

*Rapport public d'activité*

2003

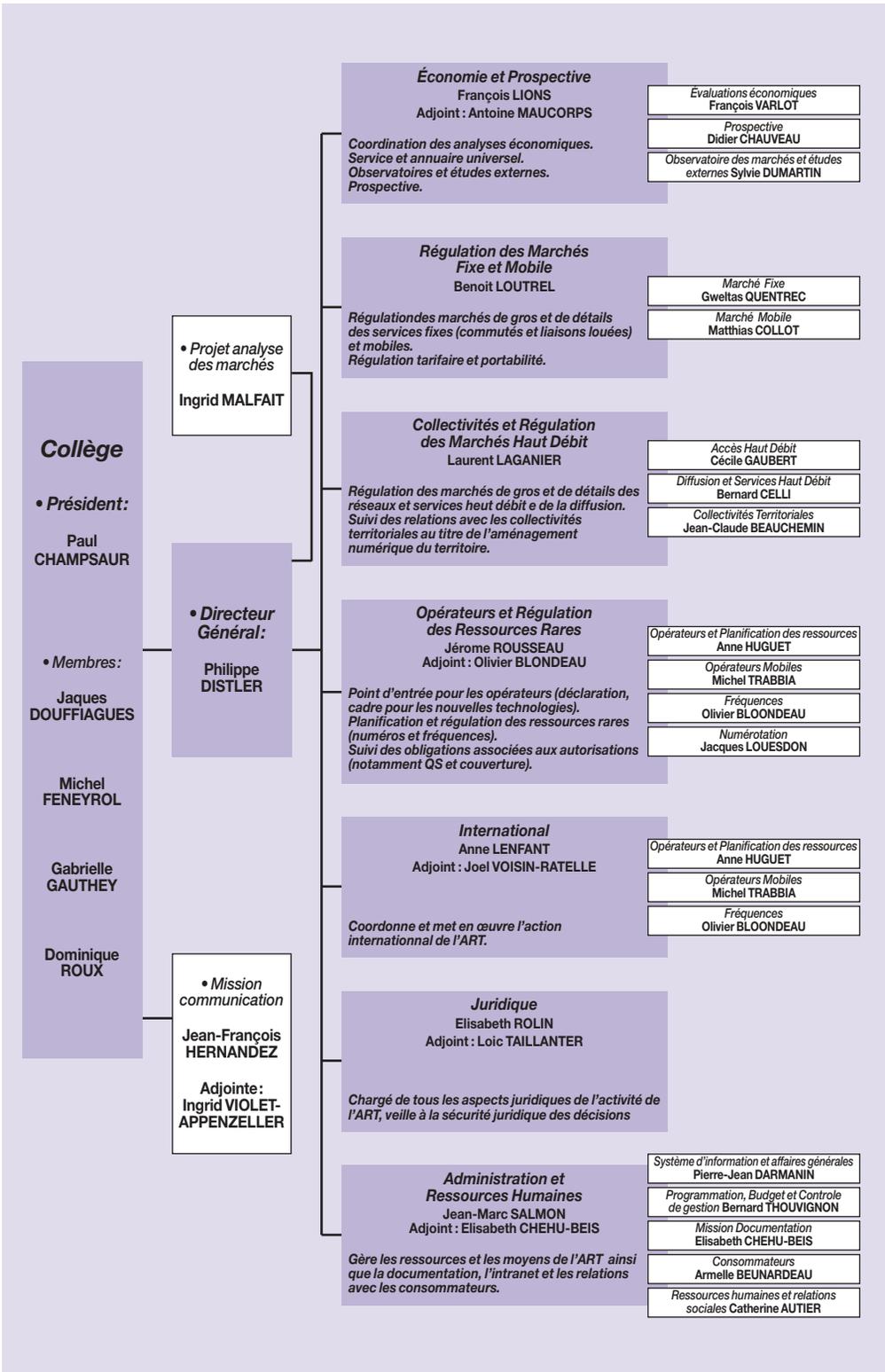


L'article L. 36-14 du code des postes et télécommunications, dans sa rédaction issue de la loi n° 96-659 de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996, dispose que :

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

C'est en application de ces dispositions que l'ART a établi ce rapport 2003 qui comprend cinq parties. La première dresse un état du marché des communications électroniques en 2003 en donnant les principaux indicateurs qui permettent d'appréhender l'évolution et les grandes tendances du marché depuis 1997. Une comparaison internationale situe le positionnement de la France par rapport aux autres pays de l'Union européenne. La deuxième partie est consacrée au nouveau cadre juridique avec un état du processus de transposition des directives dans les différents Etats membres. Cette partie est également consacrée aux grands chantiers de la régulation. Les attributions de l'ART font l'objet de la troisième partie qui explique les raisonnements et les méthodes qu'utilise le régulateur. La quatrième partie analyse l'activité de l'ART au cours de l'année 2003 et la cinquième recense les moyens de l'ART.







# Le Collège de l'Autorité

- Mai 2004 -



Michel  
FENEYROL

Paul  
CHAMPSAUR

Gabrielle  
GAUTHEY

Jacques  
DOUFFIAGUES

Dominique  
ROUX



# Editorial

La modification du cadre législatif et réglementaire pour les communications électroniques aura marqué l'année 2003, première année de la réforme du régime juridique résultant de la transposition des directives européennes dans notre droit national. Ce processus complexe a pris du retard sur le calendrier prévoyant comme date limite le 24 juillet 2003. Une première concrétisation est apparue dès l'été 2003 avec la mise en œuvre d'un régime transitoire permettant d'appliquer certains des grands principes des directives sans attendre leur transcription effective dans notre droit national. Les premiers changements ont concerné en premier lieu la liberté pour tout opérateur de déployer un réseau et de fournir des services au public. Ce passage du régime d'autorisation individuelle à un régime d'autorisation générale assure une plus grande liberté, donc favorise la concurrence au bénéfice des consommateurs, particuliers ou entreprises. L'approbation par le Parlement de la loi du 31 décembre 2003 transposant la directive «service universel» a marqué la seconde concrétisation du changement de l'environnement juridique. La transposition sera complète lorsque seront adoptées par le Parlement la loi sur les communications électroniques et les services de communication audiovisuelle et la loi pour la confiance dans l'économie numérique.

Avec ce nouveau cadre, la régulation franchit une étape en s'adaptant à la situation concurrentielle réellement constatée après l'analyse des différents segments du marché identifiés par la Commission. Cette analyse, commencée en 2003 se poursuivra en 2004. La régulation sectorielle adopte les principes et les méthodes du droit de la concurrence. Ainsi elle sera ainsi plus efficace là où elle doit intervenir, en premier lieu sur les marchés de gros, quitte à s'alléger ailleurs.

Deux événements caractérisent le paysage des services de télécommunications en 2003, année où les nouveaux usages ont pris le pas sur les services traditionnels de téléphonie fixe.

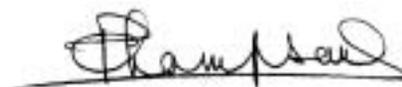
Tout d'abord, le chiffre d'affaires de la téléphonie mobile a dépassé, au cours du quatrième trimestre, celui du fixe qui marque un recul d'ailleurs constaté dans la plupart des pays européens. Le phénomène de substitution du fixe par le mobile s'est amplifié comme le confirme la diminution du parc global de lignes fixes. Moteur de la croissance, le mobile représente désormais un tiers des appels vocaux, contre moins d'un quart

en 2000. Au cours du dernier trimestre la croissance du nombre d'abonnés a repris, ce qui témoigne du dynamisme de ce marché. A cette réserve de progression s'ajoute l'appropriation par le consommateur des nouveaux services multimédia mobiles avec une croissance de 50%, ce qui laisse présager un bon accueil des utilisateurs pour les services UMTS lancés en 2004.

2003 aura aussi été l'année de la confirmation du décollage du haut débit avec plus de 3,5 millions d'abonnés, soit un doublement du nombre d'utilisateurs en un an, dont 3 millions via l'ADSL. Le dégroupage de la boucle locale est aujourd'hui devenu une réalité, la France se retrouvant dans le peloton de tête des pays européens dans ce domaine. Pour le régulateur, il est essentiel que la concurrence en 2004 puisse être préservée comme en 2003 entre les fournisseurs d'accès à Internet sur le marché de détail et entre les opérateurs sur les marchés de gros intermédiaires, notamment grâce au dégroupage. C'est le gage de la multiplication des services et du développement de l'innovation.

Mais la concurrence dans le haut débit ne doit pas être cantonnée aux seules zones urbaines. L'ART s'est fixé comme objectif pour 2004 que la couverture du dégroupage s'étende aux zones moins denses. Elle poursuivra ses efforts dans la lignée des décisions prises en décembre 2003 pour favoriser le dégroupage des petits sites. De même, l'ART accompagnera les collectivités territoriales dans leurs projets pour améliorer la desserte numérique de leur territoire qu'autorise le nouvel article L.1425-1 du code général des collectivités territoriales. L'ART veillera à ce que les initiatives des collectivités territoriales concilient au mieux action publique et concurrence.

La diminution de l'endettement des opérateurs, leur recentrage sur leur cœur de métier, la restauration de leurs marges, et un accès plus aisé aux marchés financiers devraient consolider en 2004 l'embellie observée fin 2003. De son côté, l'ART, en concertation avec les acteurs du marché et en pleine transparence, poursuivra son action en faveur de la concurrence ce qui suppose un espace économique suffisant pour les opérateurs alternatifs. Les consommateurs, entreprises ou particuliers, en bénéficieront car seul l'aiguillon de la concurrence permet d'améliorer les performances des opérateurs pour satisfaire les besoins des clients.



Paul Champaur

# Avis et décisions

## I. LE TRAVAIL DE L'ART

---

L'ART a des missions à remplir fixées par le législateur. Elle doit :

- favoriser “ l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale “. La concurrence n'est pas une fin en soi ; elle a pour objectif de fournir aux consommateurs une meilleure qualité de service à de meilleurs prix ;
- veiller “à la fourniture et au financement de l'ensemble des composantes du service public des télécommunications “, dont la loi a réaffirmé le principe dans un environnement concurrentiel. La concurrence doit être compatible avec l'égal accès de tous au service téléphonique. La loi du 31 décembre 2003 qui a transposé la directive “ service universel “ du 7 mars 2002, stipule que l'ART “ *détermine les principes et les méthodes élaborés dans les conditions prévues à l'article L.35-3 du code des postes et des télécommunications, les montants des contributions au financement des obligations de service universel et assure la surveillance des mécanismes de financement* “. Par ailleurs, la désignation de l'opérateur ou des opérateurs en charge du service universel, se fait désormais sur appel à candidatures ;
- veiller “ au développement de l'emploi, de l'innovation et de la compétitivité dans le secteur des télécommunications “. La concurrence ne vaut que si elle est un facteur de développement du marché ;
- Prendre en compte “ l'intérêt des territoires et des utilisateurs dans l'accès aux services et aux équipements “.

Pour remplir ses missions, l'ART dispose d'un certain nombre d'attributions. Son action se traduit par l'adoption d'avis et de décisions. C'est ainsi que par exemple, l'ART est consultée sur les projets de loi, de décret ou de règlement relatifs au secteur des télécommunications et participe à leur

mise en œuvre<sup>1</sup>. Elle est sollicitée pour avis par le Conseil de la concurrence dans le cadre de saisines portant sur le secteur. Jusqu'en juillet 2003, l'ART était chargé d'instruire, pour le compte du ministre chargé des télécommunications, les demandes de licence<sup>2</sup>. Le régulateur doit aussi désigner les opérateurs exerçant une influence significative sur leur marché. L'ART approuve le catalogue d'interconnexion et l'offre de dégroupage de France Télécom. Dans le cadre de la régulation du marché, l'ART émet des avis sur les décisions tarifaires que lui transmet France Télécom<sup>3</sup>. Une activité essentielle du régulateur, qui donne lieu à décision, consiste à accorder des ressources aux opérateurs, que ce soit en numérotation ou en fréquences. Par ailleurs, l'ART est chargé de régler les différends dont elle est saisie, en matière d'accès et d'interconnexion.

## II. LES CHIFFRES EN 2003

En 2003, l'ART a adopté 1340 avis et décisions

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Avis et décisions de l'ART	458	1047	1159	1365	1299	1200	1340

## III. RÉPARTITION DES AVIS ET DÉCISIONS

### Les lignes directrices

l'ART a adopté:

- 1 décision portant sur des lignes directrices concernant l'expérimentation de réseaux ouverts au public utilisant la technologie RLAN (réseaux radio locaux WiFi)

### Les avis

L'ART a rendu 101 avis répartis comme suit :

- 11 avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires ;
- 85 avis sur les décisions tarifaires de France Télécom ;
- 5 avis au Conseil de la concurrence ;

### Les décisions relevant des compétences partagées de l'ART

L'ART a adopté 51 décisions relevant des compétences partagées avec le ministre chargé des télécommunications. Celles-ci peuvent être classées ainsi :

- 44 décisions relatives à l'instruction, à la modification ou à l'abrogation des licences d'établissement et d'exploitation de réseau ouvert au public ou de fourniture de service téléphonique ;

<sup>1</sup> article L 36-5 du code des postes et télécommunications

<sup>2</sup> article L 36-7 1° du code des postes et télécommunications

<sup>3</sup> article L 36-7 5° du code des postes et télécommunications

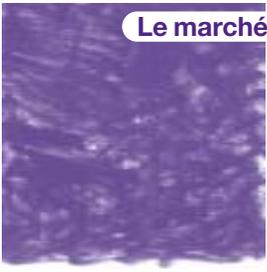
- 4 décisions portant sur l'évaluation du coût du service universel ;
- 3 décisions soumises à homologation du ministre.

### **Les décisions relevant des compétences propres de l'ART**

L'ART a adopté 1169 décisions relevant de ses compétences propres dont :

- 20 décisions de portée générale, classées selon leur champ d'application :
  - 1 décision relative à la numérotation ;
  - 16 décisions relatives aux ressources en fréquences ;
  - 3 décisions relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'ART ;
- 1149 décisions individuelles, classées selon leur champ d'application :
  - 12 décisions relatives à l'interconnexion et à l'accès au réseaux ;
  - 2 décisions relatives aux comptes de France Télécom ;
  - 1 décision établissant la liste des opérateurs exerçant une influence significative sur un marché de télécommunications ;
  - 19 décisions relatives à des règlements de différends (dont 9 concernant les délais d'instruction)
  - 177 décisions relatives aux ressources en numérotation ;
  - 503 décisions relatives aux ressources en fréquences, dont 405 intéressant les réseaux ouverts au public ;
  - 435 décisions relatives à l'autorisation de réseaux indépendants (y compris les décisions attribuant des fréquences simultanément à l'autorisation) ;

En 2003, 18 avis et décisions ont fait l'objet d'une annulation.

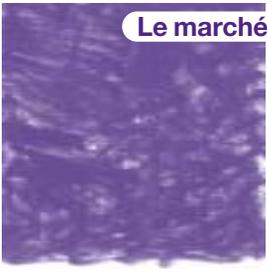


# Le marché des communications électroniques

## CHAPITRE 1

# Le marché français en 2003

<b>I. LE MARCHÉ EN VALEUR</b>	17
<b>II. LE MARCHÉ EN VOLUME</b>	19
A. Introduction	19
B. Analyse par grandes catégories de services	20
C. Conclusion	23
<b>III. L'IMPORTANCE DU SECTEUR</b>	24
A. Chiffre d'affaires des télécommunications et Produit Intérieur Brut	24
B. L'investissement	25
C. L'emploi chez les opérateurs (hors FAI)	25
<b>IV. LA CONSOMMATION DES SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS</b>	26
A. La consommation des ménages selon l'INSEE	28
B. L'équipement des ménages	28
<b>V. L'ÉVOLUTION DES PRIX DES SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS</b>	29
A. Les paniers de consommation	29
B. L'évolution des tarifs d'interconnexion	30
C. Le budget "Télécom" des ménages	30



# Le marché français en 2003

## I. LE MARCHÉ EN VALEUR

2003 a été une année de stabilisation de la croissance du chiffre d'affaires du secteur des services de télécommunications (hors interconnexion et prestations entre opérateurs) qui atteint près de 35 milliards d'euros. La croissance s'est établie à 3,3%, contre 3% en 2002. Jusqu'en 2001, le marché dans son ensemble avait enregistré des progressions voisines de 10% en valeur.

(en millions d'euros)	2000	2001	2002	2003*	Evolution (%)
Téléphonie fixe	14 631	14 375	14 030	13 448	-4,1 %
Internet bas débit	731	1 119	1 186	1 329	+12,1 %
Services mobiles	7 789	10 028	11 788	13 269	+12,6 %
<b>Ensemble de la téléphonie</b>	<b>23 151</b>	<b>25 522</b>	<b>27 003</b>	<b>28 046</b>	<b>+ 3,9 %</b>
Services avancés	1 842	1 810	1 862	1 803	-3,2 %
Liaisons louées	2 011	2 328	2 261	2 273	+0,5 %
Transport de données	530	676	506	536	+ 5,9 %
Renseignements et revenus accessoires	319	342	344	358	+ 4,1 %
Ventes et locations de terminaux	1 760	2 072	1 753	1 817	+ 3,7 %
Hébergement et centres d'appels	20	43	34	32	-5,9 %
<b>Ensemble des services de télécommunications</b>	<b>29 633</b>	<b>32 793</b>	<b>33 763</b>	<b>34 866</b>	<b>+ 3,3 %</b>

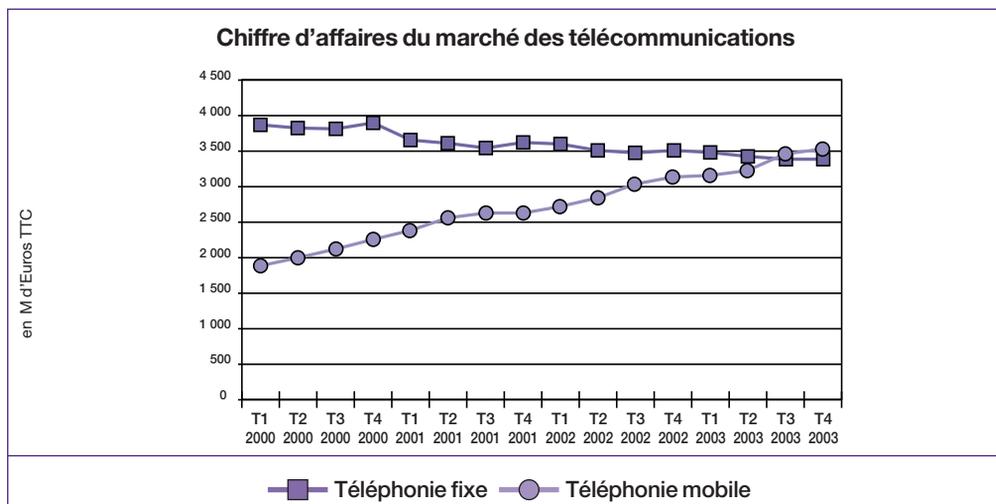
\*Estimations provisoires, les estimations définitives seront publiées dans l'observatoire des marchés 2003, au 1er trimestre 2005  
Source : ART, Observatoire des marchés.

Notes :

- en ce qui concerne Internet, le chiffre d'affaires est réduit au périmètre des opérateurs déclarés, mais il inclut à la fois les CA auprès des clients finals et le CA auprès des fournisseurs d'accès à Internet (FAI) non déclarés. Il est donc sous-évalué par rapport au CA total sur le marché final car il ne couvre pas la valeur ajoutée des FAI non déclarés. Selon l'enquête de l'Insee menée auprès de l'ensemble des entreprises de la branche des télécommunications, y compris les fournisseurs d'accès non déclarés, la fourniture d'accès à Internet en France a généré 2,5 milliards de chiffre d'affaires en 2002 ;
- les services mobiles comprennent la téléphonie mobile (y compris les revenus des SMS), la radio-messagerie, les réseaux mobiles professionnels ;
- les services avancés (numéros à coûts ou à revenus partagés, kiosque audiotel ou télématique, etc) sont bruts des reversements, c'est-à-dire qu'ils incluent la partie du chiffre d'affaires qui est reversée par les opérateurs aux entreprises fournisseurs de service ;
- Le transport de données est sous-évalué car des sociétés non déclarées (c'est-à-dire non titulaires d'une autorisation, comme Transpac du groupe France Télécom par exemple) réalisent une part significative des revenus de la transmission de données. A titre indicatif, la part des sociétés déclarées n'en représentait qu'un quart en 2002, pour un montant total de 2,2 milliards d'euros (hors transport de données sur réseaux mobiles).

L'année 2003 a confirmé et amplifié les grandes tendances structurelles observées depuis quelques années sur le marché des télécommunications. La téléphonie fixe n'a cessé de diminuer depuis 1998, et l'année 2003 conforte cette évolution puisque la baisse atteint 4,1% en valeur et 4,2% en volume (en millions de minutes). A contrario, la téléphonie mobile et Internet ont permis de compenser très largement ces baisses avec des croissances de l'ordre de 12% en valeur.

**Au 3<sup>ème</sup> trimestre 2003, les revenus de la téléphonie mobile ont dépassé ceux de la téléphonie fixe**



Source : ART

Le recul du marché de la téléphonie fixe en France (phénomène constaté également dans les autres pays européens) semble être une tendance de fond et s'exercer essentiellement au profit de la téléphonie mobile. Une part grandissante d'abonnés substitue le mobile à leur ligne fixe pour une partie de leurs appels. Certains abonnés vont même jusqu'à résilier leur ligne fixe. Le parc global de lignes fixes a ainsi régressé en 2003.

La téléphonie mobile a été incontestablement en 2003 le moteur de la croissance du marché des télécommunications. En hausse de 12,6% par rapport à 2002, ses revenus atteignent désormais ceux de la téléphonie fixe (13 milliards d'euros pour chacun des deux segments). Le volume de communications échangées au départ des réseaux mobiles continue à augmenter fortement (+21,2% en 2003), à un rythme voisin de celui des années précédentes. Désormais, ces communications représentent plus d'un tiers des échanges vocaux, contre moins d'un quart en 2000. Ce secteur dispose encore de relais de croissance avec les nouveaux services multimédia (accès à l'Internet mobile, SMS, MMS, services à forte valeur ajoutée ou interpersonnels, etc).

Le marché de l'Internet, en augmentation globale en valeur de 12% sur la période, a été dopé par le développement des accès à haut débit. Ce secteur est l'un de ceux où la concurrence entre opérateurs s'est exercée avec le plus de force, amenant au cours de l'année 2003 à la fois une grande diversité des offres et des baisses importantes des tarifs proposés aux clients. Les volumes de communications via Internet deviennent plus difficiles à mesurer par l'intermédiaire des minutes de communications, car les abonnements à Internet à haut débit, qui connaissent une très forte croissance, ne donnent pas lieu à ce type de mesure. Aussi, les volumes échangés via Internet bas débit, qui augmentent à nouveau en 2003 de 6,3%, ne représentent plus qu'une partie de plus en plus réduite de cette activité. A la fin 2003, Internet bas débit a rassemblé 7 millions de clients actifs, soit presque 500 000 de moins qu'un an auparavant, et Internet haut débit 3,5 millions d'abonnés, soit près de deux millions de plus qu'à la fin 2002.

## II. LE MARCHÉ EN VOLUME

### A. Introduction

Le secteur des télécommunications se caractérise par une offre de service très diversifiée aussi bien à destination du grand public qu'auprès des professionnels et des entreprises. En outre, la rapidité des développements technologiques conduit aujourd'hui à une forte croissance des nouveaux services, notamment dans le domaine de l'Internet et des mobiles. Dans ces conditions, il est difficile d'établir de manière incontestable un indicateur représentatif de la croissance en volume du marché dans son ensemble.

#### Fixe

Le recul du marché de la téléphonie fixe en France semble être une tendance de fond.

#### Mobile

La téléphonie mobile a été incontestablement en 2003 le moteur de la croissance du marché des télécommunications.

#### Internet

Le marché de l'Internet, en augmentation globale en valeur de 12% sur la période, a été dopé par le développement des accès à haut débit.

Il est toutefois possible, pour les principaux usages, de dégager quelques indicateurs de mesure de la consommation ; ils portent sur :

- la téléphonie au départ des réseaux fixes ou au départ des réseaux mobiles ;
- Internet ;
- la messagerie interpersonnelle, notamment les SMS au départ des réseaux mobiles.

## B. Analyse par grandes catégories de services

Cette analyse reste encore sommaire ; elle ignore en effet les usages, essentiellement professionnels voire intermédiaires, correspondant aux liaisons louées et aux transmissions de données à caractère professionnel. Ce domaine reste mal appréhendé à la fois parce que les enquêtes de l'ART, qui ne portent à ce stade que sur les opérateurs autorisés, ne captent pas la production de l'ensemble des acteurs et parce qu'il est intrinsèquement complexe : grande variété de débits en ce qui concerne les liaisons louées, absence d'unité d'œuvre claire en ce qui concerne les usages de transmission de données.

### 1. La téléphonie

Une grandeur caractéristique de la consommation en services de téléphonie est le volume de communications au départ des réseaux. Le tableau ci-dessous en constitue une synthèse :

- en ce qui concerne les réseaux fixes, le chiffre indiqué correspond aux communications au départ d'un réseau fixe et à destination d'un réseau fixe, d'un réseau mobile ou de l'international ainsi qu'aux communications établies au départ des publiphones et par le moyen de cartes ;
- en ce qui concerne les réseaux mobiles, le chiffre indiqué correspond à l'ensemble des communications téléphoniques établies au départ d'un réseau mobile.

### Volume de communications au départ des réseaux

	2000	2001	2002	2003	Unités
Au départ des réseaux fixes	121 949	118 481	112 456	107 778	millions de minutes
Evolution		-2,8%	-5,1%	-4,2%	%
Au départ des réseaux mobiles	35 437	44 419	51 844	62 821	millions de minutes
Evolution		25,3%	16,7%	21,2%	%
Ensemble	157 386	162 900	164 300	170 599	millions de minutes
Evolution		3,5%	0,9%	3,8%	%

Source : ART

Ce tableau fait apparaître le maintien d'une croissance, modérée, de la téléphonie dans son ensemble (de l'ordre de 2,7 % par an en moyenne entre 2000 et 2003) mais avec un incontestable déplacement de la consommation des réseaux fixes vers les réseaux mobiles.

## 2. L'Internet

L'Internet se développe sous deux formes :

- l'Internet bas débit correspondant aux communications téléphoniques établies principalement au départ des réseaux fixes en vue d'une connexion à un service d'accès à Internet ; cette modalité a connu un fort développement à la fin des années 90 ;
- l'Internet haut débit, correspondant aux offres d'accès à Internet sur réseaux câblés et via l'ADSL dont le développement est plus récent et la croissance la plus vive, et qui apparaît comme un substitut à l'Internet bas débit.

Le tableau ci-dessous résume les principaux chiffres-clé

	2000	2001	2002	2003	Unités
<i>Internet bas débit</i>					
Nombre d'abonnés	5 263	6 385	7 469	7 000	milliers
Volumes	28 903	52 446	66 831	71 072	millions de minutes
Evolution des volumes		81,5%	27,4%	6,3%	%
<i>Internet haut débit</i>					
Nombre d'abonnés	197,9	601,5	1 591,0	3 524,7	milliers
Evolution		203,9%	164,5%	121,5%	%

Source : ART

Le nombre d'abonnés bas débit, même s'il constitue une indication sur la pénétration de l'usage de l'Internet, est faiblement représentatif de l'intensité d'usage. Le volume de communications est par contre un bon indicateur de l'usage de l'Internet bas débit. On peut observer qu'après une période de fort développement, cet indicateur a connu une croissance modérée en 2003, de 6,3 %. Il reste que les volumes de communications sont significatifs : le volume de communications Internet bas débit a représenté en 2003 pratiquement les 2/3 des volumes de téléphonie sur le réseau fixe.

La relative stagnation des volumes d'Internet bas débit s'explique naturellement par le développement de l'usage des offres à haut débit, compte-tenu notamment de leurs qualités propres en termes de facilité d'utilisation et du caractère forfaitaire de la tarification.

Il est délicat de construire un indicateur composite. Une façon de comparer le poids respectif de chacune des deux modalités est une évaluation en bande passante dans les réseaux, c'est-à-dire la mesure de

Les communications Internet bas débit ont représenté en 2003 pratiquement les 2/3 des minutes de téléphonie sur le réseau fixe

la capacité nécessaire pour satisfaire à la demande. A cet égard, les informations dont dispose l'ART conduisent à considérer :

- qu'en ce qui concerne l'Internet bas débit, un volume de trafic d'un million de minutes correspond à une intensité de trafic de l'ordre de 5 Erlang, soit 0,5 Mbit/s ;
- qu'en ce qui concerne l'Internet haut débit, les opérateurs évaluent à 23 Mbit/s la capacité nécessaire pour satisfaire la demande de 1000 abonnés haut débit.

Ces indications permettent de construire le tableau suivant, qui retrace les évaluations qui, dès lors, peuvent être faites.

	2000	2001	2002	2003	Unités
<i>Ratios de bande passante</i>					
pour 1 million de minutes bas débit	0,48	0,48	0,48	0,48	Mbit/s
pour 1000 abonnés haut débit	23,00	23,00	23,00	23,00	Mbit/s
<i>Indicateurs de bande passante</i>					
bande passante bas débit	13 758	24 964	31 812	33 830	Mbit/s
bande passante haut débit	2 756	9 064	25 795	58 434	Mbit/s
bande passante totale	16 514	34 028	57 607	92 264	Mbit/s
Evolution		228,9%	184,6%	126,5%	%

Source : ART

Ce tableau fait ainsi apparaître une croissance composite sur l'ensemble des usages de l'Internet. Il montre la nette prédominance du haut débit.

Deux observations importantes doivent être faites :

- l'indicateur de bande passante ne donne qu'un aperçu sur les capacités immobilisées dans les réseaux téléphoniques. En effet, en ce qui concerne l'Internet bas débit, les capacités dédiées dans les réseaux téléphoniques sont significativement plus faibles que celles qui apparaissent dans ce tableau. Ceci tient au fait que les trafics Internet sont écoulés de manière conjointe au trafic téléphonique. Cette mixité conduit, du fait des différences de profil horaire de chacun de ces deux trafics, à un meilleur remplissage des réseaux. En d'autres termes, une partie significative du trafic Internet est écoulée pendant les heures peu chargées du réseau téléphonique, ce qui réduit les besoins d'extension de capacité. Cette observation a d'ailleurs fondé une tarification incrémentale de l'interconnexion, bénéfique à l'Internet, sous la forme de l'interconnexion forfaitaire Internet (IFI) ;
- cet indicateur ne reflète qu'imparfaitement les usages réels du consommateur, par exemple en nombre de transactions ou en volumes de données échangées, sauf à considérer que l'intensité d'usage ramenée à la bande passante est la même dans l'un et l'autre cas.

### 3. Les mobiles

Au-delà du nombre d'abonnés à la téléphonie mobile, deux indicateurs d'usage paraissent particulièrement pertinents :

- celui correspondant aux minutes de téléphonie au départ des réseaux mobiles, qui peut également apparaître comme un segment particulier de la téléphonie ;
- celui correspondant aux échanges de messages interpersonnels (les « SMS ») dont le développement est à ce jour spécifique au secteur mobile.

Le tableau ci-après reprend ces indicateurs

	2000	2001	2002	2003	Unités
Parc d'abonnés à la téléphonie mobile	29 645	36 997	38 593	41 684	Milliers
Evolution		24,8%	4,3%	8,0%	%
Communications au départ des mobiles	35 437	44 419	51 844	62 821	millions de minutes
Evolution		25,3%	16,7%	21,2%	%
Nombre de SMS	1 471	3 508	5 523	8 490	Millions
Evolution		138,5%	57,4%	53,7%	%

Source : ART

### C. Conclusion

L'analyse précédente, à caractère empirique, conduit à identifier trois facteurs de volume significatifs sur le marché des télécommunications, pour rendre compte de différents usages :

- le nombre de minutes pour la téléphonie ;
- la bande passante pour l'Internet ;
- le nombre de messages pour la messagerie interpersonnelle.

Ces grandeurs et leurs évolutions au cours des dernières années sont résumées dans le tableau suivant.

	2000	2001	2002	2003	Unités
Téléphonie (nombre de minutes)	157 386	162 900	164 300	170 599	millions de minutes
Evolution		3,5%	0,9%	3,8%	%
Internet (bande passante)	16 514	34 028	57 607	92 264	Mbit/s
Evolution		106,1%	69,3%	60,2%	%
SMS (nombre de messages)	1 471	3 508	5 523	8 490	millions
Evolution		138,5%	57,4%	53,7%	%

Source : ART

Il est rappelé le caractère partiel et exploratoire de cette approche :

- ces indicateurs ne rendent pas compte de l'ensemble des usages dans le secteur des télécommunications, notamment de ceux associés aux liaisons louées et à la transmission de données à caractère professionnel ;
- si les indicateurs physiques attachés à la téléphonie et à la messagerie interpersonnelle apparaissent assez pertinents, l'indicateur relatif à l'Internet reste spéculatif.

### III. L'IMPORTANCE DU SECTEUR

#### A. Chiffre d'affaires des télécommunications et Produit Intérieur Brut

Les résultats de 2003 montrent une croissance de nouveau plus forte que le PIB (+3,3% en chiffre d'affaires et +2,0% pour le PIB).

Durant trois ans, de 1999 à 2001, le chiffre d'affaires des télécommunications en France a augmenté plus de deux fois plus rapidement que le Produit Intérieur Brut national. L'année 2002 a été moins favorable au secteur (+3,0% de croissance du chiffre d'affaires et +3,5% pour le PIB). Les résultats de 2003 montrent une croissance de nouveau plus forte que le PIB (+3,3% en chiffre d'affaires et +2,0% pour le PIB). Le CA des télécommunications, rapporté au PIB, a augmenté de façon significative entre 1998 et 2001 (de 1,83 à 2,22), et se maintient depuis 2001 à un niveau constant (2,24 en 2003).

#### CA des télécoms rapporté au PIB

	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Chiffre d'affaires des télécommunications (en milliards d'Euros) **	23,957	26,537	29,633	32,793	33,763	34,866
Produit Intérieur Brut (en milliards d'Euros) ***	1305,9	1355,1	1420,1	1475,6	1526,8	1557,2
Rapport en %	1,83	1,96	2,09	2,22	2,21	2,24

\* Chiffres provisoires, les chiffres définitifs seront publiés dans l'observatoire des marchés 2003, au 1er trimestre 2005

\*\*Source : ART

\*\*\* Source : Insee, comptes nationaux, mise à jour au 27 avril 2004

#### Evolution du CA télécoms comparée à l'évolution du PIB (en %)

	1999	2000	2001	2002	2003*
Chiffre d'affaires des télécommunications **	+10,8	+11,7	+10,7	+3,0	+3,3
Produit Intérieur Brut (en euros courants) ***	+3,8	+4,8	+3,9	+3,5	+2,0

\* Chiffres provisoires, les chiffres définitifs seront publiés dans l'observatoire des marchés 2003, au 1er trimestre 2005

\*\*Source : ART

\*\*\*Source : Insee, comptes nationaux, mise à jour au 27 avril 2004

## B. L'investissement

L'investissement dans les télécommunications a reculé de plus d'un tiers en 2002 et à nouveau en 2003, alors que l'ensemble de la FBCF (formation brute de capital fixe) nationale s'est stabilisée (-0,4% en 2002, +1,0% en 2003). La part de l'investissement du secteur dans l'ensemble national, qui a augmenté constamment de 1998 à 2001, est retombée très largement en-dessous de son niveau de 1998, pour passer de 3,09% en 2001 à 1,28% en 2003.

### Investissement des opérateurs de télécoms rapporté à l'ensemble de la Formation Brute de Capital Fixe nationale

	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Investissement dans les télécommunications (en milliards d'€)**	5,538	5,909	7,841	9,182	5,699	3,837
FBCF nationale (en milliards d'€) ***	240,6	260,4	286,9	296,9	295,8	298,7
Rapport en %	2,30	2,27	2,73	3,09	1,93	1,28

\* Chiffres provisoires, les chiffres définitifs seront publiés dans l'observatoire des marchés 2003, au 1er trimestre 2005

\*\* Source : ART, Observatoire des marchés

\*\*\* Source : Insee, comptes nationaux, mise à jour au 27 avril 2004

### Evolution de l'investissement dans les télécommunications comparée à l'évolution de la FBCF nationale (en %)

	1999	2000	2001	2002	2003*
Investissement dans les télécommunications **	+6,7	+32,7	+17,1	-37,9	-32,7
FBCF nationale (en euros courants) ***	+8,2	+10,2	+3,5	-0,4	+1,0

\* Chiffres provisoires, les chiffres définitifs seront publiés dans l'observatoire des marchés 2003, au 1er trimestre 2005

\*\* Source : ART

\*\*\* Source : Insee, comptes nationaux, mise à jour au 27 avril 2004

## C. L'emploi chez les opérateurs (hors FAI)

L'emploi direct chez les opérateurs de télécommunications, mal orienté depuis plusieurs années, a connu une nouvelle dégradation en 2003 (-5,5%). L'évolution de l'emploi du secteur s'est rapprochée davantage de celle de l'industrie de biens d'équipement (-3,3% en 2003) que de celle des services marchands, dont il fait partie, et qui a stabilisé ses effectifs en 2003.

### Effectifs employés en fin d'année par les opérateurs déclarés

	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Emplois	155 992	155 297	154 522	151 191	145 487	137 414
Evolution (%)		-0,4%	-0,5%	-2,2%	-2,9%	-5,5%

\* Chiffres provisoires, les chiffres définitifs seront publiés dans l'observatoire des marchés 2003, au 1er trimestre 2005  
Source : ART

On peut cependant noter que les quatre principaux fournisseurs d'accès à Internet employaient globalement fin 2003 environ 10 000 salariés.

### Effectifs employés en fin d'année

	Effectifs en milliers			Variation en %		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003*
Salariés des secteurs essentiellement marchands	15 438	15 472	15 420	+1,6	+0,2	-0,3
dont industries de biens d'équipement	836	814	787	-0,3	-2,6	-3,3
dont services marchands	5 302	5 376	5 377	+2,0	+1,4	0,0
<b>dont télécommunications **</b>	<b>151</b>	<b>145</b>	<b>137</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,9</b>	<b>-5,5</b>
Emploi total (salarié et non salarié)	24 552	24 658	24 589	+0,9	+0,4	-0,3

\* Chiffres provisoires, les chiffres définitifs seront publiés dans l'observatoire des marchés 2003, au 1er trimestre 2005

\*\* Source : ART

Source : Insee, estimations d'emplois, note de conjoncture de mars 2004.

## IV. LA CONSOMMATION DES SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS

### A. La consommation des ménages selon l'INSEE

#### Evolution de la consommation des ménages par fonction

Indice de volume base 100 l'année précédente

	1998	1999	2000	2001	2002
Communications	114,7	124,1	120,8	112,0	105,3
Dont services de télécommunications	116,1	126,0	123,7	113,5	106,1
Consommation totale des ménages	103,4	103,2	102,7	102,6	101,2

Source : Insee, Comptes nationaux 2002

La consommation totale des ménages a augmenté en volume de 2,6% en 2001 par rapport à l'année précédente, et de 1,2% en 2002.

Le poste "communications" comprend à la fois l'achat de matériel téléphonique, la consommation de services postaux et la consommation

de services de télécommunications. La consommation de services de télécommunications représente néanmoins la plus grosse part du poste "communications" : 89% de l'ensemble en 2002 (soit 17,4 milliards d'euros sur 19,5).

La croissance de la consommation des ménages en services de télécommunications a atteint des niveaux très élevés au cours des dernières années : +26 % en 1999, +23,7 % en 2000, +13,5 % en 2001, alors que, dans le même temps, la consommation totale des ménages a augmenté de 2 à 3% par an. Cette hausse s'est ralentie en 2002 (+6,1%). Le poste "communications" dans son ensemble demeure néanmoins celui qui a contribué le plus à la croissance de la consommation totale, avec celui de la santé (+5,3%), et avant le domaine "loisirs et culture" (+4,5%).

### Structure de la consommation effective des ménages par fonction

Coefficients budgétaires aux prix courants en %

	1998	1999	2000	2001	2002
Communications	1,52	1,66	1,75	1,82	1,85
Dont services de télécommunications	1,31	1,43	1,54	1,61	1,65

Source : Insee, Comptes nationaux 2002

La consommation des ménages en biens et services de communications représente en 2002 1,85% de l'ensemble de la consommation effective totale des ménages.

Les services de télécommunications ont représenté 1,31% de la dépense de consommation des ménages en 1998, 1,54% en 2000 et 1,65% en 2002. Cette augmentation de la part des services de télécommunications dans le budget des ménages, très forte en 1999 et en 2000 (+0,12 point puis +0,09) s'est ralentie par la suite (+0,04 point en 2002). Elle est intervenue alors même que les prix de ces services ont été plutôt orientés à la baisse. Elle s'explique par une diffusion rapide de l'utilisation de ces services, et en particulier par l'augmentation de l'équipement des ménages en téléphonie mobile.

Selon l'Observatoire des marchés de l'ART, le chiffre d'affaires des opérateurs autorisés sur le marché du "grand public" se répartit en 2002 à 45% pour la téléphonie fixe (y compris les services avancés et les renseignements), à 51% pour la téléphonie mobile, et à 4% pour l'Internet, sachant que la part d'Internet est sous-estimée, l'enquête ne comptant pas la valeur ajoutée des fournisseurs d'accès non soumis à autorisation. Sur les trois dernières années, la part de la téléphonie fixe dans le chiffre d'affaires "grand public" a diminué sensiblement, au profit de la part de la téléphonie mobile.

**Part de la téléphonie fixe, de la téléphonie mobile et de l'Internet dans le chiffre d'affaires des opérateurs auprès du grand public**

	2000	2001	2002
Téléphonie fixe	57%	51%	45%
Téléphonie mobile	40%	45%	51%
Internet	3%	4%	4%
Ensemble	100%	100%	100%

Source : ART

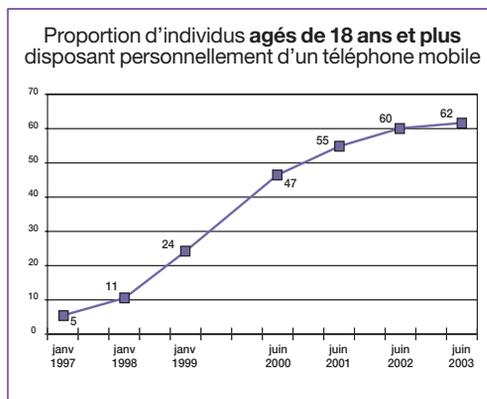
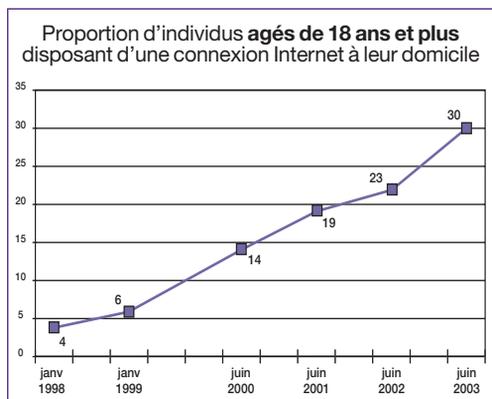
**B. L'équipement des ménages**

La progression de l'équipement des personnes en téléphones mobiles, très vive de 1998 à 2002, s'est ralentie, selon l'enquête du Credoc réalisée en juin 2003 pour le compte du CGTI et de l'ART. Cette moindre progression en 2002 a été confirmée par les résultats de l'Observatoire des mobiles de l'ART. Elle a été suivie fin 2003-début 2004 d'une nouvelle accélération de la croissance du parc.

La progression du nombre de personnes connectées à Internet depuis leur domicile est comparable au développement de l'équipement en ordinateurs : 30% des personnes de plus de 18 ans, et 40% des 12-17 ans pouvaient surfer sur la toile depuis chez eux en juin 2003. La demande du public pour le haut débit est manifeste avec plus d'un tiers des connexions domestiques.

Au vu de l'évolution des taux d'équipement des ménages au cours des dernières années, on peut estimer que la part des services de télécommunication dans le budget continue de croître, et que sa répartition se fait lentement au profit de la téléphonie mobile et d'Internet.

La téléphonie fixe perd des abonnés : 14% des Français ne disposent plus d'aucune ligne de téléphone fixe à leur domicile, mais cette diminution est assez lente (de l'ordre de un point par an).



Source : Credoc, juin 2003

## V. L'ÉVOLUTION DES PRIX DES SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS

### A. Les paniers de consommation<sup>1</sup>

Globalement, les prix des services de téléphonie fixe de France Télécom, (abonnement, communications nationales vers des numéros géographiques et vers les mobiles, hors options tarifaires), ont continué de baisser en 2003 à un rythme équivalent à celui observé en 2002. Cette baisse s'est cependant ralentie comparée aux premières années d'ouverture totale du marché à la concurrence. C'est ce qui ressort des paniers de consommation calculés par l'ART.

