTS	101
IV. NUMÉROTATION ET BOUCLE LOCALE RADIO	102
A. Évolution du plan de numérotation	102
B. La boucle locale radio et le Wimax	102
V. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	103
A. Le contexte institutionnel	104
B. Le rôle dévolu à l'ART par le nouveau dispositif	107
C. Perspectives pour 2004	110



Le programme de l'ART

I. CONSOLIDER LA CONCURRENCE

Le secteur des télécommunications est aujourd'hui totalement ouvert à la concurrence. Cette ouverture, effective depuis le 1^{er} janvier 1998, recouvre une réalité contrastée. L'analyse des différents marchés qui le compose, au cœur du dispositif de la nouvelle réglementation découlant des directives européennes, a justement pour objet de mesurer le degré de compétition entre les différents acteurs sur chacun de ces segments.

A. La téléphonie fixe

Sans préjuger des résultats des analyses en cours de réalisation, force est de constater que dans la téléphonie fixe, les structures de marché ne sont pas suffisamment concurrentielles et que les compétiteurs de l'opérateur historique restent fragiles. Au 31 décembre 2003, 7,5 millions de clients avaient recours à un opérateur autre que l'opérateur historique pour acheminer leurs communications locales et/ou longue distance, via la sélection appel par appel ou via la présélection. Les opérateurs alternatifs avaient ainsi conquis 38,2% du marché des appels longue distance et 24,2% du local. En valeur cependant, une fois amputées des reversements dus au titre de l'interconnexion, leurs parts de marché sont très nettement moindres.

Cette relative faiblesse des nouveaux entrants justifie qu'une régulation *ex-ante* s'applique à France Télécom pour qu'un espace économique suffisant permette à ses concurrents d'exercer leurs activités dans des conditions satisfaisantes. Cette régulation sectorielle devra s'effacer à mesure que le marché deviendra plus concurrentiel.

Pour pouvoir consolider leurs positions dans la téléphonie fixe, les opérateurs alternatifs doivent pouvoir intervenir sur d'autres segments de marchés qu'ils n'ont encore peu ou pas pénétrés.

1. La revente de l'abonnement

On peut constater que France Télécom conserve une position prééminente sur le marché de l'accès au service téléphonique, c'est-à-dire sur toutes les prestations techniques d'accès facturées via l'abonnement téléphonique (services non concernés par la sélection du transporteur, comme l'acheminement des services spéciaux, le renvoi d'appel, l'identification de l'appelant, etc.). Cette situation a pour effet d'empêcher le développement d'offres tarifaires ou de services innovants, associant communications et abonnement, y compris par France Télécom qui ne peut proposer des offres couplées.

L'ancien cadre juridique ne permettait pas d'imposer à France Télécom la revente en gros de l'abonnement à ses compétiteurs. C'est la raison pour laquelle l'ART a eu l'occasion de souhaiter publiquement qu'un compromis intervienne entre les parties dans le cadre d'une négociation commerciale dans l'attente de la mise en œuvre du nouveau cadre législatif et réglementaire découlant des directives. Parallèlement, un groupe de réflexion réunissant les acteurs concernés a été chargé d'examiner les évolutions possibles et les modalités techniques et opérationnelles de mise en œuvre de la revente de l'abonnement, l'ART étant attachée à ce qu'une offre de gros de l'abonnement ne réduise pas les incitations économiques à l'investissement dans des infrastructures d'accès alternatives (soit en propre, soit via le dégroupage total) à celles de l'opérateur historique.

Le nouveau dispositif juridique prévoit, aux termes de l'article 12 de la directive « accès », que les ARN peuvent imposer aux opérateurs puissants *« d'offrir des services particuliers en gros en vue de la revente à des tiers »*. Cette disposition devrait permettre d'imposer et de contrôler la fourniture d'une offre de revente de l'abonnement, différente de l'accord commercial déjà signé par l'opérateur historique et un opérateur alternatif qui n'était qu'une simple consolidation de facture.

Il conviendra bien entendu de démontrer, lors de l'analyse des marchés, le caractère nécessaire et proportionné de cette obligation de revente de l'abonnement

Il conviendra bien entendu de démontrer, lors de l'analyse des marchés, le caractère nécessaire et proportionné de cette obligation de revente de l'abonnement, après avoir constaté le caractère insuffisant des conditions actuelles d'exercice de la concurrence sur le marché de l'accès dans la téléphonie fixe et l'insuffisance des obligations déjà mises en œuvre pour remédier à ces difficultés.

2. Les services innovants

La justification de la mise en place d'un nouveau cadre juridique au niveau européen est de prendre en compte l'évolution de la concurrence sur les différents marchés mais aussi les derniers développements technologiques qui ont modifié les périmètres des secteurs des télécommunica-

tions, de l'informatique et des média. Ce phénomène de convergence conduit d'ailleurs à ne plus parler de télécommunications mais de communications électroniques.

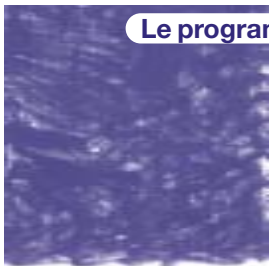
Dans ce domaine, que ce soit dans les services ou dans les réseaux, la convergence et l'innovation sont des phénomènes bien réels. L'actualité en a fourni fin 2003 des exemples très concrets avec l'apparition de services de TV sur ADSL, combinant audiovisuel et télécommunications ou de voix sur IP qui utilisent un protocole à l'origine développé pour les réseaux informatiques pour transmettre une communication vocale sur les réseaux de transport de données des opérateurs de télécommunication.

C'est parce que la convergence est aujourd'hui une réalité et qu'elle est source de services innovants favorisant la concurrence que la régulation se devait de la prendre en compte, tout en respectant le principe de neutralité technologique. Elle doit aussi intégrer les mutations technologiques pour assurer un développement harmonieux du secteur, sans bouleversements ou tout au moins sans soubresauts excessifs.

La TV sur ADSL est incontestablement un service innovant qui correspond à la notion de marché émergent défini dans les directives. Ces marchés émergents sont explicitement exclus de la liste des marchés pertinents. Il paraît donc peu probable à court terme, compte tenu du caractère émergent de ce marché, que la TV sur ADSL puisse être intégrée dans la liste des marchés pertinents et à ce titre fasse l'objet d'une régulation *ex-ante*. Ces services bénéficient donc d'une totale liberté tarifaire *a priori*.

Et ce, quand bien même on y trouverait des entreprises puissantes, au sens du droit de la concurrence, grâce à leur avantage de précurseurs. C'est la prime accordée aux opérateurs ou fournisseurs de services qui investissent pour faire décoller un marché. La Commission explique d'ailleurs que «*les marchés émergents dans lesquels, de facto, l'entreprise qui domine le marché risque d'avoir une part de marché considérable, ne doivent pas pour autant être soumis à une réglementation ex-ante inadaptée. En effet, l'imposition prématurée d'une réglementation ex-ante peut altérer les facteurs de concurrence en germe sur un marché nouveau et émergent*». Ultérieurement, seule l'analyse des marchés pourra permettre de dire si et quand il deviendra justifié d'intervenir sur ces marchés, c'est-à-dire de les faire passer de la catégorie de marchés émergents à la catégorie de marchés pertinents.

De même, aujourd'hui, grâce au haut débit, la voix sur IP est une technologie exploitable pour fournir un service de téléphonie sur Internet de qualité satisfaisante. Là aussi, il s'agit d'un marché émergent et non pertinent, donc exclu d'une régulation *ex-ante*. Si la téléphonie sur IP se développe de façon importante, l'analyse des marchés pertinents de la téléphonie



fixe traditionnelle en sera influencée et la régulation appliquée à ce marché sera allégée. C'est la logique des directives qui seront mises en oeuvre au plan européen et l'ART ne sera pas en retard de ce point de vue.

Si les services innovants sur les marchés émergents sont exclus d'une régulation *ex-ante*, cela ne veut pas dire que le régulateur ne doit pas s'y intéresser et qu'une régulation *ex-post* ne soit pas nécessaire. En effet, la mission des ARN est de veiller au respect des règles de la concurrence. Elles doivent ainsi vérifier d'une part que ces nouveaux services n'interfèrent pas trop avec les marchés collatéraux ou adjacents et, d'autre part, qu'aucun obstacle n'entrave leur développement.

