

Avis n° 98–847 de l’Autorité de régulation des télécommunications en date du 9 octobre 1998, donné au Conseil de la concurrence sur la demande d’avis du Sipperec

L’Autorité de régulation des télécommunications,

Vu le code des postes et télécommunications et notamment son article L. 36–10,

Vu la demande d’avis du Conseil de la concurrence reçue le 28 septembre 1998,

Vu la saisine du Conseil de la concurrence par le Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l’électricité et les réseaux de télécommunications (Sipperec) relatif à un projet de groupement des commandes en vue de la passation d’un marché public de télécommunications,

Après en avoir délibéré le 9 octobre 1998,

L’Autorité rappelle que l’article L. 36–10 du code des postes et télécommunications dispose : "Le Conseil de la concurrence communique à l’Autorité de régulation des télécommunications toute saisine entrant dans le champ de compétence de celle–ci et recueille son avis sur les pratiques dont il est saisi dans le secteur des télécommunications".

1.La demande du Sipperec

Le Sipperec a saisi le Conseil de la concurrence d’une demande d’avis relative à son projet de réaliser un groupement des commandes pour un appel d’offre en vue d’un marché public de services de télécommunications, groupant les besoins de plusieurs communes d’Ile–de–France, afin de globaliser les flux de télécommunications, notamment en ce qui concerne les communications locales.

D’après les informations communiquées par le Sipperec dans sa saisine du Conseil de la concurrence, le groupement envisagé concerne plus de la moitié des communes appartenant à ce syndicat (48 sur 80), dont la facture annuelle globale de service téléphonique⁰ s’élève à environ 50 millions de francs. Le trafic local représente 70 % du trafic total, soit, d’après les évaluations de l’Autorité, environ la moitié de la facture (un peu moins de 25 millions de francs).

2.Examen de la situation au regard de la réglementation des télécommunications

Rien dans la réglementation des télécommunications ne s’oppose à ce que des clients regroupent leurs besoins afin de bénéficier, de la part des opérateurs, de conditions tarifaires plus favorables que si ces besoins étaient exprimés individuellement (réductions au volume).

A titre d’exemple, des options tarifaires de France Télécom (notamment celles de la gamme Modulance) prévoient la possibilité pour des entités sans liens juridiques entre elles, mais ayant une solidarité de paiement, de bénéficier de ces offres.

Pour autant, le fait qu’un nombre important de communes d’Ile–de–France regroupent leurs besoins en un appel d’offre unique peut avoir des conséquences sur le développement de la concurrence, dans une région qui est susceptible, en raison de la densité de sa population et de l’intensité de son activité économique, d’être

l'une des premières à bénéficier des effets de la concurrence.

3. La situation des offres sur la région Ile-de-France

La situation actuelle de la concurrence est très différente sur le marché des communications locales et sur le marché des communications longue distance. Cette différence a d'ailleurs été prise en compte par la Commission centrale des marchés du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie dans son "Guide applicable aux services de télécommunications" publié en juillet 1998, qui incite à former des lots distincts pour les communications locales et les autres communications.

3.1. L'offre de communications longue distance

Un grand nombre d'autorisations ont été délivrées pour des opérateurs de transport longue distance, dotés d'un chiffre de sélection du transporteur, chiffre "E" unique ou préfixe à quatre chiffres de forme "16 XY" (30 autorisations délivrées à la date du 9 d'octobre 1998, et 22 opérateurs ayant signé un accord d'interconnexion avec France Télécom).

Au vu de la concurrence effective sur la zone géographique des communes concernées, il semble qu'un certain nombre d'opérateurs longue distance détenteurs d'une licence délivrée au titre de l'article L. 34-1 ou des articles L. 33-1 et L. 34-1 seraient en mesure de répondre à un appel d'offre global pour ces 48 communes.

3.2. L'offre de communications locales

En revanche, en matière de communications locales la situation est différente. Outre France Télécom, six opérateurs, conformément aux dispositions des licences qui précisent leurs zones de couverture, ont à ce jour reçu une autorisation d'établir un réseau et de fournir un service de téléphonie vocale sur tout ou partie de la région Ile-de-France. Il s'agit de :

- Colt (arrêté publié au JO du 19 mars 1998) : région Ile-de-France ;
- MFS-Worldcom (arrêté publié au JO du 10 mai 1998) : région Ile-de-France ;
- Cégétel Entreprise (arrêté publié au JO du 19 mars 1998) : région Ile-de-France ;
- Média Réseau Marne (arrêté publié au JO du 4 juillet 1998) : département de Seine-et-Marne, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ;
- Aéroports de Paris (arrêté publié au JO du 1^{er} août 1996) : zones aéroportuaires d'Orly, Roissy-Charles-de-Gaulle et Le Bourget et les communes où ces aéroports sont implantés.
- Suez Lyonnaise Télécom (arrêté du 5 octobre 1998) : région Ile-de-France.