#### Indice des clients résidentiels

Résidentiels	1998	1999	2000	2001	2002	2003
évolution annuelle	-5,4%	2,0%	-3,3%	-2,8%	-1,1%	-1,2%
base 100 en 1997	94,6	96,4	93,3	90,7	89,7	88,6

Source : ART

#### Indice des clients professionnels et des entreprises

Professionnels et entreprises	1998	1999	2000	2001	2002	2003
évolution annuelle	-8,5%	-2,5%	-7,3%	-7,1%	-1,7%	-1,8%
base 100 en 1997	91,5	89,2	82,6	76,8	75,4	74,1

Source : ART

Sur la période 1997-2003, on peut constater :

- que l'évolution tarifaire a profité globalement à l'ensemble des catégories d'utilisateurs ;
- que la baisse des prix a été plus importante pour les abonnés professionnels, de l'ordre de 26 % contre seulement 11 % pour les abonnés résidentiels.

La baisse des prix a été plus importante pour les abonnés professionnels, de l'ordre de 26 % contre seulement 11 % pour les abonnés résidentiels.

Par ailleurs, sur la base des volumes déclarés par les opérateurs au titre des enquêtes trimestrielles en 2003, le prix de l'abonnement téléphonique représente désormais une part significative de la facture pour toutes les catégories d'utilisateurs :

- de l'ordre de 45 % pour les abonnés résidentiels contre 35 % en 1997 ;
- de l'ordre de 39 % pour les abonnés professionnels contre 23 % en 1997.

La part des appels vers les mobiles a crû avec l'augmentation des volumes puis a amorcé une décroissance avec la baisse des tarifs.

<sup>1</sup> Pour la méthodologie, cf. troisième partie, chapitre 5, II.

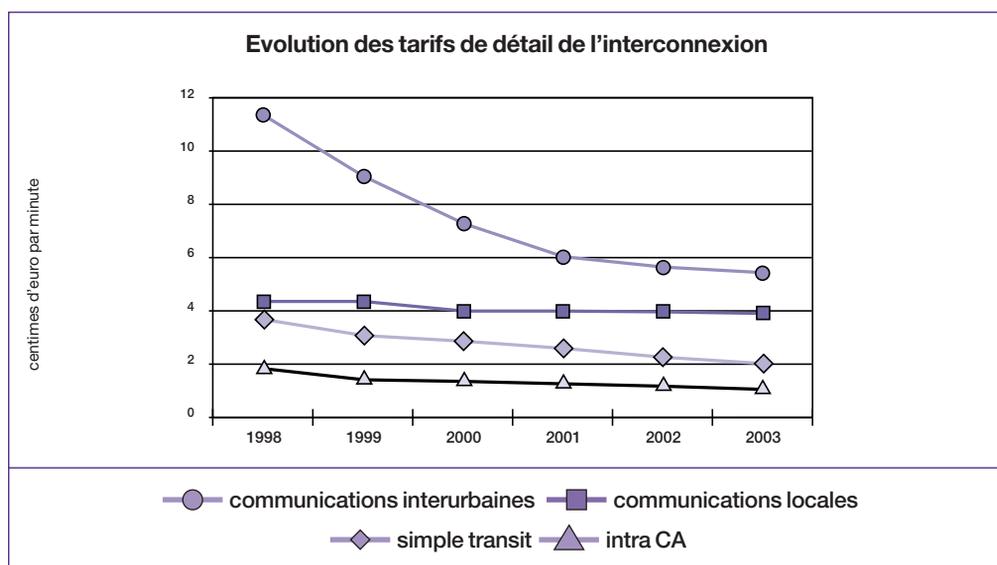
Ainsi, elle est :

- passée de 7% en 1997 à 17% en 2003, après un maximum à 19% pour les abonnés résidentiels ;
- passée de 20% en 1997 à 24% en 2003, après un maximum à 28% pour les abonnés entreprises.

## B. L'évolution des tarifs d'interconnexion

De même que les prix de détail des communications longue distance ou locales ont diminué au fil des ans, les tarifs d'interconnexion, c'est-à-dire les prix des prestations achetées par les opérateurs nouveaux entrants à l'opérateur historique, ont évolué à la baisse.

Cette tendance s'observe quelque soit le point de raccordement choisi par l'opérateur alternatif : offre de simple transit pour des points de raccordement régionaux ou offre « intra CA » pour un raccordement au commutateur d'abonné (CA), plus proche du client final (cf. troisième partie, chapitre II).



Note : La baisse prononcée du prix des communications interurbaines observées entre 1998 et 2001 ne se reflète que partiellement dans l'évolution des paniers indiqués ci-dessus qui prennent en compte notamment la hausse de l'abonnement.

## C. Le budget "télécom" des ménages

L'ART a voulu connaître la perception des consommateurs sur le secteur des télécommunications et a confié en 2003 une enquête au cabinet CSA (cf. troisième partie, chapitre 5, IV). Cette étude montre que le budget déclaré consacré aux communications électronique est fortement corrélé aux revenus des ménages.

## Budget mensuel déclaré consacré aux dépenses de télécommunications

	Revenu mensuel du foyer (en euros)						
	Total	Moins de 900	900 à 1200	1200 à 1500	1500 à 2300	2300 à 3000	3000 et plus
Moins de 15 Euros	1%	3%	1%	2%	1%	0%	1%
Entre 15 et 30 Euros	9%	25%	15%	12%	8%	4%	1%
Entre 30 et 60 Euros	33%	40%	49%	41%	34%	26%	11%
Entre 60 et 100 Euros	27%	21%	21%	28%	34%	32%	20%
Entre 100 et 160 Euros	19%	4%	9%	13%	19%	27%	40%
Entre 160 et 320 Euros	7%	2%	2%	3%	4%	8%	22%
320 Euros et plus	1%	1%	0%	0%	1%	0%	3%
NSP	2%	4%	1%	1%	0%	3%	2%

Source : CSA pour l'ART

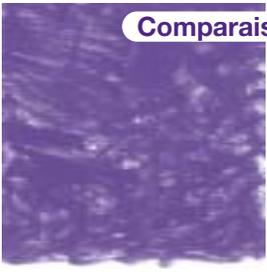


# Le marché des communications électroniques

## CHAPITRE 2

### Comparaisons européennes

<b>I. LE MARCHÉ DU TÉLÉPHONE FIXE</b>	36
A. Éléments de concurrence	36
B. Le prix des communications	38
<b>II. LE MARCHÉ DES MOBILES</b>	42
A. Le développement continu du marché	42
B. Éléments de concurrence	43
<b>III. LE MARCHÉ DE L'INTERNET HAUT DÉBIT</b>	45
A. Le développement du marché	45
B. Éléments de concurrence	46
C. Les données de dégroupage	47
<b>IV. LES MARCHÉS INTERMÉDIAIRES</b>	49
A. Le marché des liaisons louées	49
B. Le marché de l'interconnexion	52
<b>V. LE RÉTABLISSEMENT DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES OPÉRATEURS EUROPÉENS</b>	58



# Comparaisons européennes

La comparaison de la situation du marché français avec celle des autres **marchés européens** conduit à considérer que la France dispose d'une position honorable en termes de services aux consommateurs et de conditions de concurrence.

Sur le marché du fixe, hors Internet, on peut observer :

- En ce qui concerne la téléphonie, le prix des communications longue distance est dans la moyenne européenne, et, si celui des communications locales est supérieur à la moyenne, le prix de l'abonnement téléphonique est plus faible, ce qui peut s'expliquer en partie par le fait que la France est le seul pays à avoir mis en œuvre un dispositif de compensation au titre du service universel. La part de marché de l'opérateur historique sur les communications reste, en valeur, de l'ordre de 75 %, ce qui est plus élevé que la moyenne de pays de taille comparable (Allemagne, Royaume-Uni, Italie). Les prix d'interconnexion se situent dans la moyenne européenne au niveau régional et inférieurs au niveau local, ce qui constitue une incitation au déploiement des réseaux alternatifs.
- En ce qui concerne les liaisons louées, les prix de détail apparaissent en revanche plus élevés que la moyenne européenne. Cette faiblesse se retrouve également au niveau des liaisons louées d'interconnexion dont le prix est supérieur au plafond recommandé par la Commission européenne.
- Au total, le marché du fixe paraît se caractériser par une situation convenable pour le consommateur mais par une concurrence qui reste contenue malgré des conditions d'entrée satisfaisantes, à l'exception des liaisons louées.

Sur le marché des mobiles, hors Internet, on peut observer :

- La structure du marché est proche de celle qui prévaut dans les autres pays européennes (avec il est vrai trois opérateurs seulement). On peut toutefois noter que la croissance en termes de nombre d'abonnés reste,

avec 8 %, dans la moyenne européenne. Enfin, même si ce marché reste dynamique vu du consommateur, il est délicat d'établir une comparaison européenne incontestable en matière de prix pour l'utilisateur final.

Sur le marché de l'Internet, on peut observer :

- Il paraît clair que le bas débit tend à se stabiliser (à un niveau qui reste élevé) et que la croissance est aujourd'hui tirée par le haut débit ; à cet égard, il convient de signaler le dynamisme de ce marché et le fait que la France est désormais, en termes de taux de pénétration, au même niveau que les pays de taille comparable et au-dessus de la moyenne européenne. Ce marché paraît désormais marqué par une accentuation de la concurrence qui se manifeste notamment par un taux de lignes dégroupées parmi les plus élevés en Europe alors même que les prix moyens d'accès à la boucle locale sont dans la moyenne européenne. Pour le consommateur, cette évolution du marché, caractéristique de l'année 2003, s'est traduite par une baisse significative des prix et une augmentation des débits.

## I. LE MARCHÉ DU TÉLÉPHONE FIXE

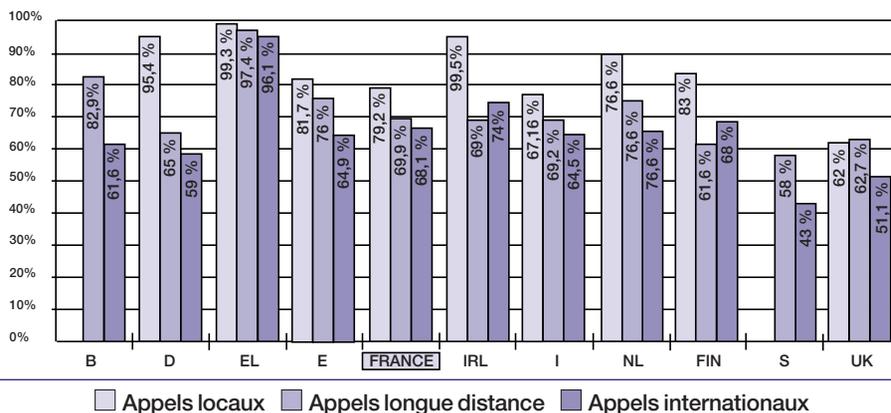
### A. Éléments de concurrence

#### 1. La part de marché de l'opérateur historique

Sur le marché de la téléphonie fixe ouverte au public, la part de marché des opérateurs historiques reste importante tant en termes de revenus qu'en termes de volumes, que ce soit sur le marché des communications locales, longue distance ou internationales.

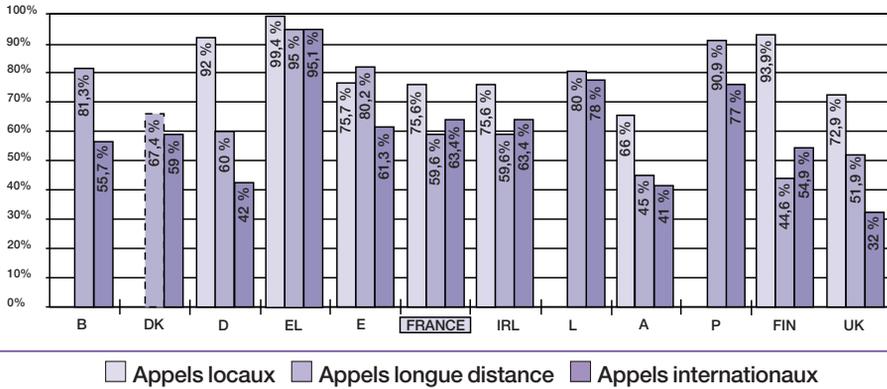
Dans les graphiques suivants, les appels locaux comprennent les appels téléphoniques et la connexion à Internet bas débit.

Parts de marché des opérateurs historiques sur le marché de la téléphonie fixe (en C.A. déc. 2002)



Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données décembre 2002

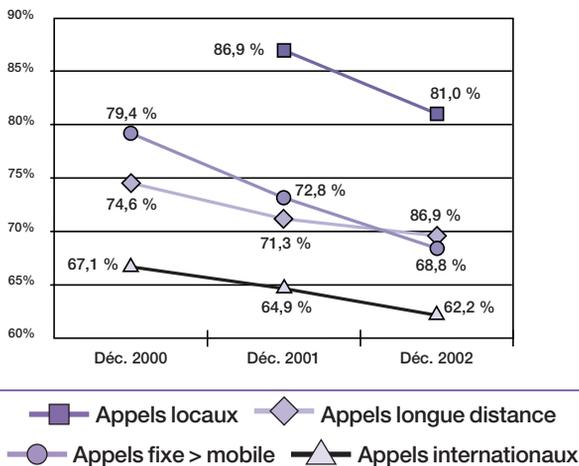
### Parts de marché des opérateurs historiques sur le marché de la téléphonie fixe (en volume déc. 2002)



Sources : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données décembre 2002

Néanmoins, l'évolution de la moyenne européenne de la part de marché des opérateurs historiques sur les principaux segments de la téléphonie fixe indique que la concurrence progresse. Ainsi, les opérateurs nouveaux entrants détiennent environ 40% du marché des communications internationales, 30% du marché des communications longue distance et 20% du marché des communications locales (en raison de l'ouverture plus récente de ce marché à la concurrence).

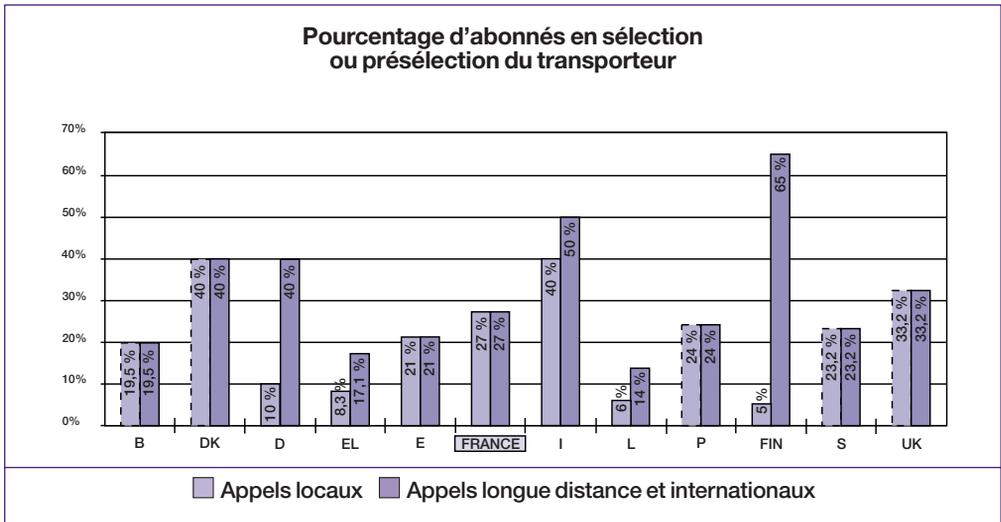
### Moyenne européenne des parts de marché en valeur des opérations historiques



Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

## 2. La sélection et la présélection du transporteur

La sélection (composition d'un préfixe appel par appel) ou la présélection (reroutage automatique vers un opérateur alternatif) du transporteur d'appels par le consommateur résidentiel ou professionnel est la principale modalité de concurrence sur le marché de la téléphonie fixe. Elle tend encore à se développer : en 2003, 33% des consommateurs européens ont eu recours à un opérateur alternatif pour les communications longue distance (contre 30% en 2002) et 25% pour les communications locales (contre 18% en 2002).

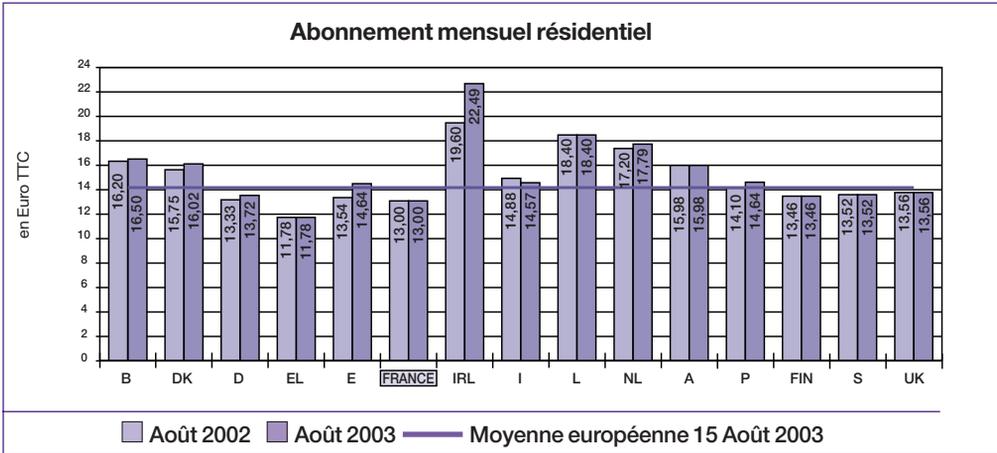


Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

## B. Le prix des communications

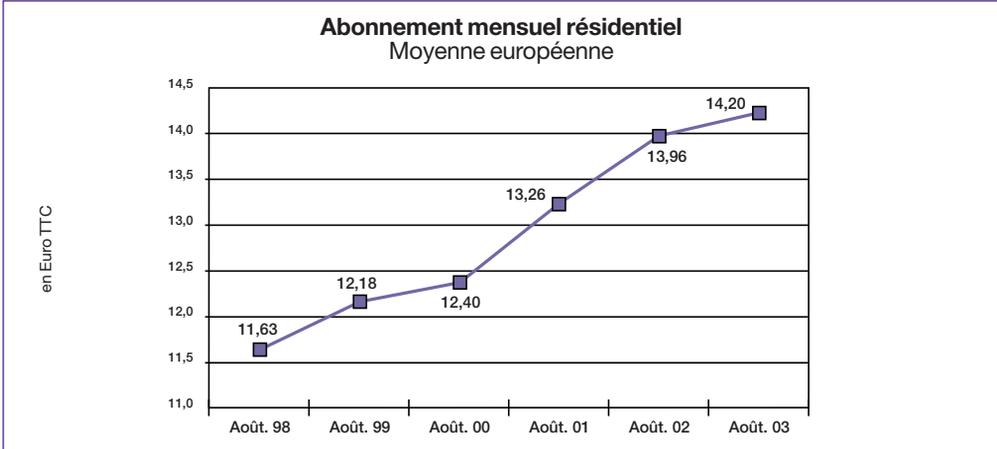
### 1. L'abonnement résidentiel

Le prix de l'abonnement mensuel contracté auprès de l'opérateur historique reste en France en dessous de la majorité des prix pratiqués en Europe. Les tarifs les plus avantageux sont ceux de l'opérateur grec (malgré leur tendance haussière) et les moins avantageux ceux de l'opérateur irlandais.



Sources : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

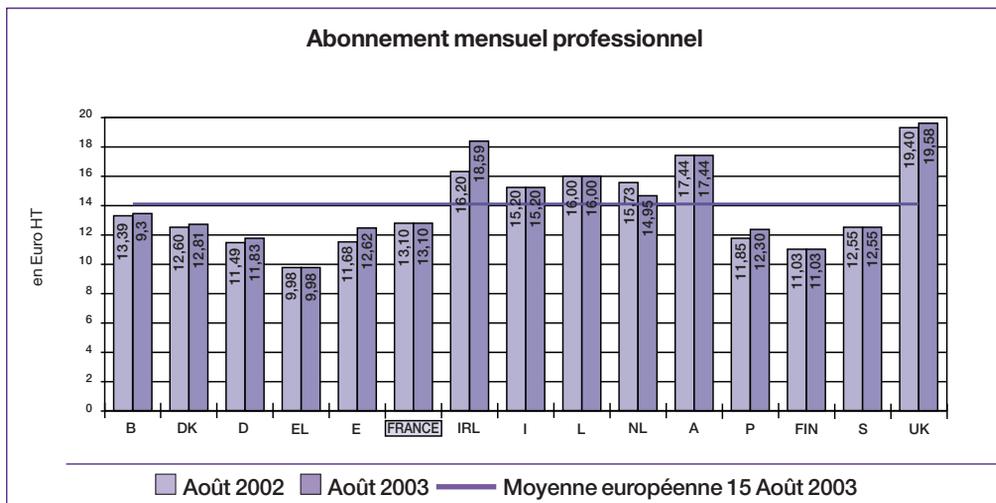
Globalement, et depuis 1998, le prix de l'abonnement mensuel résidentiel toutes taxes comprises augmente en Europe. La variation, calculée en valeur nominale, présente une augmentation de 2,57 euros TTC sur la période 1998-2003. Néanmoins, la tendance s'atténue en raison notamment de la fin de la période de rééquilibrage des tarifs consécutive à l'ouverture du marché de la téléphonie fixe à la concurrence.



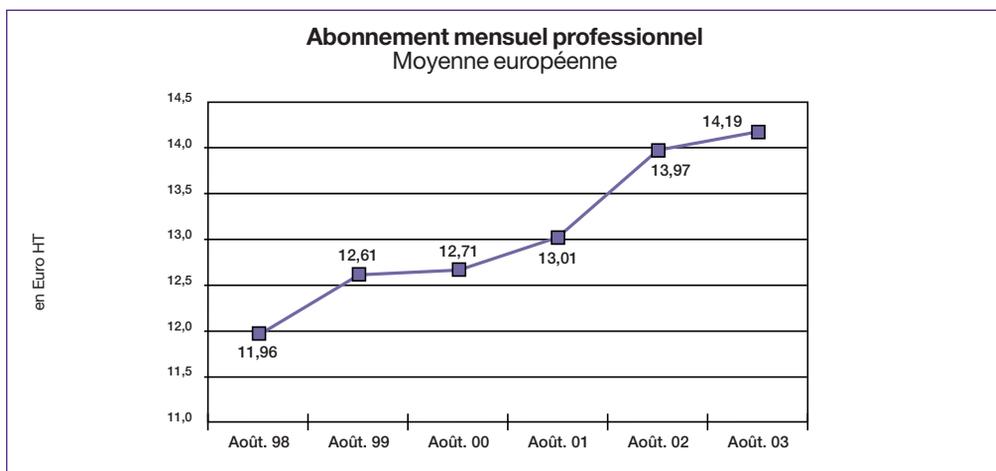
Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

## 2. L'abonnement professionnel

Les tarifs des abonnements mensuels professionnels, hors taxe pour une comparaison plus pertinente, présentent davantage de disparités que leurs équivalents résidentiels (du simple au double entre la Grèce et le Royaume-Uni, par exemple). De façon générale, ils sont également en hausse (2,23 euros HT sur la période 1998-2003).



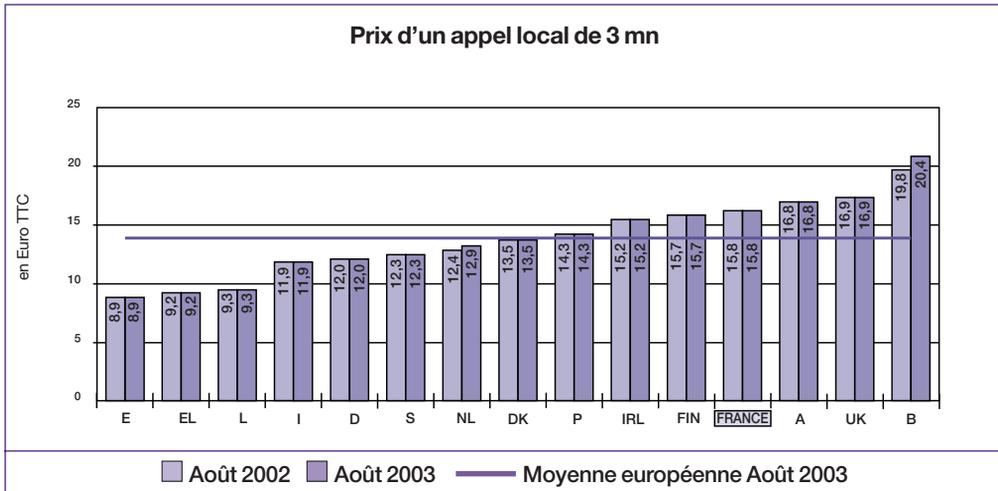
Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003



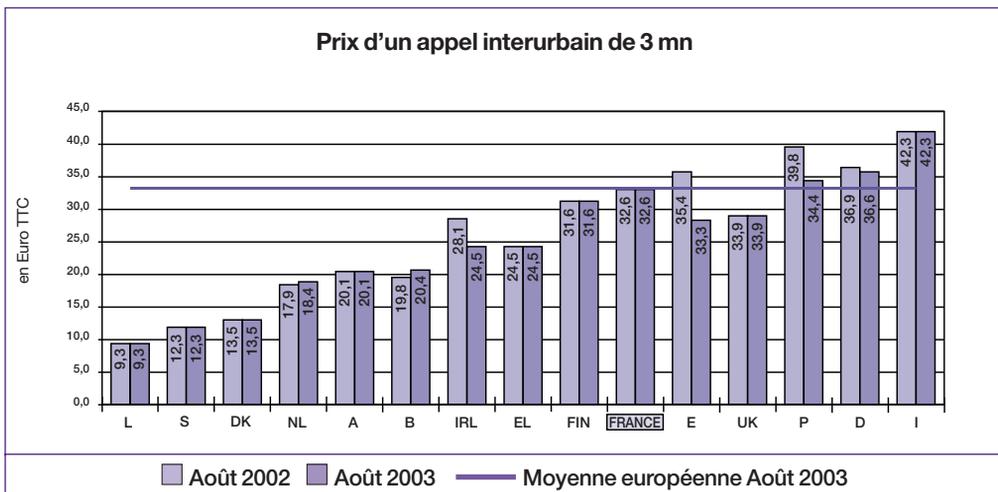
Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

### 3. Le prix des appels

La comparaison des prix des appels locaux et nationaux de trois minutes pratiqués en 2002 et 2003 indique une stagnation dans pratiquement l'ensemble des pays européens.



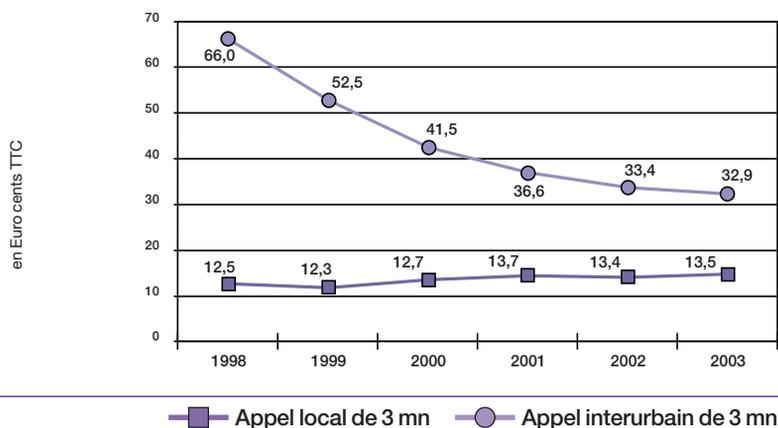
Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003



Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

La France se situe au-dessus de la moyenne des pays européens pour les prix des communications locales et dans la moyenne pour les communications nationales. L'évolution au niveau européen montre que le prix des appels nationaux de trois minutes a significativement baissé depuis 1998 (chute de 33,1 centimes d'euro) alors que le prix des appels locaux de même durée est en stagnation ou en légère hausse.

### Évolution du prix des appels locaux et interurbain en Europe (en Euro cents TTC)



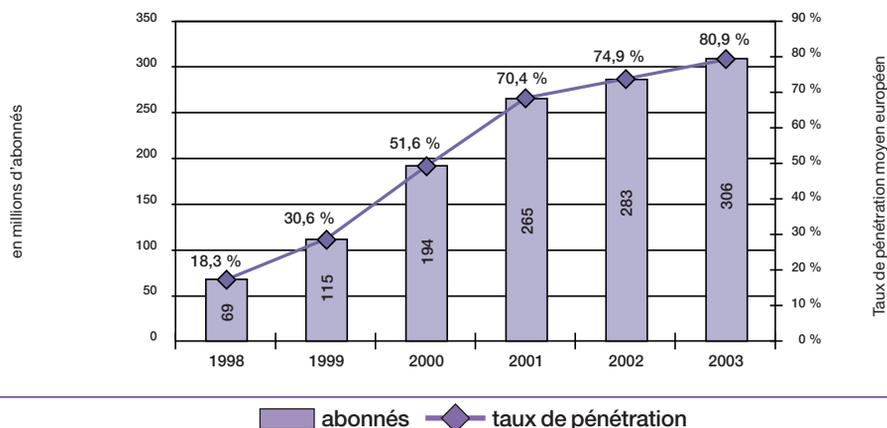
Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

## II. LE MARCHÉ DES MOBILES

### A. Le développement continu du marché

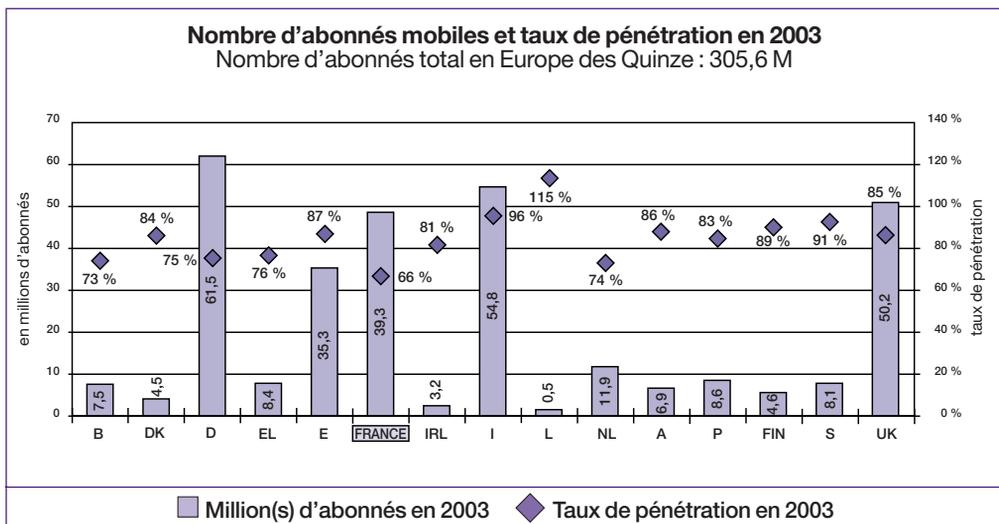
Le marché européen du GSM ne cesse de croître. Le taux de pénétration dans la population européenne a atteint plus de 80% en 2003 ce qui représente environ 306 millions d'utilisateurs.

### Évolution du nombre d'abonnés et du taux de pénétration dans l'Europe des Quinze (1998 - 2003)



Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

Les données collectées par la Commission en août 2003 et reprises dans son 9<sup>ème</sup> rapport font apparaître des taux de pénétration et des parcs d'abonnés qui ne reflètent qu'une partie de la réalité. En effet, si la France semble être le « plus mauvais élève » avec un taux de pénétration de 66% et le Luxembourg le meilleur avec un taux de 115%, c'est que les règles de comptabilisation des clients ne sont pas harmonisées et varient dans chaque pays. Dans certains Etats-membres, notamment en Italie, les utilisateurs du GSM disposent de plusieurs cartes SIM dans leur terminal liées à différentes offres de services, ce qui gonfle artificiellement les taux de pénétration. Par ailleurs, les données recueillies auprès des opérateurs ne sont pas toujours ajustées pour ne compter que les utilisateurs actifs, comme c'est le cas en France.



Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

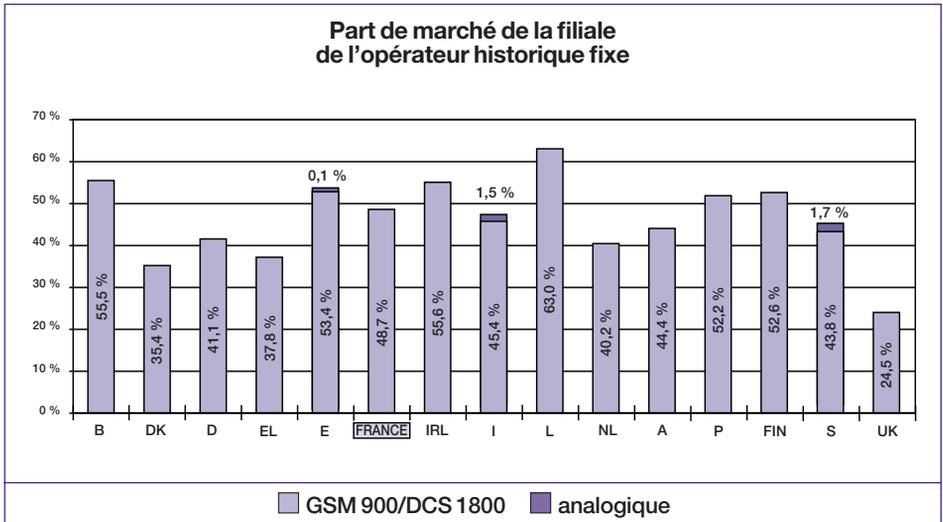
La France et l'Allemagne se distinguent nettement dans l'utilisation des abonnements forfaitaires adoptées par la majorité des clients (60% en France). En revanche, en Italie l'utilisation de services prépayés prédomine très largement. Il convient de noter que les clients abonnés à des forfaits génèrent un chiffre d'affaires supérieur à celui des formules prépayées (par exemple respectivement 50 € et 35 €/mois en France à fin 2003).

## B. Eléments de concurrence

### 1. La part de marché de l'opérateur historique

La part de marché en nombre de clients détenue par la filiale mobile de l'opérateur historique est proche de 50% dans la majorité des pays européens (celle d'Orange France sur le marché français est de 48,7%).

Seuls le Royaume-Uni, et dans une moindre mesure le Danemark et l'Irlande, se caractérisent par une part de marché faible comparativement à leurs homologues européens (moins de 40%).

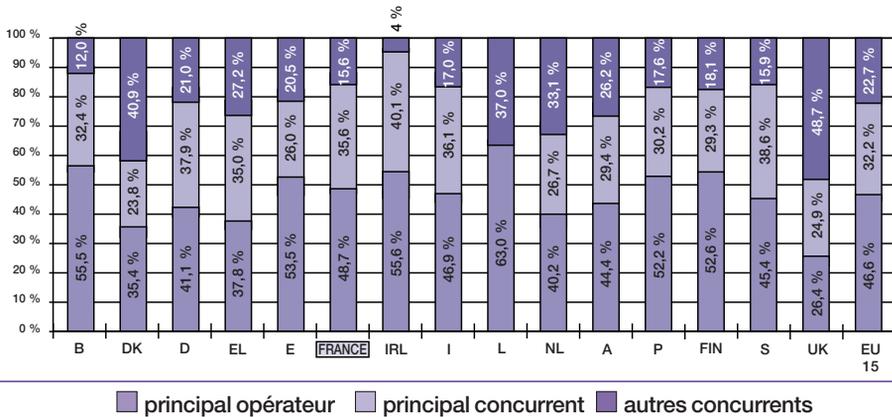


Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

## 2. La concentration sur le marché

Dans l'ensemble des pays membres, la structure de marché présente une similitude, à savoir que la part de marché détenue par l'opérateur leader et par son principal concurrent est dans la majorité des cas supérieure à 70% [sauf au Royaume-Uni (51,3%), au Danemark (59,2%), aux Pays-Bas (66,9%)]. Cette caractéristique dénote une forte concentration sur le marché mobile européen, d'autant plus que très souvent seuls trois opérateurs se partagent les marchés nationaux (notamment en France avec Orange France, SFR et Bouygues Télécom).

### Part de marché en radiotéléphonie numérique (GSM 900/DCS 1800)



Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

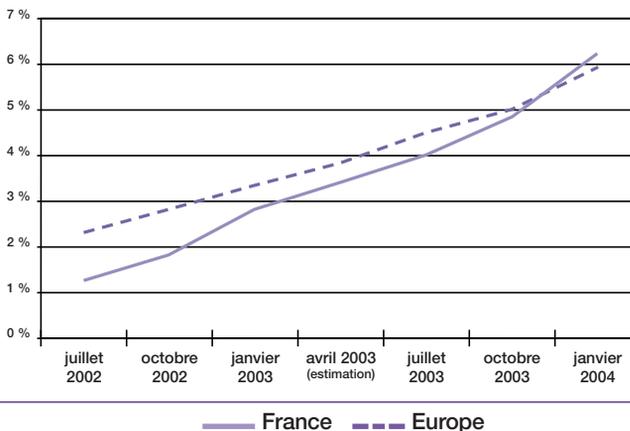
## III. LE MARCHÉ DE L'INTERNET HAUT DÉBIT

### A. Le développement du marché

En 2003, le haut débit a continué à se développer rapidement dans la plupart des pays européens. Parmi ceux-ci, le marché français apparaît très dynamique, avec la croissance du parc la plus importante sur les six derniers mois, (1 243 000 lignes supplémentaires) devant l'Italie, qui a enregistré la création de 1 109 000 lignes.

En termes de taux de pénétration, la France se situe dans la moyenne européenne, qu'elle dépasse pour la première fois.

### Taux de pénétration du haut débit (nombre d'accès rapporté à la population)

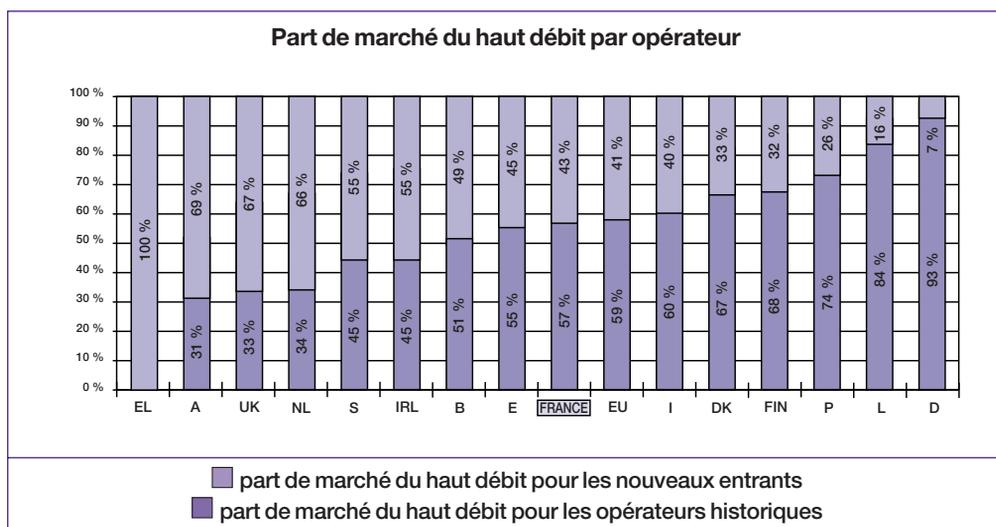


Source : Commission européenne, mars 2004

## B. Eléments de concurrence

### 1. La part de marché de l'opérateur historique

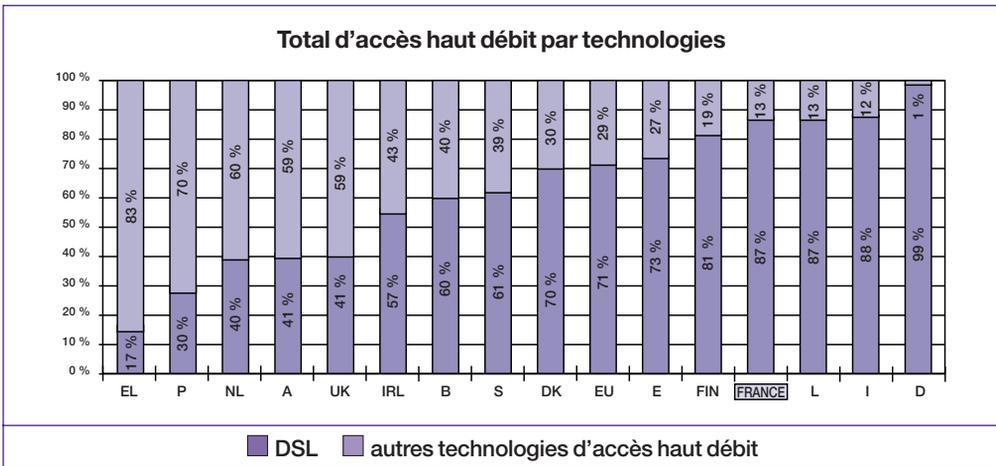
La part de marché de détail des opérateurs historiques au 1er juillet 2003, calculée en fonction du nombre d'accès haut débit, toutes technologies confondues, est très variable d'un pays à l'autre. En Grèce, l'opérateur historique n'agit pas sur le marché haut débit, alors qu'en Allemagne, il détient 93% du marché. En France, France Télécom et sa filiale fournisseur d'accès Internet, Wanadoo, représentent 57% du nombre d'accès haut débit, toutes technologies confondues, en 2003.



Sources : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données juillet 2003

### 2. La concurrence par les infrastructures

L'Internet haut débit peut être fourni par différents réseaux, les plus répandus étant les réseaux ADSL, initialement offerts par l'opérateur historique, les réseaux câblés et le satellite. En France, comme dans la moitié des pays européens, la part de marché des opérateurs proposant des technologies alternatives à l'ADSL a toujours été très faible.



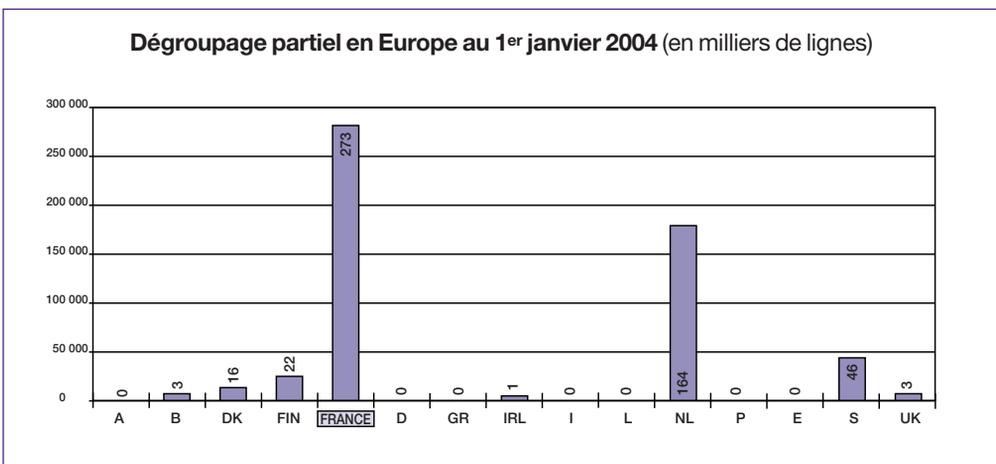
Sources : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données juillet 2003

## C. Les données du dégroupage

D'un point de vue global, il existe une forte hétérogénéité quant à la progression du dégroupage en Europe.

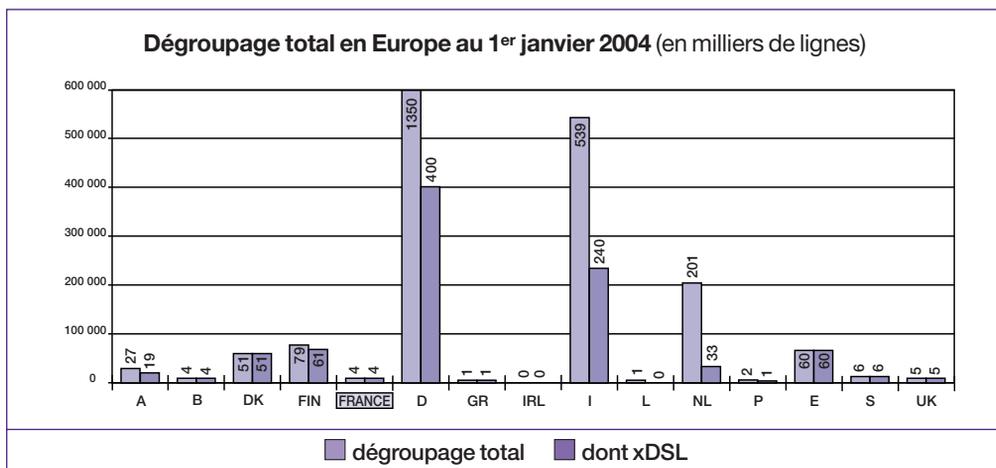
### 1. Le nombre de lignes dégroupées partiellement et totalement

Le fort développement en France de l'Internet haut débit en 2003 (cf. comparaison européenne, quatrième partie, chapitre 5) s'explique principalement grâce au développement de l'accès partagé (ou dégroupage partiel), également en progression aux Pays-Bas et dans les pays Nordiques



Source : Ecta, 1<sup>er</sup> janvier 2004

Quant au dégroupage total, son développement est davantage avancé en Allemagne (plus de 13 million de lignes fin 2003), Italie (540 000 lignes), Danemark et Finlande qu'en France où sa part est restée très limitée à quelques milliers de lignes. Le nombre élevé de lignes totalement dégroupées en Allemagne s'explique toutefois par le fait qu'il s'agit principalement de renvoi de la ligne téléphonique numérique de l'opérateur historique vers un opérateur tiers et non de dégroupage haut débit. En Italie, les opérateurs ont choisi essentiellement l'option du dégroupé total plutôt que partiel.