La TV sur ADSL est acheminée sur la paire de cuivre de la boucle locale reliant l'abonné. Celle-ci est exploitée directement par l'opérateur historique ou, dans le cadre du dégroupage, par un nouvel entrant. Cette infrastructure filaire est utilisée pour fournir une connexion à Internet haut débit, des services de téléphonie vocale et d'autres services dont la diffusion de programmes vidéo (télévision, vidéo à la demande) ou des services de visioconférence, etc. Le lancement par l'opérateur historique, donc par l'opérateur vraisemblablement dominant sur le marché de l'accès, d'un service d'accès télévisuel permettant d'offrir au client final un contenu potentiellement très attractif, crée un lien entre la diffusion de contenus audiovisuels et le marché du haut débit, et plus précisément avec les deux marchés de gros pertinents que sont celui de la fourniture en gros d'accès dégroupés et celui de la fourniture en gros d'accès haut débit. Ce lien résulte de l'incompatibilité technique qu'il y a pour un abonné d'être simultanément client de l'opérateur historique pour l'accès télévisuel et d'un opérateur dégroupé pour l'accès à Internet haut débit.

Pour ces raisons, il convient de veiller à ce que les opérateurs alternatifs puissent, pour autant qu'ils souhaitent effectuer les investissements nécessaires, fournir sur les lignes dégroupées, en sus du service Internet à haut débit, un service attractif de diffusion de contenus audiovisuels. Sinon l'opérateur historique pourrait, par effet de levier, renforcer sa position sur le marché de l'ADSL et de l'accès à Internet haut débit en évinçant ses concurrents. L'ART doit donc s'assurer que la répliquabilité technique d'une telle offre de services audiovisuels est possible de la part des concurrents de l'opérateur historique.

Symétriquement, pour que les nouveaux services de téléphonie personnelle basés sur IP se développent, il faut que les opérateurs de voix sur IP puissent s'interconnecter avec les réseaux téléphoniques classiques dans des conditions techniques et économiques satisfaisantes. Là aussi l'ART doit donc veiller à ce qu'il n'y ait pas d'obstacle à ce qu'un nouvel entrant puisse lancer un tel service, en rétribuant les prestations de terminaison d'appel ou de départ d'appel fournies par les opérateurs de réseaux

Si les services innovants sur les marchés émergents sont exclus d'une régulation *ex-ante*, cela ne veut pas dire que le régulateur ne doit pas s'y intéresser et qu'une régulation *ex-post* ne soit pas nécessaire.

traditionnels à leur juste prix. De même, l'attribution de ressources en numéros de téléphone pour permettre à leurs abonnés d'être joignables à partir de réseaux téléphoniques commutés traditionnels, doit leur être consentie de manière non discriminatoire.

B. Le haut débit

L'année 2003 a été particulièrement riche en ce qui concerne Internet et en particulier le haut débit avec, notamment, l'apparition d'offres de détail à des tarifs attractifs pour le grand public, ainsi que des offres innovantes, notamment de diffusion audiovisuelle sur la paire de cuivre téléphonique (TV sur ADSL), de téléphonie sur IP.

Les offres de détail haut débit se sont multipliées et diversifiées, par ADSL, câble, RLAN (WiFi), satellite, ou par le réseau de distribution électrique (CPL ou courants porteurs en ligne). La tendance générale a été à une montée en débit des offres, jusqu'à plusieurs Mégabits par seconde et l'apparition d'offres d'entrée de gamme à des niveaux tarifaires proches de ceux de l'accès Internet bas débit.

En amont de ces offres commerciales, le secteur a connu plusieurs avancées réglementaires importantes : nouvelle offre de référence relative au dégroupage, homologation d'une baisse des tarifs de gros de France Télécom, débat parlementaire visant à autoriser les collectivités locales à devenir opérateurs de télécommunication.

Cette succession d'événements marquants se situe dans un contexte de croissance forte du marché et d'investissement des opérateurs. Le nombre d'abonnés au haut débit a connu une croissance de 100% pour la deuxième année consécutive, atteignant près de 3,2 millions d'abonnés ADSL au 31 décembre 2003. Les projections des opérateurs laissent penser qu'une telle croissance du marché, bien que légèrement inférieure, est de nouveau envisageable pour l'année 2004.

1. Le marché de détail haut débit en France

1.1. Le haut débit, une définition non stabilisée

Le terme haut débit n'a pas de définition stabilisée, ni du point de vue réglementaire, ni du point de vue commercial mais varie en fonction des usages des internautes. En pratique, toutes les offres de connexion à Internet dépassant 128 kbit/s sont aujourd'hui considérées comme des offres haut débit. A moyen terme, si définition il doit y avoir, celle-ci sera très probablement dictée par les usages.

Par exemple, quelques mégabits par seconde (Mbit/s) sont nécessaires pour regarder un flux vidéo de qualité satisfaisante en temps réel ; quelques dizaines de kbit/s suffisent pour écouter de la musique en ligne (les radios

sur Internet notamment). Pour la consultation de pages web ou le courrier électronique, le haut débit améliore le confort, mais, dans ce cas, son principal attrait est sans doute tarifaire. En effet, les prix du haut débit dépendent rarement de la durée de connexion contrairement à ceux du bas débit utilisant le réseau téléphonique commuté classique. Les offres haut débit commercialisées sont généralement forfaitaires, indépendantes de la durée de connexion. Néanmoins des offres haut débit limitées en durée ou au volume de données échangées, ainsi que des offres « au compteur », sont récemment apparues afin de satisfaire une clientèle plus large, moins consommatrice mais appréciant le confort apporté par le haut débit. On trouve ainsi des forfaits limités à 20 heures de connexion par mois ou bien d'autres à 5 Go de téléchargement et des offres facturées à la minute. Ces offres disponibles à des tarifs comparables à ceux du bas débit contribuent à accélérer la migration des abonnés bas débit vers le haut débit, lorsque ce dernier est disponible bien entendu.

Le bas débit, quant à lui, connaît une stagnation voire une régression depuis mars 2003. Selon les chiffres publiés par l'AFA (Association des fournisseurs d'accès et de services Internet), le nombre d'abonnés payants (ou actifs à 40 jours) bas débit a atteint un pic à 7,49 millions en mars 2003 avant de décroître. Ce chiffre atteignait 7,21 millions en septembre 2003. Le bas débit reste toutefois le principal moyen d'accéder à Internet sur tout le territoire, pour les utilisateurs non éligibles à l'ADSL en raison de leur éloignement du répartiteur ou de leur situation dans des zones non couvertes par l'ADSL.

1.2. Un marché en croissance rapide

La demande pour des services haut débit a explosé en 2003, la croissance du nombre d'abonnés à Internet haut débit ayant atteint plus de 120% à plus de 3,5 millions d'internautes contre 1,6 million un an plus tôt. L'ADSL s'est taillé la part du lion avec plus de 3 millions de clients à cette échéance, la croissance du nombre d'abonnés via le câble étant trois fois moindre à environ 40%. Cet engouement du public pour le haut débit s'explique d'une part par une très nette baisse des tarifs d'accès (baisse de plus de 30% pour une connexion à 512 kbit/s par exemple) suite à une « guerre des prix » que se livrent les différents fournisseurs d'accès à Internet sur ce marché du haut débit et par un enrichissement des offres (montée en débit pour des tarifs équivalents) et l'apparition des formules « triple play », associant accès à Internet, TV sur ADSL et voix sur ADSL. Le nombre élevé de FAI sur le haut débit en France, comparativement aux pays voisins, peut laisser entrevoir une consolidation à terme du secteur.

1.3. Une domination importante des technologies DSL

Deux marchés du haut débit coexistent : le marché professionnel et le marché résidentiel. Pour chacun d'eux, les attentes des clients, notamment en termes de qualité de service, ainsi que leur disposition à payer pour celle-ci, sont très différentes.

Le marché professionnel est très segmenté. En excluant les très hauts débits fournis sur fibres optiques, il génère un chiffre d'affaires estimé à 0,5 milliard d'euros. Le marché du haut débit résidentiel réalise quant à lui un chiffre d'affaires de l'ordre de 1,5 milliard d'euros, dont plus de 85% pour la technologie ADSL et environ 10% pour le câble.

Les technologies ADSL dominent le marché du haut débit résidentiel en France, même si le câble a été le premier média à offrir le haut débit. Dans certains pays, à l'inverse, comme les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la Belgique, et plus généralement la plupart des pays du nord de l'Europe, les câblo-opérateurs ont conservé jusqu'à aujourd'hui une part de marché importante, supérieure ou au moins comparable à celle de l'ADSL.

La situation du câble en France est comparativement décevante, et résulte de la conjonction de plusieurs facteurs défavorables, notamment d'ordre réglementaire. Cette faiblesse relative du câble est dommageable pour le développement de la société de l'information. Il est frappant de constater que les pays où les taux de pénétration d'Internet et du haut débit sont les plus élevés, comme le Danemark, la Belgique ou les Etats-Unis, sont ceux où la concurrence entre câble et ADSL est la plus forte.

Il faut toutefois rappeler que le haut débit par câble couvre en France 6,5 millions de foyers sur 650 communes ce qui représente un total, estimé par l'AFORM (Association française des opérateurs de réseaux multiservices), de 15,5 millions d'utilisateurs potentiels. Parmi ces 6,5 millions de foyers connectables, 393 000 environ avaient souscrit fin décembre 2003 à une offre d'accès à Internet haut débit par câble, soit 11 % des abonnés haut débit.