Certains de ces opérateurs disposent d'ores et déjà d'offres sur certaines zones, généralement réduites, des départements concernés (Colt, MFS-Worldcom, Cégétel Entreprise, Aéroports de Paris) et sont donc en mesure de proposer un service comprenant abonnement, communications locales et communications longue distance. Toutefois, aucun d'eux n'a encore déployé son réseau local sur l'ensemble des zones de couverture précitées.

4. Effets d'une globalisation de la demande des communes adhérant au Sipperec sur le marché des communications locales

4.1. Effets directs

4.1.1. Bénéfices pour les communes

Un groupement des commandes, notamment des communications locales, permettrait à ces communes de bénéficier de réductions supérieures à celles dont elles bénéficieraient avec des marchés distincts.

En supposant que France Télécom réponde à un tel appel d'offre concernant des communications locales, et en se fondant sur ses tarifs "Modulance", chaque commune pourrait obtenir, avec un marché séparé, une réduction de l'ordre de 6 % sur sa facture annuelle, alors qu'en groupant la commande des 48 communes, chacune pourrait bénéficier d'une réduction d'environ 10 % ⁰. La différence de réduction entre offre isolée et offre groupée se monterait à environ 20 000 francs par an et par commune.

4.1.2.Effets sur le nombre d'opérateurs susceptibles de répondre à un tel appel d'offre

Une globalisation de la demande a également un effet direct sur le nombre d'opérateurs en mesure de répondre à un tel appel d'offre.

En effet, certains nouveaux opérateurs seraient susceptibles de répondre aujourd'hui à des appels d'offre de certaines communes prises individuellement. Mais vraisemblablement aucun ne serait en mesure de soumissionner pour un marché couvrant une grande partie des communes de la "petite couronne" parisienne, et en particulier les villes indiquées par le Sipperec comme étant intéressées par un groupement de commandes : seule France Télécom est aujourd'hui capable de répondre d'emblée à une telle demande.

4.2.Effets indirects

Outre les effets directs décrits précédemment, un groupement des commandes aurait également des effets indirects.

En effet, le rythme de déploiement des réseaux des nouveaux opérateurs dépend en grande partie des clients susceptibles de faire appel à leur service.

Un regroupement du marché des communications locales pour ces 40 communes serait susceptible d'écartier les nouveaux opérateurs, pour les zones qu'ils auraient été capables de desservir, d'une demande annuelle évaluée, au total, à 25 millions de francs et ce pour la durée du contrat global qui serait conclu.

Les marchés publics sont conclus pour une durée d'un an, renouvelable deux fois, soit une durée maximale de trois ans. Le guide précité de la Commission centrale des marchés engage les collectivités publiques, en son article 4, "compte tenu de l'état de la concurrence et des évolutions technologiques du secteur" à "procéder à une remise en concurrence aussi fréquente que possible des opérateurs". Pour autant, il s'agit d'une simple recommandation non contraignante.

Il paraît à l'Autorité que la conclusion d'un unique marché pour les communications locales des communes concernées, globalisant la demande de ces communes pour une durée de trois ans, serait susceptible d'exclure de ce marché les concurrents de France Télécom et de rendre plus difficile l'émergence d'une concurrence effective sur le segment de marché de la boucle locale en Ile-de-France.

Le marché de l'Ile-de-France étant considéré par de nombreux opérateurs comme le premier marché géographique sur lequel ils sont en mesure d'entrer, une telle remise en cause au niveau régional pourrait également avoir des conséquences sur les plans de déploiement nationaux éventuels de ces opérateurs.

5.Conclusion

L'Autorité tient à rappeler que la situation de la concurrence, différente d'une part sur le service téléphonique longue distance et d'autre part sur le service téléphonique local, rend nécessaire la constitution de deux lots distincts dans les appels d'offres lancés par les collectivités locales en vue de la passation de marchés publics.

En ce qui concerne les communications locales, le bénéfice à court et moyen terme que les communes adhérentes du Sipperec pourraient tirer de la pratique de groupement des commandes (évalué à 20 000 francs par an et par commune en moyenne) est à mettre en balance avec ses conséquences possibles sur le développement de la concurrence dans la région et pour l'économie du secteur en général.

L'Autorité s'inquiète de ce qu'une telle mesure mise en oeuvre par le Sipperec serait de nature à retarder l'apparition d'une concurrence effective sur la boucle locale en Ile-de-France, concurrence que les collectivités locales appellent par ailleurs de leurs voeux.

En tout état de cause, si le Conseil de la concurrence considérait que l'avantage financier immédiat que les communes retireraient d'un groupement de leurs commandes, notamment pour le trafic téléphonique local, pouvait à juste titre prévaloir sur les conséquences d'un tel groupement en matière de développement de la concurrence sur la boucle locale en Ile de France, l'Autorité estime que le marché groupé devrait respecter certaines règles. En particulier, il ne devrait pas empêcher les communes de reconsidérer, à l'issue d'une période d'un an, leur participation à ce groupement afin de lancer, individuellement, de nouveaux appels d'offre permettant de bénéficier des services des nouveaux opérateurs qui auraient développé leur réseau pendant cette période.

Le présent avis sera transmis au Conseil de la concurrence.

Fait à Paris, le 9 octobre 1998,

Le président

Jean-Michel Hubert