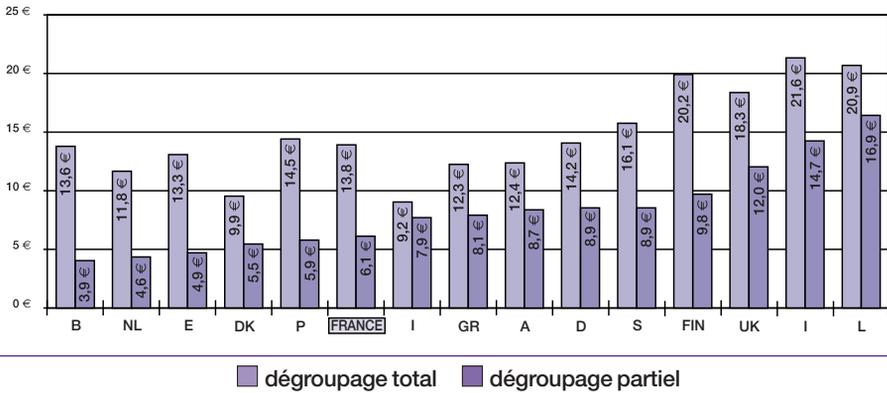
Source : Ecta, 1<sup>er</sup> janvier 2004

## 2. La tarification du dégroupage

La fourniture d'un accès dégroupé suppose de commander cet accès, de louer cet accès pendant une certaine période, puis de résilier cet accès. Le coût mensuel d'un accès partiellement dégroupé s'établit en France à 6,1 € par mois, soit 2,85 € de location mensuelle auxquels s'ajoutent  $(78 \text{ €} + 40 \text{ €}) / 36^1 = 3,25 \text{ €}$ , qui correspondent aux coûts d'installation et de déconnexion de la paire de cuivre.

Par ailleurs, le dégroupage partiel impose la mise en place d'un filtre physique permettant de séparer les fréquences vocales des fréquences utilisées par l'opérateur dégroupé. En France, ce filtre est compris dans le tarif mensuel de l'accès partagé. Pour raisonner à base identique, il convient d'ajouter le coût de ce filtre aux tarifs du dégroupage dans les pays où il n'est pas fourni. Son coût peut être estimé à 0,2 € par mois.

<sup>1</sup> : 36 mois

Tarifs du dégroupage au 1<sup>er</sup> janvier 2004

Source : ART, 1<sup>er</sup> janvier 2004

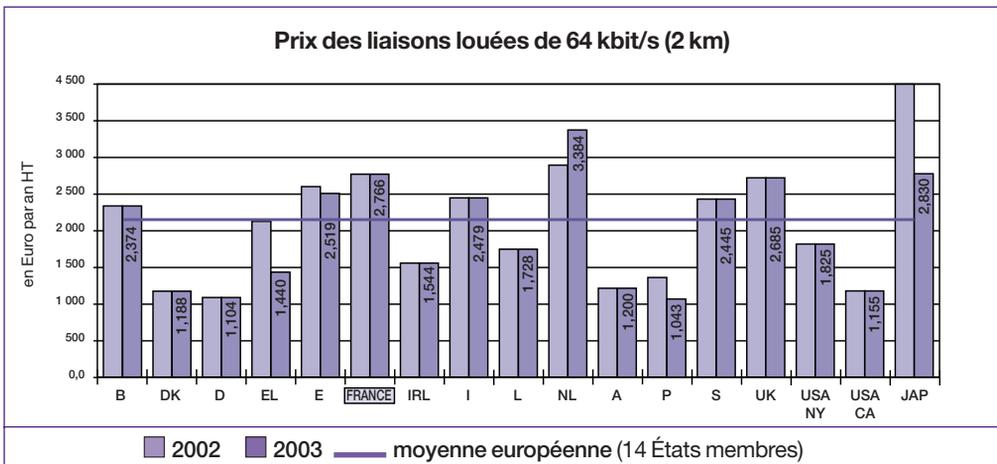
## IV. LES MARCHÉS INTERMÉDIAIRES

### A. Le marché des liaisons louées

Après une forte baisse entre 1998 et 2001 (de l'ordre de 20% pour les liaisons louées 64 Kbit/s et de l'ordre de 30% pour les 2 Mbit/s), années où de nombreux opérateurs alternatifs sont entrés sur les marchés européens, les prix des liaisons louées ont tendance à se stabiliser entre 2001 et 2003 sous l'effet de la consolidation des marchés avec des baisses de prix marginales.

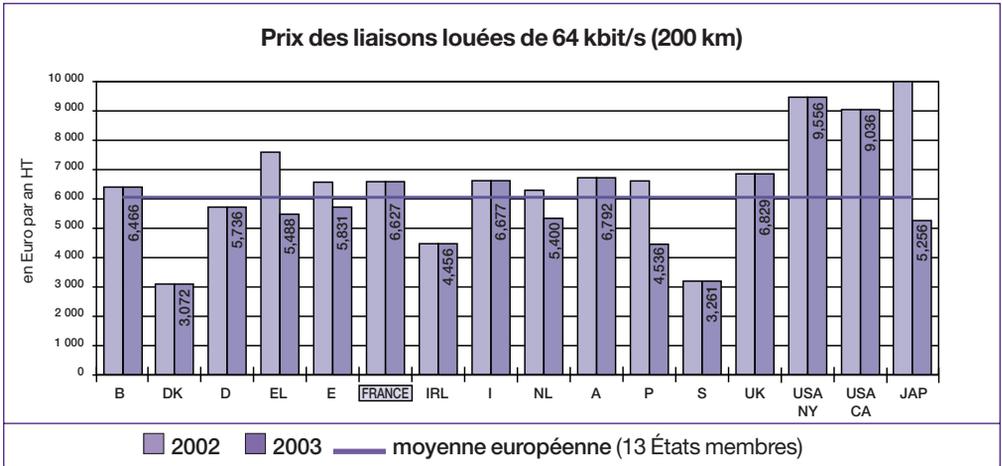
#### 1. Les tarifs des liaisons de 64 kbit/s :

■ de 2 kilomètres :



Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

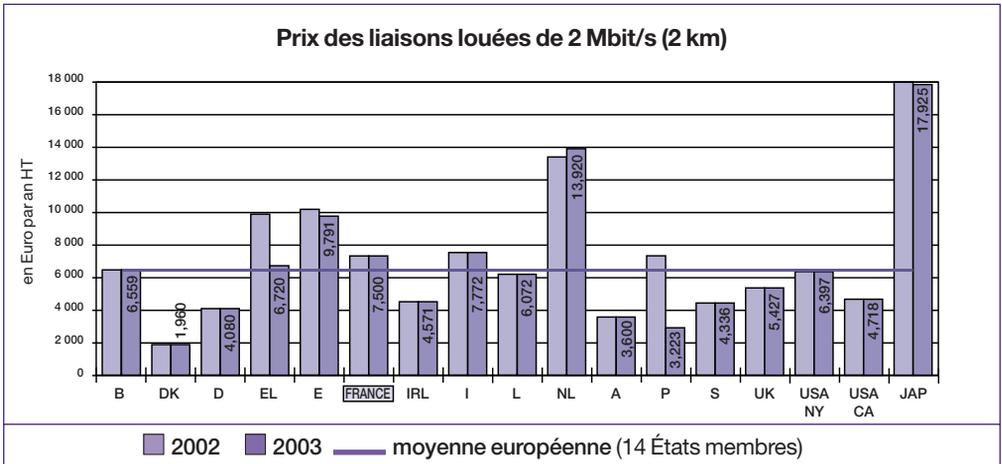
■ de 200 kilomètres :



Source : 9e rapport de la Commission européenne, données août 2003

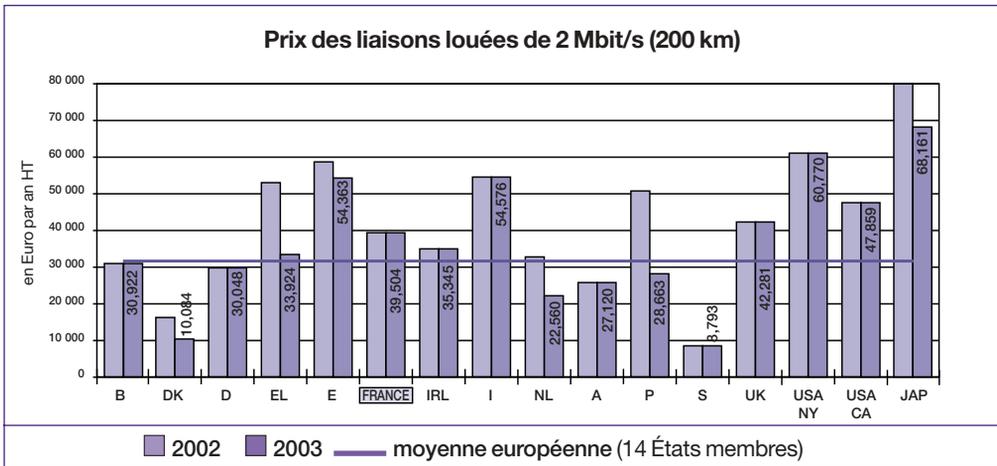
## 2. Les tarifs des liaisons de 2 Mbit/s:

■ liaisons de 2 kilomètres :



Source : 9e rapport de la Commission européenne, données août 2003

## ■ liaisons de 200 kilomètres :

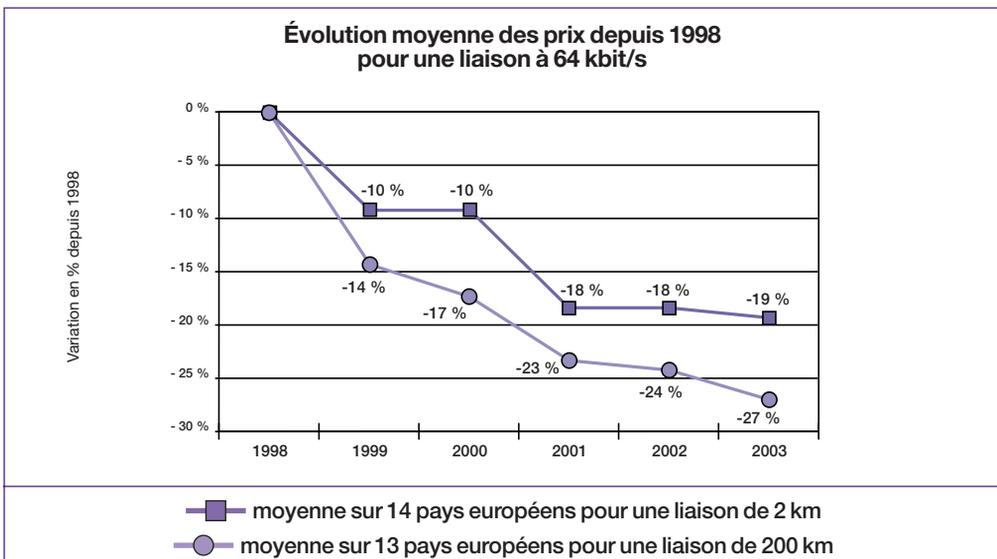


Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

Les prix des liaisons louées de détail de 64 kbit/s ou de 2 Mbit/s en France sont supérieurs à la moyenne des pays européens en 2003 (que ce soit pour les liaisons louées de 2 kilomètres ou celles de 200 kilomètres).

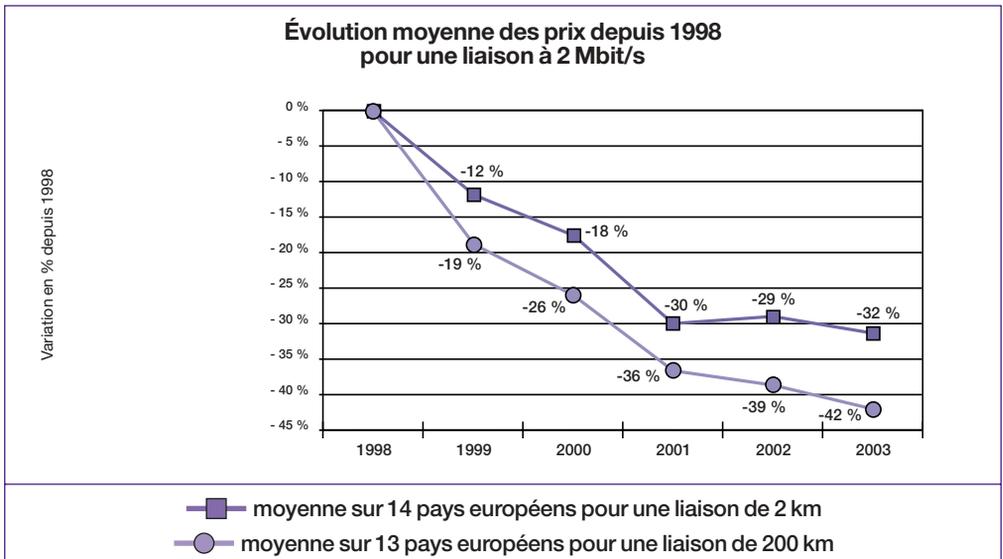
### 3. L'évolution moyenne des prix depuis 1998

## ■ des liaisons à 64 kbit/s



Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

■ des liaisons à 2 Mbit/s



Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

La baisse des tarifs est plus accentuée sur le segment des liaisons louées 2 Mbit/s que sur celui des 64 Kbit/s. La concurrence est en effet plus vive sur les débits supérieurs, segments du marché sur lesquels les opérateurs entrants se sont positionnés et où ils essaient de se différencier de l'offre de l'opérateur historique..

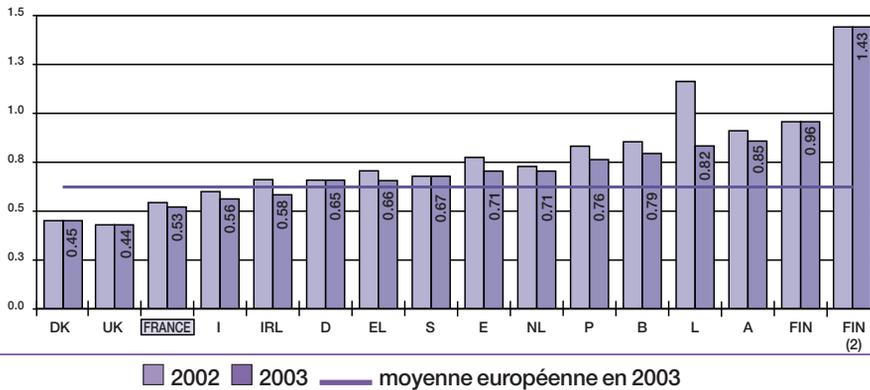
## B. Le marché de l'interconnexion

### 1. L'interconnexion au niveau local

Le prix de l'interconnexion locale a baissé sensiblement dans l'ensemble des pays européens.

### Tarifs d'interconnexion pour la terminaison d'appels sur le réseau fixe des opérateurs historiques

Niveau local - moyenne européenne : 0,62 € cents/mn



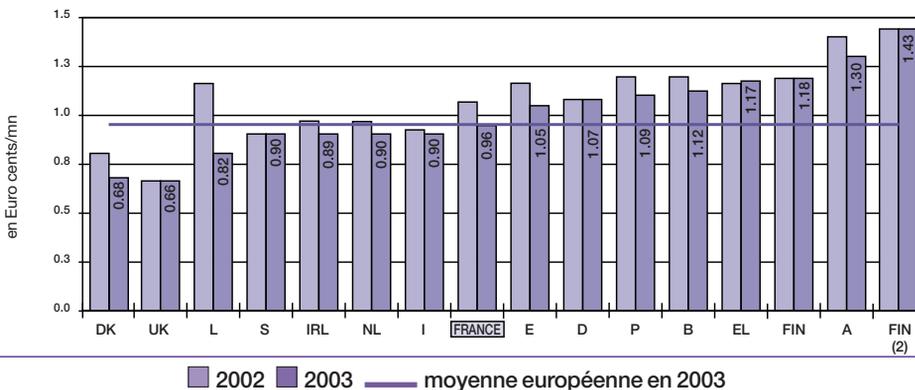
Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

Note : En Finlande, il existe près de 50 opérateurs puissants : ne figurent sur le tableau que les deux principaux opérateurs, Sonera - FIN et Elisa - FIN (2)

## 2. Le simple transit

### Tarifs d'interconnexion pour la terminaison d'appels sur le réseau fixe des opérateurs historiques

Simple transit - moyenne européenne : 0,96 € cents/mn

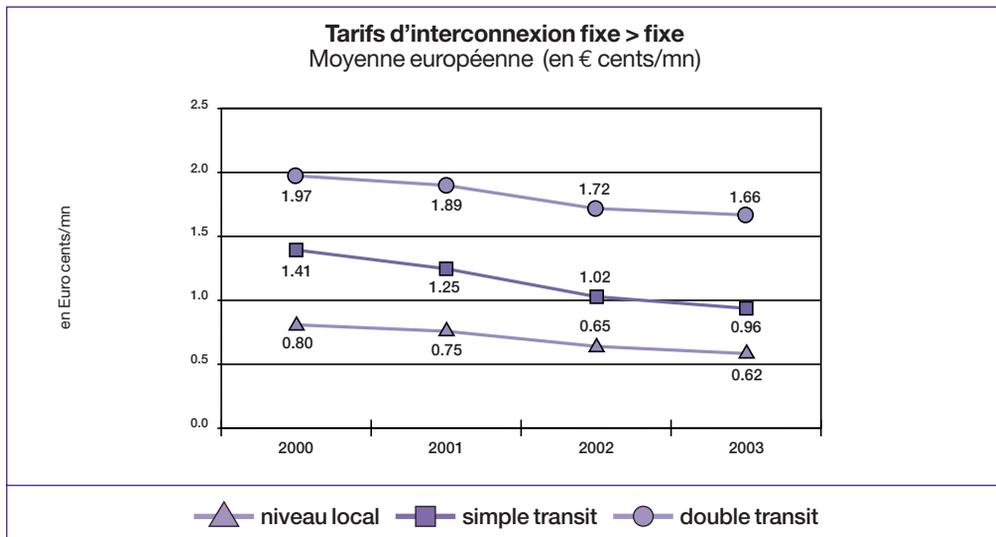


Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

Note : En Finlande, il existe près de 50 opérateurs puissants : ne figurent sur le tableau que les deux principaux opérateurs, Sonera - FIN et Elisa - FIN (2)

La France se situe en dessous de la moyenne européenne pondérée pour ses tarifs en interconnexion locale (intra-CA) et légèrement au-dessus pour l'interconnexion régionale (simple transit). Les pays ayant les tarifs les plus bas sont le Royaume-Uni et le Danemark.

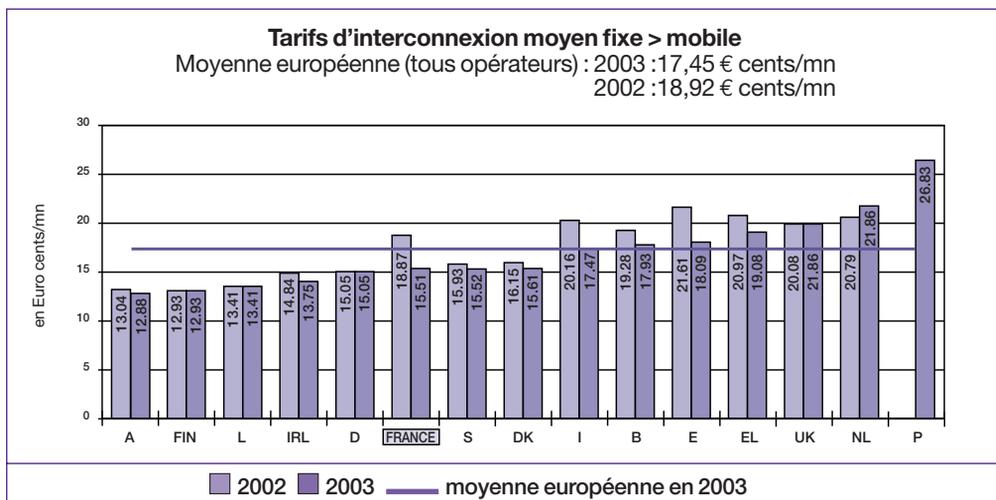
### 3. L'évolution européenne du tarif d'interconnexion fixe vers fixe



Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

Après une baisse sensible entre 2000 et 2002, les tarifs d'interconnexion ont eu tendance à se stabiliser en 2003.

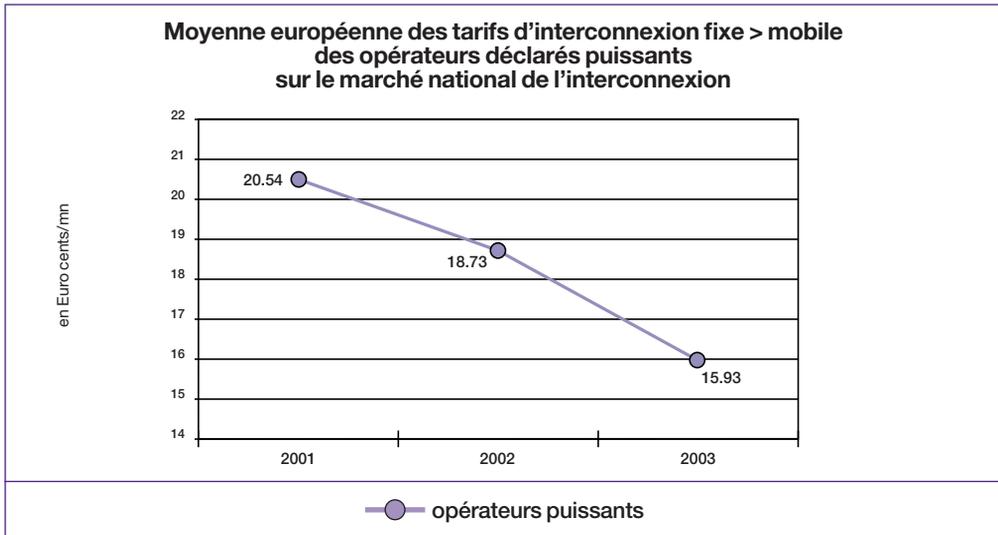
### 4. Les tarifs de la terminaison d'appel fixe vers mobile



Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

Les tarifs de la terminaison d'appels sur les réseaux mobiles sont moins élevés en France en 2003 que dans la moyenne des pays de l'Union européenne ; les pays qui présentent les tarifs les plus bas sont l'Autriche et la Finlande.

### 5. L'évolution européenne du tarif d'interconnexion fixe vers mobile

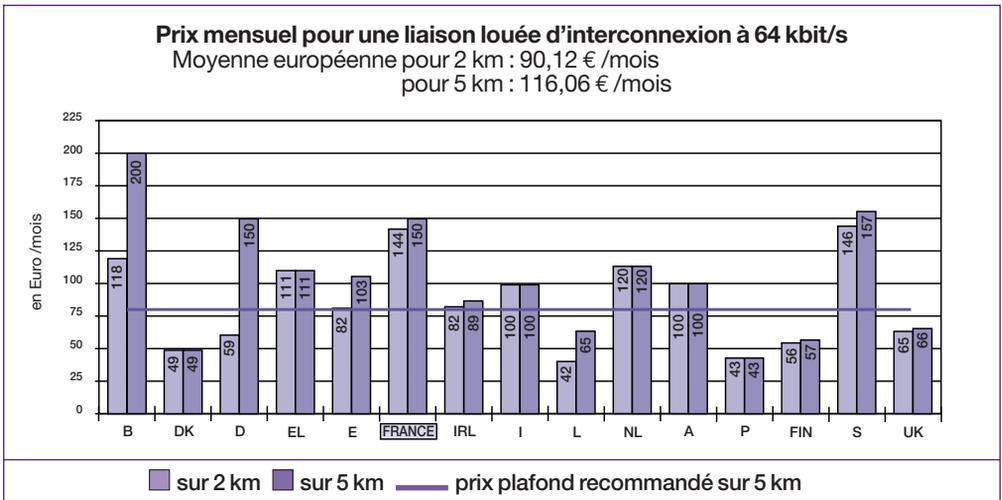


Sourc. : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

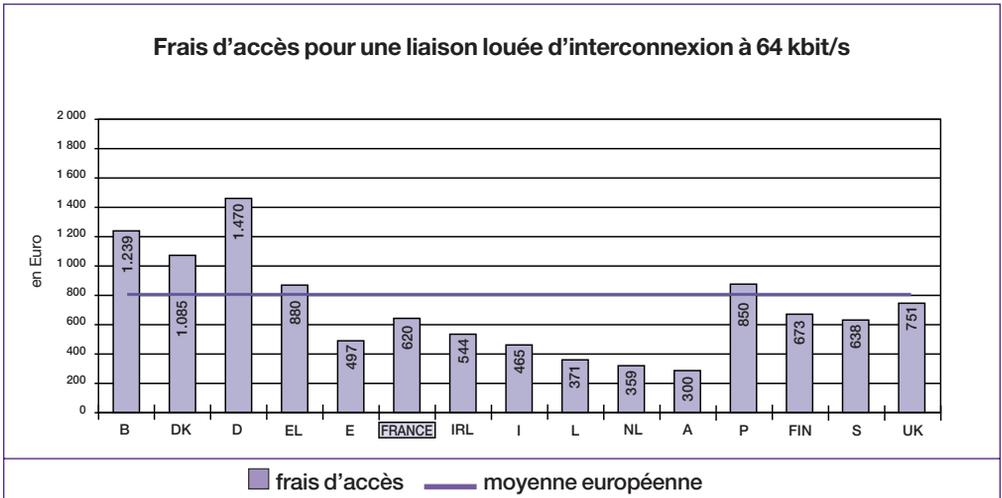
Les tarifs des opérateurs déclarés puissants sur le marché de la terminaison d'appels mobile ont eu tendance à fortement baisser au cours de la période 2001-2003. Ceux des opérateurs mobiles qui n'ont pas été déclarés puissants n'ont pas suivi ce mouvement entre 2002 et 2003, leur moyenne se situant à 18,60 centimes d'euro par minute. En effet, ils n'étaient pas assujettis aux mêmes contraintes d'orientation des tarifs vers les coûts.

6. Les tarifs des liaisons louées d'interconnexion à 64 kbits/s

■ les liaisons à 64 kbits/s

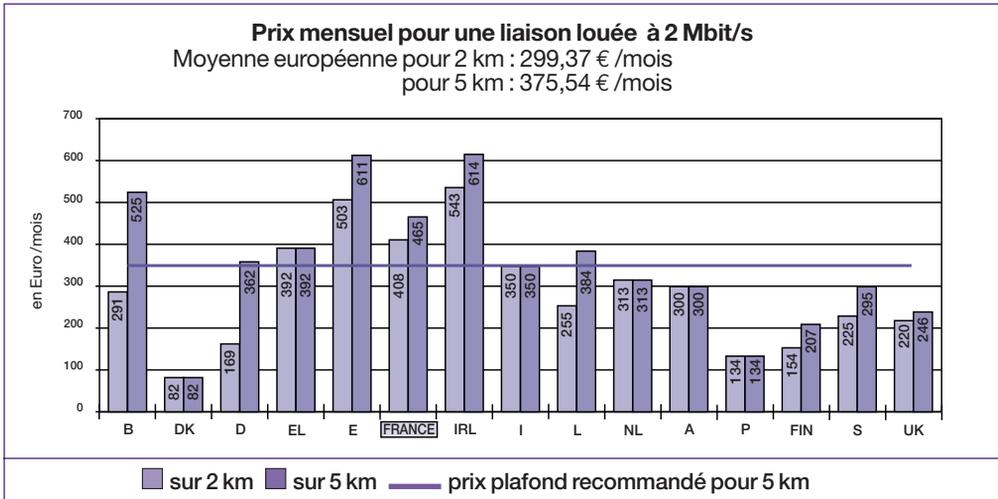


Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

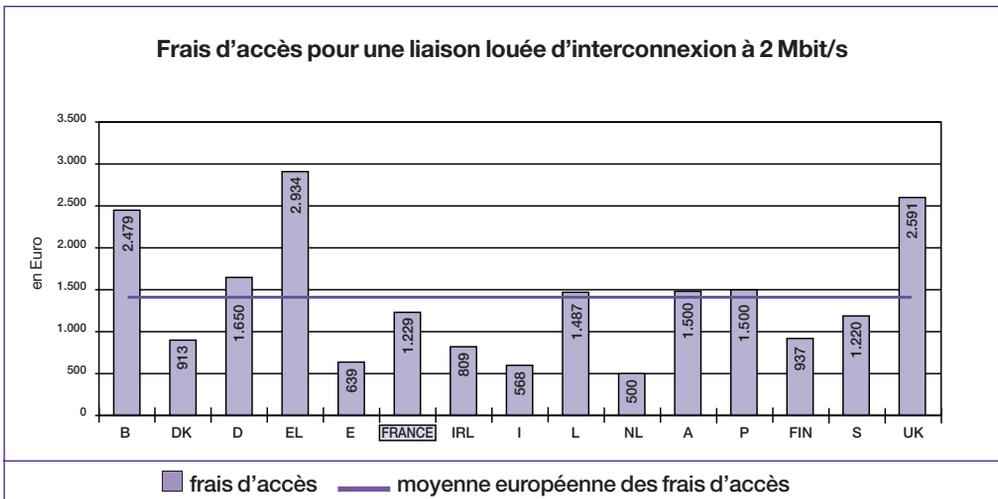


Source : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

## ■ les liaisons à 2Mbit/s



Sources : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003



Sources : 9<sup>e</sup> rapport de la Commission européenne, données août 2003

La France se situe au-dessous de la moyenne européenne pour les tarifs des frais d'accès au service des liaisons louées d'interconnexion 64 kbit/s ou 2 Mbit/s. En revanche, elle est au-dessus du plafond recommandé par la Commission européenne pour les charges variables d'abonnement.

## V. LE RÉTABLISSEMENT DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES OPÉRATEURS EUROPÉENS

Les opérateurs historiques européens ont vu leur situation financière se dégrader brutalement sur la période 2000-2002. Dans leur ensemble, ils ont été successivement touchés par le dégonflement de la bulle Internet, le réajustement sévère des marchés financiers (tous secteurs confondus), une ponction sur leur trésorerie pour le paiement des licences 3G dans certains pays, le tout sur un fond de croissance mondiale molle. Ceci a entraîné un renchérissement du coût du crédit aggravé par la crise de confiance entre les secteurs des télécommunications et financiers. En 2003, les opérateurs ont donc dû assainir leur bilan en amortissant les survaleurs, sollicitant leurs actionnaires pour une re-capitalisation dans certains cas. Ils ont tenté de dégager de nouvelles marges de manœuvre via des programmes de réductions des coûts et d'étalement des investissements. Le produit de ces programmes a été affecté à la réduction de la dette.

Le résultat de ces programmes a été clairement visible sur l'année 2003 avec la réapparition du mot "investissement" dans la communication financière des opérateurs. La communauté financière a reconnu, et salué, le succès de cette restructuration de l'industrie des télécommunications comme le montre l'inversion de l'évolution des notations boursières des opérateurs européens en 2003 (voir tableau). Cette tendance devrait s'accélérer en 2004 avec comme corollaire un abaissement du coût du crédit pour les opérateurs et une marge de manœuvre retrouvée en matière d'investissement.

### Evolution de la notation boursière des principaux opérateurs de télécommunications européens

	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de dégradations	4	29	30	12	8
Nombre de réévaluations	1	0	1	1	5

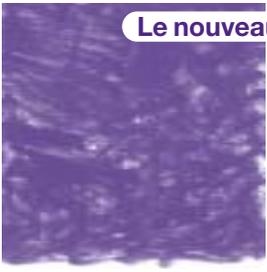
Source : S&P, Moody's

# Les grands chantiers du régulateur

## CHAPITRE 1

### Le nouveau cadre juridique

<b>I. LE PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION DU RÉGULATEUR</b>	61
A. Les principales missions	62
B. Les moyens de l'ART	64
C. Le contrôle de l'action du régulateur	65
<b>II. L' ANALYSE DES MARCHÉS</b>	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
<b>III. LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES EN EUROPE</b>	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 Commis-

sion 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 aliénées 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 2002<sup>1</sup> 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 2003<sup>2</sup>.

[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

1 JOCE n°C165 du 11 juillet 2002

2 JOCE n°L114/45 du 8 mai 2003

dans 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 contingent.

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<sup>er</sup> 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 « paquet télécom » 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.

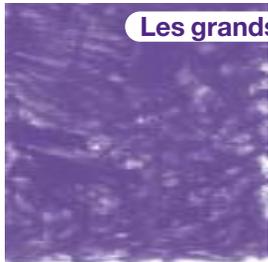
## B. Les notifications de décisions

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		<u>28/11/03</u>	
	Marché 2 : Accès au réseau téléphonique pour les non-résidentiels		21/11/03		<u>28/11/03</u>	
	Marché 3 : Services téléphoniques locaux et/ou nationaux accessibles au public pour les résidentiels		21/11/03		<u>28/11/03</u>	
	Marché 4 : Services téléphoniques internationaux accessibles au public pour les résidentiels			Veto de la Commission sur le projet le 20/02/04		<u>28/11/03</u>
	Marché 5 : Services téléphoniques locaux et/ou nationaux accessibles au public pour les non-résidentiels			21/11/03		<u>28/11/03</u>
	Marché 6 : Services téléphoniques internationaux accessibles au public pour les non-résidentiels			Veto de la Commission sur le projet le 20/02/04		<u>28/11/03</u>
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		<u>28/11/03</u>	
	Marché 9 : Terminaison d'appel sur divers réseaux téléphoniques publics individuels		21/11/03		<u>28/11/03</u>	
Dégrouper	Marché 10 : Services de transit sur le réseau téléphonique public fixe				<u>28/11/03</u>	
	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				<u>28/11/03</u>	
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				<u>03/10/03</u>	
Terminaison d'appels mobiles	Marché 16 : Terminaison 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	<u>22/01/04</u>		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

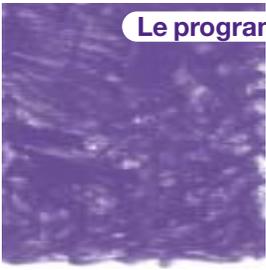


# Les grands chantiers du régulateur

## CHAPITRE 2

### Le programme de l'ART

<b>I. CONSOLIDER LA CONCURRENCE</b>	<b>83</b>
A. La téléphonie fixe	83
B. Le haut débit	87
<b>II. FAVORISER L'ENTRÉE DE TOUS DANS LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION</b>	<b>94</b>
<b>III. LA TÉLÉPHONIE MOBILE : UMTS ET NOUVEAUX USAGES</b>	<b>96</b>
A. Services multimédia mobiles et UMTS	96
B. Facteurs-clés de succès	98
C. 2004, l'année du lancement de l'UMTS	101
<b>IV. NUMÉROTATION ET BOUCLE LOCALE RADIO</b>	<b>102</b>
A. Évolution du plan de numérotation	102
B. La boucle locale radio et le Wimax	102
<b>V. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b>	<b>103</b>
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 1er 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 médias. Ce phénomène de convergence conduit d'ailleurs à ne plus parler de télécommunications mais de communications électroniques.

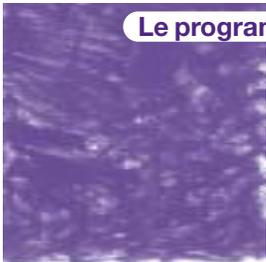
Dans ce domaine, que ce soit dans les services ou dans les réseaux, la convergence et l'innovation sont des phénomènes bien réels. L'actualité en a fourni fin 2003 des exemples très concrets avec l'apparition de services de TV sur ADSL, combinant audiovisuel et télécommunications ou de voix sur IP qui 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.

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.

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 tra-

ditionnels 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.

### 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<sup>er</sup> janvier 2003, soit 0,5% du parc de lignes ADSL à un peu moins de 300 000 au 1<sup>er</sup> 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

#### Le dégroupage au 1<sup>er</sup> 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.

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.

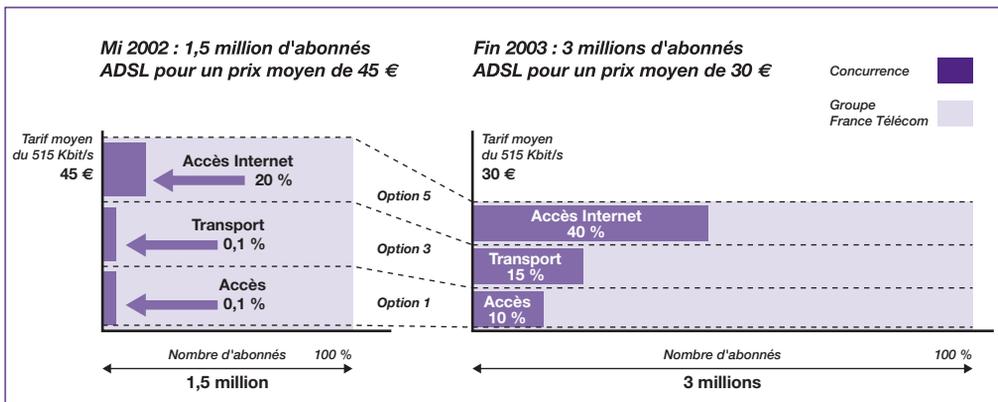
#### 2.4. Le développement d'offres multiservices haut débit

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 à 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 nette-



ment moindre, amputé des reversements 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 souhaiteront, 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<sup>er</sup> 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).

## 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

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

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.

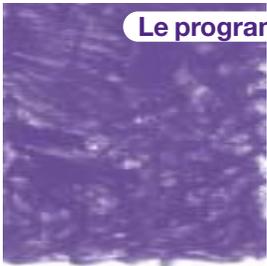
Pour l'ART, les offres que les délégataires proposeront aux opérateurs et utilisateurs des réseaux publics locaux dans le cadre de l'article L.1425-1 sont l'un des éléments déterminants pour la réussite des projets. Il est souhaitable que ces offres soient diversifiées, depuis la location de fibre nue 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





# Les attributions de l'ART

## CHAPITRE 1

### Le régime d'autorisation

<b>I. DU RÉGIME DES LICENCES AU RÉGIME DES DÉCLARATIONS</b>	<b>115</b>
<b>A. Le nouveau cadre réglementaire des autorisations</b>	<b>115</b>
<b>B. Les droits et obligations attachés         aux autorisations générales</b>	<b>117</b>
<b>II. L'ATTRIBUTION DES RESSOURCES RARES</b>	<b>118</b>



# Le régime d'autorisation

## I. DU RÉGIME DES LICENCES AU RÉGIME DES DÉCLARATIONS

Les directives européennes ont été transposées partiellement en droit interne, avec l'adoption, le 31 décembre 2003, de la loi n° 2003-1365 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom et sont en voie de l'être complètement, avec le projet de loi relatif aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelles.

Les développements qui suivent sont donc rédigés en prenant compte du régime transitoire (cf. infra) mis en place par le ministre en charge des télécoms et l'ART de l'état du projet de loi "communications électroniques", dont l'ART dispose à ce jour, à savoir le projet tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, le 12 février 2004 et remanié par le Sénat le 15 avril 2004, avant la réunion de la Commission mixte paritaire. Ils n'entendent donc pas préjuger du contenu final de la loi qui sera adoptée prochainement.

### A. Le nouveau cadre réglementaire des autorisations

L'établissement et l'exploitation d'un réseau ouvert au public et la fourniture du service téléphonique sont libres, sous réserve d'une déclaration préalable auprès de l'ART.

#### 1. Le principe du système déclaratif

Dans l'ancien cadre, applicable jusqu'au 25 juillet 2003, toute entité souhaitant développer des activités d'opérateur, conformément au code des postes et télécommunications, devait obtenir une licence individuelle pour exploiter un réseau ouvert au public (L.33-1) et/ou pour fournir le service téléphonique au public (L. 34-1).

Le nouveau cadre juridique issu des directives européennes (ensemble des directives dit "*paquet télécom*") applicable sur les différents marchés du secteur des communications électroniques des Etats membres,

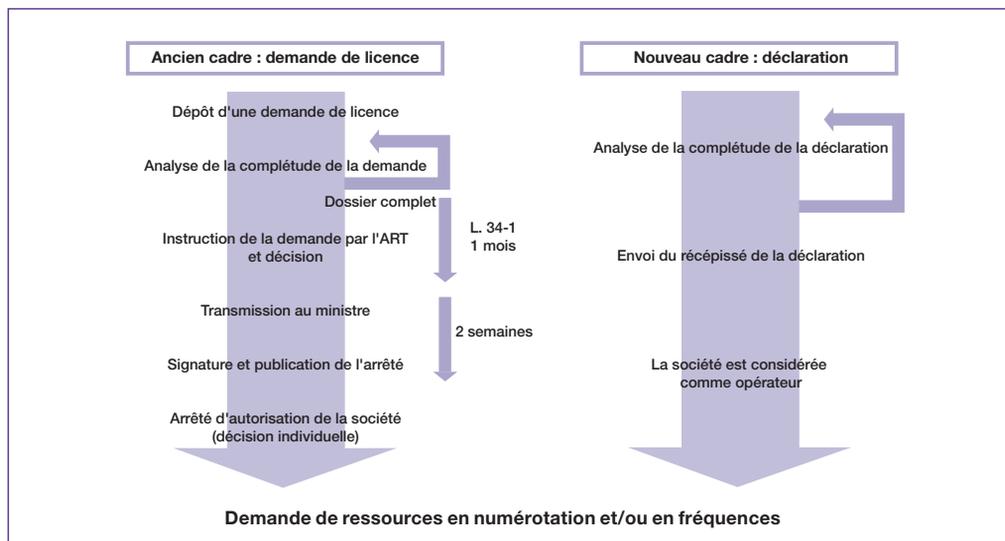
depuis le 25 juillet 2003 (date de la mise en œuvre de l'effet direct des directives européennes), modifie le régime des autorisations, en instaurant un régime d'autorisation générale.

En attendant l'adoption de la loi, l'ART a été amenée, avec le ministre délégué à l'Industrie, à mettre en place, dans un souci de bonne administration, un régime transitoire<sup>1</sup> conforme aux objectifs des directives communautaires, jusqu'à leur transposition effective en droit interne. Par la suite, l'ART s'est attachée à décrire les modalités pratiques attachées à ce régime transitoire<sup>2</sup>. En tout état de cause, le document publié par l'ART ne préjuge en aucune manière du contenu des dispositions du projet de loi "communications électroniques" prises par le Parlement.

Depuis le 25 juillet 2003, l'ART n'exige donc plus des opérateurs l'obtention d'une autorisation individuelle, une telle obligation étant devenue contraire à l'objectif de la directive européenne "autorisation". Le projet de loi dispose que "l'établissement et l'exploitation des réseaux ouverts au public et la fourniture au public de services de communications électroniques sont libres sous réserve d'une déclaration préalable auprès de l'ART".

Les autorisations délivrées avant le 25 juillet 2003 sur le fondement des articles L.33-1 et L.34-1 du code des postes et des télécommunications, continuent à produire leurs effets dans la limite de leur conformité avec les directives communautaires.

### L'ancien et le nouveau régime d'autorisations



1 Lignes directrices relatives au cadre juridique applicable entre le 25 juillet 2003 et l'adoption des textes de transposition des directives, publiées conjointement par le ministre chargé des télécommunications et l'ART, le 17 juillet 2003.

2 Communication de l'ART relatives aux modalités pratiques attachées au régime d'autorisation générale et à l'attribution de ressources en numérotions et en fréquences, publiée le 16 septembre 2003.

Les réseaux indépendants multi-GFU, qui faisaient également l'objet jusqu'au 25 juillet 2003 d'une autorisation individuelle de réseau indépendant, sont considérés depuis cette date comme des réseaux ouverts au public et font donc, au même titre que ces derniers, l'objet d'une simple déclaration de réseau indépendant auprès de l'ART. Les réseaux indépendants mono-GFU sont totalement libres.

## 2. La déclaration proprement dite

L'ART adresse aux entités qui ont effectué une déclaration complète, un récépissé de déclaration qui leur permet de se prévaloir de leurs droits. Ce document permet aux bénéficiaires de justifier auprès de leurs interlocuteurs qu'ils ont satisfait à la formalité de la déclaration, et d'exciper de leur qualité d'opérateurs de télécommunications. Dès lors, l'opérateur est en mesure de se prévaloir de ses droits et tenu de respecter les obligations afférentes à sa qualité d'opérateur.

La déclaration doit permettre d'identifier le demandeur, d'évaluer la nature, les caractéristiques du réseau et/ou du service téléphonique fourni, et en particulier la zone de couverture du réseau et/ou du service téléphonique, afin de déterminer la base de la facturation de la taxe annuelle de contrôle et de gestion. Enfin, la déclaration doit indiquer la date prévue de lancement de l'activité.

Cette déclaration, sous réserve de la fourniture de l'ensemble des éléments requis, permet à la société de commencer son activité sans préjuger toutefois de l'attribution éventuelle de ressources en fréquences et en numérotation, qui continue à faire l'objet d'une autorisation individuelle délivrée par l'ART.