1.4. L'arrivée des technologies alternatives sans fil

Le vecteur du haut débit aujourd'hui ne repose pas uniquement sur le réseau fixe, paire de cuivre avec l'xDSL ou fil électrique avec les CPL (courants porteurs en ligne). En effet, le haut débit mobile, avec la 3G (troisième génération de mobiles) vient d'être lancé en France alors que les offres intermédiaires (2,5G) connaissent un succès grandissant auprès du grand public : WAP, MMS, iMode... Le WiFi se développe également avec la création de nombreux hot spots (points d'accès à Internet sans fil).

Des standards en cours de développement, notamment le Wimax, vont permettre d'étendre la couverture et d'augmenter les débits. Les satellites

multimédia de nouvelle génération bi-directionnels intégrant une voie de retour permettent également d'offrir des services d'accès avec des débits importants en voie descendante et présentent l'avantage d'offrir une couverture totale du territoire. Enfin, Il est tout à fait possible d'associer plusieurs technologies sans fil entre elles par exemple le WiFi et le satellite. Cela peut présenter un intérêt en zone rurale.

1.5. La convergence pourrait devenir une réalité

Les usages résidentiels du haut débit sont multiples et ont très largement évolué avec la multiplication des connexions illimitées et haut débit. L'étude réalisée au premier semestre 2003 par le CREDOC à la demande du CGTI et de l'ART a mis en lumière un certain nombre de nouveaux usages, en particulier chez les plus jeunes. Ainsi, le téléchargement de musique sur Internet, de petits clips vidéo ou encore la participation à des jeux en réseau apparaissent comme des motivations importantes pour les internautes. Corrélativement, de nombreux fournisseurs d'accès haut débit proposent à leurs clients un « portail haut débit » qui permet de les orienter vers les contenus attrayants et licites. Des sites proposent des téléchargements de bandes annonce de films ou de morceaux de musique, parfois contre rémunération.

La fin de l'année 2003 aura surtout vu la naissance en France d'offres d'une autre nature et aux possibilités très riches : les offres « triple play ». Combinant à la fois l'accès à Internet haut débit, la téléphonie illimitée ou très peu coûteuse (voix sur IP) et l'accès à des contenus audiovisuels (télévision et vidéo à la demande), ces offres suscitent beaucoup d'intérêt chez les opérateurs. La convergence des télécommunications et de l'audiovisuel, tant annoncée durant la période qu'il est convenu d'appeler « la bulle Internet », voit enfin le jour. Cette convergence apporte une véritable interactivité à la télévision, notamment grâce à la voie de retour que permet l'ADSL et de nouveaux services apparaissent avec la vidéo à la demande.

Si ces offres d'un nouveau genre ont vu le jour, c'est essentiellement dû à l'effet stimulant de la concurrence sur les acteurs du secteur. L'apparition des offres de téléphonie sur IP et de diffusion de programmes audiovisuels sur ADSL appellera ainsi toute la vigilance de l'ART et plus généralement des autorités de concurrence. En effet, seule la mise en place de conditions de concurrence équitables entre les acteurs permet un développement durable du marché, une diversification technique et tarifaire des offres, et une baisse significative des prix de détail.

2. La régulation des marchés du haut débit

2.1. Structure du marché de gros

Afin que la concurrence sur le haut débit se développe en France, les fournisseurs d'accès à Internet (FAI) et opérateurs alternatifs doivent nécessairement utiliser le réseau de l'opérateur historique, infrastructure d'accès, non duplicable à un coût raisonnable par un opérateur nouvel entrant. Dès lors, le travail de l'ART a consisté, depuis maintenant quatre ans, à définir les offres d'accès ou d'interconnexion à son réseau que France Télécom devait fournir à ses concurrents.

En décembre 1999, l'ART a demandé que France Télécom soumette à homologation les tarifs de ses offres de détail et celles de gros, dites option 5, à destination des fournisseurs d'accès à Internet.

En juin 2000, le Conseil de la concurrence a enjoint à France Télécom de fournir aux opérateurs alternatifs une offre de revente en gros, dite option 3, leur permettant de construire leurs propres offres de gros à destination des FAI de type option 5 ou de proposer des offres de détail.

En décembre de la même année, un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale a imposé à tous les opérateurs historiques la publication d'une offre de référence de dégroupage, dite option 1. Celle-ci permet l'accès des opérateurs alternatifs à la paire de cuivre nue, qu'ils équipent avec leurs propres matériels ADSL, afin de concurrencer sur le marché de gros les options 3 et 5 de l'opérateur historique et permet aux FAI de commercialiser des offres de détail concurrentielles de celles de Wanadoo, filiale de France Télécom.

Fin 2000, le dispositif réglementaire était donc quasiment complet, et comportait les trois modes de régulation du haut débit, toujours en vigueur aujourd'hui.

Le dégroupage au 1^{er} janvier 2004

- 300 000 lignes dégroupées contre 10 000 un an plus tôt.
- soit 10% du parc de lignes ADSL contre 0,5% un an plus tôt.

2.2. L'action de l'ART en matière de dégroupage

La publication à la mi-2002 par France Télécom, suite à plusieurs mises en demeure de l'ART, d'une nouvelle offre de référence a permis le démarrage effectif du dégroupage. L'année 2003 a donc été essentiellement marquée par le fort développement du nombre de ligne dégroupées sur les zones couvertes par les opérateurs alternatifs. Le nombre de lignes dégroupées est passé de moins de 10 000 au 1^{er} janvier 2003, soit 0,5% du parc de lignes ADSL à un peu moins de 300 000 au 1^{er} janvier 2004, soit près de 10% du parc de lignes ADSL.

Le dégroupage a permis aux opérateurs alternatifs de proposer des offres très innovantes, tant du point de vue tarifaire que du point de vue technique. Des offres à plusieurs Mbit/s sont apparues, ainsi que des forfaits ADSL à moins de 20 €, c'est-à-dire à des tarifs divisés par deux en un an.

L'action de l'ART a stimulé la montée en charge du dégroupage, par l'animation des groupes techniques réunissant France Télécom et les opérateurs alternatifs. La qualité du dialogue entre France Télécom et les opérateurs alternatifs a permis cette montée en charge extrêmement rapide en un an.

Néanmoins, un certain nombre de difficultés n'ont pas encore trouvé de réponses satisfaisantes : équipements autorisés en salle de dégroupage, nécessité de faire signer un mandat papier aux clients, qualité de service des processus de livraison de paires dégroupées par France Télécom et surtout de qualité de service des processus de réparation des paires de cuivre défectueuses ou mal livrées.

France Télécom a publié fin 2003 une nouvelle offre de référence censée répondre à une partie de ces préoccupations, notamment en matière de qualité de service. A fin mars 2004, l'absence de signature de nouvelles conventions laisse penser que cette nouvelle offre n'a pas répondu aux préoccupations des opérateurs alternatifs.

2.3. L'action de l'ART en matière d'option 3 et 5

En 2003, la problématique principale a été de gérer les baisses des tarifs de gros des options 3 et 5 demandées par France Télécom selon des modalités et un calendrier compatibles à la fois avec la poursuite du déploiement du dégroupage et la redistribution équitable des gains de productivité réalisés par France Télécom à ses clients de gros et de détail.

Cette baisse des options 3 et 5, intervenue en décembre 2003, a été réalisée dans un contexte de tension inhabituelle des acteurs du marché. Les opérateurs alternatifs souhaitent bénéficier le plus longtemps possible d'un espace économique permettant de rentabiliser leurs investissements dans le dégroupage, alors que France Télécom souhaitait pouvoir répliquer à la concurrence des opérateurs utilisant le dégroupage.

France Télécom a proposé de différencier ses tarifs de gros en fonction de ses coûts de production. Ainsi, les accès ADSL sur les gros répartiteurs, de plus de 20.000 lignes, qui permettent une meilleure mutualisation, sont 20% moins chers que sur les petits.

Cette différenciation des tarifs de France Télécom présente deux avantages. D'une part, le reflet des coûts de production dans les tarifs permet à France Télécom de concurrencer équitablement les opérateurs dégroupés dans leurs zones de déploiement. D'autre part, le maintien d'un tarif de gros plus élevé sur les petits centraux incite France Télécom à poursuivre son déploiement géographique de l'ADSL et les opérateurs alternatifs à poursuivre leur déploiement en dégroupage.

Cette différenciation n'est cependant pas sans risque à moyen terme car elle pourrait inciter certains acteurs à différencier leurs tarifs de détail, ce que l'ART ne souhaite pas. Par ailleurs, un déplacement trop rapide de la frontière entre gros et petits répartiteurs pourrait inciter les opérateurs alternatifs à ralentir leur déploiement en dégroupage. L'ART sera donc amenée en 2004 à clarifier les modalités de définition de cette frontière et les règles de son déplacement éventuel.

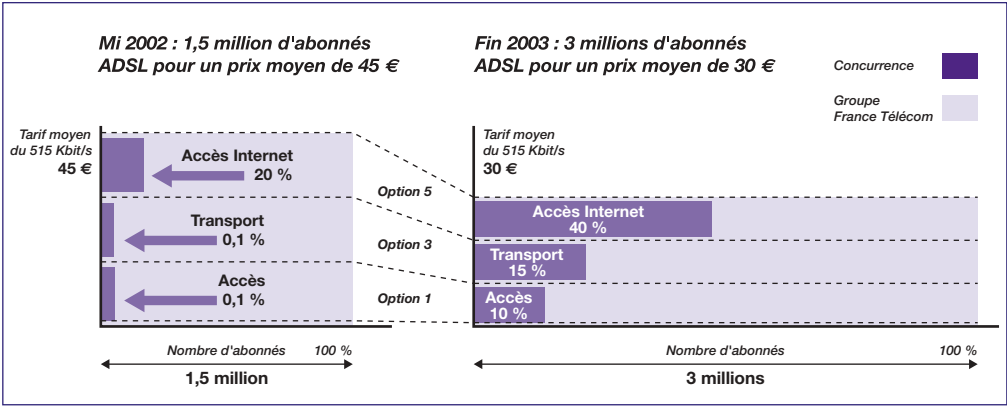
2.4. Le développement d'offres multiservices haut débit

France Télécom a lancé avec TPS une offre de diffusion audiovisuelle sur la paire de cuivre, dénommée "Ma Ligne TV". Cette offre a donné lieu a deux saisines du Conseil de la concurrence, par Free Télécom et LD Com. Après avis de l'ART, le Conseil a enjoint à France Télécom d'autoriser les opérateurs à installer dans les sites de dégroupage les équipements leur permettant de répliquer l'offre de France Télécom.

Le développement souhaitable d'offres multiservices innovantes sur les accès haut débit risque de modifier de façon profonde le marché du haut débit. Il posera des problèmes complexes en matière de régulation, notamment les effets de levier potentiels liés à l'accès aux contenus.

2.5. La situation concurrentielle

2003 a marqué l'émergence de la concurrence dans l'ADSL en général et le dégroupage en particulier. Les concurrents de Wanadoo, le FAI du groupe France Télécom, ont doublé leur part de marché en un an en détenant 40% du marché de détail du haut débit. De leur côté, les opérateurs dégroupés ont conquis en un an entre 9 et 10 % du marché de l'accès haut débit, avec un peu moins de 300 000 lignes dégroupées fin 2003. Sur le marché intermédiaire du transport, les opérateurs concurrents de France Télécom ont pris 15% du marché. La part de marché en valeur des compétiteurs de l'opérateur historique et de sa filiale FAI est nettement



moindre, amputé des versements dus au titre de l'achat de l'option 5, de l'interconnexion et des tarifs du dégroupage.

3. Les facteurs de succès en 2004

Les facteurs de succès pour le marché du haut débit en 2004 font écho aux difficultés actuelles. Il s'agira notamment :

- d'améliorer la qualité de service du dégroupage, et notamment du dégroupage total, afin qu'elle corresponde à celles des offres de gros ou de détail que France Télécom propose aux clients résidentiels et surtout professionnels ;
- d'accompagner les collectivités qui le souhaitent, afin de les aider d'une part à articuler leur intervention avec celle du secteur privé, dans une logique de maximisation des effets de levier et d'autre part à diminuer le risque juridique de l'intervention publique dans un secteur ouvert à la concurrence ;
- de réussir la mise en œuvre du nouveau cadre réglementaire qui devra permettre de disposer d'offres de gros de France Télécom et des mécanismes de leur régulation proportionnés aux enjeux et aux attentes du secteur et des consommateurs finaux.

L'année 2004 devrait voir se développer la concurrence sur le haut débit DSL, y compris sur le marché professionnel. Du point de vue géographique, l'objectif d'une couverture potentielle de plus de la moitié des ménages et entreprises en dégroupage semble raisonnable.

Si ces conditions sont réunies, l'année 2004 devrait voir s'accroître la concurrence sur le haut débit DSL, y compris sur le marché professionnel. Du point de vue géographique, l'objectif d'une couverture potentielle de plus de la moitié des ménages et entreprises en dégroupage semble raisonnable. Du point de vue des services, les offres multiservices avec accès Internet, voix sur IP et diffusion audiovisuelle pourraient se développer rapidement mais provoqueront probablement des débats réglementaires et concurrentiels complexes.

II. FAVORISER L'ENTRÉE DE TOUS DANS LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION

L'essor de l'usage des mobiles, le développement rapide de l'Internet haut débit, l'action des collectivités locales en faveur de ces nouvelles technologies montrent bien que la France est entrée de plain-pied dans la société de l'information.

L'ART s'efforce de faciliter l'accès du plus grand nombre aux technologies de l'information en levant les principaux obstacles à leur développement. Que ce soit dans le fixe ou le mobile, dans le domaine de la voix ou de la donnée, l'action de l'ART a toujours été guidée par le souci de faciliter la pénétration et la diversification des services en favorisant la concurrence.

Les technologies se multiplient et les comportements des utilisateurs changent ou vont changer. Selon une récente étude sur la diffusion des technologies de l'information, réalisée pour le compte de l'ART et du CGTI

par le Credoc, 90% des jeunes entre 18 et 21 ans sont équipés d'un mobile et près de 70% des 14-15 ans, soit un taux supérieur au taux de pénétration moyen. Sept jeunes sur dix, de 12-17 ans, disposent d'un ordinateur à la maison et deux sur cinq surfent sur Internet depuis leur domicile. Les services multimédia sont plébiscités, que ce soit les radio sur Internet et maintenant la télévision sur Internet, le téléchargement de sonneries ou de logos sur les mobiles, l'envoi de SMS, de MMS associant texte et image, etc.

Aujourd'hui, la France a comblé son retard par rapport à ses principaux voisins européens dans le mobile et se retrouve dans le peloton de tête en matière de haut débit.

Selon les chiffres de l'observatoire des mobiles de l'ART pour le premier trimestre 2004, le taux de pénétration s'est élevé à 69,6% au 31 mars 2004 avec 41,9 millions de clients actifs à un service mobile. Le parc de clients multimédia, c'est-à-dire ceux qui ont utilisé au cours du dernier mois au moins une fois les services multimédia de type Wap, i-mode, MMS et mël (en dehors des SMS) s'est élevé à 6,7 millions, soit 16,7% du parc total de clients. Le succès du SMS ne s'est pas démenti sur la période pour représenter une moyenne de plus de vingt messages envoyés par mois par client. Cette appétence des utilisateurs pour ces nouveaux services, notamment des jeunes, est un bon présage pour le lancement des services de troisième génération.

L'instauration d'une baisse pluri-annuelle (price-cap) pour les appels fixe vers mobile, la mise en œuvre de la portabilité, l'implication de l'ART dans la convention pour l'amélioration de la couverture mobile, l'engagement en faveur de l'accessibilité aux services mobiles pour les handicapés sont autant d'actions du régulateur pour élargir et fluidifier le marché du mobile.

Dans le haut débit, la spectaculaire croissance observée en 2003 (un doublement du nombre de clients à plus de 3 millions), devrait se poursuivre cette année, plaçant la France parmi les pays européens les plus dynamiques dans ce domaine. Si dans un premier temps, le développement du marché du haut débit ADSL s'est essentiellement porté dans les zones denses, les décisions de l'ART prises fin 2003 ont pour but d'étendre aux zones rurales les bénéfices du haut débit. Les mesures prises pour libéraliser l'utilisation de la bande de fréquences des 2,4 GHz pour le WiFi et le nouveau régime d'autorisation vont également dans ce sens.

Le développement de l'usage de ces technologies de l'information est particulièrement important pour l'économie française compte tenu de son niveau de développement. Elles sont un facteur essentiel de productivité et de croissance. Plusieurs études soulignent le lien important entre l'utilisation des TIC et la capacité d'une entreprise à s'ajuster à

l'évolution de la demande et à innover. Ainsi, l'OCDE souligne que les technologies de l'information et de la communication ont une influence significative sur la croissance de la productivité du travail et donc sur le potentiel de croissance à moyen terme de notre économie.

L'ART continuera donc pour sa part à œuvrer pour que l'usage de ces nouvelles technologies se développe au profit de tous et ne reste pas circonscrit aux zones urbanisées. C'est la raison pour laquelle l'ART ne peut que se féliciter des nouvelles dispositions permettant aux collectivités territoriales, dans leur souci d'aménagement du territoire, de devenir opérateur de réseaux ou de services de communications électroniques.