## B. Les droits et obligations attachées aux autorisations générales

La directive "autorisation" laisse la possibilité aux Etats membres d'assortir les autorisations générales de conditions, dans la limite du respect de la liste établie à l'annexe A de la directive. Ces conditions doivent être non discriminatoires, proportionnées et transparentes (article 6).

Le régime de droits et obligations prévu dans le projet de loi "*communications électroniques*" adopté par l'Assemblée nationale puis par le Sénat, reprend ces conditions. Parmi ces dernières, on peut citer : les conditions de permanence, de qualité et de disponibilité du réseau et du service ; les normes et spécifications du réseau et du service ; la protection de la santé et de l'environnement et le respect des objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme, comportant, le cas échéant, les conditions d'occupation du domaine public, les garanties financières ou techniques nécessaires à la bonne exécution des travaux d'infrastructure et les modalités de

Selon l'ART, il faut entendre par la notion de GFU (groupe fermé d'utilisateurs), "un groupe qui repose sur une communauté d'intérêt suffisamment stable pour être identifiée et préexistante à la fourniture du service des télécommunications".

partage des infrastructures ; les exigences de l'ordre public, de défense nationale et de la sécurité publique ; le financement du service universel ; l'acquittement des taxes dues par l'exploitant pour couvrir les coûts administratifs occasionnés (...) dans les conditions prévues par la loi de Finances (...).

Un décret fixera les modalités d'application de ces conditions, et notamment le contenu du dossier de déclaration.

## II. L'ATTRIBUTION DES RESSOURCES RARES

Le régime de l'autorisation générale mis en place par la directive "autorisation" et par le projet de loi "communications électroniques" ne s'applique pas à l'attribution des ressources en fréquences et en numérotation. L'ancien cadre n'est pas remis en cause sur ce point. En effet, la directive laisse la possibilité aux Etats membres de prévoir que l'attribution des ressources en fréquences et en numérotation fasse l'objet d'une autorisation individuelle (article 5) et puisse être soumise au paiement d'une redevance (article 13). Le projet de loi précise que l'attribution des fréquences radioélectriques se fait dans des conditions objectives, transparentes, et non discriminatoire.

L'annexe B de la directive "autorisation" énonce les conditions dont peuvent être assortis les droits d'utilisation de radiofréquences. L'annexe C, quant à elle, énonce celles dont peuvent être assortis les droits d'utilisation des numéros.

Le texte, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat, prévoit quatre cas dans lesquels l'autorisation individuelle de fréquences peut être refusée par l'ART : la sauvegarde de l'ordre public ; la bonne utilisation des fréquences ; l'incapacité technique ou financière du demandeur à faire face durablement aux obligations résultant des conditions d'exercice de son activité et la condamnation du demandeur à l'une des sanctions mentionnées aux articles [L.36-11](#), [L.39](#), [L.39-1](#) et [L.39-4](#) du code des postes et des télécommunications.

L'autorisation doit préciser, dans les limites de ce que l'annexe B de la directive permet, la nature et les caractéristiques techniques des équipements, réseaux et services qui peuvent utiliser la fréquence ou la bande de fréquences, ainsi que leur conditions de permanence, de qualité et de disponibilité et, le cas échéant, leur calendrier de déploiement et leur zone de couverture ; la durée maximale de l'autorisation ne peut excéder vingt ans ; les redevances dues par le titulaire de l'autorisation, lorsque celles-ci n'ont pas été fixées par décret ; les conditions techniques nécessaires pour éviter les brouillages préjudiciables et pour limiter l'exposition du public aux champs électromagnétiques ; les obligations résultant d'accords internationaux ayant trait à l'utilisation des fréquences et les engagements pris par le titulaire dans le cadre de l'appel à candidatures (...).

Le projet de loi voté par l'Assemblée nationale et repris par le Sénat sur ce point, prévoit qu'un décret fixera les délais d'octroi des autorisations individuelles d'utilisation des fréquences et de notification des conditions de leur renouvellement, ainsi que les obligations qui s'imposent aux titulaires des autorisations pour permettre le contrôle par l'ART des conditions de leur utilisation.



# Les attributions de l'ART

## CHAPITRE 2

# La régulation des ressources rares

<b>I. FRÉQUENCES</b>	<b>123</b>
A. Planification des fréquences	123
B. Délivrance et suivi des autorisations individuelles d'utilisation des fréquences	128
C. L'activité de coordination technique	129
<b>II. NUMÉROTATION</b>	<b>130</b>
A. La planification des numéros	130
B. Gestion opérationnelle des numéros géographiques	131
C. Le prix des numéros non géographique fixes	136



# La régulation des ressources rares

## I. FRÉQUENCES

L'ART s'est vu confier par la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996, l'attribution des ressources en fréquences aux opérateurs et utilisateurs de radiocommunications civiles ainsi que la gestion et l'attribution des fréquences de transmission sonore ou de télévision. La transposition en cours des directives européennes confirme ce rôle du régulateur en matière de fréquences.

### A. Planification des fréquences

La planification pour la France des bandes de fréquences dont l'ART est affectataire, s'inscrit dans un cadre national et international : les règles mondiales sont fixées par l'UIT-R (Union internationale de télécommunication), et sont déclinées au niveau européen par la CEPT (Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications) et au niveau national par l'ANFr (Agence nationale des fréquences). L'ART est présente, à ces trois niveaux, dans les groupes de travail et conférences qui traitent des sujets la concernant, afin de contribuer à la fixation des règles et de disposer de toutes les compétences pour en fixer les conditions d'application.

#### 1. La CMR 03

L'événement majeur de 2003 en matière de planification et de normalisation des fréquences a été la Conférence Mondiale des Radiocommunications (CMR), qui a réuni en juin à Genève plus de 2000 participants de 138 pays pendant quatre semaines. Trois personnes y représentaient l'ART au sein d'une délégation française de 122 membres.

L'identification de ressources pour la prochaine génération de RLAN et de WiFi et la consolidation des acquis pour l'UMTS auront été les deux sujets majeurs de la CMR 03, comme l'attribution de fréquences pour le

#### DÉFINITIONS :

##### Fréquence :

une fréquence est une caractéristique d'un phénomène cyclique, communément appelé une "onde"

##### Spectre :

c'est l'ensemble de fréquences

##### Onde :

il existe des ondes "mécaniques" qui nécessitent un support physique (ronds dans l'eau) et des ondes électromagnétiques (dont les ondes lumineuses) qui s'accommodent du vide.

système de radiopositionnement par satellite européen Galileo ou l'identification de bandes d'extension pour l'UMTS auront marqué la précédente édition tenue en 2000. Les principales dispositions arrêtées par l'UIT, et consignées dans le Règlement des Radiocommunications, la "bible" des fréquences, ont valeur de traité international. Toutefois, pour devenir effectives, leur conditions d'application (modalités techniques, calendrier, etc) doivent être définies par la CEPT et par les Etats-membres pour l'Europe.

### 1.1. Des fréquences supplémentaires pour les réseaux locaux radio

Pour l'ART, un des grands enjeux de cette CMR était de disposer de ressources spectrales suffisantes pour répondre au développement des réseaux locaux radio, ou RLAN. Au-delà des services actuellement connus sous le nom de WiFi dans la bande 2,4 GHz, il s'agit d'élargir leurs possibilités de développement par le biais des technologies de type ETSI/HiperLAN, IEEE 802.11x, ou autres. La contrainte principale est de protéger les autres utilisateurs de la bande de fréquences identifiée (5 GHz), à savoir les radars militaires et les systèmes spatiaux d'exploration de la terre. La CMR a décidé d'attribuer au service mobile, à titre primaire, les bandes 5 150-5 350 MHz et 5 470-5 725 MHz, harmonisées à l'échelle mondiale et limitées aux systèmes d'accès hertzien, y compris les RLAN. Elle a également adopté une résolution spécifiant les conditions d'utilisation des différentes sous bandes, afin de préserver les autres services existants.

#### Fréquences et mobilité

Dans les télécoms, la mobilité a marqué ces dix dernières années. Les potentiels de diversification de service et de croissance sont encore immenses. Les besoins en fréquences aussi.

L'UIT, à travers les conférences mondiales, a un rôle directeur pour organiser, à l'échelle de la planète, entre services, zones géographiques, Etats, la répartition de ces ressources rares. Les principales décisions de la CMR 03, qui ont valeur de traité, préparent bien l'avenir pour faire face à cette dynamique. Consolider les capacités de développement pour la 3ème génération de mobiles, tout en étudiant les besoins pour les systèmes suivants, attribuer en priorité des fréquences pour les réseaux radio haut débit, harmoniser au niveau mondial des fréquences pour des réseaux de protection, toutes ces décisions sont de nature à éclairer opérateurs, équipementiers et utilisateurs sur un monde de mobilité plus diversifié. Et pour satisfaire ses besoins de nomadisme, le consommateur aura aussi envie de terminaux multiservices sur lesquels convergeront les différentes applications.

*Editorial de Michel Feneyrol, membre de l'ART, paru dans la lettre de l'Autorité n° 34 de septembre 2003.*

### 1.2. Consolidation des ressources pour la 3G

L'autre enjeu d'importance visait à consolider le contexte réglementaire et technique du déploiement de la 3G, dans le cadre des attributions de fréquences acquises à la CAMR 92 et à la CMR 2000 pour l'IMT-2000/UMTS. Deux menaces pesaient sur la 3G : l'identification prématurée de fréquences pour une technologie de 4<sup>ème</sup> génération, ce qui pourrait conduire le marché à "sauter une génération", et l'émergence en Extrême-Orient d'un système de radiodiffusion sonore par satellite susceptible d'introduire des contraintes dans l'usage de la bande d'extension à 2,5 GHz allouée à la 3G. La CMR a pris la décision de poursuivre les études de l'UIT sur les besoins en fréquences pour le développement de l'IMT2000 et les systèmes postérieurs, et à faire un point d'étape lors de la prochaine conférence en 2007. C'est donc l'option la moins déstabilisante pour les systèmes 3G qui a été adoptée. Les contraintes découlant du service de radiodiffusion sonore par satellite ont été fixées à un niveau qui ne compromet pas en l'état le développement de la 3G dans une majeure partie du monde. Une inquiétude subsiste toutefois du fait que ces contraintes sont susceptibles d'être modifiées en 2007.

### 1.3. Un premier pas vers l'harmonisation des fréquences pour les systèmes de sécurité

L'identification de bandes, harmonisées au niveau mondial, pour les systèmes de sécurité et de secours de différentes nature (PPDR -*public protection and disaster relief*) est une cause de solidarité internationale à laquelle l'ART souscrit. Toutefois, l'ART est soucieuse de préserver les bandes de fréquences actuellement utilisées par des réseaux indépendants (polices municipales, SAMU, etc.) et veille aussi à éviter de prélever une partie des ressources spectrales de l'IMT-2000 au profit de PPDR. A défaut d'être parvenu à une véritable harmonisation mondiale, la CMR 03 a identifié des bandes de fréquences au niveau régional et sous-régional. Pour l'Europe, c'est la gamme de fréquences 380-470 MHz qui a été désignée mais des travaux complémentaires ont été jugés nécessaires pour ajouter ou non la bande 4940-4990 MHz, afin de couvrir les besoins de PPDR "évolués", retenue par les autres Régions (au sens de l'UIT).

### 1.4. Surfer dans l'avion

Un autre résultat important de la Conférence concerne l'accès à Internet haut débit depuis les avions. En effet, des fréquences dans la bande 14-14,5 GHz ont été identifiées pour assurer le lien avion-satellite nécessaire à ce nouveau type de service "grand public".

Parmi les autres décisions prises lors de cette CMR contribuant à faciliter les accès à Internet, on peut citer l'identification, sur une base mondiale ou régionale, de plusieurs bandes de fréquences dans la gamme des 17 à 50 GHz. Cela vise à permettre par exemple l'accès direct de particuliers à des services multimédia haut débit par satellite ou encore la mise en place de systèmes d'accès radio combinant satellite et WiFi.

### *1.5. Des évolutions en perspective dans les méthodes de gestion des fréquences*

Au cours des débats, il est apparu que la découpe actuelle des services telle qu'elle structure le Règlement des Radiocommunications (RR), n'est peut-être plus totalement adéquate, compte tenu de l'émergence de la TV interactive, de la radiodiffusion de programmes sonores, voire audiovisuels, vers des terminaux mobiles, de l'intégration de RLAN à des réseaux mobiles etc. Les phénomènes de convergence vont peut-être conduire à les regrouper sous une forme unique, que l'UIT qualifie aujourd'hui de T-WIMs.

D'ores et déjà, l'existence de terminaux multi-bandes, voire multi-standards, ainsi que plusieurs évolutions technologiques, par exemple la transmission radio Ultra Large Bande ou bien le "*Software Defined Radio (SDR)*", pourraient accélérer cette tendance. Si la maturité de cette question ne permettait pas de prendre des décisions en 2003, des réflexions vont être menées sur de nouveaux modes de gestion du spectre radio, visant à mieux concilier qu'actuellement, d'une part la rigueur technique, indispensable pour une ressource rare, et d'autre part la flexibilité, sans nécessairement attendre l'échéance éloignée de la prochaine CMR en 2007.

### *1.6. Mise en œuvre des décisions de la CMR*

A l'issue de la CMR 03, l'ART a participé, aux côtés des autres affectataires de fréquences, aux travaux, pilotés par l'ANFr, de définition des conditions d'intégration des décisions de la CMR 03 dans le Tableau national de répartition des bandes de fréquences (TNRBF). Ces travaux menés au cours de l'automne 2003 se sont notamment conclus par la transmission en février 2004 par l'ART d'un avis<sup>1</sup> favorable au Premier ministre qui, après consultation des autres affectataires, prendra un arrêté d'approbation du TNRBF et le fera publier au JO.

## **2. Les autres activités de planification du spectre**

Si la préparation et le suivi de la CMR 03, au niveau national, européen et mondial, ont constitué l'axe majeur de travail de 2003, d'autres activités ont été menées en parallèle.

<sup>1</sup> Avis de l'ART n°04-199 du 24 février 2004.

## 2.1. Coopération avec la CEPT

L'ART a ainsi continué à contribuer, en concertation avec l'ANFr, aux travaux d'harmonisation des fréquences conduits par le Comité des communications électroniques (ECC) de la CEPT, notamment pour ce qui concerne les principes de gestion opérationnelle des fréquences et l'ingénierie du spectre. L'ART a notamment participé activement au groupe de travail "*Frequency Management*" de la CEPT ainsi qu'à ses différents sous-groupes sur la 3G, la PMR, le service fixe, le service fixe par satellite, les liaisons de reportage (SNG), et ERMES. Citons à titre d'exemples les contributions de l'ART aux débats sur les radars anti-collision à bord des véhicules, à 79 GHz ou à 24 GHz, celui sur l'usage de la bande d'extension UMTS 2,5 GHz, entre composante satellite et composante terrestre, ou encore celui sur l'identification de bandes harmonisées pour la PMR large bande. L'ART, en liaison avec l'ANFr, s'est également impliquée dans les travaux du groupe de la CEPT qui traite de l'ingénierie du spectre radio-électrique et qui est, à ce titre, chargé de définir des méthodes destinées à assurer la coexistence des systèmes. De nouveaux rapports sur la compatibilité entre différents services de radiocommunications ont été publiés par la CEPT sur la base de ces travaux, en particulier concernant l'introduction des systèmes à faible puissance et faible portée. L'ART suit également avec intérêt les travaux relatifs à l'identification de bandes de fréquences, ainsi que les conditions d'utilisation pour l'introduction des nouvelles technologies de type ultra large bande pour diverses applications de services.

## 2.2. Coordination des fréquences aux frontières

L'ART a participé activement aux différentes réunions de coordination des fréquences aux frontières, pilotées par l'ANFr, dont l'objet a en particulier porté sur la préparation de plusieurs accords multilatéraux. Ces accords sont, d'une manière générale, destinés à faciliter et à optimiser l'utilisation des fréquences attribuées à l'ART, dans les régions frontalières françaises.

Enfin l'ART a travaillé sur l'application de l'Accord 2003 (précédemment appelé Accord de Vienne/Berlin). Cet accord, signé en 2003, relatif aux procédures de coordination aux frontières du Service Mobile et du Service Fixe, n'entre pas dans le champ des activités des administrations membres de la CEPT. Mais il les intéresse dans la mesure où il est destiné à harmoniser, et par conséquent à faciliter le traitement des coordinations des fréquences aux frontières avec la plupart de nos voisins frontaliers. En application de cet accord général, l'ART a particulièrement suivi les travaux relatifs aux échanges informatisés des données de coordination ainsi qu'à la définition du logiciel de calcul harmonisé HCM associé.

## B. Délivrance et suivi des autorisations individuelles d'utilisation des fréquences

### 1. Conditions de la délivrance de l'autorisation

Conformément à la directive "autorisation", l'attribution d'une ressource en fréquences fait l'objet d'une décision individuelle par l'ART.

Ainsi lorsqu'un opérateur souhaite demander des ressources en fréquences, il doit justifier, dans le cadre de sa demande, de sa qualité d'opérateur en fournissant le récépissé de déclaration ou la référence de son arrêté d'autorisation.

Dans le cadre de la délivrance des autorisations individuelles avant le 25 juillet 2003, la capacité technique et financière des opérateurs à mettre en œuvre leur projet de réseau de télécommunications était évaluée au moment de la délivrance de l'arrêté d'autorisation de l'opérateur.

Dans le nouveau cadre des autorisations générales, cette vérification de la capacité technique et financière est effectuée pour l'attribution des autorisations d'utilisation des fréquences. En effet, l'ART attribue les autorisations d'utilisation de fréquences dans des conditions objectives, transparentes et non-discriminatoires et ne peut refuser de délivrer une telle autorisation que pour certains motifs rappelés ci-dessous :

- La sauvegarde de l'ordre public, les besoins de la défense ou de la sécurité publique ;
- La bonne utilisation des fréquences ;
- L'incapacité technique ou financière du demandeur à faire face durablement aux obligations résultant des conditions d'exercice de son activité ;
- La condamnation du demandeur à l'une des sanctions mentionnées aux articles L. 36-11, L. 39, L. 39-1 et L. 39-4.

### 2. Conditions de l'utilisation des fréquences radioélectriques

L'annexe B de la directive "autorisation" décrit les conditions dont peuvent être assortis les droits d'utilisation des radiofréquences. Ainsi l'autorisation précise les conditions d'utilisation de la fréquence ou de la bande de fréquences qui portent sur :

- la nature et les caractéristiques des équipements, installations, réseaux ou services qui peuvent utiliser la fréquence ou la bande de fréquences ainsi que leurs conditions de permanence, de qualité et de disponibilité et, le cas échéant, leur calendrier de déploiement et leur zone de couverture ;
- la durée de l'autorisation, qui ne peut être supérieure à 20 ans, ainsi que le délai minimal dans lequel sont notifiées au titulaire les

conditions de renouvellement de l'autorisation et les motifs d'un refus de renouvellement ;

- les redevances dues par le titulaire de l'autorisation, lorsque celles-ci n'ont pas été fixées par décret ;
- les conditions techniques nécessaires pour éviter les brouillages préjudiciables et pour limiter l'exposition du public aux champs électromagnétiques ;
- les obligations résultant d'accords internationaux ayant trait à l'utilisation des fréquences ;
- les engagements pris par le titulaire dans le cadre de l'appel à candidatures ;
- les délais d'octroi des autorisations et les obligations qui s'imposent aux titulaires d'autorisation pour permettre le contrôle par l'ART.

### 3. Les principales décisions relatives aux autorisations d'utilisation des fréquences

Les principales décisions relatives aux autorisations d'utilisation des fréquences sont décrites dans les parties correspondantes de la quatrième partie relatives aux différents marchés concernés. Le lecteur se reportera aux pages pertinentes.

- Les réseaux mobiles GSM et UMTS (cf. 4<sup>ème</sup> partie, chapitre 2. II)
- Les réseaux de boucle locale radio (cf 4<sup>ème</sup> partie, chapitre 5.III.B)
- Les réseaux indépendants et la PMR (cf. 4<sup>ème</sup> partie, chapitre 7)
- Les RLAN et le Wifi (cf. 4<sup>ème</sup> partie, chapitre 5.III.B.3.)
- Les réseaux par satellite (cf. 4<sup>ème</sup> partie, chapitre 2.II.D et chapitre 5.III.B)
- La radiomessagerie (cf. 4<sup>ème</sup> partie, chapitre 2.II.E)

## C. L'activité de coordination technique

L'activité de coordination technique, notamment pour les faisceaux hertziens et les liaisons par satellite, représente un élément important dans l'élaboration des décisions d'attribution de fréquences, ainsi que des déclarations correspondantes. Ces dernières sont enregistrées dans différentes bases de données qui lui sont propres ainsi que dans les bases de données de l'ANFr. Cette activité comporte plusieurs volets :

- un volet technique de vérification de compatibilité des divers services, utilisant souvent des bandes partagées ;
- un volet réglementaire de vérification de conformité aux textes UIT, CEPT et au Tableau national de répartition des bandes de fréquences arrêté par le Premier ministre ;
- un volet administratif de rédaction et publication des décisions du collège de l'ART.

Les chiffres suivants, relatifs à l'année 2003, donnent la mesure de cette activité, dans le seul domaine des réseaux ouverts au public :

- 7075 demandes de liaisons faisceaux hertziens ;
- 171 demandes de stations terriennes ;
- 13 680 créations/suppressions/modifications d'assignations de fréquences présentées à la Commission d'assignation des fréquences de l'ANFr pour les services de terre et les services par satellites ;
- 169 dossiers ANFr de coordination internationale entrante vis-à-vis du service fixe et du service fixe par satellite ;
- 165 études réalisées pour les liaisons studio-émetteurs ;
- 64 dossiers présentés à la Commission des sites et servitudes.

Les activités de l'année 2003 sont restées soutenues par rapport à l'année précédente. A noter les décisions d'autorisation d'utiliser des fréquences au profit des chaînes de télévision en application de la [loi sur l'audiovisuel 86-1067 du 30 septembre 1986](#) modifiée par la loi 2000-719 du 1<sup>er</sup> août 2000 et plus particulièrement l'article 26.

La libération des bandes de fréquences de France Télécom et du ministère de la Défense au profit des bandes cœur de l'UMTS, commencée en juillet 2001, a vu sa finalisation au 31 décembre 2003, en conformité avec les accords passés. L'ART y a activement contribué en participant aux travaux du fonds de réaménagement du spectre piloté par l'ANFr.

## II. NUMÉROTATION

---

### A. La planification des numéros

Conformément à la [directive "autorisation"](#), l'attribution d'une ressource en numérotation fait l'objet d'une décision individuelle par l'ART.

Ainsi lorsqu'un opérateur souhaite demander des ressources en numérotation, il doit justifier, dans le cadre de sa demande, de sa qualité d'opérateur en fournissant le récépissé de déclaration ou la référence de son arrêté d'autorisation.

Il doit fournir un dossier de demande contenant les informations qui se trouvent dans les règles de gestion du plan national de numérotation (décision n°98-75 du 3 février 1998).

En 2003, l'ART a pris 178 décisions portant sur la numérotation. Elles se répartissent de la manière suivante :

- une décision de portée générale
- 177 décisions relatives à la gestion courante des ressources de numérotation ; ces décisions se décomposent en 97 décisions

d'attribution, 14 décisions de réservation, 11 décisions de transfert d'un opérateur à un autre et 55 décisions d'abrogation ou de modification des conditions d'utilisation.

### Etat des ressources de numérotation à la fin de 2003

	Nombre de numéros
Préfixes "E" attribués	6
Préfixes 16XY attribués	28
Préfixes 16XY réservés	0
Numéros spéciaux 10XY attribués	17
Numéros spéciaux 10XY réservés	0
Numéros courts (3BPQ) attribués	150
Numéros courts (3BPQ) réservés	12
Numéros mobiles attribués	66 720 000
Numéros mobiles réservés	2 000 000
Numéros non-géographiques fixes attribués	13 420 000
Numéros non-géographiques fixes réservés	390 000
Numéros géographiques fixes attribués	129 240 000
Numéros géographiques fixes réservés	310 000

### Répartition des numéros courts attribués ou réservés par catégorie de services

Numéros courts (3BPQ) destinés à offrir des services de cartes ou assimilés	27
Numéros courts (3BPQ) destinés à fournir la sélection d'un réseau de transport par double numérotation	6
Numéros courts (3BPQ) autres usages	129
Total	162

## B. Gestion opérationnelle des numéros géographiques

### 1. Appel à commentaires sur l'évolution des règles de gestion des numéros courts (3BPQ)

Dans le cadre des responsabilités confiées par la loi à l'ART et en tenant compte de l'évolution du marché, il a semblé utile d'envisager une modification des règles de gestion des numéros courts de la forme 3BPQ. En 2003, on a en effet pu noter que de plus en plus d'opérateurs demandaient des numéros à ce format avec l'intention de les affecter à un seul éditeur. L'ART a donc lancé le 16 octobre 2003 un appel à commentaires sur l'évolution du plan de numérotation pour les numéros courts 3BPQ, à la suite d'un long travail de préparation et de discussions préalables avec les principaux opérateurs, ce texte a été bien accueilli par la plupart des intervenants. Compte tenu des règles actuellement en vigueur, l'ART ne peut en effet pas satisfaire de telles demandes. La modification qui découlera

#### DÉFINITIONS :

##### Préfixe E ou au format 16XY :

Préfixe à un ou quatre chiffres à composer à la place du 0 avant le numéro de son correspondant. Sert à sélectionner l'opérateur longue distance ou local de son choix.

##### Numéros géographiques :

numéros réservés à des lignes fixes (attribués aux opérateurs par blocs de 10 000).

##### Numéros non-géographiques :

numéros de type 0800 qui permettent d'accéder à des services dits spéciaux (appel gratuit, appel à coûts partagés ou appel à revenus partagés).

##### Numéros mobiles :

numéros commençant par 06 réservés aux clients des opérateurs mobiles.

##### Numéros courts 3BPQ :

numéros réservés à des services de cartes, de sélection d'un transporteur par double numérotation, de kiosque, etc.

##### Numéros spéciaux 10XY :

numéros réservés par un opérateur pour offrir des services à ses abonnés (service de dérangement par exemple)

de cet appel à commentaires devrait pouvoir notamment se traduire par une ouverture de nouvelles ressources dans ce format, pour tenir compte des besoins *a priori* plus importants et, éventuellement, mettre en place une structuration de ces ressources.

L'ART a reçu 17 réponses le 30 novembre 2003. Une synthèse de ces réponses sera établie puis rendue publique en 2004.

### 2. Les numéros des clients d'un service voix sur ADSL

Le 24 octobre 2002, par la [décision n° 02-958](#), l'ART a dédié les numéros de la forme 08 70 PQ MC DU et 08 71 PQ MC DU pour être utilisés comme numéros non géographiques portables sur le territoire métropolitain. Assez rapidement, les opérateurs souhaitant proposer des services de téléphonie sur ADSL utilisant la technologie voix sur IP (VoIP), et quelques autres prestataires, ont commencé à demander l'attribution de ressources de ce type. A la fin de l'année 2003, 930 000 numéros de cette forme ont été attribués et environ 100 000 numéros, tous opérateurs confondus, ont été affectés à des clients. Toutefois, certains opérateurs "voix sur IP" demandent également des ressources en numéros géographiques pour desservir des clients professionnels qui préfèrent ce type de numéros parce qu'ils ont une meilleure "image de marque" auprès du public.

### 3. La portabilité des numéros<sup>1</sup>

#### 3.1. La portabilité des numéros fixes<sup>2</sup>

L'ensemble des numéros fixes est devenu "portable" en 2003. Il s'agit des numéros géographiques fixes (de type 0Z AB PQ MC DU, Z étant égal à 1, 2, 3, 4 ou 5), et des numéros non géographiques fixes (de type 08 AB PQ MC DU), recouvrant les numéros libre appel, les numéros à coûts partagés et les numéros à revenus partagés, dont les clients sont des entreprises. Néanmoins, les processus de portage ne concernent aujourd'hui que les mouvements entre l'opérateur historique et les opérateurs alternatifs. L'année 2003 a vu débuter une démarche, qui sera achevée en 2004, consistant à mettre en œuvre la portabilité entre opérateurs alternatifs, ainsi que les portabilités subséquentes, c'est-à-dire des portabilités de deuxième niveau (un client fait porter son numéro une deuxième fois chez un troisième opérateur, par exemple).

1 Un «chat» a été organisé à ce sujet sur le site de l'ART. Il est disponible à l'adresse suivante <http://www.art-telecom.fr/telecom/trans-chat.htm>.

2 Les questions les plus fréquemment posées à propos de la portabilité des numéros géographiques fixes sont disponibles sur le site de l'ART à l'adresse suivante : <http://www.art-telecom.fr/telecom/faq/portab-fixe.htm>.

Ainsi, la portabilité des numéros fixes deviendra-t-elle “universelle”, un client ayant la possibilité de faire porter son numéro autant de fois qu’il le veut, quel que soit l’opérateur de son choix.

Comme pour la portabilité des numéros mobiles, il s’agit avant tout d’un changement d’opérateur, et les clauses contractuelles s’appliquent aussi pleinement (durée d’engagement, notamment).

Ce service permet donc de conserver son numéro tout en changeant d’opérateur. Cette portabilité n’est pas encore très développée, bien que les volumes de portage commencent à augmenter, et augmenteront au fur et à mesure de la mise en œuvre du dégroupage total (la portabilité n’a de sens que si la ligne est gérée de bout en bout par le nouvel opérateur ; dans le cas contraire, le client conserve son abonnement chez l’opérateur historique, et garde de fait son numéro).

La définition même de la portabilité des numéros fixes ne fait aucune référence à une possibilité conjointe de déménagement. Le cas typique est celui d’un client qui change d’opérateur, qui conserve son numéro, mais qui ne change pas d’adresse.

L’architecture technique des réseaux et les aspects tarifaires associés permettent, dans une certaine mesure, de conserver son numéro en cas de déménagement : il suffit, pour cela, de rester dans la même ZNE (Zone de Numérotation Élémentaire, à définir ici comme une zone cohérente de tarification). On notera que l’opérateur historique, avec sa nouvelle offre de *Maintien du Numéro*, propose à ses clients de pouvoir déménager en conservant leur numéro, mais toujours au sein de la même ZNE.

### 3.2. La portabilité des numéros mobiles<sup>1</sup>

L’événement majeur de l’année 2003 a été l’ouverture le 30 juin de l’offre commerciale de la Portabilité des Numéros Mobiles (PNM) en métropole. Deux années de concertation entre l’ART et les différents acteurs concernés par le processus ont été nécessaires avant de pouvoir offrir la possibilité, à tout client qui le souhaite, de changer d’opérateur mobile tout en conservant son numéro.

La caractéristique essentielle de la portabilité des numéros mobiles, telle qu’elle a été conçue en France, repose sur le principe de la portabilité intégrale (*full portability*), indiquant que tout client, quel que soit son type d’abonnement (prépayé ou forfait) peut, à tout moment, profiter de la portabilité de son numéro. L’ART a étendu ce principe à la plupart des cas de figure qui peuvent se présenter, comme par exemple le cas du client qui,

<sup>1</sup> Les questions/réponses les plus fréquemment posées sur la portabilité des numéros sont disponibles à l’adresse suivante : <http://www.art-telecom.fr/telecom/faq/portabilite.htm>.

abonné à travers une SCS (Société de commercialisation de services) sur un réseau mobile donné, souhaite contracter directement avec l'opérateur gérant ce réseau tout en conservant son numéro. Dans ce cas, il n'y a pas changement d'opérateur, mais changement de la société avec laquelle le client était en relation contractuelle. De même, les portabilités "internes" ont été encouragées, bien que laissées à l'initiative de la politique commerciale des opérateurs : les clients doivent pouvoir en principe conserver leur numéro s'ils changent de type d'abonnement au sein du même opérateur (de prépayé au forfait par exemple).

Le processus de changement d'opérateur mobile avec portabilité du numéro a dû intégrer de nombreux aspects, comme la protection des consommateurs, la prise en compte des délais minimum de résiliation pratiqués par les opérateurs mobiles, les contraintes techniques, etc.

Un premier bilan des sept premiers mois d'existence de ce nouveau service montre que ce processus n'est pas encore totalement maîtrisé par certains acteurs de la chaîne, dont les consommateurs eux-mêmes, qui peuvent ne pas être suffisamment informés par les médias et surtout par les réseaux commerciaux des opérateurs. Toutefois, il a été constaté, dans les pays où a été mise en œuvre la portabilité des numéros mobiles, la nécessité d'un temps d'apprentissage, afin que l'ensemble des acteurs s'approprient les modalités opérationnelles de ce nouveau service. Nul doute que l'année 2004 sera l'occasion, pour tous les acteurs, de mieux intégrer les possibilités offertes par la portabilité des numéros mobiles.

L'émergence de ce nouveau service ne doit pas faire perdre de vue le contexte dans lequel il se situe : en effet, le client d'un opérateur mobile qui souhaite conserver son numéro est d'abord et avant tout dans une logique de changement d'opérateur.

A ce titre, les modalités de résiliation des conditions générales de vente des opérateurs mobiles s'appliquent pleinement. Le client qui souhaite résilier son contrat doit prendre en compte notamment la durée restante de son éventuel engagement minimal d'abonnement, ainsi que les délais de prise en compte de la résiliation (à réception de la demande ou lors de la première facturation suivant la réception de la demande par exemple). A ce titre, il convient de rappeler que les délais de résiliation varient suivant les opérateurs et suivant le type de contrat.

Les délais du cycle de portage d'un numéro mobile intègrent une période minimale de deux mois, qui se décompose ainsi :

- *première phase : émission d'un bon de portage.* Cette période permet à l'opérateur mobile disposant du numéro à porter d'examiner les conditions d'éligibilité de la demande. Pour les abonnements prépayés, le bon de portage doit être émis 15 jours après réception par l'opérateur de la demande de résiliation et de portage. Pour les abonnements post payés, selon les contrats, ces 15 jours débutent soit à la réception de la demande de résiliation et de portage, soit à compter de la première facture qui suit cette demande. Il est à noter que les clauses d'inéligibilité doivent être explicitement transmises au client.
- *deuxième phase : délai accordé au client pour choisir son nouvel opérateur.* Cette période, d'un mois minimum, a été introduite à la demande des associations de consommateurs afin que les clients puissent disposer d'un temps suffisant pour choisir leur nouvel opérateur ; bien entendu, la souscription chez un nouvel opérateur peut se faire à tout moment, pendant la durée de validité du bon de portage.
- *troisième phase : mise en œuvre du portage.* Cette période de 15 jours permet aux opérateurs de mettre en œuvre le processus technique de portabilité. Le portage du numéro est effectif à l'expiration de ce délai de 15 jours.

### 3.3. Les perspectives pour 2004

L'exercice 2004 sera, pour l'ensemble des portabilités, une année de consolidation, dans les processus et dans les usages. La portabilité des numéros mobiles devrait entrer dans les habitudes comme c'est le cas dans les pays où elle a déjà été mise en œuvre. L'expérience internationale montre que, en régime de croisière, le rythme annuel de portage s'établit autour 1,5% du parc total, soit de l'ordre de 600 000 numéros mobiles portés par an pour la France. Les portabilités des numéros fixes entreront, elles, dans une deuxième phase de généralisation, avec la mise en œuvre de la portabilité subséquente et/ou entre opérateurs alternatifs.

L'ART établira en 2004 un bilan de la portabilité des numéros mobiles afin d'en améliorer, si nécessaire, les processus et les modalités, l'objectif étant de définir un dispositif permettant de renforcer la concurrence dans le secteur mobile en facilitant les possibilités de changement d'opérateurs, tout en respectant les droits des acteurs et notamment ceux du consommateur.

En régime de croisière, le rythme annuel de portage s'établit autour 1,5% du parc total, soit de l'ordre de 600 000 numéros mobiles portés par an pour la France.

## C. Le prix des numéros non géographique fixes<sup>1</sup>

### 1. Numéro libre appel

Ces numéros sont gratuits pour l'appelant à partir d'une ligne fixe, et commencent par 0800 ou 0805.

### 2. Numéros à coûts partagés

Ces numéros sont facturés à l'appelant sur la base du tarif local ou national. Ces numéros commencent par 0810, 0811, 0820, 0821, 0825 ou 0826.

### 3. Numéros non-géographiques portables

Ces numéros sont facturés à l'appelant sur la base d'un tarif inférieur ou égal à 0,12 euro/mn. Ces numéros commencent par 0870 ou 0871.

### 4. Numéros à revenus partagés

Ces numéros sont facturés à l'appelant en respectant les "plafonds" tarifaires fixés par l'ART, à la minute ou par appel selon le schéma suivant :

0890	0,15 euro/mn
0891	0,30 euro/mn
0892	0,45 euro/mn
0893	0,75 euro/mn
0897	0,60 euro par appel
0898	1,20 euro par appel
0899	autres tarifs

Une réflexion sera conduite dans le courant de l'année 2004 sur l'opportunité d'une évolution tarifaire.

#### Les numéros libre-appel

Les services libre-appel (parfois appelés "Numéros verts") sont gratuits pour l'appelant lorsque celui-ci appelle depuis le réseau fixe. C'est donc l'entreprise appelée qui règle l'intégralité du prix de la communication à son opérateur. Ces numéros, en revanche, sont payants pour la personne qui appelle depuis un terminal mobile.

#### Les coûts partagés

Les coûts entraînés par la communication sont partagés entre la personne qui appelle et la personne ou l'entité qui est appelée. La répartition des coûts se fait différemment selon le numéro appelé. Ainsi, si une personne qui appelle un numéro 0820 est facturée 0,11 euro TTC/min, le service qu'elle appelle verse pour sa part une rémunération supplémentaire à l'opérateur.

#### Les revenus partagés

Les revenus liés à la communication et au service à valeur ajoutée sont partagés entre l'opérateur de boucle locale, l'opérateur qui a acheminé la communication et l'entité appelée qui a fourni le service (exemple : informations météo, services de réservation divers). Généralement, ces services sont facturés à des tarifs élevés. Ainsi, si un consommateur compose un numéro commençant par 08 92 68 XX XX, il est facturé par France Télécom 0,34 euro TTC/min ; cette somme étant répartie entre France Télécom et le fournisseur de services.

<sup>1</sup> Les questions les plus fréquemment posées sur les numéros 0800 (non-géographiques) sont disponibles sur le site de l'ART à l'adresse suivante : <http://www.art-telecom.fr/telecom/faq/faq-num0800.htm>.

# Les attributions de l'ART

## CHAPITRE 3

# La régulation concurrentielle

<b>I. LA DÉSIGNATION DES OPÉRATEURS PUISSANTS</b>	<b>139</b>
A. La transition entre l'ancien et le nouveau cadre réglementaire	139
B. Les opérateurs désignés puissants	141
C. Les obligations des opérateurs	143
<b>II. LE CONTRÔLE TARIFAIRE</b>	<b>144</b>
A. Comment se justifie-t-il ?	144
B. Méthodologie	149
C. Les décisions tarifaires de France Télécom	154



# La régulation concurrentielle

## I. LA DÉSIGNATION DES OPÉRATEURS PUISSANTS

### A. La transition entre l'ancien et le nouveau cadre réglementaire

Le nouveau cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques modifie les conditions de désignation des opérateurs considérés comme puissants sur un marché de télécommunication ainsi que le régime d'obligations qui en découle.

Toutefois la directive “cadre”, qui contribue à définir ce nouveau dispositif réglementaire, prévoit notamment au titre de “mesures transitoires” entre l'ancien et le nouveau cadre que *“les Etats membres maintiennent toutes les obligations prévues par leur législation nationale visées à l'article 7 de la directive 2002/19/CE (directive “accès”) et à l'article 16 de la directive 2002/22/CE (directive “service universel”) jusqu'au moment où une détermination est faite concernant ces obligations par une autorité réglementaire nationale conformément à l'article 16 de la présente directive”*.

Selon le cadre juridique français, en vigueur en 2003, des obligations renforcées en matière d'interconnexion et d'accès s'imposent aux opérateurs considérés comme exerçant une influence significative sur les marchés énumérés à l'article L. 36-7 du code des postes et télécommunications. En vertu de ce même article, l'ART doit, chaque année, établir les listes de ces opérateurs.

Pour respecter l'objectif des directives européennes de maintien des obligations imposées aux opérateurs exerçant une influence significative jusqu'à ce que le nouveau cadre réglementaire soit en vigueur, l'ART a adopté une décision désignant ces opérateurs pour l'année 2004<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Décision de l'ART n° 03-907, du 24 juillet 2003, établissant pour 2004 les listes des opérateurs exerçant une influence significative sur le marché des télécommunications.

Cette décision s'est donc inscrite dans le cadre juridique en vigueur en 2003 définissant les conditions et critères de désignations des opérateurs exerçant une influence significative ainsi que le régime des obligations auxquels ils sont soumis. Elle a également répondu à la nécessité de mettre en oeuvre "les mesures transitoires" sus-mentionnées, prévues par la directive "cadre", jusqu'à l'entrée en application du nouveau cadre réglementaire.

### 1. Les marchés examinés et la méthode utilisée

Conformément à l'article [L. 36-7](#) du code des postes et télécommunications, l'ART a désigné les opérateurs considérés comme puissants sur le marché de détail de la téléphonie fixe, sur celui des liaisons louées, sur celui de la téléphonie mobile et sur le marché de l'interconnexion.

### 2. Segmentation géographique

Pour examiner ces marchés l'ART a tenu compte d'une segmentation géographique identique à celle utilisée l'année précédente et liée au périmètre des autorisations délivrées aux opérateurs. Les licences des opérateurs de téléphonie mobile font apparaître un découpage géographique identifiant la métropole et les départements et collectivités d'outre-mer.

Cinq zones peuvent ainsi être distinguées :

- la métropole,
- la zone Guadeloupe, Martinique et Guyane,
- la Réunion,
- Mayotte,
- Saint Pierre et Miquelon.

A Saint Pierre et Miquelon, la société SAS SPM Télécom est le seul opérateur à intervenir sur l'ensemble des marchés mentionnés à l'article [L. 36-7](#) du code des postes et télécommunications. Selon le cadre réglementaire encore en vigueur en 2003, l'inscription d'un opérateur sur l'ensemble des listes correspondant à ces marchés, emporte, pour cet opérateur, la totalité des obligations prévues à l'article [L. 38-4](#) du code des postes et télécommunications. Comme l'année précédente, l'ART a considéré dans sa [décision n° 03-907](#), que l'inscription de SAS SPM sur chacune de ces listes le soumettrait à certaines dispositions pouvant apparaître disproportionnées au regard de sa taille et de la situation du marché de Saint Pierre et Miquelon. Elle n'a donc pas inscrit cet opérateur sur ces listes. La situation de cet opérateur sera, en tout état de cause, réexaminée à l'occasion de l'analyse des marchés engagée en vertu du nouveau cadre réglementaire.

Dans la mesure où la décision adoptée en 2003 visait à assurer la transition entre le cadre réglementaire actuel et le nouveau, l'ART a utilisé, pour évaluer la position des opérateurs, un questionnaire allégé au regard de celui des années précédentes. Ce questionnaire a porté sur les seuls résultats de l'année 2002. Il a été adressé à France Télécom, dont les parts sur le marché de la téléphonie fixe et celui des liaisons louées ont été évaluées au regard des résultats globaux des enquêtes trimestrielles de l'année 2002. Ce questionnaire a également été envoyé à l'ensemble des opérateurs de téléphonie mobile.

Parallèlement, l'ART a engagé en 2003 une procédure de collecte d'informations détaillées qui constitueront la base de l'analyse des marchés pertinents.

## B. Les opérateurs désignés puissants

L'ART a établi les listes des opérateurs prévues à l'article L. 36-7 du code des postes et télécommunications en fonction des différents marchés énumérés. Compte-tenu des évolutions réglementaires en cours, les opérateurs désignés sur ces listes sont considérés comme exerçant une influence significative sur ces marchés, en 2004, jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau cadre réglementaire et à la mise en œuvre des analyses de marché réalisées en vertu de ce nouveau cadre.

### 1. Les marchés de la téléphonie fixe et des liaisons louées

Dans la mesure où elle n'a pas constaté, sur le marché de la téléphonie fixe et celui des liaisons louées, de signe traduisant le développement significatif d'un opérateur sur une partie limitée du territoire, l'ART a analysé ces marchés dans leur dimension nationale. France Télécom, a ainsi été considéré comme seul opérateur exerçant une influence significative sur le marché du service téléphonique au public entre points fixes et sur celui des liaisons louées, en 2004, jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau cadre réglementaire. L'opérateur historique est en conséquence seul à figurer sur les listes, établies pour l'année 2004, en application du "a" et du "b" du 7° de l'article L. 36-7 du code des postes et télécommunications.

### 2. Le marché de la téléphonie mobile

Sur le marché du service de téléphonie mobile au public, la position des opérateurs a été en revanche appréciée en fonction des espaces géographiques distincts où ils interviennent.

Les opérateurs considérés comme exerçant une influence significative sur le marché de la téléphonie mobile au public, en 2004, jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau cadre réglementaire sont les suivants :

- en métropole :  
Orange France et la Société française du radiotéléphone (SFR) ;
- dans les départements de Martinique, Guadeloupe et Guyane :  
Orange Caraïbe ;
- dans le département de la Réunion :  
la Société réunionnaise du radiotéléphone (SRR).