III. LA TÉLÉPHONIE MOBILE : UMTS ET NOUVEAUX USAGES

Le développement des services de communication multimédia mobiles représente un enjeu important pour les télécommunications en France et en Europe, pour lequel l'année 2004 devrait marquer une étape importante avec le lancement de l'UMTS.

A. Services multimédia mobiles et UMTS

1. L'UMTS : une réalité en Europe et dans le monde

Les premiers chiffres collectés dans les différents pays la 3G a été lancée laissent déjà présager du succès que pourrait rencontrer des services basés sur la technologie UMTS. On peut noter une accélération du nombre de lancements commerciaux de services UMTS dans le monde : après celui en 2001-2002 de l'opérateur NTT DoCoMo au Japon, huit lancements commerciaux ont eu lieu en 2003 dont la majorité par l'opérateur Hutchison, nouvel entrant 3G ne disposant pas d'infrastructures GSM. En 2004, plus d'une trentaine de lancements sont prévus, dont ceux des opérateurs français Orange France et SFR.

L'année 2004 devrait donc être l'année du véritable démarrage de l'UMTS. Le caractère harmonisé de la norme facilitera naturellement un usage international des services mobiles, en Europe, mais aussi sur les réseaux de tous les opérateurs dans le monde qui choisissent l'UMTS.

2. Services 3G : un apport important pour le consommateur

L'UMTS devrait permettre d'introduire de nouveaux services et d'améliorer les services multimédia mobiles déjà disponibles sur la norme GSM/GPRS. Certains opérateurs estiment qu'en 2005-2006 le quart de leur chiffre d'affaires devrait provenir de revenus issus des données/contenus multimédia (contre 12% actuellement, provenant principalement des SMS-messages courts). Même avec une croissance importante du trafic, le SMS

ne pourra pas être le seul vecteur de l'augmentation des revenus issus des données/contenus multimédia. Aujourd'hui, le SMS représente 80% des revenus données des opérateurs, les autres usages multimédia, services de personnalisation (téléchargement de sonneries, etc), de communications interpersonnelles, (jeux, services d'information) les 20% restants.

Les services déjà existants sur le réseau GSM, tels que des services vocaux (téléphonie) ou de transfert de données (navigation et messagerie), continueront à être offerts par l'UMTS. Dans le cœur des agglomérations souvent saturé, l'introduction de l'UMTS permettra un désengorgement du trafic et une amélioration de la qualité pour ces services.

Grâce aux débits atteignables par la norme UMTS, des services multimédia utilisant des séquences vidéo seront offerts, parmi lesquels la visio-phonie (téléphonie couplée à la possibilité de voir son interlocuteur) et le video-streaming (possibilité de visionner en continu sur son téléphone des séquences vidéo), applications notamment destinées au grand public. L'évolution des usages vidéo va ainsi permettre notamment l'enregistrement de séquences courtes par les abonnés qui seront transmises par des MMS vidéo (*Multimedia Messaging Service vidéo*), la réception en différé ou en temps réel de séquences vidéo par exemple liées à un thème sportif ou d'actualité, et de la vidéotéléphonie.

Différentes qualités d'image et de son sont autorisées selon le niveau de compression, qui va de 15 kbit/s pour un service MMS vidéo sur un réseau GPRS (débit 40 kbit/s) à 64 kbit/s pour un service de vidéotéléphonie sur un réseau UMTS, voire des débits plus élevés pour du vidéo streaming.

Grâce aux techniques de compression (MPEG4 en particulier) la transmission d'une séquence vidéo en temps réel nécessite un débit variant entre 30 kbit/s et 70 kbit/s selon la taille de l'image, le taux de rafraîchissement des images et la structure de l'image (complexité des structures, des mouvements, etc.).

La compression d'images améliore donc les usages de « téléchargement puis lecture vidéo » (qui seront probablement le type d'usage vidéo le plus utilisé dans un premier temps, pour des séquences concernant le football ou l'actualité) en réduisant le temps de téléchargement. Ces séquences pourront, à terme, être visionnées en temps réel lorsque les débits requis seront disponibles en France, c'est-à-dire probablement en 2005.

Par ailleurs, des services ayant pour cible les entreprises verront le jour. La mise en service d'un « bureau nomade » permettra aux clients professionnels de bénéficier n'importe où, n'importe quand, du même environnement de partage et de transmission de l'information que celui qui leur est accessible depuis leur lieu de travail. Le GSM, en couplant la mobilité à la possibilité de communiquer, avait dans les années 1990 permis aux entre-

prises de réaliser de réels gains de productivité : de façon analogue, les nouveaux services 3G induiront, au bénéfice des clients professionnels, des gains d'efficacité significatifs.

La gamme des terminaux mobiles compatibles avec la norme UMTS devrait être large (allant des téléphones mobiles aux ordinateurs portables dotés d'une carte PCMCIA, en passant par des assistants personnels communicants). Cependant, les premiers terminaux mis sur le marché ne permettront pas, à court terme, de bénéficier pleinement de tous les apports de la 3G car les fournisseurs ont dû faire des choix, et arbitrer entre fonctionnalités et autonomie.

3. Les services GPRS : un levier pour le succès de l'UMTS

Les services multimédia mobiles déjà lancés en GSM/GPRS depuis quelques mois ouvrent la voie aux services de troisième génération. L'appropriation, notamment par des jeunes utilisateurs, des services multimédia mobiles aujourd'hui disponibles sur les réseaux GSM/GPRS, ainsi que le développement de l'usage des services évolués autorisés par l'Internet haut débit laissent augurer un grand succès pour des services multimédia encore plus riches grâce à la vidéo.

L'usage de services 2,5G des bouquets multimédia offerts semble aujourd'hui s'accélérer. Les nouveaux terminaux multimédia, compatibles avec ces services, présentant des fonctionnalités nouvelles, tels que des écrans couleur, l'intégration d'un appareil photo et la possibilité d'envoyer des MMS (Multimédia Message Services) sont à présent disponibles et commercialisés. La demande pour de tels terminaux prend de l'ampleur tandis que les contenus et services offerts se diversifient. A cet égard, en France, peuvent être cités les offres *Orange World*, *Vodafone Live*, ou *i-Mode*, ainsi que les kiosques multi-opérateurs comme *Gallery* ou *SMS+*.

Au delà des frontières nationales, des bouquets de services analogues à ceux des opérateurs français sont également proposés. Ils sont souvent définis puis lancés au niveau européen, en étant toutefois adaptés dans chaque pays. Ces bouquets de services comportent donc une véritable dimension paneuropéenne. A titre d'exemple, au 1^{er} novembre 2003, l'offre *Orange World* était lancée dans six pays européens, *Vodafone Live* dans 10 pays, *i-Mode* dans 6 pays.

B. Facteurs-clés de succès

Dans sa communication « *connecter l'Europe à haut débit : développement récent dans le secteur des communications électroniques* », du 4 février 2004, la Commission Européenne a mis en avant plusieurs défis à relever pour assurer le succès des services haut débit, notamment mobiles avec l'UMTS.

Dans ce contexte, l'ART a identifié quelques facteurs clés : nécessité d'investissements technologiques et commerciaux ; diversité et richesse de l'offre de services ; renforcement de la coopération entre opérateurs et industriels pour assurer une large interopérabilité entre services et équipements, ce qui favorisera le développement d'effets de club. L'ART sera attentive à toute action du secteur en faveur de ces facteurs clés.

1. Des investissements technologiques et commerciaux

Pour que l'UMTS se développe, les opérateurs doivent consentir des investissements importants en vue d'assurer le déploiement de leurs réseaux et d'équiper en terminaux leurs futurs clients. Le déploiement est partiellement facilité par la possibilité de réutilisation de sites GSM qui, en outre, permet de contribuer au respect de l'environnement.

Le déploiement d'un réseau UMTS compatible en France avec une ouverture commerciale nécessite l'installation de plus de 2 500 stations de base. Par ailleurs, en raison des bandes de fréquences utilisées au démarrage, l'UMTS nécessite, pour permettre la couverture d'une zone donnée, un nombre plus élevé de sites que celui requis par le GSM.

Outre les investissements de réseau, les opérateurs devront consentir un effort commercial important au démarrage, qui accompagnera vraisemblablement les nouveaux abonnements compte tenu des prix des premiers terminaux. Il est en effet important, pour que le décollage de l'UMTS soit rapide et pour assurer le succès de certains services interpersonnels comme la visiophonie, qu'un nombre suffisant de terminaux soit sur le marché, entre les mains des abonnés. Au-delà de la volonté d'élargir le marché des terminaux, les opérateurs devront former les clients aux nouveaux services offerts et aux nouveaux usages possibles.