Ils figurent en conséquence sur la liste établie, pour l'année 2004, en application du "c" du 7° de l'article L. 36-7 du code des postes et télécommunications.

L'opérateur SRR est le seul à détenir une licence de téléphonie mobile couvrant la collectivité territoriale de Mayotte. Cette autorisation n'a été toutefois délivrée qu'en avril 2001. Prenant en compte à la fois la situation de marché existant dans cette circonscription et la période relativement limitée durant laquelle la société SRR a pu y développer son expérience, l'ART n'a pas jugé pertinent, à ce stade, de considérer cet opérateur comme exerçant une influence significative sur le marché géographique ainsi défini. Elle n'a cependant pas exclu d'examiner cette possibilité pour les années ultérieures.

### 3. Le marché de l'interconnexion

Sur le marché de l'interconnexion, une démarche identique a été suivie par l'ART pour évaluer la situation respective des opérateurs.

Les opérateurs considérés comme exerçant une influence significative sur le marché de l'interconnexion, en 2004, jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau cadre réglementaire sont les suivants :

- en métropole :  
Orange France et la Société française du radiotéléphone (SFR) ;
- dans les départements de Martinique, Guadeloupe et Guyane :  
Orange Caraïbe ;
- dans le département de la Réunion :  
la Société réunionnaise du radiotéléphone (SRR).

Ils figurent en conséquence sur la liste établie, pour l'année 2004, en application du "d" du 7° de l'article L. 36-7 du code des postes et télécommunications.

L'analyse du marché de l'interconnexion, conduite en fonction de la segmentation géographique retenue, a révélé que France Télécom détient des parts de marché en volume prépondérantes sur l'ensemble des segments géographiques où elle intervient. L'ART a cependant considéré que la désignation de cet opérateur comme puissant sur le marché de l'interconnexion ne l'assujettirait pas à des obligations supplémentaires au regard de celles résultant de son inscription sur les listes correspondant

aux marchés de la téléphonie fixe et des liaisons louées. Elle n'a donc pas inscrit France Télécom sur la liste concernant le marché de l'interconnexion.

## C. Les obligations des opérateurs «puissants»

Les opérateurs figurant sur les listes établies en application du 7° de l'article L.36-7 du code de postes et des télécommunications sont tenus à des obligations renforcées en matière d'interconnexion et d'accès. Ce régime d'obligations, découlant du cadre juridique en vigueur en 2003, sera révisé avec la mise en œuvre du nouveau cadre réglementaire.

### 1. Obligations incombant aux opérateurs "puissants" sur les marchés de la téléphonie fixe et des liaisons louées

Au titre des II, III, IV de l'article L. 34-8 du code des postes et télécommunications, ces opérateurs sont tenus :

- de publier une offre technique et tarifaire d'interconnexion approuvée préalablement par l'ART. Cette offre doit respecter les dispositions définies au II de l'article L. 34-8 du code des postes et télécommunications : des conditions détaillées et différentes doivent permettre de répondre, d'une part, aux besoins d'interconnexion des exploitants de réseaux ouverts au public et, d'autre part, aux besoins d'accès au réseau des fournisseurs de service téléphonique au public. L'existence d'un système d'information et d'une comptabilité doivent notamment permettre de vérifier le respect de ces obligations ;
- d'orienter les tarifs de cette offre vers les coûts du service rendu ;
- de faire droit aux demandes d'interconnexion aux titulaires d'une autorisation délivrée en application des articles L. 33-1 et L. 34-1 du code des postes et télécommunications dans des conditions objectives, non discriminatoires et transparentes ;
- d'assurer un accès à leur réseau et de répondre aux demandes justifiées d'accès spécial.

De surcroît, au titre des IV et V de l'article L. 34-8 du code des postes et télécommunications les opérateurs figurant sur la liste établie en application du "a" du 7° de l'article L. 36-7 du code des postes et télécommunications sont tenus :

- d'orienter vers les coûts la fourniture des accès ;
- de mettre en place un dispositif permettant d'accéder aux services commutés de tout opérateur interconnecté au moyen d'une présélection et d'écarter, appel par appel, tout choix de présélection par recours à un préfixe court.

Par ailleurs, ces opérateurs sont soumis aux obligations relevant des [articles D. 99-23 à D. 99-26](#) du code des postes et télécommunications relatifs à la fourniture d'accès à la boucle locale.

### **2. Obligations incombant aux opérateurs “puissants” sur le marché de la téléphonie mobile**

Au titre du IV de l'[article L. 34-8](#) du code des postes et télécommunications, les opérateurs figurant sur cette liste doivent :

- fournir une offre d'interconnexion dans des conditions objectives, non discriminatoires et transparentes ;
- assurer un accès à leur réseau et répondre aux demandes justifiées d'accès spécial.

### **3. Obligations incombant aux opérateurs “puissants” sur le marché de l'interconnexion**

Conformément au III de l'[article L. 34-8](#) du code des postes et télécommunications, les opérateurs figurant sur cette liste doivent orienter leurs tarifs d'interconnexion vers les coûts.

### **4. Obligation pouvant être imposée à tout opérateur “puissant”**

Conformément au V de l'[article L. 34-8](#) du code des postes et télécommunications, l'ART peut imposer à tout opérateur exerçant une influence significative sur un marché pertinent qu'elle détermine, de mettre en place un dispositif permettant d'accéder aux services commutés de tout opérateur interconnecté au moyen d'une présélection et d'écarter, appel par appel, tout choix de présélection par recours à un préfixe court.

## **II. LE CONTRÔLE TARIFAIRE**

---

Le contrôle *a priori* des tarifs de détail de France Télécom qui s'applique aujourd'hui constitue une dimension essentielle de la régulation. Il permet de s'assurer d'une part que les tarifs sont compatibles avec l'entrée des concurrents, et d'autre part que les tarifs du service universel sont effectivement abordables.

### **A. Comment se justifie-t-il**

#### **1. Analyse juridique**

Selon les directives européennes définissant le nouveau cadre réglementaire, les obligations qui pèsent sur certains acteurs doivent être justifiées par la position de ces acteurs sur un marché pertinent et proportionnées aux problèmes auxquels est confronté le développement de la concurrence sur ce marché pertinent. Par ailleurs, les obligations relatives aux marchés de détail doivent être motivées par une insuffisance concurren-

tielle sur les marchés de gros correspondants. Mais qu'en est-il pour les obligations qui étaient en vigueur en 2003 ?

Les principales obligations imposées à France Télécom en 2003 sur les marchés de détail concernent tout d'abord la téléphonie. Les obligations y afférentes sont les suivantes :

- la publication d'un catalogue des prix de détails ;
- la signature d'une convention pluriannuelle sur le service universel ;
- le contrôle des offres sur mesure des services relevant du service universel ;
- l'homologation des tarifs du service universel et des services sans concurrent.

La simple lecture de cette liste montre que le contrôle tarifaire est lié en grande partie à la fourniture du service universel par France Télécom. De ce point de vue, le nouveau cadre n'en modifie pas le principe. Dans ce cas, le bénéfice du consommateur est visé directement.

L'autre motivation apparaît dans la notion de "services sans concurrent", qui, en pratique, peut être rapprochée de la position de dominance sur un marché. Le nouveau cadre réglementaire apporte plus de méthodologie et de transparence en la matière, en imposant la définition de marchés pertinents, sur lesquels sont appréciées la position de dominance, et la motivation d'obligations qui doivent être proportionnées. Le bénéfice du consommateur est alors recherché indirectement par la mise en place d'un marché concurrentiel.

Ainsi, le contrôle tarifaire est une exception au droit commun, rendue nécessaire par la configuration particulière du marché des télécommunications et par l'insuffisance des mécanismes de marché à développer une concurrence pérenne et suffisante.

## 2. Analyse économique

La concurrence sur le marché des télécommunications, notamment sur celui de la téléphonie, doit se développer du cœur des réseaux longue distance vers les clients. Ceci s'explique simplement par l'existence d'une forte mutualisation des services et des flux de données dans le cœur des réseaux et par l'existence de tarifs élevés sur les appels longue distance. Ainsi, les coûts d'investissement dans les cœurs de réseau, encore appelés « *backbone* », peuvent être amortis sur de nombreux services et dans des segments de marché à forte marge.

Cette situation a deux conséquences majeures pour l'organisation de la concurrence :

Le contrôle tarifaire est une exception au droit commun, rendue nécessaire par la configuration particulière du marché des télécommunications et par l'insuffisance des mécanismes de marché à développer une concurrence pérenne et suffisante.

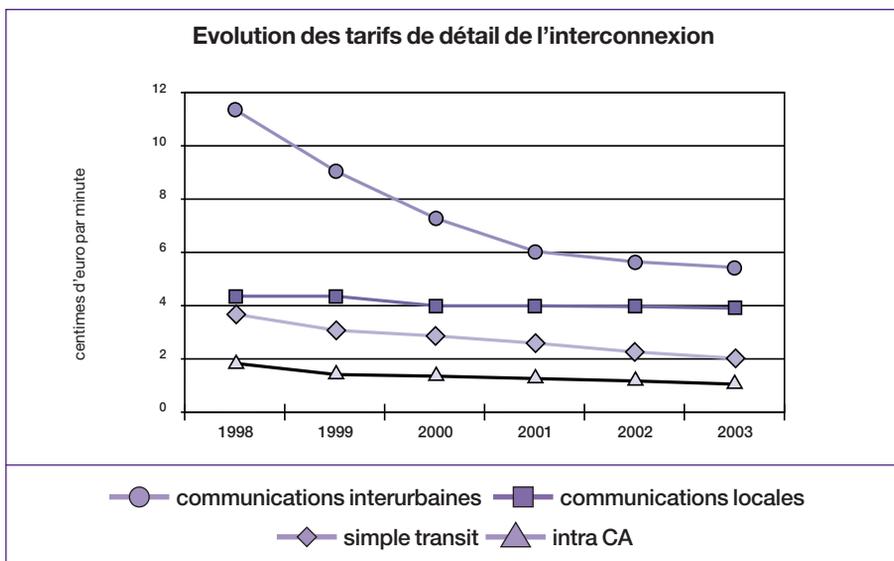
- les opérateurs entrants doivent pouvoir acheter à l'opérateur historique les prestations qu'ils n'assurent pas ;
- le rééquilibrage des tarifs de détail de l'opérateur historique doit être progressif de façon à laisser un espace économique suffisant aux opérateurs entrants pour se développer.

Par exemple pour la téléphonie, les prestations que les opérateurs achètent à l'opérateur historique constituent l'offre d'interconnexion. Ces prestations sont offertes à deux niveaux :

- le point de raccordement opérateur (PRO), où existent une offre nationale (dite de "double transit") et une offre régionale (dite de "simple transit") ;
- le commutateur d'abonné (CA), où existe une offre dite "intra-CA".

L'analyse de l'usage de ces diverses prestations met en évidence le déploiement des opérateurs entrants dont les consommations évoluent vers les services les plus proches de l'abonné (baisse du double transit puis du simple transit en faveur de l'intra-CA). L'ouverture de la concurrence sur les marchés de détail a suivi cette même évolution : ouverture à la sélection du transporteur pour les communications longue distance nationale et internationale en 1998, pour les communications fixes vers mobiles en novembre 2000, et pour les communications locales fin 2001.

Les marges qui existaient sur les communications longue distance à l'ouverture de la concurrence se sont tassées au fil des ans, comme le montrent les évolutions comparées des prix de détails et des tarifs d'interconnexion.



Source : ART

Le contrôle des tarifs de gros est basé sur le principe de l'orientation des tarifs vers les coûts et se fait par l'approbation annuelle du catalogue d'interconnexion. Le contrôle des tarifs de détail est basé sur la prévention des comportements anticoncurrentiels, en particulier ceux qui relèvent de l'abus de position dominante. Ces comportements sont, par exemple, et de manière non limitative :

- la prédation ;
- le ciseau tarifaire ;
- le couplage abusif ;
- la préemption d'un nouveau marché.

L'introduction de la concurrence sur les segments de marchés les plus rentables rend inévitable un rééquilibrage des tarifs, c'est-à-dire une baisse de certains tarifs, ceux soumis à la concurrence, et une hausse d'autres services, ceux qui restent en monopole. Les objectifs de fourniture du service universel à un coût abordable sont assurés par le contrôle des tarifs de détail de l'opérateur en charge de la fourniture du service universel, à savoir France Télécom. Cet exercice poursuit un objectif *a priori* différent de la prévention des comportements anticoncurrentiels. Il est donc complémentaire par principe, mais parfois ces exercices se recouvrent. Par exemple, la prévention de prix excessifs sur les services en monopole est favorable à la prévention des subventions croisées entre ces services et ceux soumis à la concurrence.

Concernant les autres services de communications électroniques qui ne relèvent pas de la téléphonie, les liaisons louées occupent une place à part. Elles sont également soumises à un double contrôle, au titre des services obligatoires et de la position dominante de France Télécom. Cette situation est maintenue dans le nouveau cadre réglementaire découlant de la transposition des directives, au moins pour l'ensemble minimal de liaisons louées.

Les autres services, comme ceux s'appuyant sur les technologies xDSL, peuvent être contrôlés au titre des services "sans concurrents" (cf. infra).

### 3. La définition du contrôle des tarifs de détails

Celui-ci est défini à l'article L.36-7-5e du code des postes et télécommunications. Les tarifs concernés sont, d'une part ceux des services relevant du service universel et d'autre part ceux fournis "sans concurrents". En pratique, l'appréciation d'un service fourni sans concurrence se rapproche de l'appréciation de la dominance de l'opérateur historique sur le segment de marché considéré. Elle est précisée par le cahier des charges de France Télécom, approuvé par le décret n° 96-1225 du 27 décembre 1996, et en particulier par son article 17.

### 3.1. *Transparence*

France Télécom a l'obligation d'assurer la transparence de ses prix par la publication d'un catalogue consultable librement et accessible par un moyen électronique à un tarif raisonnable. En pratique, France Télécom présente l'intégralité de son catalogue des prix sur le site [www.lesprix.francetelecom.com](http://www.lesprix.francetelecom.com). Par ailleurs, l'accès libre, dans les agences de France Télécom au catalogue des prix a fait l'objet d'une des deux mesures de sanction que l'ART a été amené à prendre.

### 3.2. *Convention pluriannuelle*

Concernant le service universel, le code des postes et télécommunications et le cahier des charges de France Télécom prévoient la signature d'une convention pluriannuelle entre France Télécom et le ministre chargé des télécommunications. Cette convention a fait l'objet d'un avis préalable de l'ART (avis n° 97-271 du 10 septembre 1997). Elle porte sur une durée de quatre ans et est renouvelable. La première convention a couvert les années 1997 à 2000. Son bilan est disponible sur le site du gouvernement ([www.telecom.gouv.fr](http://www.telecom.gouv.fr)). Le principe de ce contrôle est de majorer l'évolution d'un panier de service par un objectif pluriannuel, mais quantifié annuellement. Par exemple, la première convention portait sur une évolution à la baisse des prix d'un panier basé sur les consommations totales des clients de France Télécom en 1996. L'évolution par rapport à l'indice des prix devait être au moins de 9% les deux premières années et de 4% les deux suivantes. La transposition du nouveau cadre réglementaire devrait modifier les modalités d'un tel contrôle. En effet, celui-ci pourrait être issu de l'analyse des marchés. Cet objectif pluriannuel (ou *price-cap*) serait alors une obligation définie par l'ART.

### 3.3. *Procédure d'homologation en 2003*

Les tarifs des services relevant du service universel ainsi que les tarifs des services sans concurrents sont soumis à une procédure d'homologation. Cette procédure prévoit :

- le dépôt par France Télécom auprès de l'ART d'un dossier comprenant les éléments justificatifs;
- un avis de l'ART dans un délai de trois semaines à partir du dépôt du dossier complet ;
- une homologation dans un délai d'un mois, sauf suspension par le ministre chargé de l'Economie et par celui en charge des télécommunications.

Ces dispositions conduisent donc à la possibilité d'une homologation tacite. En pratique, les ministres prennent également des décisions d'homologation explicites ou de non-homologation, en plus des décisions de suspension. Par ailleurs, l'existence d'une obligation pour France

Télécom de motiver ses décisions tarifaires peut conduire les autorités publiques à demander des compléments d'informations, ce qui augmente le délai entre le dépôt initial, considéré alors comme incomplet, et l'avis de l'ART et la décision des ministres. L'ART a émis 85 avis tarifaires en 2003, dont environ 23 étaient défavorables (cf. infra). En règle générale, soit les avis de l'ART sont suivis et France Télécom modifie sa décision tarifaire en conséquence, soit les tarifs ne sont pas homologués.

Les autres tarifs de France Télécom font l'objet d'une communication préalable pour information aux ministres et au régulateur et doivent être publiés au moins huit jours avant leur mise en application.

### 3.4. Contrôle des offres sur mesure

France Télécom, contrairement à une idée parfois répandue, a le droit de faire des offres sur mesure, même tarifaires. En revanche, l'opérateur historique est soumis à des obligations de non-discrimination et en particulier ne doit pas placer deux clients d'un même marché dans des situations différentes. Les offres sur mesure doivent donc être justifiées par de réelles particularités du client et ne peuvent pas être de simples remises commerciales. Ces principes ont été confirmés par la décision du Conseil de la concurrence<sup>1</sup> sur la saisine de l'ART dans le cas d'une offre sur mesure faite à un grand client.

## B. Méthodologie

### 1. Service universel

Indépendamment des effets sur la concurrence détaillés au paragraphe suivant, le contrôle des offres relevant du service universel comporte plusieurs facettes spécifiques :

- le respect des obligations particulières comme la péréquation des tarifs de la téléphonie ;
- le maintien des offres à certaines catégories de personnes (“tarifs sociaux”) ;
- le caractère abordable des tarifs.

C'est ce dernier point qui soulève le plus de réserves de la part de l'ART, et des ministres. En effet, il est tentant pour un opérateur en position de quasi-monopole de façon pérenne d'élever ses tarifs de façon à préserver ses marges. L'appréciation du caractère excessif ou non d'un tarif se fait alors en comparant les revenus générés par l'offre concernée avec les coûts moyens qu'elle engendre pour l'opérateur en charge du service universel, afin de mesurer le taux de marge que procure cette offre.

<sup>1</sup> Communiqué de presse de l'ART du 26 juillet 2001.

### 2. Tests concurrentiels

#### 2.1. Discrimination

Les pratiques discriminatoires peuvent être plus ou moins fortes. Lorsque les prix sont personnalisés, client par client, la discrimination est la plus importante. A un degré moindre, la discrimination se fait sur le niveau de consommation. Enfin, la discrimination par catégories de clients est la moins forte.

Ces pratiques ne sont considérées comme anticoncurrentielles que sous certaines conditions bien précises. Ainsi, des pratiques discriminatoires seront condamnées si elles favorisent des agents économiques ayant des intérêts communs avec l'opérateur qui les met en oeuvre. Ce pourrait être le cas par exemple d'offres réservées à ses filiales. Cette règle est relativement facile à vérifier, par exemple par la lecture des conventions ou contrats entre l'opérateur historique et ses filiales.

Par ailleurs, les pratiques discriminatoires ne doivent pas placer des clients d'un même marché dans des situations différentes. Ainsi, une remise associée à des niveaux de consommation différents est acceptée mais deux consommateurs ayant des niveaux de consommation proches doivent bénéficier des mêmes remises, toutes choses égales par ailleurs. De la même façon, les remises pour des engagements de durée sont acceptables.

Enfin, les pratiques discriminatoires ciblées sur les clients des concurrents ne sont pas acceptées. Cette dernière règle est plus difficile à mettre en place. Toutefois, le nombre de clients des concurrents est rapidement devenu trop important pour justifier un ciblage de telle ou telle offre. Cette dernière règle n'a pu être utilisée que lors du démarrage de l'ouverture à la concurrence. La deuxième règle est donc sans doute la plus importante en pratique. En particulier elle limite fortement la possibilité de recourir à des offres sur mesure.

#### 2.2. Subventions croisées

Les subventions croisées sont des pratiques qui ne sont pas autorisées, mais qui, dans le cas des télécommunications sont difficiles à prouver. La jurisprudence a pu préciser certains cas où les subventions croisées étaient prouvées. Il s'agit premièrement de services subventionnés par d'autres lorsque le tarif de ce service est inférieur à son coût incrémental de production. Dans ce cas, aucune part des coûts communs n'est attribuée à ce service. La comparaison de l'équilibre financier du fournisseur de ce service avant ou après sa mise en oeuvre montre que la production de ce service dégrade le bilan de l'entreprise. La production de ce service n'apporte aucune valeur à l'entreprise à court terme et n'est donc justifiée

que par des espérances de gains à terme, supposant une dégradation des conditions de concurrence.

Les coûts incrémentaux sont généralement très faibles dans le monde des télécommunications. Par exemple, la fourniture d'appels locaux par un opérateur possédant les moyens d'acheminer les appels longue distance ne génère que les coûts d'adaptation de la capacité des équipements du réseau, qui sont infimes par rapport aux coûts complets de fourniture du service. Ainsi, le prix des appels locaux pourra être fortement abaissé sans qu'il y ait subventions croisées. Dans le cas de services innovants, nécessitant des investissements dans des équipements nouveaux, le coût incrémental est plus élevé mais reste très en deçà du coût moyen complet de fourniture du service, les infrastructures du réseau étant souvent réutilisées. Dans la pratique, il est très rare qu'un tarif soit inférieur aux coûts incrémentaux. Lorsque cela arrive, les autres tests économiques présentés ci-après suffisent à prouver l'illégitimité du tarif en question.

Il y a également subventions croisées entre services lorsque le tarif d'un service donné est supérieur à son coût de fourniture isolé. Dans ce cas, l'ensemble des coûts communs est couvert par la seule vente de ce service donné. Dans un marché en concurrence, cette situation ne peut raisonnablement exister puisque la production de ce service pourrait être assurée dans des conditions économiques satisfaisantes par un nouveau concurrent qui ne fournirait que celui-ci, à un tarif inférieur aux tarifs mis en cause. Par contre, cette situation peut être le fait d'un opérateur en position dominante et qui génère ainsi des marges excessives. Néanmoins, dans le monde des télécommunications, les coûts partagés sont particulièrement importants. Ainsi les coûts de fourniture isolés sont bien supérieurs aux coûts moyens, particulièrement pour un opérateur historique qui possède une palette de service complète et un parc de clients important. Il est donc quasi-impossible de rencontrer des tarifs supérieurs à des coûts de fourniture isolés.

Dans la pratique, les subventions croisées sont appréciées sur la base de la répartition des coûts communs, moins arbitraire que le "tout ou rien" des deux cas présentés ci-dessus. Ces estimations peuvent se faire par comparaison des marges pour une répartition donnée entre deux services proches mais offerts sur des marchés ayant des conditions de concurrence différentes. C'est le cas en particulier d'un même service technique fourni dans des zones géographiques différentes à des prix différents. Ce peut être le cas également de deux services aux fonctionnalités proches mais utilisant des technologies différentes.

### 2.3. Prédation

La prédation est avérée si le tarif est inférieur au coût moyen variable. Mais cette règle est trop stricte pour trouver une application dans le monde

des télécommunications où les coûts fixes sont importants et, *a contrario*, les coûts variables faibles. Un tarif est également considéré comme prédateur s'il est compris entre le coût moyen variable et le coût complet et s'il existe une volonté d'exclure un ou plusieurs concurrents. Cette règle trouve une application plus aisée en termes de valeurs. En effet, la définition d'un majorant sur la base des coûts complets permet de prendre en compte l'existence de coûts fixes importants. En revanche, la volonté d'exclusion des concurrents est plus délicate à préciser. En particulier, le régulateur a pour mission de permettre le développement de la concurrence et se doit d'agir dès que ce développement est freiné, donc bien avant que les concurrents soient exclus du marché. En pratique, ce test peut être utilisé dans deux cas. Le premier concerne les comportements ciblant particulièrement un concurrent sur un produit donné. Ce test peut permettre alors de sanctionner un comportement manifestement atypique de l'opérateur dominant. Le deuxième cas concerne un marché émergent où la notion d'exclusion ne doit pas se comprendre comme la volonté de faire sortir des concurrents du marché, mais comme celle de les empêcher d'y entrer.

#### 2.4. Test de prédation pour les liaisons louées et services de capacité

Les prix pratiqués par des entreprises dominantes sont prédateurs lorsqu'ils sont fixés durablement à des niveaux excessivement bas (inférieurs aux coûts) pour évincer les concurrents du marché ou pour les dissuader d'y entrer. Dans ce cas, une entreprise dominante est prête à faire des pertes à court terme pour réaliser des profits plus importants à moyen-long terme, en augmentant ses prix après avoir évincé ses concurrents. Cette politique de tarifs prédateurs ne s'avère généralement possible qu'en présence de barrières à l'entrée fortes et d'avantages de l'opérateur dominant sur ses concurrents en matière de financement.

Sur le marché des liaisons louées, France Télécom, opérateur dominant dispose de ces deux avantages. Il y a donc risque de prix prédateurs. En effet, les liaisons louées sont un segment de marché où les barrières à l'entrée économiques sont élevées. L'opérateur en place qui a déjà effectué, voire amorti, ses investissements d'infrastructures a donc la possibilité, en baissant ses prix à des niveaux excessivement bas, de mener une politique d'éviction des concurrents (qui ne peuvent rentabiliser leurs investissements ou, même, entrer sur le marché). Par ailleurs, on peut considérer que France Télécom dispose d'un avantage en matière de financement par rapport à certains de ses concurrents. Ceux-ci sont très dépendants des financements externes de long terme qui se sont raréfiés dans les télécommunications. Par ailleurs, les concurrents ont une gamme de services beaucoup moins diversifiée que France Télécom pour financer, grâce à leurs ressources internes, une guerre des prix.

Les tests de prédation conduits par les autorités de régulation sectorielles ou les autorités de la concurrence reposent sur une comparaison entre le prix pratiqué par l'opérateur dominant et un indicateur de coût pertinent, sur une période donnée. A la différence des tests de prédation dans de nombreux secteurs d'activité, ce n'est pas le coût moyen variable<sup>1</sup> qui est la référence principale du test de l'ART lors de la procédure d'homologation des tarifs de France Télécom. L'indicateur de référence est le coût moyen total ou coût complet. Par rapport aux coûts moyens variables, cette méthode permet d'intégrer les coûts de capital, et une participation à la couverture des coûts communs, tous deux essentiels dans les télécommunications.

Jusqu'à présent, sur le marché des liaisons louées, le test de prédation a permis de s'assurer que l'absence d'entrées constatées sur ce marché n'était pas due à des prix excessivement bas sur le marché des liaisons louées bas débits (moins de 2 Mbit/s). Il a surtout permis de protéger les concurrents ayant consenti des investissements lourds dans des infrastructures alternatives (boucles métropolitaines optiques d'entreprises) de prix prédateurs pour les liaisons louées et services de capacité à haut débit (plus de 2 Mbit/s).

Néanmoins en cas d'utilisation plus soutenue des offres d'interconnexion par les opérateurs pour entrer sur le marché des liaisons louées et autres services de capacités de détail, un test de *squeeze* pourrait certainement mieux assurer un espace économique suffisant aux nouveaux entrants.

### 2.5. Effet de ciseaux (*squeeze*)

Un tarif pratiqué par un opérateur sur le marché de détail, fournissant en même temps un service d'interconnexion, est susceptible de générer un effet de ciseau tarifaire s'il entraîne, pour un autre opérateur jugé efficace, une recette moyenne inférieure au coût moyen de fourniture d'une offre équivalente sur le marché de détail.

France Télécom intervient sur le marché de détail de la téléphonie fixe et sur le marché intermédiaire de l'interconnexion. Le test d'effet de ciseaux portant sur une offre de détail de France Télécom consiste à vérifier si un opérateur alternatif réputé efficace peut proposer, dans des conditions économiques viables, une offre équivalente tout en ayant recours au service d'interconnexion de France Télécom.

<sup>1</sup> Cf. le cas Akzo Chemie BV vs Commission européenne (1985).

Le test sera favorable si la recette moyenne résultant de cette offre permet de couvrir le coût moyen supporté par l'opérateur tiers pour mettre en œuvre une offre comparable, compte tenu que ce coût comprend notamment des coûts d'interconnexion.

A ce stade, il n'est pas tenu compte du fait qu'un opérateur doit être moins cher que France Télécom pour conquérir un client. Ainsi, lorsqu'un opérateur est en concurrence avec les meilleurs tarifs de France Télécom, c'est-à-dire correspondants aux seuils des tests de ciseaux, il peut être amené à vendre temporairement moins chères ses prestations pour augmenter ses parts de marchés.

### C. Les décisions tarifaires de France Télécom

France Télécom, en tant qu'opérateur puissant sur le marché de la téléphonie fixe, fait l'objet d'un contrôle particulier. Préalablement à la mise en œuvre de ses propositions tarifaires concernant le service universel ou les services pour lesquels il n'y a pas de concurrent sur le marché, l'opérateur historique doit obtenir leur homologation par le ministre de l'Économie, le ministre chargé des télécommunications, après avis de l'ART.

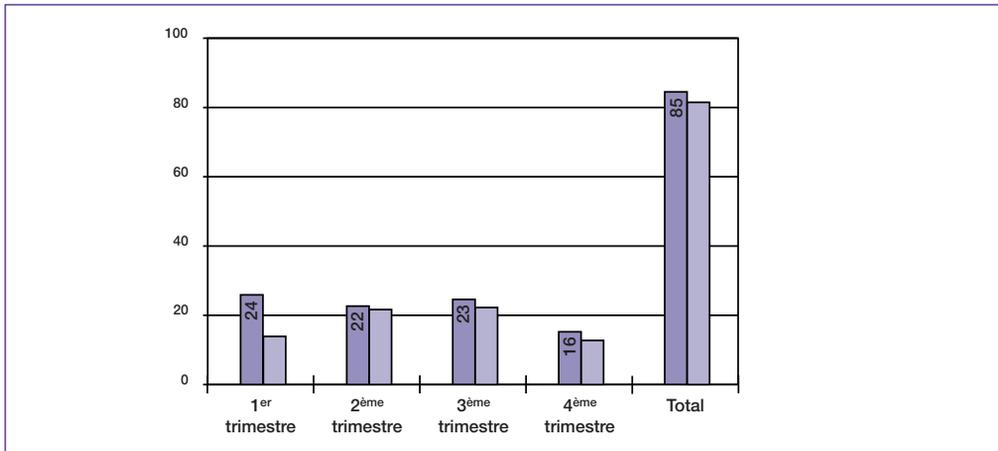
#### 1. Les avis sur les décisions tarifaires

Au 31 décembre 2003, 165 décisions tarifaires ont été transmises à l'ART par France Télécom, dont 118 pour avis et 47 pour information. L'ART a donc été saisie de 118 demandes d'avis sur des décisions tarifaires relatives à la création, à l'expérimentation ou à la généralisation de nouveaux services, à l'évolution de l'offre de prix, notamment dans le cadre de l'évolution de certains forfaits et de la commercialisation de nouvelles options tarifaires telles que les offres dites «d'abondance» (communications illimitées vers 3 numéros ou appel à prix unique quelle que soit la durée, dans la limite de 2 heures).

L'ART a donc rendu 85 avis publics sur des décisions tarifaires de France Télécom, dont 21 défavorables. Le graphique ci-après illustre le nombre d'avis rendus par l'ART au cours de l'année 2003

Tous les avis ou les décisions tarifaires sont publiés sous 48H sur le site Internet de l'ART [www.art-telecom.fr](http://www.art-telecom.fr)

## Nombre d'avis rendus par l'ART au cours de l'année 2003.



Source : ART

## 2. Bilan sur la période 1997-2003

Les éléments suivants permettent d'apprécier l'importance du travail accompli en sept ans :

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de décisions tarifaires déposées par France Télécom	138	147	170	192	135	154	165
-pour information	45	42	60	61	40	46	47
-pour homologation	93	105	110	131	95	108	118
Avis rendus par l'ART	61	80	74	88	72	81	85

Source : ART

## 3. Répartition des décisions tarifaires

Sur les 118 demandes, dont les deux tiers sont relatives à des services relevant du périmètre du service universel, 108 ont été instruites par l'ART, 5 étaient en cours d'instruction au 31 décembre 2003 et 5 ont été retirées par France Télécom. Sur la base des dossiers instruits, l'ART a regroupé dans certains cas des décisions tarifaires au sein d'un même avis, ce qui a eu pour effet de réduire le nombre d'avis rendus.

Sur l'ensemble des 108 décisions tarifaires reçues pour avis et instruites, 85 ont reçu un avis favorable et 23 un avis défavorable (partiellement ou en totalité).

Ainsi, 23 décisions tarifaires de France Télécom ont donné lieu à des avis défavorables :

- 6 décisions tarifaires n'ont pas été homologuées par les ministres, qui ont suivi l'avis rendu par l'ART en refusant les propositions de France Télécom ;

Sur 108 décisions tarifaires reçues en 2003 de France Télécom, 85 ont reçu un avis favorable de l'ART, et 23 un avis défavorable, en totalité ou partiellement

- 3 décisions tarifaires ont vu leur délai d'homologation suspendu par les ministres ;
- 13 décisions tarifaires ont été mises en conformité avec l'avis de l'ART par France Télécom puis homologuées par les ministres ;
- 1 décision tarifaire a été homologuée par les ministres qui ont accepté la proposition de France Télécom, ne suivant pas l'avis de l'ART.

#### **4. Les délais**

L'ART dispose de trois semaines, après réception du dossier, pour émettre son avis.

En 2003, la majorité des décisions tarifaires de France Télécom transmises pour avis, ont été instruites en 18 jours après réception du dossier complet (hors quelques rares cas de dépassement). Dans six cas ce délai a été dépassé en raison de la complexité des dossiers analysés et leurs effets sur la concurrence.

En moyenne, un dossier sur trois transmis à l'ART était incomplet et a nécessité une demande d'informations complémentaires.

# Les attributions de l'ART

## CHAPITRE 4

### Le service universel

<b>I. LE COÛT DU SERVICE UNIVERSEL</b>	160
A. Les composantes historiques	160
B. Le rôle de l'ART dans l'évaluation du coût du service universel	160
C. Le financement du service universel	161
<b>II. L'ÉVALUATION DU COÛT DU SERVICE UNIVERSEL   POUR LES ANNÉES 1997 À 2004</b>	162
A. Des règles de calcul contestées par la CJCE	162
B. La prise en compte des griefs de la CJCE	162
C. Les avantages immatériels	163
D. Récapitulatif	165
E. Litiges en cours	166
<b>III. L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE</b>	168
A. La Directive "service universel"	168
B. La transposition de la directive "service universel"	170
C. La modification de la clé de répartition	171
D. Éléments du décret d'application	172
<b>IV. UNE COMPARAISON INTERNATIONALE</b>	174
<b>V. L'ANNUAIRE UNIVERSEL ET LES SERVICES   DE RENSEIGNEMENTS</b>	178
A. Le décret relatif aux annuaires universels et aux services universels de renseignements	178
B. Les droits des abonnés et les obligations des opérateurs des éditeurs	179
C. "Opt-in" ou "Opt-out" ?	181
D. L'annuaire universel en Europe	183
E. Le litige Iliad/France Télécom	185



# Le service universel

## Concurrence et politique publique

La loi de 1996 avait organisé le service public des télécommunications et désigné France Télécom comme l'opérateur public chargé du service universel. La loi du 31 décembre 2003, qui transpose en droit national la directive européenne, supprime ce monopole légal de l'opérateur historique sur le service universel. Désormais, tout opérateur qui acceptera de fournir le service universel sur l'ensemble du territoire pourra être désigné à l'issue d'un appel à candidatures. Si ce dernier est infructueux, France Télécom en assurera la charge.

Le service universel, c'est aujourd'hui le téléphone, l'Internet bas débit, les cabines publiques, les services de renseignement et d'annuaire, en tous points du territoire. En ouvrant à d'autres entreprises la possibilité de fournir le service universel et en subordonnant la concurrence à des objectifs d'aménagement du territoire, la loi réalise la synthèse entre l'objectif d'efficacité des opérateurs et le souci d'équité qui inspire les politiques publiques. Une synthèse qui reste, par ailleurs, une des préoccupations majeures du régulateur.

*Editorial de Jacques Douffiagues, membre de l'ART, paru en avril 2004 dans le n°37 de la lettre de l'ART*

La fourniture du service universel des télécommunications a été prévue par la loi du 26 juillet 1996, qui a ouvert à la concurrence les services et les infrastructures de télécommunications au 1<sup>er</sup> janvier 1998.

Le service universel est l'une des trois composantes du service public des télécommunications, au même titre que les services obligatoires de télécommunications (RNIS - services d'accès au réseau numérique à intégration de services -, de liaisons louées, de commutation de données par paquets, services avancés de téléphonie vocale, télex), qui doivent être fournis sur l'ensemble du territoire et les missions d'intérêt général (en matière de défense et de sécurité, de recherche publique et d'enseignement supérieur).

Le service universel est l'une des trois composantes du service public des télécommunications. Il fait l'objet d'un financement partagé entre les opérateurs

Le service universel, tel que défini à l'article L.35-1 du code des postes et des télécommunications, consiste :

- à fournir à tous un service téléphonique de qualité à un prix abordable ;
- à équiper le territoire en cabines publiques ;
- à fournir sous formes imprimée et électronique un annuaire et un service de renseignements ainsi que des tarifs sociaux.

Il fait l'objet d'un financement partagé entre les opérateurs. L'ART est chargée d'en évaluer chaque année le coût net et de déterminer la répartition de ce coût entre les contributeurs.

## I. LE COÛT DU SERVICE UNIVERSEL

---

### A. Les composantes historiques

Le coût du service universel est défini comme le coût net supporté par l'opérateur en charge du service universel du fait de son obligation de fournir ce service.

Il se répartit comme suit :

- la composante C1 représente le coût lié au déséquilibre de la structure courante des tarifs de France Télécom. Cette composante transitoire, qui couvrait la phase de rééquilibrage des tarifs de l'opérateur historique, a été supprimée le 1er janvier 2000.
- la composante C2 est relative à la péréquation géographique, c'est-à-dire au coût lié à la desserte du territoire, pour que tous les abonnés aient accès au téléphone, en tout point du territoire au même prix ;
- la composante C3 qui regroupe les tarifs sociaux (obligation de fournir une offre de tarifs particuliers, destinée à certaines catégories de personnes, en raison notamment de leur faible niveau de revenu ou de leur handicap, ainsi que la prise en charge des dettes téléphoniques), la desserte du territoire en cabines téléphoniques et l'annuaire universel ainsi que le service de renseignements correspondant.

### B. Le rôle de l'ART dans l'évaluation du coût du service universel

Les méthodes d'évaluation de chacune des composantes du coût du service universel, ainsi que les définitions du volume de trafic utilisées dans la répartition des contributions entre les opérateurs, ont été fixées par le décret relatif au financement du service universel<sup>1</sup>.

Jusqu'au 31 décembre 2003, l'ART précisait ces méthodes d'évaluation, les appliquait et proposait ensuite au ministre chargé des télécommuni-

<sup>1</sup> Décret n°97-475 du 13 mai 1997 relatif au financement du service universel pris pour l'application de l'article L.35-3 du code des postes et télécommunications, publié au JO du 14 mai 1997 p.7248.

cations l'évaluation des coûts nets imputables aux obligations de service universel, ainsi que le montant des contributions des opérateurs au coût du service universel. Le montant était ensuite constaté par le ministre en charge des télécommunications<sup>1</sup>.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, suite à la publication de [la loi relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom](#)<sup>2</sup> et à la nouvelle rédaction des articles [L.35-3](#) et [L.36-7](#) du code des postes et des télécommunications, l'ART détermine les principes et les méthodes élaborés dans les conditions prévues à l'article [L.35-3](#) du code des postes et des télécommunications, les montants des contributions au financement des obligations de service universel et assure la surveillance des mécanismes de financement.

### C. Le financement du service universel

L'ancienne loi avait initialement prévu que le coût du service universel, confié à France Télécom, était partagé et financé de manière équitable entre l'ensemble des opérateurs.

Jusqu'au 31 décembre 1999, le financement du coût du service universel était réalisé de deux manières :

- d'une part, par une rémunération additionnelle à la rémunération d'interconnexion, pour les composantes de déséquilibre tarifaire et de péréquation géographique,
- d'autre part, par des versements à un fonds de service universel, pour les composantes de tarifs sociaux, publiphonie et annuaires/services de renseignements universels.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000, l'intégralité du coût du service universel a été financée via le fonds de service universel.

Le cadre législatif et réglementaire du fonds de service universel a été précisé par l'[article L. 35-3](#) du code des postes et télécommunications. Il a été complété par les articles [R. 20-39](#) et [R. 20-41](#), institué par [le décret n° 97-475](#) du 13 mai 1997 pour les modalités de gestion du fonds.

Les opérateurs paient leur contribution provisionnelle depuis 2003 au fonds de service universel en deux versements, à dates fixes, les 15 janvier et 15 septembre de chaque année. Le montant de la contribution provisionnelle correspond à la dernière contribution définitive connue. Deux ans après l'année de référence, lorsque le coût définitif est évalué, les contributions sont régularisées, au plus tard le 20 septembre.

<sup>1</sup> [Art.L.35-3](#) et [L.36-7](#) (4<sup>o</sup>) du code des postes et télécommunications.

<sup>2</sup> [Loi n°2003-1364 du 31 décembre 2003](#), relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom, publiée au JO n° 1 du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

## II. L'ÉVALUATION DU COÛT DU SERVICE UNIVERSEL POUR LES ANNÉES 1997 À 2004

### A. Des règles de calcul contestées par la CJCE

Le 12 mai 1998 l'Association française des opérateurs privés en télécommunications (l'AFOPT) et l'Association des opérateurs de services de télécommunications (l'AOST), ont déposé un recours auprès de la Commission européenne, pour non respect de l'article 86 (abus de position dominante) et de l'article 90 (aides de l'Etat illicites) du Traité de Rome et des directives 90/388/CEE, 96/19/CE et 97/33/CE à la suite de l'adoption de la réglementation française relative au service universel. Les plaignants arguaient que la réglementation française avait enfreint le Traité en leur imposant une charge disproportionnée de contribution au service universel, renforçant ainsi la position dominante de France Télécom.

Dans son arrêt du 6 décembre 2001, qui condamne la France aux dépens, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) n'a remis en cause ni le service universel, ni le principe d'un mécanisme de financement spécifique. Cependant, la Cour a voulu s'assurer que le dispositif en place ne se traduisait pas par des charges excessives pour les opérateurs entrants appelés à participer au financement du service universel. La méthode d'évaluation du coût, la non-publication des contributions des opérateurs et la création d'un financement effectif dès 1997, constituaient les principaux points caractérisant le manquement relevé, manquement qui concerne les années 1997 à 1999.

### B. La prise en compte des griefs de la CJCE

La ministre déléguée à l'Industrie a constaté par arrêtés, respectivement du 11 juillet 2002<sup>1</sup>, du 2 août 2002<sup>2</sup> et du 2 juillet 2003<sup>3</sup>, trois évaluations du coût du service universel, proposées par l'ART, qui prennent en compte les griefs de la Cour de justice des communautés européennes :

- évaluations rectificatives du coût du service universel et des contributions des opérateurs pour les années 1997, 1998 et 1999 ainsi que la modification de l'évaluation prévisionnelle du coût du service universel et des contributions des opérateurs pour l'année 2002 (décision n°02-329 du 23 avril 2002) ;
- évaluation définitive du coût du service universel et des contributions des opérateurs pour l'année 2000 (décision n°02-417 du 11 juin 2002) ;

1 Arrêté du 11 juillet 2002, constatant les valeurs définitives du coût net du service universel et le solde définitif des contributions des opérateurs pour les années 1997, 1998 et 1999, JO n°244 du 18 octobre 2002, p. 17288.

2 Arrêté du 2 août 2002, fixant le taux mentionné à l'article R-20-37 du code des postes et des télécommunications, utilisé pour l'évaluation du coût correspondant aux obligations de service universel pour l'année 2000, JO n°246 du 20 octobre 2002, p.17435.

3 Arrêté du 2 juillet 2003, fixant les contributions définitives des opérateurs au fonds du service universel pour l'année 2001, JO n°166 du 20 juillet 2003, p.12274.

- évaluation définitive du coût du service universel et des contributions des opérateurs pour l'année 2001 (décision n°03-586 du 29 avril 2003).

Certains des griefs n'avaient plus lieu d'être, en particulier ceux concernant l'évaluation forfaitaire de certaines composantes (péréquation géographique pour l'année 1997, ainsi qu'abonnés non rentables des zones rentables et tarifs sociaux pour l'année 1998). D'autres, au contraire, perduraient : notamment la non prise en compte des avantages immatériels que retire l'opérateur en charge du service universel du fait de sa prestation de service universel, la présence des coûts et recettes de la "Liste rouge" dans la composante d'annuaires et services de renseignements, au lieu de la composante de péréquation géographique et la réévaluation de la composante C1 de déséquilibre des tarifs<sup>1</sup>.

L'ART a effectué une nouvelle évaluation du coût net de la fourniture du service universel pour 1997 et les opérateurs ont été remboursés de l'intégralité des sommes versées au fonds (soit 1 million d'euros) et au titre de la rémunération additionnelle (soit 2,71 millions d'euros).

### C. Les avantages immatériels

L'ART a également pris en compte les avantages immatériels et reclassé dans la composante de péréquation géographique, les coûts et recettes de la "Liste rouge", qui auparavant étaient pris en compte dans la composante C3 (annuaires et services de renseignements). L'économie pour les opérateurs, liée à la prise en compte des avantages immatériels, se monte respectivement à 54,4 millions d'euros pour 1998, 67,9 millions d'euros pour 1999, 104,1 millions d'euros pour 2000, 98,2 millions d'euros pour 2001 et 112,7 millions d'euros pour l'évaluation prévisionnelle de 2002.

#### Le coût du service universel (avant et après prise en compte des avantages immatériels)

En millions d'euros	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Coût avant prise en compte	0 *	329,7	178,5	232,8	240,3	409,3	240,3	240,3
Coût après prise en compte	0 **	275,0	110,7	128,8	142,1	296,6	142,1	142,1
Avantages immatériels	0 **	54,7	67,8	104	98,2	112,7	98,2	98,2

Source : ART

\* Evaluation prévisionnelle

\*\* L'évaluation du coût du service universel pour 1997 est nulle car en l'absence d'ouverture à la concurrence, la Cour de Justice des Communautés Européennes a jugé qu'il n'y avait pas lieu de mettre en œuvre de financement partagé.

1 Modification de la définition et de la valeur N, qui correspond au nombre d'abonnés moyen de l'opérateur de service universel cité par l'article R.20-32 du code des postes et télécommunications définissant les modalités de calcul du coût du déséquilibre tarifaire ainsi que la valeur de Pe, le tarif d'abonnement mensuel de référence, dans la formule  $C=12 \cdot (Pe-P) \cdot N$ , dans laquelle P est le tarif d'abonnement mensuel moyen.

L'évaluation des avantages immatériels, contrairement aux études menées dans le passé pour le compte de l'ART, ne s'est pas limitée au seul avantage lié à l'image de marque. Elle a aussi pris en compte l'avantage lié à l'ubiquité, au cycle de vie et à l'accès aux données, conformément à la Communication de la Commission européenne du 27 novembre 1996.

### 1. la reconnaissance de la marque

Cet avantage découle du fait que France Télécom fournit des missions de service universel. L'opérateur historique implante des cabines téléphoniques dans tous les villages, offre le téléphone à toutes les personnes qui en font la demande, même dans les zones les moins denses. De ce fait, France Télécom améliore son image de marque auprès du public et peut en tirer avantage.

### 2. la couverture universelle dans la zone d'exploitation ubiquitaire

Selon la [communication Com \(96\) 608](#) de la Commission européenne, le fait pour l'opérateur de service universel de posséder une "couverture universelle dans la zone d'exploitation "ubiquitaire" (c'est-à-dire des coûts comparativement plus faible que ceux de la concurrence pour étendre le réseau à de nouveaux clients), est un avantage immatériel pour lui.

L'ART a considéré que cet avantage était implicitement pris en compte dans le modèle de calcul du coût de la péréquation géographique, par la modélisation en coûts évitables.

### 3. la "valeur" de certains clients (effet lié au cycle de vie)

Certains clients, non rentables à une certaine date, peuvent devenir rentables plus tard (influence de l'âge des enfants dans un foyer).

L'ART a estimé que le modèle de péréquation géographique simulait le développement d'un opérateur agissant dans des conditions de marché. Ainsi, un tel opérateur est supposé n'avoir qu'une information macroscopique sur le niveau de consommation dans une zone dans laquelle il souhaite se déployer. Il ne peut y avoir d'avantage lié à la connaissance du cycle de vie des abonnés pris individuellement.

### 4. Avantage marketing lié à l'accès aux données relatives à l'utilisation du téléphone

Cet avantage correspond au fait qu'un opérateur de service universel, du fait de sa prestation, bénéficie d'informations (en termes de niveau de consommation, de profil de trafic par exemple) qu'il peut utiliser pour ses besoins marketing ou ses besoins d'aménagement de réseau.

Toutefois, ne sont pas pertinentes les données liées aux clients qui ne sont pas raccordés dans des conditions de marché, c'est-à-dire les clients non rentables. En effet, l'ART considère que, dans la mesure où ces clients sont non rentables, la valeur de leurs profils de consommation est probablement faible.

A défaut d'informations sur les données relatives à l'utilisation du téléphone dans les zones non rentables, l'ART a estimé que cet avantage était nul pour 2002, sans que cela préjuge de ses évaluations ultérieures.

### 5. Les modalités d'imputation des avantages immatériels sur chacune des composantes

L'effet lié au cycle de vie (zones et abonnés non rentables) est imputé entièrement au coût de la péréquation géographique (C2). L'effet lié à l'image de marque est imputé par défaut au prorata du coût de chacune des composantes.

#### Évaluation des avantages immatériels

En millions d'euros	1998	1999	2000	2001	2002*	2003**	2004***
Image de marque	54,7	67,8	94,5	87,5	86,4	87,5	87,5
Ubiquité	déjà pris en compte						
Cycle de vie	0	0	9,5	10,7	26,3	10,7	10,7
Données de consommation	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>54,7</b>	<b>67,8</b>	<b>104</b>	<b>98,2</b>	<b>112,7</b>	<b>98,2</b>	<b>98,2</b>

Source : ART

\* Evaluation prévisionnelle - \*\* Evaluation provisionnelle, calculée sur le dernier exercice définitif connu. Les évaluations des années 1998 à 2001 sont des évaluations définitives

## D. Récapitulatif

### Évolution du coût net du service universel (en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003*	2004*
N° décision ART	02-329	02-329	02-329	02-417	03-586	02-329	03-910	03-1119
C1	Déséquilibre tarifaire	0,00	34,76	6,71				
C2	Péréquation géographique	0,00	217,24	89,64	105,00	104,80	175,20	104,80
C3	Publiphonie	0,00	23,32	14,18	14,30	14,80	18,60	14,80
	Tarifs sociaux	0,00	0,00	0,10	9,40	22,50	102,80	22,50
	Annuaire et service de renseignements	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>0,00</b>	<b>275,32</b>	<b>110,63</b>	<b>128,70</b>	<b>142,10</b>	<b>296,60</b>	<b>142,10</b>	<b>142,10</b>

Source : ART \* Evaluation provisionnelle

Composante supprimée  Composante financée par une rémunération additionnelle aux tarifs d'interconnexion  Composante financée via le fonds de service universel

## E. Litiges en cours

### 1. Devant le Tribunal administratif de Paris

Free a formé un recours contentieux et une demande de sursis à paiement pour sa contribution définitive au titre de l'année 2001, auprès du ministre en charge des télécommunications le 7 novembre 2003. De son côté, ICS a déposé, le 23 août 2003, un recours contestant l'arrêté fixant sa contribution définitive au titre de 2001. Les deux opérateurs avaient dès 2001 déposé des recours à l'encontre du coût prévisionnel de l'année 2001.

### 2. Devant le Conseil d'Etat

#### 2.1. Tiscali

Le contentieux ouvert par Tiscali (trois requêtes avaient été déposées : un référé en suspension contre la [décision n°02-329](#) de l'ART du 23 avril 2002, un référé en suspension contre l'[arrêté du ministre du 11 juillet 2002](#), et une requête au fond contre l'arrêté du ministre du 11 juillet 2002) est terminé.

L'ordonnance rendue par le Conseil d'Etat le 8 novembre 2002, qui portait sur les deux premières demandes, a suspendu la décision de l'ART, étant précisé qu'elle ne l'est qu'en tant qu'elle a enjoint à Tiscali de verser la première échéance le 20 août 2002. Le Conseil d'Etat n'a suspendu ni l'arrêté ministériel, ni la partie de la décision qui enjoint à Tiscali d'effectuer le paiement de la deuxième échéance d'un même montant le 20 septembre 2002.

Par arrêt en date du 18 juin 2003, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur la requête au fond contre l'arrêté du ministre : il a annulé l'arrêté du 11 juillet 2002, qui constatait le coût prévisionnel du service universel pour 2002, pour défaut de transparence. Le Conseil d'Etat retient que *“si les nouvelles bases de calcul du coût net du service universel [...] figuraient dans la proposition faite par l'ART, le 23 juillet 2002, l'existence de cette proposition n'a été portée à la connaissance des opérateurs que par la notification qui leur a été faite à la fin du mois de juillet 2002 du montant des contributions prévisionnelles au financement du service universel mises à leur charge pour l'année 2002, et que dans ces conditions les opérateurs n'ont pas disposé d'un délai suffisant pour pouvoir déterminer le montant de leur contribution prévisionnelle qui serait exigée d'eux au titre de l'année 2002 et s'en acquitter dans les délais fixés, lesquels ont d'ailleurs été abrégés”*.

Le Conseil d'Etat a également précisé, que les contributions réclamées au titre du financement du service universel des télécommunications constituent un impôt, établi par le ministre. Il a précisé en outre, que le Tribunal administratif est compétent pour connaître en premier ressort

des contentieux relatifs au service universel et qu'un recours préalable doit être déposé auprès du ministre avant toute action contentieuse.

## 2.2. Autres recours

19 recours sont en cours devant le Conseil d'Etat :

- 11 recours (LDCOM et ses filiales ; Bouygues Telecom ; Cegetel et ses filiales et l'AFORS<sup>1</sup>) contestent l'arrêté et la lettre de notification de l'ART relative au coût prévisionnel pour 2002.
- 4 recours ( Bouygues Telecom, Cegetel, SFR et SRR<sup>2</sup>) contestent l'arrêté du ministre et la décision de l'ART relative au coût définitif pour l'année 2000. Sur la forme, les requérants invoquent, à l'instar de Tiscali, le manque de transparence, l'arrêté n'ayant été publié qu'après la notification et l'appel de fonds, une violation des délais réglementaires et l'incompétence des auteurs pour fixer de nouvelles règles de calcul. Sur le fond, les requérants contestent l'évaluation des avantages immatériels, ainsi que l'absence de prise en compte de certains éléments, tels que le RNIS<sup>3</sup>, les services confort ou les méthodes de calcul.
- 2 recours en annulation contre le [décret n°2003-338](#) du 10 avril 2003 relatif au financement du service universel ont par ailleurs été déposés par Bouygues Telecom et l'AFORS.
- 2 recours ont été formés par Bouygues Telecom à l'encontre de la décision du ministre du 27 septembre 2002 refusant de rembourser les sommes versées pour les années 1997, 1998, 1999, 2000 et 2001 et de [l'arrêté du ministre du 11 juillet 2002](#) fixant les contributions définitives du coût du service universel pour les années 1997, 1998 et 1999.

Les actions envisagées :

- L'arrêté relatif au coût prévisionnel de l'année 2002, qui prenait en compte l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 6 décembre 2001, a été annulé par une décision du Conseil d'Etat en date du 18 juin 2003, au motif que les nouvelles modalités d'évaluation du coût net du service universel, ainsi que le coût, n'avaient pas été publiées dans des "*conditions de clarté et de délai suffisantes*" pour permettre aux opérateurs de prévoir le montant des contributions qui leur seraient réclamées.
- Un projet de décret relatif au coût net prévisionnel du service universel des télécommunications pour l'année 2002, sur lequel l'ART a rendu un avis (avis n°03-1075) le 30 septembre 2003, est en cours d'examen par le Conseil d'Etat. Ce décret, qui fixe les méthodes d'évaluation, de la compensation et du partage des coûts

1 Association française des opérateurs de réseaux et de services de télécommunications.

2 Société réunionnaise de radiotéléphone.

3 Réseau numérique à intégration de services.

nets du service universel des contributions prévisionnelles dues par les opérateurs de télécommunications au titre de l'année 2002, donne un fondement réglementaire à la régularisation de la situation du fonds de service universel pour l'année 2002. Il donne ainsi en droit interne une base juridique aux conditions de mise en conformité<sup>1</sup> avec l'arrêt de la CJCE du 6 décembre 2001 pour l'année 2002. Dans le respect des exigences de transparence rappelée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt susvisé. En effet, le [décret n° 2003-338](#) du 10 avril 2003, relatif au financement du service universel des télécommunications, modifiant le code des postes et télécommunications afin de le mettre en conformité avec l'arrêt de la CJCE précité, ne vaut que pour l'avenir. Le coût prévisionnel 2002 sera à nouveau proposé par l'ART au ministre, puis notifié par le régulateur aux opérateurs concernés.

### III. L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE

---

#### A. La Directive "service universel"

La directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002, concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et des services de communication électroniques, dite directive "service universel" a été publiée au Journal officiel des Communautés européennes du 24 avril 2002 et fait partie du "paquet télécom".

La Commission doit revoir périodiquement la portée du service universel et fera un rapport au Parlement européen et au Conseil, deux ans au plus tard après la date d'application des dispositions, à savoir le 25 juillet 2006, car ladite directive devait être transposée par les Etats membres au plus tard le 24 juillet 2003.

Lors de l'examen de la directive, la Commission a précisé ses objectifs:

- réactualiser la notion de service universel ;
- préciser les droits des utilisateurs face au développement de la concurrence, en envisageant la définition d'un minimum requis partout en Europe ;
- les obligations de service universel doivent se comprendre dans un cadre le plus large possible et être abordées de la façon la plus neutre possible du point de vue technologique.

La directive relative au service universel ne traite pas uniquement du service universel (champ, calcul du coût, financement, désignation du ou des opérateurs en charge du service universel, obligations de l'opérateur ou des opérateurs désignés) mais traite aussi de sujets abordés dans la

---

<sup>1</sup> Le texte du projet n'est pas codifié car il a par nature une portée transitoire.

directive “accès et interconnexion” comme la portabilité ou la présélection, le contrôle tarifaire des offres de détail et les liaisons louées.

## 1. Les principales dispositions

### 1.1. L'élargissement du champ du service universel

L'article 4 de la directive introduit explicitement dans le champ du service universel l'accès à Internet en précisant que : *“le raccordement réalisé doit permettre aux utilisateurs de donner et recevoir [...] des communications de données, à des débits suffisants pour permettre l'accès à l'Internet”*, ce qui est le cas du réseau téléphonique commuté.

Pour tenir compte de la neutralité technologique et de l'évolution concurrentielle du marché, les prestataires potentiels de service universel ne sont plus les seuls opérateurs fixes. Désormais, les opérateurs mobiles sont des prestataires potentiels du service universel.

### 1.2. La désignation de l'entreprise en charge du service universel

L'article 8 de la directive prévoit, que les *“Etats membres peuvent désigner une (ou plusieurs) entreprise(s) afin de garantir la fourniture du service universel de façon que l'ensemble du territoire national puisse être couvert”*. Autrement dit la prestation de service universel peut être morcelée suivant les différentes composantes, ou même au sein d'une composante, et attribuée à une (ou plusieurs) entreprise(s).

La désignation du ou des opérateurs en charge du service universel se fait grâce à un *“mécanisme de désignation efficace, objectif, transparent et non discriminatoire qui n'exclut a priori aucune entreprise”*. Le mécanisme de désignation peut se faire par appel d'offres ouvert ou par la mise aux enchères publiques.

### 1.3. Le financement et le calcul du service universel

Pour calculer le coût des obligations de service universel, l'article 12 précise : *“Les comptes et/ou toute autre information servant de base pour le calcul du coût net des obligations de service universel [...] sont soumis à la vérification de l'autorité réglementaire nationale ou d'un organisme indépendant des parties concernées et agréé par l'autorité réglementaire nationale”*.

L'article 13 prévoit un financement à partir du budget général pour indemniser l'entreprise désignée pour fournir le service universel, dès lors que celle-ci est soumise à une *“charge injustifiée”* ou à partir d'un fonds, avec une répartition du coût net des obligations de service universel.

### 2. Les autres mesures

La directive “[service universel](#)” traite également des contrôles réglementaires des entreprises puissantes sur certains marchés. Un chapitre est consacré aux intérêts et droits des utilisateurs finals, à leur protection notamment contractuelle vis-à-vis de leur opérateur, à la portabilité des numéros, à la présélection, etc. Par ailleurs, des dispositions concernent les services obligatoires et les liaisons louées.

## B. La transposition de la directive “service universel”

La [loi du 31 décembre 2003](#)<sup>1</sup>, relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom intègre les modifications réglementaires liées à la transposition de la directive “concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et des services de communication électroniques”.

En application de la directive communautaire, l'accès à internet bas débit est désormais inclus dans le périmètre du service universel.

### 1. Les aspects du service universel

Le service universel recouvre plusieurs aspects :

- un service téléphonique de qualité à un prix abordable ;
- un service de renseignements et un annuaire d'abonnés sous formes imprimée et électronique ;
- l'accès à des cabines téléphoniques installées sur le domaine public ;
- des mesures en faveur des utilisateurs handicapés, de façon à leur garantir un accès aux trois précédents services, équivalent à l'accès dont bénéficient les autres utilisateurs.

### 2. Le champ du service universel

L'[article L.35-1](#) nouveau du code des postes et des télécommunications décline “l'accès fonctionnel à Internet” tel qu'il est prévu dans la directive, et inclut l'accès à Internet dans le périmètre du service universel : le service universel “*assure l'acheminement des communications téléphoniques, des communications par télécopie et des communications de données à des débits suffisants pour permettre l'accès à Internet*”. Cet ajout, qui peut apparaître comme un enrichissement, ne modifie en rien le périmètre actuel, puisque les communications d'accès à Internet sont d'ores et déjà acheminées par le réseau téléphonique commuté.

La désignation du, ou des, opérateur(s) en charge du service universel se fait désormais sur appel à candidatures. S'il est infructueux, c'est le ministre qui désigne cet opérateur.

### 3. La désignation des prestataires du service universel

France Télécom n'est plus l'opérateur désigné par la loi en charge du service universel. Désormais “*peut être chargé de fournir l'une des composantes du service universel [...] tout opérateur en acceptant la fourniture sur l'ensemble du territoire national et capable de l'assurer*”

<sup>1</sup> [Loi n°2003-1365 du 31 décembre 2003](#), relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom, publiée au JO n° 1 du 1er janvier 2004, p.9.

La désignation du ou des opérateurs en charge du service universel se fait désormais sur un appel à candidatures. Ce dernier porte sur les conditions techniques et tarifaires ainsi que, le cas échéant, le coût net de fourniture de ces prestations. Chacune des composantes du service universel fait l'objet d'un lot. Dans le cas d'un appel à candidatures infructueux, le *“ministre chargé des télécommunications désigne un opérateur capable d'assurer le service en cause sur l'ensemble du territoire national [...] ; il décide de l'opportunité de relancer les appels à candidatures”* (article L.35-2 nouveau du code des postes et des télécommunications)

Cette procédure d'appel à candidatures sur l'ensemble du territoire permettra la mise en concurrence de la prestation de service universel imposée par la directive. Elle devrait contribuer à la réduction du coût du service universel et prendre en compte l'efficacité des coûts d'opérateurs alternatifs à l'opérateur de service public. Les coûts nets pris en compte pour l'évaluation du coût du service universel ne peuvent être supérieurs aux engagements pris dans le cadre des appels à candidatures.

#### 4. Nouvelle notion, “charge excessive”

Le III de l'article L. 35-3 nouveau du code des postes et des télécommunications introduit la notion de *“charge excessive”* issue de la directive. Celle-ci précise que *“quand les coûts nets d'un opérateur soumis à des obligations de service universel ne représentent pas une charge excessive pour cet opérateur, aucun versement ne lui est dû”*. D'où il ressort que la charge de la preuve incombe à l'opérateur prestataire du service universel. Un décret qualifiera cette charge excessive.

#### 5. Suppression de la compétence partagée entre l'ART et le ministre chargé des télécommunications

Dans le dispositif précédent, l'ART proposait au ministre chargé des télécommunications l'évaluation du coût ainsi que les contributions dues par les opérateurs au titre du service universel, qui le constatait dans un arrêté.

Désormais, il ne s'agit plus d'une compétence partagée. En application, du 4°) de l'article L. 36-7 l'ART détermine les principes et les méthodes retenus dans les conditions prévues à l'article L.35-3 du code des postes et des télécommunications, les montants des contributions au financement des obligations de service universel et assure la surveillance des mécanismes de financement .

### C. La modification de la clé de répartition

Selon l'analyse de l'ART, la clé de répartition du coût du service universel, en vigueur avant l'adoption de la loi du 31 décembre 2003, basée sur le volume de trafic, faisait supporter une charge importante aux activités

ayant un faible revenu par minute. Ceci constituait une entorse au principe d'équité entre les contributeurs. Ce dispositif conduisait à amputer la marge des fournisseurs d'accès à Internet d'un facteur 10 par rapport à celle des opérateurs mobiles.

Avec la nouvelle loi, le coût du service universel est désormais réparti entre les opérateurs au prorata de leur chiffre d'affaires réalisé au titre des services de télécommunications, "à l'exclusion de celui réalisé au titre des prestations d'interconnexion et d'accès faisant l'objet des conventions définies au I de l'article L.34-8 du code des postes et des télécommunications et des autres prestations réalisées ou facturées pour le compte d'opérateurs tiers". La loi prévoit un seuil d'exemption dont le montant sera fixé par un décret en Conseil d'Etat.

Le coût du service universel est désormais réparti entre les opérateurs au prorata de leur chiffre d'affaires réalisé au titre des services de télécommunications.

La nouvelle clé de répartition s'applique à compter de l'évaluation définitive du coût du service universel de l'année 2002, qui sera réalisée au plus tard le 2 novembre 2004.

A titre de simulation, sur la base du périmètre des seules communications prises en compte dans l'assiette actuelle de calcul des contributions, une clé de répartition au chiffre d'affaires (hors interconnexion et accès) aurait conduit en 2000 à ce que l'ensemble des activités fixe, mobile, et Internet contribuent à hauteur d'environ 0,7% du chiffre d'affaires pertinent<sup>1</sup>.

### D. Eléments du décret d'application

Le décret d'application à venir définira les obligations de service public et les modalités de désignation des opérateurs chargés du service universel. Il modifiera par ailleurs les articles du code des postes et télécommunications relatifs au mode de calcul du coût net du service universel.

En l'état de préparation du décret, l'ART estime qu'il conviendrait de supprimer la composante "abonnés non rentables des zones rentables" dans le calcul du coût de la composante de péréquation géographique, difficile à évaluer et qui comporte des effets de bord, pouvant conduire à des résultats absurdes, notamment pour le cas où l'amélioration de la rentabilité de l'opérateur en charge du service universel induit une hausse du coût net de la péréquation géographique.

Quand une zone est non rentable, le coût net est égal au déficit global de la zone, alors que dans le cas d'une zone rentable, le coût est égal à la somme des déficits des abonnés non rentables. Ainsi à titre d'illustration, si une zone comprend 1 000 abonnés, dont 500 présentent un déficit de 10 € par an et 500 un bénéfice de 9 € par an, le coût net de la zone s'élève à 500 € ( $-500 \times 10 + 500 \times 9 = 500$ ). Si la profitabilité des abonnés rentables augmente de 1 € à 10 €, la zone n'est plus globalement déficitaire ( $-500 \times 10 + 500 \times 10 = 0$ ) mais le coût net des abonnés non rentables de la zone reste égal à -5 000 € ( $-500 \times 10$ ).

<sup>1</sup> Il s'agit du chiffre d'affaires des seules communications prises en compte.

L'ART a également été amenée à formuler certaines remarques et à faire des propositions concernant le projet de décret :

- La “charge excessive” : le coût net du service universel représente actuellement 0,5% du chiffre d'affaires du secteur. Dès lors que le coût de la prestation rendue au titre du service universel excède 0,01% du chiffre d'affaires tiré de l'offre de service universel au titre d'une composante, un versement sera dû au titre de la fourniture.
- Exonération de certains contributeurs dont le chiffre d'affaires en services de télécommunications est inférieur à 10 M€. Sur la base d'estimations 2001, 24 opérateurs auraient contribué au financement du service universel si le seuil avait été fixé à 10 M € de CA (sur un ensemble de 58 opérateurs potentiels). Les opérateurs exonérés représentent moins de 1% du CA du secteur. Par ailleurs l'exonération porte sur un montant maximum de 50 000 euros. Une telle exonération ne remet pas en cause les conditions de concurrence sur un marché.
- Suppression des indicateurs faisant référence au réseau de France Télécom, comme la dimension des zones. L'ART propose que la taille des zones (dit “zonage”) soit issue de la capacité de segmentation géographique d'un opérateur.
- Prise en compte des revenus indirects retirés par l'opérateur de service universel de la desserte d'une zone : lorsqu'un opérateur décide de desservir ou non une zone, il effectue un calcul économique global, en prenant en compte l'ensemble des recettes de la zone (y compris celles des services adjacents tels que le RNIS, l'ADSL ou les liaisons louées) au lieu des seules recettes du service téléphonique.
- Affectation des avantages immatériels : la directive interdit l'affectation *a priori* des avantages immatériels, composante par composante.
- L'ART souhaite introduire la notion d'“efficacité économique” et éviter toute référence aux coûts de remplacements qui conduiraient à une inflation du coût du service universel.
- Le taux de rémunération du capital utilisé pour le calcul du service universel pourra prendre en compte le coût moyen pondéré des capitaux permanents d'un investisseur dans les activités de télécommunications en France ainsi que celui d'un opérateur chargé du service universel au regard notamment de la diminution de risque liée à la compensation de tout ou partie de sa prestation.

## IV. UNE COMPARAISON INTERNATIONALE

Périmètre du service universel	Service téléphonique	Composante sociale	Composante géographique
<b>Argentine</b>	L'accès universel est réalisé au moyen de cabines publiques	Les retraités, les pensionnés et les clients à faible revenu bénéficient d'une réduction sur le service de téléphonie locale	Les clients situés dans les zones de coût élevé bénéficient d'une subvention, de façon à maintenir les tarifs pour ces clients au niveau de ceux des clients des grandes villes.
<b>Australie</b>	Obligation de fournir l'accès (mais pas d'obligation de fournir les services)	Destiné aux handicapés et aux personnes ayant des besoins particuliers	Un service d'appel local illimité et d'accès à Internet à un débit d'au moins 14,4 kbit/s doit être proposé dans les zones dites "étendues", zones peu denses couvrant 80% du territoire.
<b>Chine</b>	Objectif : assurer l'accès au service téléphonique dans chaque village	Non incluse	Via l'accès universel
<b>RD Congo</b>	Accès universel au service de voix et de télex, à un tarif abordable	Non incluse	Via l'accès universel
<b>Etats-Unis</b>	Inclus	Le <i>Low Income Support Mechanism</i> propose des tarifs avantageux pour les personnes ayant des faibles revenus : réduction des frais d'installation ( <i>Link-up America</i> ) et du tarif de l'abonnement ( <i>Lifeline Assistance</i> ). Ces deux programmes sont améliorés pour les tribus natives d'Alaska ou d'Amérique.	Le <i>High Cost Support Mechanism</i> couvre les zones non rentables - c'est-à-dire les zones rurales où les coûts de boucle locale sont au moins 15% supérieurs à la moyenne nationale et les zones urbaines où ils sont au moins 35% supérieurs à la moyenne nationale
<b>France</b>	Pour les services de voix et de fax	Réduction de la facture pour les titulaires de certaines prestations (RMI, ASS, AAH, invalides de guerre) Annulation des dettes téléphoniques (sur dossier) Maintien d'un service restreint pendant une année pour les débiteurs	Via l'accès universel
<b>Hong-Kong</b>	Accès et service universel, à un tarif abordable	Non incluse	Péréquation géographique des tarifs
<b>Roumanie</b>	Accès universel via des téléboutiques et/ou des publiphones	Subvention de l'abonnement pour les personnes à bas revenus	Via l'accès universel
<b>Royaume-Uni</b>	Pour les services de voix et de fax, à un prix abordable	« <i>Light User Scheme</i> » : un rabais est proposé aux consommateurs ne dépassant pas un certain niveau de facture. Les procédures de déconnexion des abonnés doivent être proportionnées, non-discriminatoires et rendues publiques.	Toute demande raisonnable de raccordement au service téléphonique doit être satisfaite. Les tarifs du service téléphonique sont péréqués.

Accès à Internet	Accès libre aux services d'urgence	Annuaire et service de renseignements	Cabines publiques
Non inclus	nd	Non inclus	Une subvention mensuelle est fournie : - dans les zones non connectées au réseau, dans la limite d'une cabine publique par village. - dans les zones défavorisées, pour les cabines publiques dont les tarifs sont préétablis.
En plus des obligations de service universel (USO), il existe une obligation d'accès aux services de données numériques (DDSO), séparée entre le service "général" (96% de la population) et le service "spécial" (pour les 4% restants).	Inclus	Non inclus	L'opérateur en charge du SU doit assurer un "accès raisonnable" aux publiphones. L'ACA (régulateur australien) a recommandé début 2004 que les obligations soient accrues pour les handicapés et les aborigènes vivant dans des réserves.
A terme	nd	Non inclus	Modalité d'accès universel
Non inclus	Non inclus	Non inclus	Accès universel, à un tarif abordable
Prévu pour les écoles et les bibliothèques	Inclus	Non inclus	Non inclus
Accès à Internet bas débit inclus	Inclus	Annuaire universel (imprimé et électronique) et service universel de renseignements	Chaque commune doit être équipée d'un publiphone au moins. Un publiphone supplémentaire par tranche de 1500 habitants entre 1000 et 10 000 habitants.
Non inclus	Inclus	Annuaire et service de renseignements	Des cabines doivent être installées en nombre raisonnable. Seules les cabines implantées dans certains endroits sont éligibles au financement (4400 cabines éligibles en 2001).
Non inclus	nd	Service de renseignements et annuaire d'abonnés	Alternative aux téléboutiques pour permettre l'accès universel
Inclus, à un débit de 28,8 kbit/s	Inclus	Inclus	Une couverture raisonnable du territoire en cabines publiques, à un prix abordable, est prévu. L'OFTEL a publié des critères SU pour l'installation d'un nouveau publiphone (taille de la population, type d'habitat, distance au publiphone le plus proche)

## COMPARAISON INTERNATIONALE

Périmètre du service universel	Handicapés	Autres services inclus dans le service universel	Opérateur en charge du service universel
<b>Argentine</b>	Des terminaux et des services adaptés doivent être proposés aux handicapés	Les écoles, les bibliothèques et les centres de santé bénéficient d'une réduction sur les tarifs d'accès au service de télécommunications.	Telecom Argentina. Tout opérateur fournissant le SU au titre du <i>pay or play</i>
<b>Australie</b>	Des terminaux et des services adaptés doivent être proposés aux clients. A terme, des publiphones devront aussi être adaptés.	so	Telstra (pour l'USO et le DDSO) et Hotkey Internet (DDSO "spécial" seulement)
<b>Chine</b>	Non inclus	so	Tout opérateur proposant un des services est éligible.
<b>RD Congo</b>	Non inclus	so	OCPT (office congolais des postes et télécommunications)
<b>Etats-Unis</b>	Les industriels doivent mettre à la disposition des handicapés des terminaux et des services adaptés.	<i>Le Schools and Libraries Support Mechanism</i> fournit des rabais de 20% à 90% pour les écoles et les bibliothèques sur certains services, dont les communications téléphoniques, l'accès à Internet et les réseaux privés. <i>Le Rural Healthcare Support Mechanism</i> subventionne le raccordement des professionnels de santé situés dans les zones rurales aux centres médicaux urbains de façon à ce que les services médicaux (diagnostics...) puissent être fournis aux mêmes tarifs que dans les zones denses.	Tout opérateur proposant un des services est éligible.
<b>France</b>	Doit permettre un accès équivalent à celui dont bénéficient les autres utilisateurs	Facturation détaillée, services de restriction d'appels sortants, système de prépaiement, numérotation au clavier, identification de la ligne d'appel, sélection directe à l'arrivée, renvoi automatique d'appel.	France Télécom jusqu'au 31 décembre 2004
<b>Hong-Kong</b>	Des terminaux doivent être proposés aux handicapés. Un subventionnement de ces appareils via le fonds est à l'étude. Des cabines publiques adaptées doivent être installées.	Service d'alerte cyclones tropicaux. Service d'alerte tempêtes. Service d'alerte inondations.	Hong Kong Telephone Company
<b>Roumanie</b>	Non inclus	so	Aucun depuis le 01/01/2003. Un appel à candidatures doit être lancé.
<b>Royaume-Uni</b>	Des mesures spécifiques sont prévues pour les handicapés.	Service de restriction d'appels sortants.	BT sur tout le territoire et Kingston dans la région de Hull.

nd : non disponible - so : sans objet

Financement du service universel	Contributeurs	Clé de répartition	Montant du coût net du service ubniversel
Financement prévu	Tous les prestataires de services de télécommunications.	1% du CA, net des impôts et taxes et hors CA réalisé dans les zones dont la télédensité est inférieure à 15%	nd
A la fois pour l'USO et le DDSO	Opérateurs télécoms (une centaine de contributeurs)	CA de détail net des charges d'interconnexion	Entre 210 et 240 M Aus\$ (130 à 150 M€) selon les années pour l'USO
Différents dispositifs : - exonération fiscale et/ou prêts à taux bonifié aux entreprises s'acquittant d'obligations de service universel - investissements directs de l'Etat - un fonds va être créé	Etat	so	so
Pas de financement	so	so	so
Via un fonds. Le fonds de service universel subventionne les 4 composantes "Support Mechanism"	Tous les opérateurs fournissant des services inter-Etats (y compris opérateurs mobiles) contribuent au SU.	Au prorata du CA des services inter-Etats et internationaux	Le taux de contribution est de 9% (du CA des services concernés). En 2002 : 5,6 Mds\$ (4,7 Milliards €), soit 1,8% du CA total des services de télécommunications) ; 52% pour les zones non rentables, 12% pour les tarifs sociaux, 36% pour les écoles et les bibliothèques, 0,2% pour le Rural Healthcare Program.
Via un fonds de service universel	Opérateurs de services de télécommunications	Chiffre d'affaires de détail en services de télécommunications	2001 : 142 M€ (Service téléphonique : composante géographique 105 M€, composante sociale 22 M€ ; publiphones : 15 M€ ; annuaire : 0)
Via une contribution de service universel	Opérateurs (y compris mobiles)	Au prorata du volume de trafic international	2001 : 127,9 M HK\$ (516 M€ ; publiphones : 53,2 M HK\$, service téléphonique : 74,8 M HK\$)
Pas de financement	so	so	so
Non inclus	so	so	Compensé peu ou prou par les avantages immatériels

## V. L'ANNUAIRE UNIVERSEL ET LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS

### A. Le décret relatif aux annuaires universels et aux services universels de renseignements

Depuis la loi du 26 juillet 1996, France Télécom doit assurer, au titre de ses obligations de service universel, *“la fourniture d'un service de renseignements et d'un annuaire d'abonnés”*. Au titre de l'article L. 35-4, cet annuaire et ce service de renseignements sont universels, au sens où ils doivent permettre d'obtenir les coordonnées de tous les abonnés au service téléphonique au public (quel que soit leur opérateur, fixe ou mobile), sous réserve de l'accord de ces abonnés.

Dans la version de l'article L. 35-4 issu de la loi du 26 juillet 1996, *“un organisme juridiquement distinct des entreprises offrant des biens ou services de télécommunications établit et tient à jour la liste nécessaire à l'édition d'annuaires universels et à la fourniture de services universels de renseignements.”* Pour des raisons tenant notamment à sa viabilité financière, cet organisme n'a jamais vu le jour.

Cela a mené à la modification de l'article L. 35-4, par l'ordonnance n°01-670 du 25 juillet 2001. Désormais, chaque “annuaire universel” et chaque fournisseur de services de renseignements doit demander à chacun des opérateurs attribuant des numéros sa liste d'abonnés, sans intervention d'un tiers. Cette loi nécessitait l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat en ce qui concerne les garanties à mettre en œuvre pour assurer la confidentialité des données et la protection de la vie privée ; décret qui a été publié au *Journal officiel* le 6 août 2003<sup>1</sup>.

Dans ces conditions, jusqu'à présent, seuls les abonnés fixes de l'opérateur historique et ceux des opérateurs tiers ayant signé avec France Télécom une convention de parution pouvaient figurer dans l'annuaire.

Le décret, sur le projet duquel l'ART avait rendu un avis<sup>2</sup> le 21 février 2002, a défini les obligations des opérateurs fixes et mobiles (contenu minimal des listes à fournir, conditions de mises à jour, etc.). Il a fixé également les droits des abonnés. Ceux-ci gardent la possibilité de ne pas figurer dans les listes, l'inscription à la “Liste rouge” étant dorénavant gratuite. Par ailleurs, les abonnés bénéficient d'une protection renforcée sur l'utilisation de leurs coordonnées à des fins de démarchage commercial. Le décret renforce également la concurrence sur le secteur en

1 Décret n°2003-752 du 1er août 2003, relatif aux annuaires universels et aux services universels de renseignements et modifiant le code des postes et des télécommunications, JO 6 août 2003, p.13581.

2 Avis n° 02-145 de l'ART en date du 21 février 2002 sur le projet de décret relatif à l'annuaire universel et modifiant le code des postes et télécommunications.

prévoyant que *“les opérateurs communiquent les listes d’abonnés et d’utilisateurs (...) à toute personne souhaitant éditer un annuaire universel ou fournir un service universel de renseignements”*, que ce soit au niveau national, régional ou local. Par ailleurs, il est prévu que la cession des listes d’abonnés par les opérateurs donne lieu à rétribution pour service rendu.

L’annuaire universel existera comme aujourd’hui sous plusieurs formes : papier (département par département), électronique (Internet et Minitel) et via un service de renseignements téléphoniques.

## **B. Les droits des abonnés et les obligations des opérateurs et des éditeurs**

### **1. Les droits des abonnés**

L’[article R-10](#) du code des postes et télécommunications ouvre le droit à toute personne ayant souscrit un abonnement à un service téléphonique de figurer gratuitement sur une liste destinée à être publiée. Les abonnés qui ont opté pour un mode prépayé de leurs communications, doivent, s’ils souhaitent figurer sur ces listes, en faire la demande auprès de leur opérateur.

Ainsi, tous les abonnés des opérateurs (opérateurs mobiles, France Télécom, autres opérateurs fixes) vont donc pouvoir figurer dans les annuaires universels et les services de renseignements universels.

Chaque nouvel abonné sera informé par son opérateur de son droit à parution au moment de la souscription du contrat. Les abonnés existants n’ayant pas déjà bénéficié d’une offre d’insertion dans les annuaires seront informés de leurs droits par leur opérateur. Le droit à parution pourra être exercé ultérieurement, à tout moment, après la souscription d’un abonnement.

En contrepartie de ce droit à parution, les abonnés bénéficient d’une protection renforcée à plusieurs titres :

- La non diffusion des coordonnées par les annuaires ou le service de renseignements (l’inscription en “Liste rouge”) devient gratuite ; Une personne physique peut obtenir gratuitement de son opérateur : que son adresse complète ne figure pas dans l’annuaire universel ou que seule l’initiale de son prénom y figure (sauf en cas d’homonymie) ;
- que les données le concernant issues des listes d’abonnés ou d’utilisateurs, ne soient pas utilisées dans des opérations de prospection directe par courrier ou par téléphone ;

- qu'on ne puisse pas obtenir son nom à partir de son numéro de téléphone (opération dite de "recherche inversée")

Par ailleurs, tous les utilisateurs d'une même ligne fixe, et pas seulement le titulaire du contrat, pourront voir leurs coordonnées apparaître dans l'annuaire.

### 2. Les obligations des opérateurs

Les opérateurs sont tenus de transmettre leurs listes d'abonnés à tous les éditeurs d'annuaire universel ou fournisseurs de services universels de renseignements. La transmission des données se fait soit sous la forme d'un fichier, soit par accès à une base de données.

Les opérateurs sont responsables du contrôle de l'exactitude des informations et de la mise à jour des listes.

### 3. La rémunération pour service rendu

Conformément à l'article R.10-6 du code des postes et télécommunications, la communication des listes d'abonnés donne lieu à rémunération reflétant "le service rendu".

Les tarifs de cette communication sont établis par chaque opérateur selon les principes suivants :

*"Les coûts pris en compte pour la fixation du tarif sont ceux qui sont causés, directement ou indirectement, par la fourniture des listes d'abonnés. Ces coûts peuvent notamment comprendre une part liée à l'amortissement du matériel informatique et des logiciels nécessaires et une rémunération normale des capitaux employés.*

*Les coûts qui sont spécifiques à la fourniture des listes d'abonnés sont entièrement pris en compte dans la fixation du tarif. Les coûts liés à d'autres activités de l'opérateur en sont exclus"*

L'interprétation de cette disposition par le Conseil de la concurrence, la Cour d'appel de Paris et la Cour de cassation implique la prise en compte dans la fixation du tarif des seuls coûts liés à la fourniture de ce service et interdit la prise en compte de coûts correspondant à d'autres services ou de coûts communs à plusieurs activités de l'opérateur.

### 4. Les obligations des éditeurs

En application de l'article R.10-5 du code des postes et télécommunications, les éditeurs ont l'obligation de garantir la sécurité et la confidentialité des données contenues dans les fichiers qui leur sont transmis. A cette fin, ils doivent notamment s'assurer que leurs agents et partenaires respectent l'obligation de confidentialité.

Les éditeurs devront respecter les règles de présentation des annuaires suivantes :

- obligation de neutralité à l'égard des opérateurs : lors du traitement des données, les éditeurs ont l'interdiction de procéder à un classement des abonnés en fonction des opérateurs de téléphonie ;
- les insertions publicitaires doivent être identifiées comme telles ;
- lorsqu'un abonné dispose de plusieurs abonnements, rien ne lui interdit de soumettre ses données à des régimes différents, selon les abonnements auxquels il a souscrit. Dans de tels cas, l'éditeur d'annuaire a le choix dans la présentation des données : soit il classe les données dans des listes différentes selon la volonté de l'abonné, soit il applique pour l'ensemble des données la protection la plus forte que l'abonné a choisie auprès de l'un des opérateurs. Ainsi, si un abonné a exigé que son numéro de téléphone fixe uniquement ne soit pas utilisé à des fins de prospection commerciale, l'éditeur pourra aussi soumettre le numéro de téléphone mobile au même régime.

Conformément à l'[article R.10-7](#) du code des postes et télécommunications, l'annuaire devra comporter une information facilement accessible par l'abonné, de l'ensemble des droits précédemment énumérés. Concrètement, l'éditeur devra rappeler les droits des abonnés sur son annuaire papier ou électronique.

Par ailleurs, conformément à la [Loi n°78-17 du 6 janvier 1978](#) relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, l'usage ou la vente (sauf stipulation contractuelle contraire) des listes à d'autres fins que la réalisation d'annuaires ou de services de renseignements, est interdit.

### C. "Opt-in" ou "Opt-out" ?

Les opérateurs vont devoir informer, le plus souvent par courrier, leurs abonnés n'ayant pas déjà reçu de proposition à figurer dans l'annuaire quant à leur droit :

- à ne pas paraître dans les annuaires ;
- à ce que les coordonnées recueillies par leurs opérateurs ne servent pas à des fins de prospection directe ;
- à ne pas pouvoir être accessible par "recherche inversée" (cf. supra) ;

Ce courrier leur demandera de se prononcer sur l'exercice de leurs droits. Pour les abonnés qui ne répondront pas à ce courrier, deux modalités sont possibles :

- dans le *mode opt-in*, par défaut, on considère que l'abonné a fait valoir son droit. Dit autrement, les abonnés doivent donner leur consentement de façon explicite ;
- dans le *mode opt-out*, par défaut, on considère que l'abonné n'a pas fait valoir son droit.

Le schéma retenu jusqu'alors en France était le suivant :

- *opt-out* pour la parution dans les annuaires
- *opt-in* pour la prospection directe et l'annuaire inverse

En d'autres termes, un abonné ne répondant pas au courrier de son opérateur verra ses coordonnées insérées dans les annuaires mais sera "protégé" contre la prospection directe et l'annuaire inverse.

Mais, les opérateurs mobiles ont proposé un amendement au projet de loi "communications électroniques". Celui-ci est rédigé ainsi : "*Le consentement préalable des abonnés à un opérateur de téléphonie mobile est requis pour toute inscription, dans les listes d'abonnés ou d'utilisateurs établies par leur opérateur mobile, de données à caractère personnel les concernant.*". Cet amendement vise à la mise en œuvre de l'"*opt-in*" pour la parution des d'abonnés mobiles dans les annuaires.

Chacune des deux modalités a des conséquences différentes en matière d'usage de l'annuaire. Du point de vue des consommateurs, en *opt-in*, l'annuaire universel contiendra moins de coordonnées d'abonnés mobiles, ce qui est susceptible de compliquer les recherches d'une personne souhaitant joindre un abonné mobile. Mais la protection des consommateurs se trouve accrue. Du point de vue des opérateurs, le trafic généré par l'annuaire universel sera moindre que dans le scénario *opt-out*.

## D. L'annuaire universel en Europe

Le tableau ci-dessous dresse un état des lieux au premier trimestre 2004 des options choisies dans différents pays d'Europe concernant les principes retenus pour l'annuaire universel.