2. Diversité et richesse de l'offre de services

L'amélioration des performances technologiques permise par la norme UMTS entraînera une large diversité de contenus et de services. Si la richesse de l'offre de services repose partiellement sur des caractéristiques intrinsèques à la norme, elle peut être renforcée par les opérateurs. A cet égard, il est crucial que les réseaux, notamment les plates-formes de services, soient ouverts à tout fournisseur de service. L'ART encourage ainsi les opérateurs à signer des partenariats en vue d'offrir des services variés comme ceux basés sur la géolocalisation ou ceux permettant des micro-paiements. Il convient de proposer aujourd'hui une palette large de services car il est difficile de prédire ceux qui auront du succès.

3. Amélioration de l'interopérabilité

L'interopérabilité est un enjeu technique important que les opérateurs et les industriels, fabriquant aussi bien les équipements de réseau que les terminaux, doivent relever conjointement. L'objectif de l'interopérabilité est de permettre à des personnes de communiquer entre elles, quels que soient les terminaux dont elles disposent, et quels que soient les réseaux auxquels elles accèdent. De nombreux tests d'interopérabilité doivent donc être réalisés entre infrastructures de réseau, entre infrastructures et terminaux, et entre terminaux. Pour être menés à bien, ils requièrent une coopération technique étroite entre opérateurs et industriels.

Certes, il est naturel qu'en vue d'un lancement commercial rapide, ces tests soient réalisés en premier lieu entre les équipements choisis par l'opérateur. Dès l'ouverture commerciale, ces tests devront être progressivement et rapidement étendus à un ensemble plus large d'infrastructures de réseau et de terminaux.

La phase d'optimisation des réseaux et de déploiement devra être conduite de manière conjointe par les opérateurs et les équipementiers. L'optimisation des réseaux est particulièrement importante pour vérifier, lors de l'augmentation du trafic, le bon déroulement de la montée en charge des cellules, ou encore l'obtention, dans des conditions normales de trafic, d'un niveau de qualité de service satisfaisant.

Le succès des services UMTS pourra être accéléré de manière significative par d'éventuels effets de club. Ces effets de club sont étroitement liés à la notion d'interopérabilité. En effet, plus le nombre de terminaux et de services interopérables sera élevé, plus les personnes pouvant communiquer via des services interpersonnels seront nombreuses.

Les effets de club les plus naturels auront lieu entre abonnés d'un même opérateur au sein d'un même pays. Ils peuvent être élargis de deux façons. Leur extension peut d'abord être envisagée au sein d'un même pays entre clients d'opérateurs différents. En France, il est ainsi essentiel que les services 3G, notamment ceux axés sur la vidéo, soient disponibles pour tous et interopérables. Cette extension des effets de club peut également revêtir une dimension internationale, si les opérateurs proposent, dans le cadre de leurs accords d'interconnexion et d'itinérance internationale, des services interopérables. Outre l'élargissement du club ainsi créé, les abonnés, en particulier lorsqu'ils sont à l'étranger, pourront bénéficier pleinement de ces services.

C. 2004, l'année du lancement de l'UMTS

A l'occasion de la procédure relative à la vérification des obligations de déploiement qu'elle a conduite depuis août 2003 concernant Orange France et SFR, l'ART a constaté que les circonstances technico-économiques telles que la maîtrise de la technologie, le contexte financier et les difficultés opérationnelles rencontrées lors du déploiement n'ont pas permis à la société Orange France et à la Société française du radiotéléphone (SFR) de se conformer aux obligations de déploiement initialement prévues dans les cahiers des charges de leurs autorisations UMTS. Au regard des éléments recueillis auprès des acteurs du secteur et compte tenu de l'indisponibilité des équipements de réseaux et de terminaux UMTS, l'ART a été amenée à réviser les obligations de déploiement de ces deux opérateurs, notamment en décalant l'obligation de lancement commercial au 31 décembre 2004 et la première échéance de couverture au 31 décembre 2005. A cette date, ces opérateurs devront couvrir au minimum 58% de la population métropolitaine. Par ailleurs, l'ART a considéré que l'objectif de couverture à moyen terme du plus grand nombre d'utilisateurs par les services 3G devait être maintenu.

L'ART affirme ainsi sa confiance dans le décollage prochain de l'UMTS en France et en Europe. Comme dans la plupart des pays européens, son lancement en France est programmé pour le premier semestre 2004. Le régulateur suivra avec attention le développement de ces nouveaux services porteurs d'enjeux pour les télécommunications en France.

Par ailleurs, les relations entre les acteurs de la chaîne de valeur des services mobiles sont appelées à évoluer, notamment entre les éditeurs de contenus et services (qui sont parfois des créateurs de contenus et d'applications, mais qui réalisent également de l'agrégation de contenus et d'applications), et les détenteurs de portails que sont les opérateurs de réseaux mobiles. Ces derniers, par la maîtrise de l'environnement réseau, partagent ainsi la valeur ajoutée créée par les services mobiles avec les éditeurs de contenus. Les contenus vidéo seront vraisemblablement commercialisés dans les réseaux mobiles à travers des portails ou via la solution de MMS vidéo surtaxés.

L'essor à grande échelle de diffusion de contenus reste étroitement associé à la disponibilité de solutions de gestion des droits numériques (DRM). La garantie d'une utilisation licite des contenus contribuera au succès de la 3G. Le régulateur devra donc veiller à ce que l'accès aux différents services soit le plus transparent possible.

IV. NUMÉROTATION ET BOUCLE LOCALE RADIO

A. Evolution du plan de numérotation

L'ART prévoit d'engager des travaux importants au cours de l'année 2004 sur l'évolution du plan de numérotation et de ses règles de gestion.

Plusieurs raisons rendent en effet aujourd'hui nécessaire l'engagement d'une réflexion relative aux évolutions à apporter au plan national de numérotation et à ses règles de gestion :

- l'évolution réglementaire : les nouvelles directives européennes en cours de transposition en droit français impliquent des transformations importantes dans les règles de gestion des numéros. A titre d'exemple le nouveau code rassemble en une seule catégorie (« opérateurs ») des acteurs que l'ancien code distinguait et qui n'avaient pas tous accès aux mêmes ressources en numérotation (« opérateurs de réseaux ouverts au public », « fournisseur du service téléphonique au public » et « fournisseur de services de télécommunications autres que le service téléphonique »). Cette évolution rend nécessaire un réexamen des règles de gestion et des critères d'éligibilité à l'attribution de ressources en fonction de l'activité.
- l'évolution du marché : le développement du marché change les enjeux liés à l'attribution de certaines ressources en numéros. A titre d'exemple, l'attribution des chiffres « E » comme préfixe de sélection du transporteur a représenté un enjeu majeur pour le développement de la concurrence à partir de 1998. La mise en place ultérieure de la présélection, aujourd'hui opérationnelle, a fait disparaître l'importance de cet enjeu, de telle sorte que d'autres utilisations pourraient aujourd'hui être envisagées concernant les préfixes restitués.
- l'évolution technologique : l'innovation dans les services fait aujourd'hui apparaître de nouveaux besoins et est susceptible de rendre nécessaire des évolutions de certaines parties du plan de numérotation. A titre d'exemple le développement de la voix sur IP pose la question des modalités de sa prise en compte dans le plan national de numérotation.

L'ART associera très largement les acteurs à cette réflexion. Son ouverture à l'international est en outre un élément essentiel de la démarche engagée par l'Autorité.

B. La boucle locale radio et le Wimax

Le début de l'année 2004 semble marquer un important regain d'intérêt du secteur pour le développement de réseaux de boucle locale radio dans la bande 3,5 GHz.

Cette situation contraste avec celle qui prévalait en 2002 et en 2003, où, mis à part un opérateur déjà titulaire d'une autorisation de boucle locale radio, aucun acteur n'avait exprimé d'intérêt pour l'attribution des fréquences rendues à l'ART, et où des fréquences non utilisées dans la bande 3,5 GHz étaient encore restituées par leur titulaire à l'automne 2003 sur le territoire métropolitain. Cet intérêt trouve notamment son origine dans l'émergence de nouvelles technologies, telles que le Wimax. Des projets d'ampleur régionale, mais également des projets très localisés, sont à l'étude.

Le développement de ces nouvelles technologies est susceptible de présenter des enjeux importants en termes de concurrence, d'innovation et d'aménagement du territoire.

Dans ce contexte en évolution rapide, l'ART lancera au cours de l'année 2004 une réflexion avec les acteurs pour apprécier la nature et l'ampleur de ces nouveaux projets, évaluer les besoins au regard des fréquences disponibles, et définir les conditions objectives, transparentes et non discriminatoires d'attribution de nouvelles autorisations.

V. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le débat portant sur la couverture du territoire en services de télécommunications à haut débit s'est poursuivi en 2003. L'indéniable dynamisme du développement des offres met encore plus en lumière que par le passé l'inégalité territoriale de leur disponibilité. La pertinence de la question de l'intervention des pouvoirs publics, nationaux et locaux, ne s'est d'ailleurs pas démentie et 2003 a été l'année de la consolidation des initiatives locales et du débat parlementaire portant sur le cadre d'intervention des collectivités territoriales.

Le territoire national présente des particularités qui rendent coûteux les mesures et les programmes visant à compléter la couverture, dans les zones pour lesquelles le marché ne trouve pas de rentabilité suffisante. France Télécom annonçait en juillet 2003 un taux de couverture de la population en services hauts débits de 77% (technologie ADSL). Au début de 2004, ce taux est passé à 80%, l'objectif annoncé de l'opérateur historique étant de 95% à la fin de 2005. Compte tenu de la répartition démographique française, à un taux de couverture de 90% en termes de population correspond un taux de couverture géographique beaucoup plus faible.

Compte tenu de la répartition démographique française, à un taux de couverture de 90% en termes de population correspond un taux de couverture géographique beaucoup plus faible.

Du point de vue du développement de la concurrence, seules les cinquante premières villes du pays sont raccordées par une offre longue distance diversifiée, c'est-à-dire qui ne dépend pas exclusivement de l'opérateur historique.

L'année 2003 a donc été d'une part une période d'intense activité en matière d'élaboration d'un nouveau cadre favorable à l'intervention des pouvoirs locaux et d'autre part, l'occasion pour les collectivités territoriales les plus avancées dans leurs projets de consolider leurs stratégies.

A. Le contexte institutionnel

Le gouvernement a annoncé lors du CIADT (Comité interministériel d'aménagement du territoire) du 13 décembre 2002, un plan d'action destiné à s'appliquer en 2003. Ce plan concerne les compétences des collectivités et le soutien financier aux projets, déjà fortement structuré depuis le CIADT de Limoges en 2001. Le gouvernement a d'ailleurs mené plusieurs CIADT en 2003 dont les mesures permettent de conserver aux dossiers concernant les technologies de l'information toute leur place.

1. Les nouvelles compétences des collectivités

A la lumière des difficultés opérationnelles rencontrées par les projets lancés sur le fondement de l'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales, le gouvernement a pris l'initiative, début 2002, de modifier le cadre juridique de l'intervention des collectivités publiques en la matière.

Le projet de loi pour la confiance dans l'économie numérique, adopté par le parlement le 13 mai 2004, prévoit ainsi l'abrogation de l'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et l'adoption d'un nouvel article L. 1425-1 portant sur les «réseaux et services locaux de télécommunications». Ce nouvel article est appelé à s'insérer sous le titre II du livre IV de la première Partie du CGCT, intitulé «Dispositions propres à certains services publics locaux».

Le projet d'article L. 1425-1 du CGCT prévoit d'étendre le champ d'action des collectivités en faveur des télécommunications.

Ainsi, concrètement, les collectivités territoriales pourront décider d'établir un réseau de télécommunication, d'exercer des activités «d'opérateur d'opérateurs», en mettant à la disposition des opérateurs la capacité nécessaire à l'exercice de leur activité, ou de fournir des services de télécommunications au public.

Sur ce dernier type d'activité, la fourniture au public de services de télécommunications est subordonnée à la constatation d'une insuffisance d'initiatives privées. Celle-ci est constatée par un appel d'offres déclaré infructueux.

Au regard de cet article, les collectivités territoriales n'auront désormais plus à distinguer entre infrastructures passives et actives de télécommunications. Elles pourront prendre en charge l'établissement et l'exploitation de l'ensemble de ces infrastructures.

Cette circonstance est de nature à permettre aux collectivités territoriales d'offrir aux opérateurs désireux de s'implanter sur leur territoire, l'ensemble des installations techniques nécessaires à l'exercice de leur activité et d'attirer des opérateurs dans des zones aujourd'hui économiquement peu attractives. En outre, elle a pour objectif de simplifier l'analyse technique à laquelle elles devaient se livrer pour distinguer les équipements actifs et passifs.

Par ailleurs, ce nouvel article reconnaît implicitement que l'établissement et l'exploitation d'un réseau de télécommunications par une collectivité territoriale constitue un service public local.

Ce nouveau dispositif va conforter les collectivités territoriales dans le choix de plusieurs montages juridiques, en fonction des caractéristiques et de l'attractivité économique de leur projet. Ainsi, les collectivités territoriales pourront décider d'avoir recours pour la construction des infrastructures de télécommunications et leur exploitation à diverses modalités juridiques (régie, marchés publics ou délégation de service public,...).

Ainsi, l'adoption de l'article L.1425-1 du CGCT va offrir un cadre d'intervention sécurisé aux collectivités territoriales, leur permettant en particulier de concilier plus facilement action publique et concurrence.

A plusieurs reprises, l'ART s'est exprimée sans ambiguïté pour rappeler sa position en faveur d'une intervention des collectivités territoriales dans le secteur des télécommunications.

Pour l'ART, ce nouveau dispositif a le mérite d'assurer la conciliation nécessaire entre des objectifs de politique publique qui ont chacun été consacrés par le législateur, à savoir l'adaptation de l'aménagement du territoire aux exigences de la société de l'information et le développement d'une véritable concurrence entre opérateurs dans le secteur des télécommunications, dans l'intérêt des consommateurs, tant publics que privés.

Ce dispositif attribue de nouvelles compétences à l'ART dans l'intervention des collectivités territoriales dans le secteur des télécommunications (voir ci-après).

Les collectivités territoriales pourront décider d'avoir recours, pour la construction des infrastructures de télécommunications et leur exploitation, à diverses modalités juridiques

2. Le soutien financier aux projets

Le déploiement du haut débit nécessite de nouveaux investissements souvent difficiles à réaliser par les opérateurs dans notre pays peu dense sans soutien public. Le cadre général du soutien de l'Etat aux financements des réseaux avait été mis en place lors des précédents CIADT. Le mandat public de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), réaffirmé par le CIADT de décembre 2003, s'est traduit par l'émergence de 130 projets significatifs. A cette occasion, le Gouvernement a demandé à

la CDC d'estimer, par région, ses crédits mobilisables ainsi que le potentiel d'investissements en fonds propres, cette estimation devant être prise en compte par les préfets de région dans le cadre de la révision des contrats de plan Etat-Régions, voire des Docup (Documents uniques de programmation).

Dans le contexte de fort développement des initiatives, et compte tenu des besoins en financement que représente ce mouvement, le Gouvernement a réaffirmé la nécessité d'une cohérence au niveau régional.

3. Les mesures diverses des CIADT de 2003

Le CIADT de décembre 2003, s'il portait essentiellement sur les compétences des collectivités et le soutien au financement, n'en oubliait pas pour autant une série de mesures auxquelles l'ART a proposé d'être associée lors de leur préparation, et dans leur suivi.

Outre la question de la couverture mobile (cf. quatrième partie, chapitre 2), le CIADT a décidé le lancement d'un appel à projets portant sur les technologies alternatives (accès). L'ART a proposé de participer à la rédaction du cahier des charges, afin d'apporter aux projets, en amont, les conditions réglementaires de leur développement. L'ART a souhaité également, par ce positionnement, être associée à la mise en place de projets expérimentaux portant sur des technologies d'accès innovantes, combinant le satellite, les courants porteurs en ligne, le WiFi, le Wimax ou la fibre optique chez l'abonné.

Le 26 mai 2003, un CIADT consacré à la revitalisation des bassins d'emploi a consacré l'importance de la desserte en haut débit en tant que facteur de réintroduction de l'activité économique, en choisissant les Vosges comme terrain de projet.

Le gouvernement a consacré un CIADT au développement rural le 3 septembre 2003, identifiant parmi six grands axes d'action celui de l'économie dématérialisée comme facteur de compétitivité. Pointant les TIC au service des territoires ruraux, le CIADT a fixé plusieurs objectifs sur quatre ans : la couverture mobile pour 99% de la population métropolitaine, la disponibilité d'une offre de connexion à l'Internet haut débit pour les 15 millions de Français qui en resteraient exclus sans l'intervention publique et le déploiement d'une offre à très haut débit dans les zones d'activité.

Ces objectifs se sont inscrits dans un contexte d'acquis, reconnus explicitement dans le texte du CIADT par le gouvernement : les effets bénéfiques de la concurrence, le dynamisme des initiatives des collectivités, les décisions déjà évoquées du CIADT de décembre 2002 ainsi que l'initiative communautaire en faveur de la mobilisation des fonds structurels (FEDER) dans le secteur des communications électroniques, ainsi que dans les lignes directrices publiées le 28 juillet 2003.

Encourageant les initiatives de mise en place de solutions alternatives pour desservir les territoires ruraux, le gouvernement a rappelé également l'importance des missions de conseils et d'expertise que sont susceptibles d'assurer des institutions au rang desquelles figure l'Autorité de régulation des télécommunications.