	Allemagne	Autriche	Belgique	Danemark	Espagne	Finlande
Fixe	Opt-in : annuaires	Opt-in			Opt-out	
Mobile	Opt-out : renseignements	Opt-out auparavant	Opt-out	Opt-out	Opt-in	Opt-out
Recherche inversée	Interdite				Interdite	Opt-out
Prospection commerciale	Opt-in			Opt-in	Via moyens automatiques : opt-in sinon opt-out	Par SMS et e-mail : opt-in Par téléphone : opt-out
Existence de l'annuaire universel	Depuis 1998 Mais contient peu de numéros mobiles.	Fait partie du SU depuis 1998		Depuis 1996	Oui	L'annuaire électronique est universel Annuaire papier : abonnés fixes seulement
Problèmes				Aucun		L'opt-in (marketing direct par SMS, e-mail) a causé des problèmes en termes de protection des données
Base de données utilisée						
Dimension de l'annuaire papier						100 000 abonnés

Source : ART - 1<sup>er</sup> trimestre 2004

## Le service universel

	Grèce	Italie	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni	Suède	Suisse
Fixe	Opt-out : mais les opérateurs souhaitaient l'opt-in	Opt-in	Opt-out	Opt-out prévu mais les opérateurs mobiles ne sont pas d'accord	Opt-out	Opt-in	Opt-out
Mobile					Opt-in		
Recherche inversée					Opt-in		Opt-out
Prospection commerciale					Opt-out		
Existence de l'annuaire universel	Pas complètement achevé		Depuis septembre 2002	Non	Pour les numéros fixes seulement	Oui	
Problèmes rencontrés	Opt-out a créé des problèmes en termes de protection des données		Litiges sur la fourniture des données et la publication des tarifs de KPN, ensuite sur la complétude de l'annuaire		Apparemment non	Non	
Base de données utilisée	Base clients au départ par le passé		Base clients principalement				
Dimension de l'annuaire papier					Quelques centaines de milliers d'entrées		

## E. Le litige Iliad/France Télécom

L'ART a été saisie d'un litige opposant la société Iliad, qui voulait fournir un service universel de renseignements, à France Télécom, relatif aux modalités d'accès à la liste des abonnés de l'opérateur historique.

L'opérateur historique a proposé à Iliad de lui céder sa base d'annuaire aux conditions fixées dans son catalogue des prix. Iliad a jugé celles-ci non conformes aux obligations réglementaires.

Iliad a donc déposé en mars 2003 une demande de règlement de différend auprès de l'ART, afin que le régulateur statue sur la non-conformité de cette offre et enjoigne à France Télécom de présenter une offre respectant, notamment, les conditions d'orientation vers les coûts et le principe de non discrimination.

### 1. Les principes

#### 1.1. Concernant l'orientation vers les coûts

L'ART a constaté qu'il existait un déséquilibre important entre les revenus que l'opérateur historique tirait de l'accès à sa base d'abonnés et les coûts de constitution de cette base, et qu'en conséquence, l'offre de France Télécom n'était pas orientée vers les coûts.

L'analyse de l'ART s'inscrit dans le contexte plus général de l'accès aux listes d'abonnés, question qui a donné lieu à [une décision](#) du Conseil de la concurrence du 12 septembre 2003<sup>1</sup>.

Dans les deux cas, le Conseil de la concurrence et l'ART intervenaient sur des litiges portant sur les cessions des listes d'abonnés de France Télécom, mais dans un cadre juridique différent. L'ART s'est en effet prononcée en application de [l'article L. 33-4](#) du code des postes et télécommunications, dans le cadre de la fourniture du service universel de renseignements et de l'édition d'annuaires universels, alors que le Conseil de la concurrence a statué dans le cadre générique du droit de la concurrence, sur les pratiques de cession des listes d'abonnés pour l'édition d'annuaires commerciaux. Dans sa décision, que l'ART a analysée attentivement, le Conseil de la concurrence a également statué sur l'absence d'orientation vers les coûts de l'offre d'accès.

#### 1.2. Concernant le principe de non discrimination

Il est apparu à l'ART que la structure de l'offre tarifaire de France Télécom était de nature à restreindre le développement de la concurrence.

<sup>1</sup> Disponible sur le site de l'ART, [www.art-telecom.fr](http://www.art-telecom.fr), à la rubrique textes de références.

La base annuaire de France Télécom est cédée à un tarif fixe, qui ne dépend pas de l'intensité d'utilisation de cette base. Cette tarification, qui n'est pas justifiée par des considérations d'orientation vers les coûts, fait supporter des différences de charges importantes entre les acteurs des marchés de renseignement et d'annuaires, comparées à leur volume d'activité sur le marché final, et constitue une barrière à l'entrée sur ces marchés.

## 2. Le règlement du différend

L'ART a enjoint France Télécom de proposer à Iliad, dans un délai de 60 jours, une offre respectant les principes d'orientation vers les coûts et de non discrimination. Elle s'est ainsi attachée à fixer les orientations qui, tout en respectant le principe général d'orientation des tarifs vers les coûts, portent sur des modalités de tarification qui assurent autant que possible les conditions équivalentes d'accès à la liste des abonnés à des acteurs opérant eux-mêmes dans des conditions équivalentes en termes de marché et de volume d'activité.

France Télécom a fait appel de [la décision<sup>1</sup> du Conseil de la concurrence](#) et de la [décision n° 03-1038 du 23 septembre 2003](#) de l'ART. Par des arrêts en date du 6 avril 2004, la Cour d'appel a rejeté le recours de France Télécom contre la décision du Conseil de la concurrence. Elle a annulé la décision de l'ART sur le règlement de différend Iliad-France Télécom, tout en reprenant cette décision sur le fond et en maintenant la nouvelle offre tarifaire de France Télécom (cf. infra).

## 3. La nouvelle offre de France Télécom

Les tarifs de cette nouvelle offre sont disponibles à la rubrique L12 du catalogue des prix de France Télécom<sup>2</sup>

Prestations	Tarifs HT
Frais techniques de mise à disposition	200 € par livraison
Annuaire en ligne et services de renseignements	0,003 € par requête
Annuaire imprimés et alphabétiques	0.065 € par mention
Annuaire imprimés professionnels	0.050 € par mention
Mise en œuvre d'un plafond de facturation	2 000 000 € par support et par client

Source : ART d'après France Télécom

1 Décision n°03-D-43 du Conseil de la concurrence du 12 septembre 2003 relative au respect des injonctions prononcées à l'encontre de la société France Télécom par la Cour d'appel de Paris dans son arrêt du 29 juin 1999

2 Article disponible sur le site

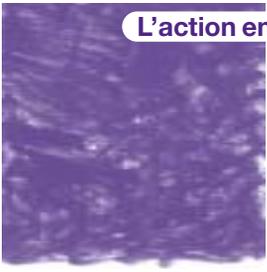
<http://www.lesprix.francetelecom.com/Catalogue/Catalogue.nsf/WebMainNav>

# Les attributions de l'ART

## CHAPITRE 5

### L'action en faveur des consommateurs

<b>I. LES PRINCIPALES DÉCISIONS EN FAVEUR DU CONSOMMATEUR</b>	<b>189</b>
A. L'effet des décisions tarifaires de France Télécom sur les consommateurs	189
B. L'effet des offres de France Télécom sur la concurrence	190
<b>II. LES PANIERS DE CONSOMMATION</b>	<b>191</b>
A. Méthodologie	191
B. Evolution de la consommation	192
<b>III. ACTIONS DE L'UNITÉ CONSOMMATEURS</b>	<b>193</b>
A. L'information du consommateur	193
B. Dialogue avec les consommateurs	194
C. Les plaintes des consommateurs	195
D. Réunions avec les associations	199
<b>IV. LES ÉTUDES EFFECTUÉES À LA DEMANDE ET POUR LE COMPTE DE L'ART EN 2003</b>	<b>199</b>
A. Diffusion, usage et acceptabilité des NTIC	199
B. Perception du secteur des télécommunications par les ménages	200



# L'action en faveur des consommateurs

## I. LES PRINCIPALES DÉCISIONS EN FAVEUR DU CONSOMMATEUR

L'ART, par les avis qu'elle rend dans le cadre du contrôle des tarifs de détail de France Télécom, veille à garantir l'accessibilité tarifaire aux consommateurs ainsi que le caractère abordable des tarifs du service universel. Elle veille également au bon fonctionnement du marché en s'assurant que les tarifs sont compatibles avec l'entrée des concurrents sur le marché, ce qui est favorable également aux utilisateurs, qu'ils soient résidentiels ou professionnels. Favoriser le développement de la concurrence au bénéfice des consommateurs est l'une des missions du régulateur.

Favoriser le développement de la concurrence au bénéfice des consommateurs est l'une des missions du régulateur.

### A. L'effet des décisions tarifaires de France Télécom sur les consommateurs

Deux exemples illustrent l'action du régulateur en faveur des consommateurs.

Les services d'interdiction sélective des appels sortants de France Télécom permettent de restreindre l'usage de sa ligne téléphonique en interdisant certains types de communications. Cette restriction peut être permanente, ou modulable et, dans ce cas, modifiable par l'abonné lui-même. Ces services permettent une meilleure maîtrise de la facture téléphonique.

France Télécom qui offrait à ses clients la gratuité du service d'interdiction sélective des appels sortants dans le cadre de la restriction modulable, avait proposé en fin d'année 2002 de supprimer cette gratuité, quelle que soit l'option de restriction choisie par l'utilisateur. L'ART ne s'est pas prononcée favorablement<sup>1</sup> sur cette décision tarifaire souhaitant que, tant que le nouveau cadre réglementaire européen n'aura pas été transposé, France Télécom maintienne son dispositif tarifaire actuel.

<sup>1</sup> Avis n° 03-68 du 16 janvier 2003.

Les prix des abonnements téléphoniques en Guyane, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte et dans les îles du nord de la Guadeloupe sont fixés à des niveaux inférieurs à ceux appliqués en métropole, à la Réunion et aux Antilles. En juin 2003, France Télécom souhaitait appliquer le même niveau de prix hors taxes en métropole et dans les départements et collectivités d'Outre-mer, sans exclusivité particulière.

Si l'ART n'était pas opposée au principe d'une telle normalisation<sup>1</sup>, elle s'est interrogée sur l'ampleur de la hausse tarifaire du prix de l'abonnement (+1,39 €), et sur son effet sur le montant moyen de la facture des ménages (+7%) de ces départements et collectivités d'Outre-mer, notamment pour les petits consommateurs. Aussi a-t-elle émis un avis défavorable<sup>2</sup> sur cette proposition tarifaire.

### B. L'effet des offres de France Télécom sur la concurrence

Les offres de service universel de France Télécom et celles pour lesquelles il n'existe pas de concurrents sont soumises à l'homologation ministérielle, après avis de l'ART. Lors de l'analyse de ces dossiers tarifaires, l'ART est particulièrement vigilante sur le niveau des tarifs de France Télécom. Le régulateur doit s'assurer qu'un opérateur tiers est en mesure d'offrir un service équivalent au même prix, en utilisant les services d'interconnexion de France Télécom, afin d'éviter, si tel n'était pas le cas, un effet de ciseau tarifaire. Quelques exemples illustrent l'action de l'ART dans ce but.

Sur le marché résidentiel, France Télécom a présenté en mars 2003 une offre "*Bonus*" ayant pour objet d'accorder du temps de communication supplémentaire aux clients abonnés à l'un des forfaits "*Les Heures Locales*", en fonction de l'ancienneté du contrat :

- plus de 6 mois : 5% de temps de communication supplémentaire ;
- plus de 12 mois : 10% de temps de communication supplémentaire ;
- plus de 24 mois : 15% de temps de communication supplémentaire.

L'ART s'est attachée à vérifier que France Télécom ne proposait pas, à travers cette décision, des offres susceptibles d'entraver l'exercice d'une concurrence effective ou à limiter les possibilités d'entrée sur le marché. Au terme de son analyse, elle a constaté que les niveaux tarifaires auxquels conduit cette bonification sur l'offre forfaits "*Les Heures Locales*" génèrent un effet de ciseau tarifaire vis-à-vis d'opérateurs alternatifs souhaitant fournir une offre comparable, et utilisant le service d'interconnexion de France Télécom. Aussi, a-t-elle émis un avis défavorable<sup>3</sup>.

1 L'ART serait favorable à un rattrapage progressif du niveau de prix, par exemple en trois ans.

2 Avis n° 03-891 du 22 juillet 2003.

3 Avis n° 03-454 du 3 avril 2003

Sur le marché entreprises, France Télécom a présenté en janvier 2003 une offre dénommée “*Atout RPV Tarifs Equilibre*”, donnant droit à différentes réductions tarifaires par rapport au “*Tarif Equilibre*”. Le “*Tarif Equilibre*” correspond à une tarification spécifique pour les communications téléphoniques nationales et internationales sur la base d’un prix d’établissement d’appel et d’une facturation à la seconde dès la première seconde et sans modulation horaire.

L’ART a vérifié dans quelle mesure les niveaux de recette résultant de la mise en œuvre de cette option pouvaient être compatibles avec les coûts d’un opérateur alternatif, réputé efficace, souhaitant commercialiser une offre équivalente, tout en ayant recours au service d’interconnexion de France Télécom. Elle a émis un avis défavorable<sup>1</sup> en raison des risques d’effet de ciseau tarifaire que cette offre était susceptible d’introduire vis-à-vis d’opérateurs tiers. En effet, les baisses des tarifs d’interconnexion entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier étaient moindres que celles envisagées par France Télécom sur des tarifs de détail, induisant ainsi un pincement de la marge de manœuvre des opérateurs tiers.

## II. LES PANIERS DE CONSOMMATION

L’ART publie des paniers de consommation de services de téléphonie fixe (hors options tarifaires) qui montrent l’évolution des prix de base de France Télécom. Ces paniers de consommation permettent d’évaluer la structure de la consommation d’une catégorie donnée d’utilisateurs (abonnés résidentiels ou abonnés entreprises<sup>2</sup>). Ils traduisent la tendance globale résultant des évolutions conjuguées de l’ensemble de ses composantes et constituent sur la période étudiée un outil statistique d’observation du marché.

### A. Méthodologie

#### 1. Assiette

Seuls sont pris en compte l’abonnement au service téléphonique et les communications nationales vers les numéros géographiques et à destination des mobiles. Ne sont donc pas intégrées, en particulier : les communications internationales, les communications Télétel ou Audiotel et les communications à destination d’Internet. Les calculs sont effectués en valeur moyenne par année toutes taxes comprises pour les résidentiels, hors taxes pour les entreprises.

<sup>1</sup> Avis n° 03-233 du 6 février 2003

<sup>2</sup> Cette catégorie regroupe les professionnels et les entreprises, comme dans l’Observatoire des marchés.

## 2. Structure de consommation

Les années précédentes, l'ART a utilisé un indice sur la base d'une structure de consommation figée telle qu'elle pouvait être appréciée en 1996. Cette année, elle a souhaité faire évoluer cette méthode pour mieux prendre en compte les évolutions de la consommation découlant des usages, en particulier l'augmentation des volumes des appels vers les mobiles. Pour cela, elle a retenu une méthode de type Laspeyres<sup>1</sup> dont la base est réévaluée chaque année. La structure de consommation retenue est calculée d'après les résultats annuels de l'Observatoire des marchés publié par l'ART pour les années 1998 à 2002.

## 3. Méthode de valorisation

Elle tient compte des différents paliers tarifaires, des consommations heures pleines/heures creuses, et de l'incidence de la statistique des durées d'appel compte tenu de l'existence de périodes indivisibles de facturation.

## B. Evolution de la consommation

L'évolution est illustrée par les tableaux ci-dessous.

### Indice d'évolution de la consommation des clients résidentiels

Résidentiels	1998	1999	2000	2001	2002	2003
évolution annuelle	-5,4%	2,0%	-3,3%	-2,8%	-1,1%	-1,2%
base 100 en 1997	94,6	96,4	93,3	90,7	89,7	88,6

Source : ART

### Indice d'évolution de la consommation des clients professionnels et des entreprises

Professionnels et entreprises	1998	1999	2000	2001	2002	2003
évolution annuelle	-8,5%	-2,5%	-7,2%	-7,1%	-1,7%	-1,8%
base 100 en 1997	91,6	89,2	82,6	76,8	75,4	74,1

Source : ART

Sur la période 1997-2003, sous réserve de la méthodologie mise en oeuvre<sup>2</sup>, il est constaté :

- que l'évolution tarifaire a profité globalement à l'ensemble des catégories d'utilisateurs ;
- que la baisse des prix a été plus importante pour les abonnés professionnels, de l'ordre de 26 % contre seulement 11 % pour les abonnés résidentiels.

1 L'indice des prix est calculé sur la base des volumes de référence dans le passé.

2 En moyenne, l'indice de Laspeyres est supérieur de 2 points à l'évolution de l'indice de Paasche sur la période 1997-2003 pour les clients résidentiels.

Par ailleurs, sur la base des volumes déclarés par les opérateurs au titre des enquêtes trimestrielles en 2003, le prix de l'abonnement téléphonique représente désormais une part significative de la facture pour toutes les catégories d'utilisateurs :

- de l'ordre de 45 % pour les abonnés résidentiels contre 35 % en 1997 ;
- de l'ordre de 39 % pour les abonnés professionnels contre 23 % en 1997.

La part des appels vers les mobiles a crû avec l'augmentation des volumes puis a amorcé une décroissance avec la baisse des tarifs. Ainsi, elle est :

- passé de 7% en 1997 à 17% en 2003, après un maximum à 19% pour les résidentiels ;
- passé de 20% en 1997 à 24% en 2003, après un maximum à 28% pour les entreprises.

L'ART entend poursuivre son travail sur le panier des communications en l'étendant en particulier à d'autres types de communications.

Une diversification tarifaire croissante a marqué la période se traduisant par l'apparition d'options tarifaires. Les options correspondent pour l'essentiel :

- à des forfaits suivant la destination de l'appel ;
- à des tarifs dégressifs selon le volume ou la durée des communications
- à des tarifs différenciés selon la concentration des appels ou à des offres de communications illimitées.

### **III. ACTIONS DE L'UNITÉ CONSOMMATEURS**

#### **A. L'information du consommateur**

L'information du consommateur est l'une des missions de l'ART. [L'article L.32-1](#) du code des postes et des télécommunications précise notamment que le régulateur doit veiller à l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale entre les opérateurs. Dans un secteur où la concurrence est désormais totale, l'objectif est de mettre à la disposition des utilisateurs les informations leur permettant de mieux cerner les évolutions constantes de ce secteur. L'ART doit s'assurer que l'activité des opérateurs autorisés est bien conforme à leurs engagements. Pour suivre cette activité, elle dispose d'au moins trois sources d'information : des études qu'elle mène sur le comportement des acteurs du secteur des télécommunications et sur l'usage des services par les consommateurs, l'exploitation statistique des courriers, mels et demandes téléphoniques que les consommateurs lui adressent et les contacts réguliers avec leurs représentants.

#### **Baisse des prix 1997-2003**

- abonnés résidentiels :  
- 11%
- abonnés professionnels :  
- 26%

#### **Part d'abonnement dans la facture en 2003**

- de l'ordre de 45 %  
pour les abonnés résidentiels  
contre 35 % en 1997
- de l'ordre de 39 %  
pour les abonnés professionnels  
contre 23 % en 1997

#### **Part des appels**

##### **fixe → mobile en 2003**

- passée de 7% en 1997  
à 17% pour les résidentiels
- passée de 20% en 1997  
à 24% en 2003  
pour les entreprises

Dans le souci d'informer les consommateurs, l'ART met à leur disposition, sur son site Internet ([www.art-telecom.fr](http://www.art-telecom.fr)) la liste des opérateurs autorisés et celle des SCS (sociétés de commercialisation de services), détaillant leur identité (raison sociale, adresse, téléphone des services commercial et clients), leur type d'offres, ainsi que leurs zones de couverture.

Poursuivant l'action dans laquelle elle s'était engagée les années précédentes, l'ART a maintenu en 2003 sa mission d'information et d'assistance directe vis-à-vis des consommateurs. Elle les a par ailleurs associés, en organisant ponctuellement des actions de concertation avec les associations sur les questions d'actualité, sous forme de consultations publiques, de réunions de travail institutionnalisées ou informelles et de "chats" Internet.

Sur le site Internet, sont également accessibles des textes touchant différents sujets d'actualité. Des liens renvoient vers des organismes comme la DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) ou la Commission des clauses abusives. Le consommateur peut aussi y trouver les adresses des associations siégeant au Conseil national de la consommation. Enfin, les réponses aux questions les plus fréquemment posées (FAQ) sont également disponibles.

### B. Dialogue avec les consommateurs

L'action de l'ART en direction des consommateurs passe par une information fiable et pédagogique, mais aussi par l'écoute et le dialogue. Ainsi, le service communication de l'ART a-t-il mis à profit la modernité des nouvelles technologies de l'information pour organiser, en 2003, plusieurs «chats» à destination des consommateurs et internautes.

Mais qu'est-ce qu'un "chat" ? Le chat (prononcez *tchate*) est un dialogue interactif en direct sur Internet permettant de communiquer avec une ou plusieurs personnes en même temps via des messages écrits. L'opération dure en général entre 45 minutes et 1 heure. Concrètement, les internautes posent leurs questions en direct par écrit, grâce à leur clavier d'ordinateur, sur le site Internet. L'ensemble des personnes connectées pendant le *chat* peut lire ces questions et réagir instantanément. De leur côté, les experts réunis répondent en temps réel par le même moyen, c'est-à-dire qu'ils retranscrivent immédiatement leurs réponses par écrit et celles-ci viennent s'afficher dans la fenêtre de questions-réponses que peut lire l'ensemble des personnes connectées. Après le *chat*, une retranscription intégrale de la conversation est conservée sur le site à titre de référence.

Le *chat* est très apprécié pour son aspect interactif et convivial. Ainsi, afin d'accompagner le lancement de la portabilité des numéros mobiles, l'ART a organisé le 1er juillet 2003 un premier *chat* avec les internautes sur ce thème, et plus largement sur l'ensemble des questions liées à la

portabilité (fixe, numéros spéciaux, etc). Il s'agissait surtout de bien informer les consommateurs sur la procédure d'obtention d'une portabilité auprès de leur opérateur mobile. L'opération a réuni 485 visiteurs en tout. Le régulateur a réitéré cette initiative le 22 octobre 2003 en organisant un *chat* sur les numéros courts et la numérotation. Cette opération aura permis aux consommateurs de mieux comprendre l'utilisation de ces numéros et surtout de les informer sur leur tarification. Le 16 décembre 2003, c'était au tour des nombreuses questions liées au développement de l'ADSL et du dégroupage : problèmes techniques, tarifs et contrats, couverture du territoire, etc. Preuve d'un réel besoin, ces deux derniers chats auront à chaque fois réuni une audience en augmentation avec respectivement 521 visiteurs sur le premier et 546 pour le second.

L'ART a l'intention de réutiliser ce puissant outil de dialogue entre l'administration et le public dans ses actions de communication en 2004.

## C. Les plaintes des consommateurs

Le nombre de courriers et de mails envoyés par les consommateurs à l'ART n'a cessé de croître depuis 1998 : plus de 1400 utilisateurs se sont adressés cette année à l'ART, directement ou via des associations, afin de lui demander des explications sur ses décisions ou sur l'organisation du secteur (20 %), de dénoncer certains manquements des opérateurs à leurs obligations (27 %), ou encore afin de demander une médiation dans un litige civil (60 %)¹. Environ 1650 appels téléphoniques ont par ailleurs été traités. Ces contacts ne constituent toutefois qu'une faible proportion des plaintes reçues par les services clients des opérateurs. Ils ne sont pas représentatifs non plus des doléances adressées aux associations de consommateurs.

### 1. L'activité 2003 en quelques chiffres

C'est la téléphonie fixe qui, en 2003 comme en 2002, a suscité le plus de courriers de la part des consommateurs : il représente 42% des courriers (47% en 2002), contre 37% pour le téléphone mobile (47% en 2002)². On peut noter que les demandes concernant le fixe deviennent plus nombreuses que celles concernant les mobiles. Ce retournement témoigne, depuis 2001, à la fois de la plus grande maturité du secteur mobile et de l'accroissement des conflits spécifiques aux autres secteurs. Les autres demandes concernent essentiellement Internet, dans une proportion qui continue à croître d'année en année (21 % en 2003 contre seulement 9% en 2002).

1 Le total est supérieur à 100%, car certains courriers peuvent faire à la fois l'objet d'une réponse directe (demande de renseignements) et d'une transmission à l'opérateur concerné pour une intervention.

2 Cependant, selon l'observatoire des plaintes de l'AFUTT (Association française des utilisateurs de télécommunications), publié le 30 mars 2004, la téléphonie mobile est toujours en tête des plaintes des consommateurs dans les télécoms, représentant plus d'une plainte sur deux en 2003 contre près des deux tiers en 2002.

Les litiges les plus fréquents concernent les tarifs et la facturation (30%), les problèmes d'origine contractuelle (35%), les problèmes techniques (20%) et enfin ceux relatifs à la mauvaise qualité des services clients (15%).

### **2. Les principales difficultés rencontrées par les consommateurs.**

#### *2.1. Le secteur du fixe, hors accès à Internet*

##### ■ Une information insuffisante et peu claire

Les clients se plaignent de l'insuffisance de la qualité de l'information disponible librement ou fournie par les services clients de l'ensemble des opérateurs. Certains sujets font notamment l'objet de demandes récurrentes auprès de l'ART, en raison des incompréhensions qu'ils suscitent. A titre d'exemples, on peut citer entre autres :

La facturation pour compte de tiers et celle des numéros spéciaux. Les consommateurs ont du mal à comprendre leur facture et se plaignent auprès de l'ART du prix élevé de l'appel vers ces numéros spéciaux, notamment lorsqu'il s'agit de joindre un service public ou le service clients des fournisseurs d'accès à Internet. De plus, ils déplorent le fait de ne pas connaître le transporteur au moment de l'appel. C'est un sujet d'insatisfaction et de préoccupation important pour les associations de consommateurs, qu'il s'agisse des numéros à 10 chiffres, commençant par 08, ou des numéros courts de la forme 3BPQ, dont elles dénoncent l'opacité tarifaire.

Les droits et obligations liés à la mise en œuvre du service universel par France Télécom. Ces demandes couvrent, par exemple, les coupures totales en cas de non paiement, les demandes de caution lors de l'ouverture d'une ligne, ou l'obligation d'opter pour le prélèvement automatique après des incidents de paiement. Les consommateurs ont des difficultés à faire le lien entre les obligations de France Télécom et la liberté contractuelle qui subsiste.

##### ■ Les problèmes techniques

Même si la qualité des réseaux fixes est globalement satisfaisante, on peut cependant relever des plaintes ponctuelles. Elles peuvent concerner des cas très particuliers (déménagements, mauvaise qualité chronique d'une ligne, etc.), mais également mettre en cause la bonne foi de l'opérateur, notamment sur la fiabilité des systèmes de facturation.

### ■ La présélection du transporteur

La présélection a été mise en place durant l'année 2000 : malgré les trois années écoulées depuis cette date, l'ART continue à devoir traiter des problèmes opérationnels liés à ce système de concurrence. Il a représenté encore près de 10% des courriers traités en 2003.

L'ART a enregistré de nombreuses plaintes de consommateurs présélectionnés malgré eux, à la suite de demande de renseignements ou sans aucune demande explicite de leur part.

Le délai de traitement de leur demande de mise en œuvre, ou d'arrêt, de la présélection est également un sujet de préoccupation de la part des consommateurs. Les opérateurs se renvoient très vite la responsabilité d'une situation très inconfortable pour le consommateur, qui a la désagréable impression de ne plus être maître de ses décisions et finit par se tourner vers l'ART pour résoudre son problème.

De façon générale, les procédures de présélection et de résiliation restent obscures. Elles donnent l'impression de n'être maîtrisées ni par les consommateurs, ni par certains réseaux de distribution, et donnent donc lieu à de nombreuses demandes d'aide.

## 2.2. Le secteur de la téléphonie mobile

### ■ Les problèmes contractuels

En 2003, de très nombreux consommateurs ont renouvelé leurs terminaux, notamment pour choisir des mobiles à écran couleur ou des terminaux intégrant un appareil photo numérique et la fonction MMS (*Multimedia Message Service*). Ce renouvellement accéléré et les offres promotionnelles sur le tarif des abonnements ont pu entraîner un allongement des contrats en cours (24 mois en général pour le renouvellement d'un terminal subventionné par l'opérateur).

La mise en place de la portabilité (voir ci-dessous) a entraîné des difficultés liées à la rupture des contrats. En effet, les clients, qui se voient offrir la possibilité de changer d'opérateur tout en conservant leur numéro, n'ont pas toujours conscience d'un éventuel réengagement de 24 mois auprès de leur opérateur d'origine. D'où leur incompréhension, au moment du passage chez le nouvel opérateur, quand ils se voient demander le règlement des mensualités restant à courir, conformément aux clauses du contrat de service.

Par ailleurs, et comme les autres années, subsistent des problèmes contractuels divers (non-couverture ou couverture défectueuse du domicile ou du lieu de travail par le réseau, abonnement étudiant non renouvelé, difficultés à obtenir la résiliation pour cause de chômage ou de départ à l'étranger, tarifs de l'itinérance internationale, etc).

### ■ La portabilité mobile

L'ouverture commerciale de la portabilité des numéros mobiles (PMN) a eu lieu le 30 juin 2003<sup>1</sup>, conformément aux [lignes directrices de juillet 2002](#), arrêtées au terme d'une longue concertation avec tous les acteurs, notamment les opérateurs et les associations de consommateurs et d'utilisateurs. La portabilité permet à l'utilisateur de changer d'opérateur mobile tout en conservant son numéro. C'est un élément important de la concurrence et de la fluidité du marché et un avantage très attendu par les consommateurs. Le démarrage de la portabilité, à la date prévue, a été un succès technique, mais a néanmoins suscité de nombreuses questions et demandes d'interventions auprès des opérateurs mobiles.

C'est ainsi que le cycle de portage étant, en France, de deux mois minimum, les premières demandes de portabilité, effectuées en juillet 2003, ont été effectives début septembre. Les clients estiment souvent manquer d'information claire sur la procédure à suivre, ou recevoir des informations erronées. Parmi les autres griefs formulés, on peut relever le fait de ne pas recevoir le bon de portage dans le délai prévu ou de le recevoir sans être averti qu'il resterait des mensualités à payer après la résiliation, de ne pas être informé de l'évolution de la demande et de subir une coupure de service, temporaire ou définitive, au moment du portage.

Certaines erreurs, d'origine technique, ont pu être corrigées, mais le client reste mal informé sur ses droits, et le démarrage de la portabilité a jeté un nouvel éclairage sur les difficultés de résiliation et sur les problèmes inhérents aux durées de contrat, qui diffèrent d'un opérateur à l'autre. La portabilité fait également apparaître des problèmes nouveaux sur les marchés publics, dont la date de fin n'est pas toujours compatible avec la durée des opérations de portage.

Le "*désimlockage*" (déblocage des cartes SIM) des terminaux, très problématique jusqu'en 2001, est devenu une cause mineure de plainte auprès de l'ART (3,5%). Dans la plupart des cas, les consommateurs n'arrivent pas obtenir de leur opérateur le code de déverrouillage de leur terminal ou se plaignent d'avoir reçu un code erroné, qui a définitivement bloqué l'appareil.

### 2.3. Internet

Dans le domaine de l'Internet, les griefs concernent principalement le haut débit et le dégroupage en particulier. Alors qu'en 2002, beaucoup de clients se plaignaient de n'avoir pas une ligne éligible à l'ADSL, en 2003 ce sont les difficultés opérationnelles du dégroupage et la commercialisation "trop optimiste" d'offres par certains opérateurs ou FAI qui ont causé le

<sup>1</sup> [Communiqué de presse de l'ART du 23 juillet 2003](#), relatif aux conditions de mise en œuvre de la portabilité des numéros mobiles.

plus de difficultés. Des retards de mise en œuvre et de rétablissement de la ligne, alors que le client est facturé, l'absence d'informations fiables, le prix élevé de l'appel vers les "hot lines" (services clients), jugées trop souvent inefficaces, ont notamment contribué à la mauvaise image de certaines offres.

## D. Réunions avec les associations

En 2003, des contacts réguliers se sont poursuivis, de façon informelle, avec les associations de consommateurs et d'utilisateurs.

Dans le cadre d'une concertation plus formelle, des réunions ont également été organisées entre le Collège et les associations de consommateurs et d'utilisateurs, notamment sur l'analyse des marchés, la portabilité des numéros mobiles, les numéros courts de type 3BPQ et l'accès aux services de renseignements (dont le "12"), etc.

Enfin, l'ART a participé activement au groupe de travail dirigé par la CNIL sur la mise en œuvre de l'annuaire universel.

## IV. LES ÉTUDES EFFECTUÉES À LA DEMANDE ET POUR LE COMPTE DE L'ART EN 2003

Au cours de l'année 2003, l'ART a fait réaliser plusieurs études pour connaître le comportement des utilisateurs face aux nouvelles technologies de l'information et leur connaissance du secteur des télécommunications.

### A. Diffusion, usage et acceptabilité des NTIC

L'ART s'est associée au CGTI (Conseil général des technologies de l'information) pour faire réaliser par le Credoc (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie) [une enquête annuelle sur la diffusion des TIC dans la société française](#)<sup>1</sup>. Pour la première fois, l'échantillon a été étendu aux jeunes de 12 à 17 ans<sup>2</sup>.

#### 1. La téléphonie

Les principaux enseignements sont les suivants : 21% des Français utilisent les services de plusieurs opérateurs à leur domicile en juin 2003, contre 9% en juin 2000 ; 90% des jeunes entre 18 et 29 ans sont équipés en téléphone mobile et sont très friands des nouveaux services proposés (SMS, SMS+, MMS, etc.). Toutefois, l'accès Internet via un téléphone portable n'a pas encore trouvé un large public.

<sup>1</sup> Cette étude est disponible en ligne sur le site [www.art-telecom.fr](http://www.art-telecom.fr)

<sup>2</sup> Enquête réalisée en juin 2003, auprès de deux échantillons représentatifs, sélectionnés selon la méthode des quotas : le premier portait sur 2004 individus âgés de 18 ans et plus, le second comportait 210 individus âgés de 12 à 17 ans. Les interviews se sont déroulées «en face à face».

Si la tendance à la substitution entre le téléphone fixe et le téléphone mobile se confirme, l'étude constate que l'évolution est lente.

### 2. L'ordinateur personnel et Internet

Près d'un adulte sur deux possède désormais un ordinateur à son domicile et l'équipement des foyers poursuit sa progression à un rythme élevé. Le rôle de l'école dans le processus d'intégration de l'informatique dans l'environnement quotidien des plus jeunes est important. 93% des 12-17 ans peuvent être considérés comme "familiarisés" avec la micro-informatique). 30% des personnes de plus de 18 ans et 40% des 12-17 ans peuvent accéder à Internet depuis leur domicile. Autre enseignement : le problème de la sécurité des transactions freine le développement des achats sur Internet. Enfin, l'enquête montre que le coût des communications et de l'équipement restent les principaux freins à l'accès au micro-ordinateur ou à l'Internet

### B. Perception du secteur des télécommunications par les ménages

L'ART a confié en janvier 2003 la réalisation d'une enquête au cabinet CSA<sup>1</sup> afin de mieux connaître dans un contexte de développement rapide de la concurrence et des innovations technologiques, la perception qu'ont les consommateurs du secteur des télécommunications.

L'étude<sup>1</sup> relève que 86% des clients résidentiels étaient équipés d'une ligne fixe en janvier 2003, en baisse sensible par rapport aux années antérieures, signe d'une substitution du fixe par le mobile. Parmi les 14% de personnes non équipées d'un téléphone fixe, 93% déclarent que le foyer compte au moins un téléphone mobile. Deux tiers des individus de 15 ans et plus possèdent un téléphone mobile et 78% des personnes vivent dans un ménage où au moins une personne dispose d'un téléphone mobile. Concernant Internet, CSA note que le moyen de connexion le plus utilisé en janvier 2003 restait l'accès à Internet commuté bas débit (3/4 des modes de connexion) contre 20% pour l'ADSL et 5% pour le câble.

17% des personnes de l'échantillon détenaient à la fois un fixe et un mobile et disposaient d'une connexion Internet à domicile.

Les personnes interrogées estiment que les prix des services de télécommunications sont relativement opaques. Pour plus de 70% d'entre elles, il est difficile de comparer les prix proposés par les opérateurs qu'ils soient fixes ou mobiles. D'une manière générale, la connaissance qu'ont

1 L'étude a été réalisée par entretiens en face à face, au domicile des 2.076 personnes interrogées, âgées de 15 ans et plus. Ces interviews se sont déroulés du 6 au 31 janvier 2003. L'échantillon est représentatif de la population française selon la méthode des quotas.  
2 Étude disponible en ligne sur le site [www.art-telecom.fr](http://www.art-telecom.fr).

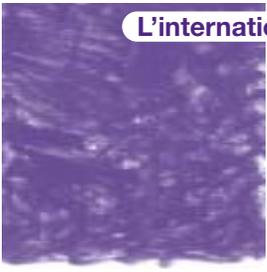
les consommateurs des prix de la téléphonie mobile semble meilleure et plus proche de la réalité que pour le téléphone fixe. Les prix du fixe sont généralement surévalués, à l'exception du prix des appels d'un téléphone fixe vers les mobiles, qui sont plutôt sous-évalués. Concernant Internet, les prix moyens cités sont surévalués pour le bas débit et le câble, tandis que les abonnements ADSL sont légèrement sous-évalués. Cependant, ces résultats sont à nuancer compte tenu du faible taux de réponse.

L'étude du cabinet CSA montre également que le budget déclaré consacré aux télécommunications reste fortement corrélé aux revenus des ménages.

### Budget mensuel déclaré consacré aux dépenses de télécommunications

	Revenu mensuel au foyer						
	Total	Moins de 900 €	900 à 1200€	1200 à 1500 €	1500 à 2300 €	2300 à 3000 €	3000€ et plus
Moins de 15 Euros	<b>1%</b>	3%	1%	2%	1%	0%	1%
Entre 15 et 30 Euros	<b>9%</b>	25%	15%	12%	8%	4%	1%
Entre 30 et 60 Euros	<b>33%</b>	40%	49%	41%	34%	26%	11%
Entre 60 et 100 Euros	<b>27%</b>	21%	21%	28%	34%	32%	20%
Entre 100 et 160 Euros	<b>19%</b>	4%	9%	13%	19%	27%	40%
Entre 160 et 320 Euros	<b>7%</b>	2%	2%	3%	4%	8%	22%
320 Euros et plus	<b>1%</b>	1%	0%	0%	1%	0%	3%
NSP	<b>2%</b>	4%	1%	1%	0%	3%	2%

Source : ART

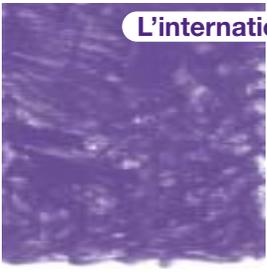


# Les attributions de l'ART

## CHAPITRE 6

# L'international

<b>I. LES RELATIONS AVEC L'UNION EUROPÉENNE</b>	<b>205</b>
A. Le COCOM	206
B. Le GRI/GRE (Groupe des régulateurs indépendants/ groupe des régulateurs européens)	208
C. La Conférence européenne des administrations des Postes et Télécommunications (C.E.P.T.)	214
<b>II. LES RELATIONS AVEC LE RESTE DU MONDE</b>	<b>214</b>
A. L'Union internationale des Télécommunications (U.I.T.)	214
B. L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE)	215
<b>III. LES ACTIONS DE COOPÉRATION</b>	<b>216</b>
A. Coopération bilatérale	217
B. Coopération multilatérale	217
C. La création du Réseau francophone de la Régulation des télécommunications	218



# L'international

---

## I. LES RELATIONS AVEC L'UNION EUROPÉENNE

---

Après l'adoption et la publication des directives du cadre communautaire en 2002, l'année 2003 a été marquée par l'élaboration de textes secondaires ou d'applications des directives. L'ART a contribué à leur élaboration, en particulier dans le cadre du Comité des communications (COCOM) ou du Groupe des régulateurs européens (GRE).

Au cours de l'année 2003, l'ART a participé dans une moindre mesure aux travaux du Conseil, du fait d'ordres du jour plus largement tournés vers la mise en place de la société de l'information (SDI) que vers la régulation. En effet, les sujets traités au Conseil englobent tout le champ des communications électroniques, de la numérotation (nom de domaine ".eu") à la sécurité des réseaux (création d'une agence européenne de sécurité des réseaux), en passant par les questions de développement de la société de l'information, dont le plan d'action Europe 2005, sujets sur lesquels l'ART ne détient pas de compétence en propre.

C'est pourquoi, l'action européenne de l'ART s'est concentrée sur les travaux du COCOM et du GRI/GRE.

## A. Le COCOM

### 1. Rôle et fonctionnement du Comité

Dans le nouveau cadre réglementaire communautaire a été créé un comité des communications électroniques (COCOM)<sup>1</sup>, dont l'objectif est d'assister la Commission européenne, en particulier dans le rôle, exercé par délégation du Conseil, de législateur secondaire. De ce fait, ce sont les gouvernements qui assurent la représentation des Etats Membres au COCOM. Toutefois, l'ART est présente au COCOM aux côtés du ministère chargé des télécommunications (DiGITIP). Outre les Etats Membres et la Commission, sont également présents aux réunions du COCOM, à titre d'observateurs d'une part les représentants d'Etats ayant été acceptés comme "pays candidats à l'accession" et d'autre part des organismes tels que ceux représentant les opérateurs ou les consommateurs, les organismes de normalisation, etc. Certaines sessions du COCOM ne sont pas ouvertes à ces membres.

Instrument classique de la comitologie<sup>2</sup>, le COCOM permet aux Etats membres d'une part de donner officiellement leur avis à la Commission européenne, soit dans les domaines relevant de sa compétences de consultation (article 3 de la décision "comitologie" du Conseil du 28 juin 1999<sup>3</sup>), soit de ceux relevant de sa compétence de réglementation (article 5 de la même décision), et d'autre part, d'échanger leurs vues sur tout sujet porté à l'ordre du jour.

Les cas où le COCOM exerce des compétences de consultation ou de réglementation sont déterminés par les directives du nouveau cadre sur les communications électroniques. La compétence réglementaire du COCOM vis-à-vis de la Commission s'exerce principalement en ce qu'elle relève d'activités techniques, telles que l'adoption de normes ou de décisions relatives à la numérotation. En ce qui concerne les sujets d'ordre plus réglementaire (juridique ou économique) la compétence du COCOM s'exerce plutôt à titre de simple avis.

### 2. Les principaux travaux du Comité en 2003

En 2003, les travaux du COCOM ont porté principalement sur les sujets suivants :

- recommandation sur la localisation de l'appelant ;
- normalisation, qui a conduit à un premier mandat donné à l'ETSI, pour la mise en œuvre de l'article 18 de la [directive cadre](#) ;
- rapport sur la facilitation de l'accès aux communications électroniques pour les handicapés ;

<sup>1</sup> selon les dispositions de l'article 22 de la [directive "cadre"](#).

<sup>2</sup> Comitologie : processus de consultation des comités réglementaires.

<sup>3</sup> N° 1999/468/CE

- recommandation sur la définition des marchés pertinents (voir ci-dessous) ;
- la recommandation sur l'article 7 de la [directive cadre](#) (voir ci-dessous) ;
- les travaux sur la révision de la recommandation sur les liaisons louées d'interconnexion qui ont déjà permis l'adoption d'une première partie relative aux conditions de fourniture, tandis qu'une deuxième partie sur les tarifs devrait la compléter courant 2004.

C'est également au sein du COCOM, dans sa formation restreinte aux membres actifs (Etats Membres) que la Commission européenne présente les projets de veto (selon l'article 7 de la [directive cadre](#)) d'un projet de mesure nationale prise par une ARN (Autorité de régulation nationale) et relative à la définition d'un marché pertinent ou la désignation d'un opérateur puissant, dans le cadre de ses pouvoirs d'analyse de marché. Ainsi, en février 2004, un projet de mesure nationale finlandais (ne désignant pas comme puissants sur leur marché de détail des opérateurs de service téléphonique international) a ainsi encouru le veto de la Commission, après consultation du COCOM.

### 3. Les principaux textes adoptés par la Commission en 2003, après consultation du COCOM

Le nouveau cadre réglementaire communautaire des communications électroniques, adopté en 2002, a rendu nécessaire l'adoption d'un certain nombre de textes qui visent à en faciliter et clarifier la mise en œuvre. Ces textes ont été adoptés soit à l'initiative de la Commission, soit parce qu'ils étaient prévus par les directives elle-mêmes. C'est ainsi que l'ART a contribué, notamment par ses commentaires, à la rédaction de deux recommandations de la Commission européenne qui ont été adoptées cette année. La première, portant sur les marchés pertinents, était prévue par la directive cadre ; la seconde, sur l'harmonisation du marché intérieur, explicite l'interprétation de l'article 7 de la [directive "cadre"](#)<sup>1</sup> et résulte de son initiative.

#### 3.1. La recommandation sur les marchés pertinents<sup>2</sup>

Datée du 11 février 2003, cette recommandation apporte des précisions quant à la mise en œuvre de l'article 15 de la directive cadre sur la procédure de définition des marchés, au cœur des compétences dévolues aux ARN au titre du nouveau cadre réglementaire. Il s'agit des marchés susceptibles

1 Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et les services de communications électroniques.