L'ART se place d'ailleurs résolument, depuis plusieurs années, aux côtés des pouvoirs publics pour apporter son soutien aux initiatives des collectivités territoriales. Le nouveau cadre de l'intervention des collectivités territoriales, consacré pour l'essentiel par l'article L.1425-1 du CGCT donne toutefois au régulateur un nouveau positionnement. A ce sujet, et dans le contexte plus large de la transposition des directives européennes portant sur le nouveau cadre de la réglementation des communications électroniques, l'ART s'est dotée des moyens nécessaires à l'exercice consenti d'expertise et pour assurer son intervention en cas de litiges susceptibles de surgir au plan local.

B. Le rôle dévolu à l'ART par le nouveau dispositif

1. L'article L.1425-1

L'ART est citée à deux reprises dans le corps du texte législatif. Tout d'abord, les collectivités territoriales qui se lanceront dans l'établissement ou l'exploitation des réseaux de télécommunications devront transmettre leur projet au régulateur. Il en est de même en cas de fourniture de services de télécommunications aux utilisateurs finals.

L'ART est saisie de tout différend relatif aux conditions techniques et tarifaires d'exercice de l'activité prévue par l'article L.1425-1.

Les collectivités territoriales seront soumises au code des postes et de télécommunications, si elles décident d'exploiter les ressources du nouvel article de loi ; il est donc naturel que leurs activités, ou celles de leurs délégataires, soient soumises à la vigilance de la régulation sectorielle. L'ART s'est dotée, au sein de l'entité chargée de la régulation des marchés hauts débits, d'une Unité collectivités territoriales forte d'une expertise institutionnelle et technique afin de faire face à ses obligations tant en terme de conseil, lorsque celui-ci est souhaité, que de compétence en matière d'analyse technico-économique dans le cadre des missions de régulation.

L'ART s'attachera à ce que les projets des collectivités s'inscrivent dans une logique respectueuse des principes fondamentaux de la régulation, en orientant leurs projets vers des réseaux mutualisables, mis à la disposition d'entreprises du secteur concurrentiel, dans des conditions, rappelées à maintes reprises par la doctrine communautaire, transparentes et non-discriminatoires.

L'ART s'attachera à ce que les projets des collectivités s'inscrivent dans une logique respectueuse des principes fondamentaux de la régulation

2. Un rôle de conseil et d'expertise

En 2003, l'ART est restée attentive aux besoins exprimés par les collectivités territoriales. Lors des débats parlementaires portant sur la refonte de l'article L. 1511-6, l'ART n'avait pas souhaité se voir confier l'obligation de donner un avis sur tous les projets que lui aurait transmis les collectivités. Un tel rôle aurait présenté une réelle incompatibilité avec sa compétence de règlement de différend.

L'ART demeure soucieuse du respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. En matière d'intervention pour réduire la fracture numérique, les collectivités disposent de plusieurs leviers, relevant du domaine de la commande publique, de la mise en place d'un service publics local et peut-être demain, en exploitant de nouvelles formes de partenariat public-privé.

Cependant, tous ces modes d'intervention ne sont pas équivalents du point de vue de l'efficacité. Le développement d'une offre diversifiée basée sur une concurrence effective, loyale et pérenne suppose une juste appréciation de l'existant, d'un éclairage portant sur les technologies et d'une connaissance du monde des opérateurs privés.

L'ART est, et restera, à l'écoute des attentes des territoires pour adapter de manière permanente le cadre de son action. En matière de gestion des ressources hertziennes, notamment, l'Autorité maintient un niveau de veille susceptible d'aider les territoires les plus mal desservis en réseaux filaires à bâtir leur stratégie.

En 2003, l'ART a pu éclairer plusieurs collectivités territoriales sur leurs projets. Les questions traitées sont toutefois appelées à se complexifier avec l'assouplissement du cadre d'intervention prévu par la loi. Pour exercer une mission de conseil efficace, l'ART a besoin de multiplier les séances de travail avec les collectivités de façon à mieux appréhender les éléments des projets et à affiner la typologie des informations qu'elle devra échanger avec les porteurs de projets.

3. Des actions de communication toujours nécessaires

Le champ d'action qui s'ouvre aux collectivités territoriales est à la fois prometteur et porteur de risques. L'intervention du secteur public dans un domaine concurrentiel est par essence susceptible d'atteinte à la concurrence. Avec l'adoption de l'article L. 1425-1, une nouvelle ère s'ouvre pour les collectivités et le régulateur. Dans une grande mesure, les acteurs en sont encore au stade des hypothèses et des paris. Il est donc crucial d'organiser les actions de partage d'expériences et ceci à toutes les étapes d'élaboration des projets.

En 2003, l'ART a participé à des réunions nationales voire locales qui ont été autant d'occasions d'échanger les connaissances et de dégager de « bonnes pratiques ». Les rencontres nationales de l'Université d'été de la communication à Hourtin, les Assises du Net à Nice ou les Journées d'Autrans sont autant d'événements qui ont permis au Collège de l'ART ou à ses agents d'exprimer les points de vue du régulateur et de prendre connaissance des réalisations de terrain.

4. Une fonction d'étude reconnue

L'ART a mené en 2003 plusieurs études juridiques ayant un rapport avec les collectivités territoriales. Ainsi, l'étude intitulée « L'installation des réseaux de télécommunications sur le domaine public et les propriétés privées » a permis de faire le point de manière détaillée sur les obligations réciproques qui pèsent sur les gestionnaires du domaine public et sur les utilisateurs de ce domaine.

L'Autorité a également publiée la synthèse de trois études menées par des cabinets d'avocats spécialisés portant sur le cadre juridique de l'intervention des collectivités territoriales en matière d'infrastructures de réseaux de télécommunications à haut débit. Ces contributions, rendues publiques, se sont montrées précieuses pour les porteurs de projets qui disposent ainsi de références doctrinales.

Comme en 2002, l'ART a contribué en 2003 à l'étude multi-clients « Observatoire régional des télécommunications (ORTEL) » permettant, grâce à la participation des opérateurs du marché, de dresser la cartographie des principaux réseaux de télécommunications et de mettre à la disposition du public un véritable atlas des technologies de l'information.

Dans un registre différent, le régulateur a lancé en 2003 une étude portant sur les stratégies des conseils régionaux en matière d'achats de services à haut débit dans le cadre de la collecte de trafic des établissements publics (hôpitaux, centres de recherche, etc) pour le réseau Renater reliant les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. L'objectif de l'ART était de bien comprendre les mécanismes de la commande publique à l'échelle régionale et de proposer des dispositions permettant de développer la concurrence sur ces marchés. A cette occasion, l'ART a proposé la création d'un groupe de travail constitué de six chargés de mission de Conseils Régionaux, lesquels ont contribué de manière fondamentale au bon déroulement de l'étude. Ce mode de fonctionnement en groupe de travail a tenu toutes ses promesses et pourra être développé en 2004.

C. Perspectives pour 2004

Les projets des collectivités territoriales ont acquis une nouvelle dimension avec l'adoption de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales. Les modèles économiques se sont améliorés au-delà de la seule location de réseaux passifs, telle qu'autorisée par l'ancien article L. 1511-6.

Pour l'ART, les offres que les délégataires proposeront aux opérateurs et utilisateurs des réseaux publics locaux dans le cadre de l'article L. 1425-1 sont l'un des éléments déterminants pour la réussite des projets. Il est souhaitable que ces offres soient diversifiées, depuis la location de fibre nue jusqu'à la revente d'abonnés pour les fournisseurs d'accès ou de services. Les discussions qui se sont engagées entre le régulateur, les départements et les collectivités les plus avancées dans leur projet, mettent en relief le plus souvent cette importante question de la diversité des offres du délégataire et du contrôle de la collectivité sur leurs niveaux tarifaires.

C'est en effet de l'efficacité du délégataire qu'il est ici question : les collectivités doivent donc se prémunir contre le risque inhérent d'une inefficacité du délégataire, notamment en mettant au point avec lui des clauses de rendez-vous régulières.

Conformément à ses principes d'action, et s'agissant d'un domaine nouveau pouvant donner lieu à de nombreuses prises de position et à la manifestation d'intérêts divergents, l'ART organisera en 2004 une consultation publique sur le cadre d'intervention des collectivités territoriales.

Cette consultation devrait permettre à l'Autorité de formuler des préconisations dans le but de minimiser d'éventuelles distorsions concurrentielles introduites par les mécanismes de l'intervention publique. Elle a également pour rôle de renforcer sa capacité d'expertise au service des collectivités qui en feront la demande. Pour l'ART, cette consultation est une contribution essentielle au vaste chantier de la couverture numérique du territoire, dans un contexte de mobilisation des énergies publiques et privées