2 [Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003](#) concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une régulation *ex-ante* conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et les services de communications électroniques.

d'être soumis à une régulation *ex-ante*, parce qu'ils ne sont pas, après analyse par le régulateur, jugés suffisamment concurrentiels. Elle détermine un ensemble de marchés pertinents en son annexe que les ARN doivent examiner dans chaque Etat membre de l'Union européenne. L'identification de marchés pertinents hors de cette liste par une ARN est possible mais doit être motivée par une analyse de type concurrentiel, telle que décrite dans la recommandation.

### 3.2. La recommandation sur l'article 7 de la directive "cadre"

L'article 7 de la directive "cadre" est également un des pivots du nouveau cadre réglementaire. La Commission a souhaité élaborer une recommandation sur ce sujet notamment pour interpréter les délais prévus dans le texte de la directive. Cette disposition constitue en effet l'un des principaux instruments d'harmonisation au sein de l'Union européenne par l'information des ARN entre elles et par le contrôle de la Commission européenne sur les décisions projetées par les régulateurs nationaux.

## B. Le GRI/GRE (Groupe des régulateurs indépendants/groupe des régulateurs européens)

En 2003, l'ART a travaillé activement en commun avec ses homologues européens pour harmoniser les pratiques des régulateurs et échanger des expériences. Cet objectif a été recherché malgré les disparités entre les pays en termes de transposition (cette dernière aurait dû être achevée dans tous les Etats Membres le 23 juillet 2003).

L'idée force des nouvelles directives européennes consiste à adapter la régulation à la situation concurrentielle observée sur des marchés définis (cf. [partie 2, chapitre 1 sur l'analyse des marchés](#)), en s'appuyant sur les principes du droit de la concurrence. L'harmonisation de la pratique des régulateurs répond aux objectifs de la directive "cadre" pour promouvoir l'instauration d'un marché européen ouvert et concurrentiel.

### 1. Un travail en commun avec les ARN européennes

#### 1.1. De l'informel au formel : du GRI au GRE

La coopération entre ARN s'est engagée de façon informelle dès 1997 au sein du groupe des régulateurs indépendants (GRI) créé à l'initiative de quelques autorités de régulation nationales, dont l'ART. Ce "club" composé de dirigeants des ARN permet d'échanger les expériences afin de traiter des problèmes, notamment concurrentiels, similaires d'un pays à un autre. Le GRI accueille les ARN de tous les membres de l'Union européenne ainsi que la Suisse, le Liechtenstein, l'Islande et la Norvège<sup>1</sup>. Par

ailleurs, les 10 nouveaux pays accédants à l'Union ont participé aux réunions du GRI en qualité d'observateurs depuis novembre 2002 jusqu'à leur intégration à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004.

En appui aux réunions des dirigeants des ARN, des groupes de travail se sont mis en place pour traiter les dossiers plus précisément. Les thèmes abordés par ces groupes de travail concernent les réseaux fixes, les marchés mobiles, la transposition du nouveau cadre, les analyses des données de marché, les opérateurs puissants, la comptabilité et les coûts. Les ARN échangent également, au sein du GRI, leurs expériences par le biais de *benchmarks* (comparaisons tarifaires notamment) et de questionnaires. Des positions communes sont élaborées au sein de ces groupes, dans un but d'harmonisation et de partage des meilleures pratiques de régulation au sein de l'Union.

Depuis 2002, le travail commun des ARN s'est formalisé via le groupe des régulateurs européens (GRE), dédié à discuter de l'application concrète du nouveau cadre réglementaire. Créé le 29 juillet 2002, le GRE est destiné à conseiller la Commission sur les sujets relevant de la régulation au jour le jour. Il comprend les mêmes membres que le GRI et est doté d'un secrétariat permanent placé auprès de la Commission (DG Société de l'information). Le GRE n'a pas de groupes de travail propres. De ce fait, les deux institutions travaillent de pair. A titre d'illustration, le programme de travail 2004 a été élaboré conjointement par le GRI et le GRE.

En 2003, le GRI et le GRE ont été présidés par M. Arnbäck, le régulateur néerlandais, appuyé par deux vice-présidents (le régulateur finlandais, qui a assuré la précédente présidence et le régulateur belge, qui assure la présidence en 2004).

## 1.2. Avancées sur la transparence

Les travaux menés au sein du GRI/GRE sont guidés par un souci de réalisme. 2003 a marqué la première expérience de consultation des acteurs par le GRI/GRE. Ces consultations ont permis aux régulateurs d'être plus transparents vis-à-vis et de mieux prendre en compte ses réalités. Les acteurs ont ainsi eu l'opportunité d'exprimer leurs préoccupations. Cette pratique de consultation publique perdurera et devrait être amplifiée à l'avenir. Les thèmes sur lesquels les acteurs ont été consultés en 2003 sont les suivants :

- le programme de travail 2004 des GRI et GRE ;
- les PIB<sup>2</sup> sur les CMILT ;
- le rapport sur l'accès "bitstream" ;

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

2 *Principles of implementation of best practises.*

- les remèdes aux problèmes de concurrence (à deux reprises durant l'année 2003).

De plus, à l'issue de chacune de ses réunions, le GRE en publie le compte rendu, ainsi qu'un communiqué de presse.

## 2. Les dossiers traités en 2003 par le GRI/GRE

### 2.1. *Principal axe de travail pour 2003 : l'analyse des marchés*

L'analyse des marchés, engagée en 2003, a mobilisé et structuré le programme de travail de nombreux groupes de travail du GRI/GRE<sup>1</sup>.

De nombreux travaux ont servi à alimenter le document écrit conjointement par la Commission et les ARN sur les "remèdes" aux problèmes de concurrence dans le cadre de l'analyse des marchés.

#### 2.1.1. *Le concept d'opérateur puissant*

Cette notion a été examinée afin d'harmoniser la compréhension des concepts figurant dans les lignes directrices de la Commission sur l'identification des marchés pertinents et des opérateurs puissants, compte tenu de leur complexité et des difficultés d'interprétation qui s'y rattachent.

#### 2.1.2. *Les «remèdes» aux problèmes de concurrence*

Un des chantiers phare de l'année 2003 a concerné l'élaboration d'un document commun aux régulateurs et à la Commission sur les «remèdes» aux problèmes de concurrence. Ce travail, lancé fin 2002, a porté sur le choix et la justification des obligations *ex-ante* imposées aux opérateurs puissants, ce qui touche le cœur de métier du régulateur. Après avoir apprécié la puissance des entreprises sur chacun de ces marchés, l'ART ainsi que ses homologues européens devront imposer aux acteurs identifiés comme puissants des obligations afin qu'ils ne puissent pas abuser de leur position pour restreindre la concurrence ou imposer des prix trop élevés. Ces obligations, ou remèdes, doivent être proportionnées au problème à résoudre, donc appropriées à chaque situation. Pour ce faire, les régulateurs disposent de toute une panoplie d'outils gradués selon leur importance : obligations de transparence, de non discrimination, de séparation comptable, d'accès à des ressources de réseaux spécifiques, de contrôle des prix. Ce document, soumis à deux consultations publiques, a été finalisé en avril 2004 à la suite de la consultation des acteurs du secteur.

1 Pour 2003, le programme de travail du GRE peut être consulté à l'adresse suivante : [http://erg.eu.int/doc/work\\_progr\\_2003/erg\\_wp\\_2003.pdf](http://erg.eu.int/doc/work_progr_2003/erg_wp_2003.pdf) et celui du GRI à l'adresse suivante : <http://irgis.icp.pt/admin/attachs/277.doc>. Pour plus d'informations sur le GRI/GRE, il faut se référer aux sites du GRE et GRI respectivement : [http://www.erg.eu.int/index\\_en.htm](http://www.erg.eu.int/index_en.htm) et <http://irgis.icp.pt/site/en/index.asp>

Ce document doit aider chaque régulateur national à élaborer ses propres remèdes et servira de référence en cas de problème sur un marché. Il sera soumis à révision et à enrichissement en fonction de l'expérience acquise au fil du temps.

## 2.2. Etudes de marchés spécifiques

Ces travaux ont permis d'enrichir, au vu de l'expérience des ARN, le document théorique sur les remèdes aux problèmes de concurrence. Un équilibre entre théorie et pratique a été trouvé dans ce document, qui a pour but d'associer des situations de marché aux remèdes prévus par la directive cadre et la directive service universel.

### 2.2.1. PIB<sup>1</sup> sur la terminaison d'appels mobiles

La publication d'un document spécifique sur le marché de la terminaison mobile complète le document plus général et théorique sur les remèdes. En effet ce marché présente des caractéristiques spécifiques (tout opérateur de terminaison d'appel est susceptible d'être puissant au sens de la Commission) et l'existence même de problème sur ce marché dépend du mode de tarification de détail (appels payés par l'appelant - comme en Europe- ou par l'appelé - comme aux Etats-Unis). A noter, la question plus générale du prix de la terminaison d'appel que ce soit sur réseau fixe ou mobile, fait partie des préoccupations actuelles de l'ART, qui a lancé le 16 avril 2004, dans le cadre de l'analyse des marchés pertinents, sa première consultation publique sur le marché de gros de la terminaison d'appels vocaux sur les réseaux mobiles.

### 2.2.2. L'accès «bitstream»

La position commune sur la définition des services de « bitstream» décrit les différentes architectures techniques présentes en Europe (quatre situations principales), puis aborde les moyens de régulation mis en œuvre par chaque ARN (obligation de fourniture sous le régime de l'accès ou de l'accès spécial, conditions transparentes et objectives, non-discrimination, orientation vers les coûts, tarifs raisonnables, *retail minus*, ...).

Le document présente les mesures de régulation pour ce marché dans le cadre du nouveau cadre réglementaire européen et principalement les obligations *ex-ante* découlant de la situation d'un opérateur puissant (à la différence du dégroupage qui reste soumis au règlement européen).

L'ART a été particulièrement vigilante à laisser ouverte la possibilité future d'inclure l'option 5 dans le marché du «bitstream».

<sup>1</sup> Principles of implementation of best practices.

Enfin, le GRE a travaillé à l'élaboration de textes d'application des directives relevant de la Commission tels que la recommandation sur les procédures de notification article 7 adoptée ensuite au COCOM (cf. ci-dessus), de même que la recommandation sur la séparation comptable (travail commencé en 2003 et qui devrait aboutir en 2004).

### **3. Le programme de travail 2004 du GRI/GRE : dans la continuité de l'année 2003**

Les travaux jugés prioritaires pour 2004 concernent le roaming international, la terminaison d'appels mobiles, la régulation des services haut débit et la mise en œuvre du nouveau cadre réglementaire. Le programme de travail 2004 poursuit les travaux engagés en 2003 sous l'angle de la concurrence et de la transparence.

Concernant le roaming international, un rapport sur l'analyse des coûts et des prix pour l'utilisateur final est prévu. Il devrait donner une définition commune du concept de roaming international et intégrer une analyse du niveau de transparence des prix pour l'utilisateur. Les régulateurs nationaux souhaitent envisager un plan d'action commun en vue de faire baisser les prix de gros du roaming, afin que les prix de détail baissent à leur tour. Cette action harmonisée au niveau du marché de gros est d'autant plus nécessaire que l'impact des mesures sur le marché de gros national se fera sur les marchés de détail d'autres pays.

L'objectif des travaux sur la terminaison d'appels mobiles consiste à déterminer, à l'aide de benchmarks, un tarif de référence considéré comme concurrentiel, ce qui est prévu dans les PIB<sup>1</sup> élaborés en 2003.

Enfin, concernant le haut-débit, des comparaisons des différentes politiques de régulation seront menées.

---

<sup>1</sup> *Principles of implementation of best practices.*

## La valeur juridique des textes européens

### Règlements

textes du Parlement et du Conseil (il existe aussi des règlements du Conseil seul), sur proposition de la Commission. Ils sont directement applicables et obligatoires dans tous les États membres de l'UE sans qu'il soit nécessaire d'adopter des dispositions d'exécution dans la législation nationale. Ils créent donc un droit dans toute l'Union Européenne sans tenir compte des frontières et sont valables uniformément et intégralement dans tous les États membres. Les États, leurs institutions et autorités sont directement liés par les dispositions d'un règlement européen et doivent le respecter au même titre que le droit national.

### Directives

textes du Parlement et du Conseil sur initiative de la Commission (une directive peut aussi émaner du Conseil seul ou de la Commission seule, comme par exemple la directive " concurrence " de la Commission). Elles lient les États membres quant au résultat à atteindre dans un délai donné tout en laissant aux instances nationales le choix de la forme et des moyens. Ces textes doivent être transposés en droit national pour entrer en application dans chaque État Membre. Leur transposition est obligatoire dans des délais impartis par chaque directive. En cas de non respect de cette obligation, les États membres peuvent être poursuivis devant la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) pour manquement au droit communautaire. Les directives communautaires ne créent pas de droits ou d'obligations directes pour les citoyens de l'Union car seuls les États membres en sont destinataires. Toutefois, en vertu de la jurisprudence de la CJCE, après expiration du délai de transposition, tous les organes des États membres sont tenus d'interpréter et d'appliquer la législation nationale conformément aux directives et d'écarter les dispositions de droit interne contraires à une directive non transposée. La CJCE a reconnu le droit aux particuliers d'invoquer à l'encontre d'un État une directive non ou mal transposée en droit interne et de se prévaloir devant les juridictions nationales des droits qu'elle lui ouvre, dès lors que les dispositions de la directive sont claires, précises, inconditionnelles, qu'elle n'offre aucune marge d'appréciation quant au fond. En France, les juridictions reconnaissent dans certains cas la possibilité d'appliquer directement certaines dispositions des directives, en cas de non transposition ou de transposition non conforme.

### Décisions

textes adoptés notamment par la Commission, qui doit alors respecter le processus de consultation des comités réglementaires (règle de la comitologie). La Commission peut agir par décision en vertu du Traité (par exemple en matière de concurrence) ou en vertu de règlements ou de directives qui lui octroient une telle compétence. Comme un règlement, elles sont obligatoires dans tous leurs éléments mais en revanche, seulement pour les destinataires qu'elles désignent. Par conséquent, les décisions ne requièrent pas de législation nationale pour leur exécution. La décision peut être adressée à un, à plusieurs ou à tous les États membres, à des entreprises ou à des particuliers.

### Recommandations et Communications

ces instruments juridiques ne sont pas contraignants. Ils indiquent l'interprétation faite par la Commission d'une disposition ou d'un sujet précis. Toutefois, en ce qui concerne le domaine des communications électroniques, il convient de noter que les recommandations ont un statut juridique particulier dans la mesure où les autorités réglementaires nationales doivent en tenir " le plus grand compte " et qu'en cas de non respect d'une recommandation, ces dernières doivent motiver leur position à la Commission (article 19 de la directive «cadre»).

## C. La Conférence européenne des administrations des Postes et Télécommunications (C.E.P.T.)

Organe paneuropéen comprenant quarante-six pays membres, la CEPT est l'instrument majeur de coordination et de planification des fréquences sur le continent européen, ce qui justifie une participation active de l'ART aux travaux des nombreux groupes d'experts.

En matière de réglementation, l'effort d'harmonisation paneuropéenne qui était l'une des raisons d'être de la CEPT perd un peu de son attrait, du fait de l'élargissement de l'Union européenne en mai 2004, coïncidant avec l'entrée en vigueur du nouveau cadre communautaire. L'activité de la CEPT dans ce domaine présente cependant toujours un intérêt certain, car elle ne recouvre pas exactement le même objet que celle des comités et groupes de l'Union européenne et du GRI (Groupe des régulateurs indépendants). Elle offre donc une aire de coopération avec de nombreux pays sur des sujets importants.

L'implication de l'ART est forte, puisque ce sont deux de ses agents qui, en 2003, ont présidé les groupes de travail consacrés respectivement à la numérotation et à l'interconnexion internationale.

L'ART est également représentée dans le groupe de travail UIT qui organise la coordination des activités à l'UIT au sein de la CEPT.

## II. LES RELATIONS AVEC LE RESTE DU MONDE

### A. L'Union internationale des Télécommunications (U.I.T.)

A l'UIT, seule organisation mondiale spécialisée dans les télécommunications, la représentation française est assurée par un représentant du gouvernement : ministère des Affaires étrangères dans les organes suprêmes de l'institution (Conférence de Plénipotentiaires, Conseil), secrétariat d'Etat à l'Industrie dans les autres cas. L'ART est cependant étroitement associée aux travaux et prend part aux grandes conférences. Elle peut aussi, à la demande du ministre, représenter la France dans certaines manifestations, comme cela a été le cas en 2003 au Colloque mondial des régulateurs à Genève. Ce dernier est d'ailleurs particulièrement dédié aux régulateurs indépendants, dont le Secrétariat général de l'UIT souhaite développer la présence au sein de l'organisation.

L'ART participe en tant qu'expert aux réunions précitées, ainsi qu'aux conférences techniques, notamment à la Conférence mondiale des radio-

1 Secteur de la normalisation de l'UIT

2 Secteur des radiocommunications de l'UIT

3 Secteur de développement de l'UIT

communications qui s'est tenue en 2003 à Genève. Elle joue un rôle actif dans les travaux des commissions d'études de l'UIT-T<sup>1</sup>; elle contribue à l'élaboration des positions françaises à l'UIT-R<sup>2</sup> et participe aux négociations internationales dans le cadre établi par l'ANFr ; au sein de la commission d'étude 1 de l'UIT-D<sup>3</sup>, elle rapporte sur certaines questions de réglementation et de régulation (cf. chapitre 7)

L'année 2003 a été marquée par plusieurs grands événements, dont :

### **1. La Conférence Mondiale des Radiocommunications (CMR)**

Les Conférences mondiales des radiocommunications (CMR) ont lieu tous les deux ou trois ans. Elles ont pour tâche d'examiner et, s'il y a lieu, de réviser le Règlement des radiocommunications, traité international régissant l'utilisation du spectre des fréquences radioélectriques et des orbites des satellites géostationnaires et non géostationnaires (cf. partie 3, chapitre 3).

L'Assemblée des Radiocommunications (AR) de l'UIT a eu lieu du 2 au 6 juin 2003. juste avant la CMR qui s'est tenue du 9 juin au 4 juillet 2003.

Les prochaines réunions de la CMR et de l'AR sont prévues en 2007, en raison d'un calendrier 2006 très chargé : Conférence de Plénipotentiaires, Conférence Mondiale du Développement des Télécommunications, etc.

### **2. Télécom 2003**

Cette exposition, organisée tous les quatre ans à Genève par l'UIT, regroupe les principaux décideurs (administrations, opérateurs, constructeurs, fournisseurs de services, etc) des secteurs public et privé des télécommunications. L'édition 2003 s'est tenue à Genève du 12 au 18 octobre 2003. Le président de l'ART est intervenu lors du forum d'ouverture et a rencontré des représentants de régulateurs étrangers. L'ART était aussi présente, sur un stand du Pavillon France.

### **3. Le SMSI (Sommet mondial de la société de l'information)**

Ce Sommet a réuni pour la première fois, du 10 au 12 décembre 2003 à Genève, des responsables politiques, des dirigeants d'entreprises du secteur privé, des représentants de la société civile, des ONG et des médias, pour jeter les bases d'un développement durable d'une société de l'information au profit de tous. L'ART a participé aux réunions préparatoires de ce sommet, à Genève, en septembre 2003.

## **B. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)**

L'ART participe aux travaux de l'OCDE traitant de la régulation des télécommunications, notamment au sein du Comité PIIC (Politique de

l'information, de l'informatique et des communications), et de son atelier de travail PSTI (Politiques des services des télécommunications et de l'information). L'ART a apporté une contribution substantielle en 2003 à l'occasion de l'examen du rapport sur la politique de réforme des télécommunications.

Cet exercice s'est inscrit dans un ensemble plus vaste conforme à l'initiative formulée par les ministres des pays membres de l'OCDE en 1998, demandant au secrétariat de l'organisation de lancer des examens par pays portant sur les progrès de la réforme de la réglementation.

À l'issue de cet examen par les pairs, chaque pays concerné fait l'objet d'un rapport pluridisciplinaire sur l'avancement de la réforme de la réglementation.

L'examen complet de la France qui a été réalisé en 2003 comprenait quatre chapitres thématiques et deux chapitres sectoriels. L'un des deux chapitres sectoriels était relatif à la réglementation des télécommunications.

En conclusion du chapitre sur les télécommunications, les rapporteurs ont formulé la série de recommandations suivante :

- veiller à ce que les réglementations et les processus réglementaires soient transparents, non discriminatoires et appliqués avec efficacité ;
- réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence et les retombées pour les consommateurs ;
- réexaminer et renforcer, le cas échéant, le champ d'application et l'efficacité de la politique de la concurrence et les moyens de faire respecter les obligations qui en découlent.

Si ces recommandations ont semblé le plus souvent judicieuses, comme par exemple le renforcement des pouvoirs de sanction, certaines qui ne paraissaient pas fondées sur des lacunes observées, ont été discutées comme celles sur la transparence.

### **III. LES ACTIONS DE COOPÉRATION**

---

L'effort de coopération en direction de pays émergents ou en développement a été poursuivi en 2003. Forte de son expertise et de sa réputation internationale, l'ART a développé la coopération avec ses différents partenaires et homologues des pays tiers à l'UE.

Pour l'ART, la coopération internationale en matière de régulation s'inscrit dans les objectifs poursuivis par les directives européennes et la politique de l'UIT telle que définie par la Conférence mondiale de Développement des Télécommunications d'Istanbul et la Conférence des Plénipotentiaires de Marrakech. L'ART doit s'assurer que les relations ainsi établies concordent également avec la politique extérieure du gouvernement, à la demande duquel certaines d'entre elles ont été initiées.

C'est la raison pour laquelle l'ART attache une importance particulière à la coopération multilatérale. Les régulateurs sont en effet confrontés à d'importants besoins basés sur des problématiques communes pour assumer leurs fonctions. La nouveauté de telles institutions, la spécificité des questions réglementaires, la nécessité de maîtriser des techniques d'analyse nouvelles en matière de calculs de coûts et de stratégies des acteurs, l'émergence d'un droit particulier de la régulation ainsi que la maîtrise de ces questions nécessitent des formations de bon niveau et avant tout adaptées aux besoins.

## A. Coopération bilatérale

En 2003, l'ART a établi des relations plus étroites avec une dizaine de pays (Arabie Saoudite, Chine, Corée du Sud, Etats-Unis, Japon, Jordanie, Maroc, Mexique, Pologne, République démocratique du Congo, Tunisie). Cette coopération a eu lieu soit sous forme de délégations venues à Paris pour des entretiens plus ou moins approfondis sur la libéralisation du secteur des communications ou les aspects économiques et techniques de la régulation, soit sous forme de missions d'expertise de membres du Collège ou d'agents de l'ART à l'étranger, dont certaines avaient pour objet de conseiller le gouvernement partenaire dans le processus d'élaboration de la réforme du secteur.

Avec un petit nombre d'homologues avec lesquelles l'ART était engagée dans un accord de coopération, des relations plus approfondies ont été entretenues, comportant des stages de formation à Paris et des échanges suivis (Maroc, Gabon, République démocratique du Congo).

## B. Coopération multilatérale

Dans le cadre d'une action engagée par l'UIT (secteur Développement) et à l'initiative du régulateur tunisien, l'ART est intervenue sur le thème des principes et des pratiques de l'interconnexion, dans un atelier de formation organisé à Tunis par le "Centre d'excellence de l'UIT pour les Pays du Maghreb et du Proche/Moyen-Orient" du 26 au 28 janvier 2003.

L'un des sujets sur lesquels l'ART travaille en collaboration avec les organismes de coopération multilatérale comme l'UIT est celui du rôle déterminant de la régulation concurrentielle des marchés dans le développement d'un accès généralisé aux services de la Société de l'Information. La question du service et de l'accès universels, en particulier, intéresse l'ART à plusieurs titres. En effet, outre les compétences de l'ART en ce domaine, elle a choisi le service et l'accès universels comme thème structurant de sa politique de coopération internationale, notamment vis-à-vis de ses homologues francophones.

L'ART a choisi la question du service et de l'accès universels comme thème structurant de sa politique de coopération internationale.

L'ART, représentée par Dominique Roux, membre du Collège, a ainsi participé les 8 et 9 décembre 2003 au Colloque mondial des régulateurs

organisé par l'UIT-D qui a porté sur les outils pratiques à la disposition des régulateurs pour promouvoir l'accès universel aux technologies de l'information et de la communication.

### C. La création du Réseau francophone de la régulation des télécommunications

Les régulateurs francophones, réunis à Bamako, la capitale du Mali, les 27 et 28 octobre 2003, se sont dotés d'un réseau, FRATEL (Réseau francophone de la régulation des télécommunications), pour partager leurs expériences et ont adopté un plan d'action pour 2004. La création de cet organe de coopération fait suite à la déclaration finale du Symposium international sur le Développement de la Régulation au sein de l'espace francophone (SYDERF 2002) adoptée en juin 2002 à Paris.

Quinze pays de l'espace francophone ont envoyé des dirigeants de leur institution de régulation des Télécommunications. L'UIT, la Banque Mondiale, l'Ecole supérieure multinationale des Télécommunications (ESMT) de Dakar, ont exprimé par leur présence l'importance qu'elles attachent à la constitution de ce réseau. Plus de soixante participants ont fait part de leur expérience de la régulation sur le thème de la bonne gouvernance réglementaire face aux défis de la mondialisation.

La réunion de Bamako a permis d'adopter la charte et le plan d'action 2004 de FRATEL élaborés à la suite d'un appel à commentaires réalisé auprès des membres du réseau au cours du 1er semestre 2003 par le comité de coordination présidé par l'ART.

Les régulateurs membres de FRATEL ont retenu à l'unanimité quatre objectifs :

- favoriser le dialogue entre les régulateurs ;
- promouvoir les échanges d'informations et d'expériences sur les thèmes fondamentaux de la régulation ;
- analyser les enjeux essentiels du service / accès universels ;
- mettre en œuvre des actions de formation sur les thèmes d'intérêt commun.

Le Fratel a adopté un plan d'action pour 2004 qui prévoit :

- la réunion annuelle 2004 de FRATEL au Maroc sur le thème des mobiles ;
- un séminaire de deux jours à Paris sur le thème du service/accès universels. Ce dernier a eu lieu les 28 et 29 avril 2004 ;
- la création d'un site web ;
- l'étude du projet de formation associant l'Ecole Nationale Supérieure de Télécommunications (ENST Paris), l'ART Nationale de Régulation des Télécommunications (ARTEL) du Burkina Faso, l'Université de Ouagadougou, la Banque Mondiale, et l'ESMT.

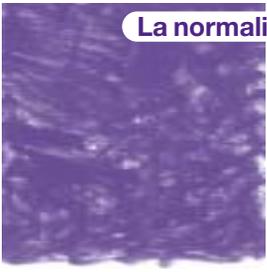


# Les attributions de l'ART

## CHAPITRE 7

### La normalisation

<b>I. L'UIT-T</b>	<b>221</b>
A. Participation directe aux travaux de certaines Commissions d'Etudes	222
B. Participation aux organes de décision de l'UIT-T	222
<b>II L'ETSI</b>	<b>223</b>
A. L'Institut européen face à une réforme de fond	223
B. Un budget en baisse	224
C. Soutien des actions de promotion	224
D. La normalisation de la 3G : des perspectives à préciser	225
E. Réflexions sur l'interopérabilité des services et le libre choix de l'utilisateur	225
F. L'ETSI dessine les futurs réseaux de communications électroniques	226
<b>III. LES STRUCTURES DE CONCERTATION NATIONALE</b>	<b>227</b>
A. Le CFCT-UIT	227
B. Le Groupe Interministériel des Normes	227
C. La CF ETSI (Commission française pour l'ETSI)	227
D. L'observatoire des forums de l'AFNOR	228



# La normalisation

---

La normalisation est un outil particulièrement adapté pour fluidifier les échanges économiques et commerciaux (ouverture de nouveaux marchés, instauration d'économies d'échelles, etc.). Elle trouve sa place au cœur des problématiques du régulateur. En avance de phase par rapport au "calendrier" du régulateur centré sur des décisions structurantes à court terme (catalogue d'interconnexion, règlements de différends, etc.), la normalisation et la standardisation conditionnent et structurent le développement du marché.

Le régulateur intervient très ponctuellement dans le processus normatif, au travers d'une présence dans certaines instances institutionnelles, afin de soutenir les principes associés à l'ouverture des modèles économiques, au libre choix du consommateur, à la gestion prospective du spectre et des ressources en numérotation, à l'interprétation et au respect des exigences essentielles, etc. En s'appuyant sur des concertations nationales au préalable, il reste un acteur incontournable compte tenu de la nécessaire cohérence entre actions de normalisation et de régulation.

Par le suivi de la normalisation, le régulateur peut se fixer une ligne directrice et de référence en prévision des futurs débats. Ces différents "capteurs" lui apportent une certaine visibilité sur l'évolution du marché, le jeu des acteurs, les phénomènes de promotion excessive par rapport aux états de la recherche et développement.

## I- L'UIT-T

---

Trois organisations internationales se partagent les travaux de normalisation : l'ISO (*International Organisation for Standardization*), la CEI (*Commission Electrotechnique Internationale*), et l'UIT (*Union Internationale des Télécommunications*) dont le siège est à Genève. L'UIT est une organisation internationale faisant partie du système des Nations Unies, dans laquelle les gouvernements et le secteur privé coordonnent les réseaux et les

services de télécommunications. Elle est divisée en trois secteurs : UIT-R (Radiocommunications), UIT-D (Développement) et UIT-T (Normalisation). Les relations de l'ART avec les deux secteurs autres que celui de la normalisation sont abordées dans le chapitre précédent "L'international".

189 Etats sont Membres de l'UIT. Plus de 650 Membres de Secteur (opérateurs et industriels) et plus de 90 Associés (catégorie de petites entreprises) participent également aux travaux de normalisation de l'organisation. Le nombre de Membres de Secteur est resté stable en 2003 malgré la crise du secteur alors que le nombre d'Associés est en constante augmentation. C'est l'une des originalités de l'UIT d'associer dans ses travaux de normalisation, les acteurs à la fois du secteur public et du secteur privé. L'UIT-T produit des Recommandations (normes), qui, bien que d'application volontaire, ont une valeur reconnue sur le plan international. Plus de 2 900 Recommandations ont déjà été produites.

Au niveau de l'UIT-T, le rôle de l'ART se divise en trois grands volets :

### **A. Participation directe aux travaux de certaines Commissions d'Etudes**

L'ART participe aux travaux des Commissions d'Etudes (groupes techniques de l'UIT-T) notamment sur les aspects réglementaires. Elle s'est activement impliquée dans les travaux de la Commission d'Etudes 2, traitant des aspects opérationnels des réseaux et des services (en particulier la numérotation) et de la Commission d'Etudes 3, traitant des principes de tarification et de comptabilité internationales. L'ART assure pour la période 2003-2004 la présidence de la Commission d'Etudes 2. Outre les travaux sur la numérotation internationale, l'ART en 2003, a largement participé à la définition et à l'élargissement du rôle de l'UIT dans les aspects des noms de domaine et des adresses Internet. L'ART assure également le rôle de rapporteur (animateur) d'un des sujets de la Commission d'Etudes 3. Pour les autres Commissions d'Etudes plus techniques, elle se tient informée des travaux grâce à un réseau d'experts approprié.

### **B. Participation aux organes de décision de l'UIT-T**

L'ART participe activement aux travaux du Groupe consultatif de la normalisation des télécommunications (GCNT), groupe qui gère le Secteur de la normalisation de l'UIT entre deux Assemblées Mondiales de normalisation qui décident, tous les quatre ans, de la stratégie de la normalisation.

Au sein du GCNT, l'ART assure le rôle de chef de délégation adjoint de la délégation de la France, aux côtés du ministère de l'Industrie, et participe de façon très active aux différents travaux de ce groupe : définition des

priorités pour la normalisation, organisation des commissions d'études pour mieux répondre aux besoins du marché, amélioration des méthodes de travail afin de réduire les délais de mise sur le marché des nouvelles normes, etc.

En 2003, l'ART a également apporté sa contribution à différents ateliers du secteur de la normalisation de l'UIT, consacrés aux sujets importants du moment tels que les télécommunications d'urgence, les réseaux de nouvelle génération, les noms de domaine et adresses Internet.

Afin de mieux appréhender tous les sujets liés à la normalisation à l'UIT, l'ART participe aux instances les plus élevées de l'organisation : le conseil d'Administration qui a lieu une fois par an et la Conférence de plénipotentiaires, qui, tous les quatre ans, décide de la stratégie et du budget de l'organisation.

L'ART a également participé, en 2003 au sein de la CEPT (Conférence Européenne des Postes et Télécommunications) au groupe de travail traitant des affaires UIT, qui prépare les positions européennes pour les réunions les plus importantes de l'organisation internationale.

## II. L'ETSI<sup>1</sup>

L'ART contribue aux travaux d'instances stratégiques de l'ETSI (European Telecommunications Standards Institute) : Assemblée générale, Board, comité de coordination (OCG), comité des finances, comités Impact. L'ART a ainsi exercé la présidence tournante du comité des finances d'avril à novembre 2003, et préside le comité de coordination des contributions de l'Institut dans le nouveau cadre réglementaire des réseaux et services de communications électroniques. L'ART fait partie de la délégation ETSI au sein du comité de coordination des travaux de normalisation des systèmes de troisième génération mobile : 3GPP PCG OP<sup>2</sup>. Les activités associées sont menées en étroite concertation avec la DIGITIP et l'ANFR (Agence nationale des fréquences).

En 2003, plusieurs éléments significatifs peuvent être soulignés concernant l'ETSI et l'action de l'ART.

### A. L'Institut européen face à une réforme de fond

L'ETSI figure parmi les trois organismes de normalisation reconnus au niveau communautaire au même titre que le Comité européen de normalisation (CEN) et le Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC) (voir Directive 98/34/CE). La Directive "cadre" du "paquet télécom" confirme implicitement ce statut aux trois organismes.

1 European Telecommunications Standards Institute. Au niveau Européen, l'ETSI est chargé de définir les normes du secteur des télécommunications.

2 www.3GPP.org project coordination group.

Fin 2003, l'ETSI regroupait 699 membres dont des équipementiers, des opérateurs, des fournisseurs de services, des utilisateurs et des administrations qui se répartissent ainsi :

- 537 membres de plein exercice provenant de 35 pays de la CEPT ;
- 126 membres associés provenant de 19 pays hors CEPT ;
- 36 observateurs, parmi lesquels un nouveau pays, l'Albanie.

Après un bref rebond en début d'année 2003, le nombre total de membres de l'Institut a baissé de 87 par rapport à 2002. Cette situation résulte de différents facteurs : faillites, fusions, expulsions et confirme, à retardement, la crise financière à laquelle est confrontée le secteur.

Dans ce contexte difficile, l'ETSI a amorcé une réflexion de fond sur son positionnement et ses perspectives. Cette démarche ambitieuse se construit sur le socle des acquis reconnus de l'Institut à l'échelon européen (contributeur aux initiatives eEurope) et mondial au travers des projets en partenariat : 3GPP (troisième génération mobile) et MESA (systèmes de communications d'urgence large bande). L'Institut se distingue par son service d'assistance aux forums (depuis la fin 2003, l'ETSI assure des prestations de secrétariat pour l'Open Mobile Alliance - consortium dans le domaine des services mobiles).

L'ART poursuivra son implication dans ce débat en continuant à être une force de proposition.

### **B. Un budget en baisse**

L'ETSI est confronté depuis 18 mois à une baisse significative de ses ressources résultant de la diminution du nombre de ses adhérents. Son financement fait l'objet d'arbitrages sensibles et cristallise des positions parfois dogmatiques d'acteurs industriels. Les questions se posent en termes d'équilibre global des comptes et également sous la forme d'une révision des modalités de financement des projets de partenariat dont le 3GPP pour les mobiles et l'UMTS. La réflexion globale sur le financement de l'ETSI, à laquelle participe l'ART, pourrait se conclure au cours du premier semestre 2004.

En ayant assuré la présidence du comité des finances de l'Institut d'avril à novembre 2003, l'ART s'est impliquée dans la gestion et la préparation du budget. Malgré une baisse sensible des ressources (budget de 20,6 Mds d'euros en baisse d'environ 6%), l'Institut a su maintenir un certain équilibre lui permettant de conduire au mieux ses missions.

### **C. Soutien des actions de promotion**

A l'échelon international, l'ETSI s'attache à sensibiliser les régulateurs, nouveaux acteurs du secteur, aux enjeux de la normalisation. Compte tenu de son expérience des problématiques de normalisation et de régu-

lation, l'ART est régulièrement associée aux réflexions stratégiques de l'Institut européen dans ce domaine et aux conférences ad hoc. Ainsi, l'ART est intervenue lors de l'atelier organisé par l'ETSI et l'ANRT, régulateur des télécoms du Maroc, en marge du salon Maroc Telecom du printemps 2003 et contribue de manière ponctuelle au groupe de travail "Impact" en charge de la promotion.

#### **D. Normalisation de la 3G : des perspectives à préciser**

L'ART fait partie de la délégation ETSI au sein du comité de coordination du 3GPP<sup>1</sup> (structure de normalisation en partenariat entre organismes de normalisation régionaux pour la troisième génération mobile). Cette position lui permet d'être au cœur du processus de normalisation de l'UMTS et d'accroître sa visibilité sur les débats en cours, ainsi que ses contacts avec les acteurs nationaux impliqués avec lesquels des réunions informelles sont ponctuellement organisées.

Les débats qui s'annoncent au sein du 3GPP PCG ne vont pas manquer de dessiner le futur de la normalisation mobile. A l'échelon européen, il convient de négocier au mieux l'évolution des travaux de normalisation, dans une approche de partenariat où les entités régionales peuvent avoir des intérêts divergents. Par ailleurs, le 3GPP doit réaffirmer son attachement à des règles transparentes et non discriminatoires en matière de brevets, lorsque s'ébauche une coopération avec le consortium OMA (*Open Mobile Alliance*) dans le domaine des services. L'ART, par sa présence au sein de la délégation ETSI au 3GPP, sera au plus près des débats et y contribuera dans l'intérêt des acteurs nationaux au sens large.

#### **E. Réflexions sur l'interopérabilité des services et le libre choix de l'utilisateur**

Afin de répondre aux enjeux posés par le nouveau cadre réglementaire (notamment l'article 17 "normalisation" de la Directive "cadre"), la Commission européenne a confié un mandat de normalisation aux organismes européens : CEN, CENELEC, ETSI. En accord avec les deux autres organismes, l'ETSI a pris le leadership et a transmis à la Commission un rapport intérimaire en novembre 2003 et sa version définitive au printemps 2004.

L'ART s'est investie sur ces questions amont, en animant le groupe de coordination interne à l'ETSI : l'OCG ECN&S et en pilotant un groupe de quatre experts qui, pendant cinq mois, a travaillé et contribué aux réponses des comités techniques de l'institut. Ces travaux devraient conduire dans un premier temps à une révision de la liste intérimaire des normes/spéci-

<sup>1</sup> Third generation partnership project.

fications publiées par la Commission européenne dans le cadre de l'article 17 en décembre 2002.

Le processus va se poursuivre avec un pilotage plus précis de la normalisation via un groupe d'experts rattaché au Cocom, que l'ART, en concertation avec la DiGITIP, a fait émerger.

Les enjeux pour la régulation n'apparaissent pas encore clairement en raison du processus d'analyse de marchés à peine amorcé par les régulateurs nationaux. L'ART va toutefois poursuivre son investissement sur les thématiques associées à l'interopérabilité des services et le libre choix de l'utilisateur, notamment dans le contexte des réseaux de nouvelle génération (NGN), ainsi que sur la contribution stratégique de la normalisation sur ces deux thématiques.

### **F. L'ETSI dessine les futurs réseaux de communications électroniques**

Après avoir publié une étude sur les enjeux des réseaux de nouvelle génération (RGN)<sup>1</sup>, l'ART reste attentive aux débats dans ce domaine. Elle est intervenue dans un atelier de la Commission européenne organisé sur ce thème en octobre 2003 (cf site internet de la Commission). Elle suit avec attention les travaux qui s'amorcent à l'ETSI sur les réseaux de nouvelle génération avec la création du comité TISPAN, fusion des comités TIPHON (telecom multimedia sur IP) et SPAN (évolution des réseaux fixes). Au stade actuel, il n'existe pas de définition unique de réseau de nouvelle génération. Plusieurs options de migration des réseaux de nouvelle génération se dessinent.

Adoptant une approche matricielle, TISPAN est consacré principalement à la normalisation des services multimédia via un mode d'accès xDSL et sur les modes d'accès radio sans fil (Wireless LAN), VDSL ou fibre optique. Ces travaux s'appuient sur ceux du forums 3GPP et laissent percevoir une convergence fixe/mobile souhaitée par les équipementiers, en vue de réaliser une économie d'échelle, et les opérateurs historiques de plus en plus intégrés. Ainsi les MMS fixes et les services de messagerie instantanée font l'objet d'une attention particulière, de même que la diffusion de contenu. L'IPV6, pris en compte, reste toutefois optionnel. Enfin, ces activités, qui intègrent l'indispensable cohabitation avec les réseaux en place encore pour plusieurs années, contribuent à la structuration des échanges entre opérateurs IP, annonçant un recul du *peering*.

---

<sup>1</sup> Étude disponible sur [www.art-telecom.fr](http://www.art-telecom.fr)

## III. LES STRUCTURES DE CONCERTATION NATIONALE

---

### A. Le CFCT-UIT

Le Comité français pour la coordination de la normalisation à l'UIT a été réactivé en 2001 dans le but de coordonner les positions françaises dans le cadre des travaux de l'UIT-T. Ce Comité, placé sous la présidence de l'ART, comprend des représentants de l'administration et du secteur privé. Il a tenu en 2003 quatre réunions. Deux d'entre elles, préparatoires aux réunions du Groupe Consultatif de la Normalisation des Télécommunications, ont permis de mettre au point les positions françaises. Son travail s'accroîtra en 2004, avec la préparation de l'Assemblée Mondiale de la normalisation des Télécommunications, instance suprême du Secteur de la normalisation, qui définit la stratégie du Secteur pour quatre ans.

Ce Comité doit permettre à la France de jouer un rôle moteur à l'UIT-T, aussi bien pour identifier de nouveaux sujets d'études, que pour participer à l'amélioration de la structure et des méthodes de travail de l'UIT-T.

L'année 2004 devrait voir une simplification sensible des structures de coordination nationale, avec la création d'une Commission Générale des TIC, sous l'égide de l'AFNOR. Cette Commission permettra une meilleure coordination "horizontale" des sujets majeurs qui sont souvent traités dans les différentes instances de normalisation (UIT, ETSI et Forums privés).

### B. Le Groupe Interministériel des Normes

L'ART participe au Groupe Interministériel des Normes (GIN) qui rassemble régulièrement les responsables ministériels des normes existant dans chaque ministère, en vue de définir les orientations de la politique nationale et internationale des pouvoirs publics en matière de normes. Au sein du GIN, un groupe de travail spécialisé pour les technologies de l'information et de la communication (TIC) a été mis en place en 2002, sous l'égide du ministère de l'Industrie. Il est chargé d'assister le GIN dans ce secteur et d'assurer la cohérence des positions des différents ministères. Lors des trois réunions tenues en 2003, ce groupe spécialisé, auquel l'ART a activement participé, a travaillé sur différents sujets comme les télécommunications d'urgence, la signature électronique, ou l'introduction de nouveaux documents normatifs.

### C. La CF ETSI (Commission française pour l'ETSI)

La CF ETSI, présidée par un représentant de la DiGITIP, constitue une des commissions de normalisation dans le domaine des technologies de l'information et de la communication qui sont placées sous l'égide de

l'AFNOR (Association française de normalisation). Cette dernière a repris le pilotage de cette structure, fonction qu'exerçait jusqu'à présent France Télécom. Elle rassemble les membres français de l'ETSI.

La CF ETSI examine chaque mois les projets de normes dans le domaine qui la concerne et émet un vote national sur ces textes, après les avoir soumis à une enquête publique. Elle se saisit de toute question pouvant intéresser les membres de l'ETSI et prépare, en particulier, les assemblées générales de l'Institut.

Tout en participant activement à la réflexion qui y est menée sur la politique générale de l'ETSI, l'ART suit plus particulièrement les travaux qui se rapportent à ses missions propres, notamment dans les domaines des radiocommunications, de la numérotation ou de la qualité de service.

### **D. L'observatoire des forums de l'AFNOR**

Afin d'avoir une meilleure visibilité sur l'ensemble des forums dans le domaine des technologies de l'information, l'AFNOR a lancé un projet d'observatoire financé dans sa phase de conception par une aide de l'Etat. Cette structure répond aux objectifs suivants :

- recensement et qualification des forums ;
- identification des principaux documents produits ;
- évaluation des moyens d'action et d'influence au sein de ces structures ;
- anticipation sur les stratégies des forums en quête de reconnaissance officielle ;
- sensibilisation du tissu industriel afin de le former aux enjeux des forums.

L'ART siège au comité de pilotage de ce projet au même titre qu'Alcatel, Bull, l'Inria, le CNRS, France Télécom, le secrétariat à l'Industrie, le ministère de la Recherche et participe au comité éditorial de cette instance.