

La lettre de l'Autorité

Lettre d'information bimestrielle de l'Autorité de régulation des télécommunications

Dans une conjoncture incertaine, marquée par les aléas associés à l'émergence des nouveaux marchés, et face à un pessimisme sans doute aussi exagéré que l'était l'euphorie antérieure, le régulateur est amené à s'engager plus que jamais pour favoriser le développement du marché. C'est un des objectifs essentiels que la loi lui assigne et une compétence qu'il doit exercer avec d'autant plus de détermination et de clairvoyance que les circonstances sont difficiles pour l'ensemble du secteur. Or, ces dernières semaines ont été particulièrement symptomatiques des tensions qui s'exercent sur le marché et ont amené l'ART à intervenir, dans le cadre tracé par le législateur, pour arrêter plusieurs orientations indispensables pour catalyser le fonctionnement du marché, pour faciliter l'intervention des acteurs et par là même, pour renforcer la confiance.

C'est notamment dans ce contexte, et avec ces objectifs, que l'Autorité s'est prononcée sur les opérations concernant la structure capitalistique des deux opérateurs sélectionnés l'année dernière pour exploiter un réseau national de boucle locale radio : FirstMark Communications France et Fortel. Elles les a autorisées, après avoir obtenu l'assurance que les réaménagements proposés du capital de ces sociétés étaient de nature à n'affecter ni les garanties financières offertes par les opérateurs ni la réalisation des obligations de leur cahier des charges ; elle a toutefois exprimé sur le dossier Fortel sa volonté de rester vigilante dans un proche avenir, quant à l'impact effectif de la mise en œuvre de l'opération sur le développement de la concurrence en matière de boucle locale radio. L'ART entend contribuer à stabiliser le marché et à permettre aux particuliers et aux entreprises de disposer un jour prochain de services performants.

Sur le difficile dossier de l'UMTS, l'Autorité travaille dans le même esprit, à la fois lorsqu'elle instruit les demandes déposées par deux opérateurs et lorsqu'elle cherche à approfondir, comme elle l'a fait dans les derniers mois, en concertation avec un grand nombre d'acteurs, d'experts et de personnalités, les conditions de l'équilibre économique de ce marché émergent. L'ART se veut active et lucide, ouverte à une nécessaire harmonisation européenne et favorable au développement de nouveaux services dans notre pays, sur la base de conditions techniques et économiques porteuses d'une concurrence équitable et constructive.

Enfin, en ce qui concerne le dégroupage, l'Autorité s'est attachée, à travers les différentes prises de positions et procédures conduites depuis le début de l'année, à lever les obstacles, économiques ou techniques, qui entravent l'ouverture concrète des services. Face à ces problèmes, qui se situent parfois au niveau strictement opérationnel, le régulateur doit faire preuve de constance et de ténacité, en gardant constamment à l'esprit l'objectif de mise en œuvre effective du dégroupage dans la ligne des exigences définies par les textes nationaux et communautaires, pour le bien du marché, et donc des consommateurs. C'est en restant vigilante sur ce sujet majeur, et en utilisant si nécessaire l'ensemble de la gamme des possibilités d'intervention dont elle dispose, que l'Autorité entend continuer à étendre le champ de la concurrence, et partant, à contribuer au développement des télécommunications en France.

Jean-Michel Hubert

ART Autorité de
Régulation des
Télécommunications

A la une

Interview Claude Olier	p 2 à 3
Actualité	p 4 à 10
Etudes	p 11 à 13
Juridique	p 14 à 15
International Réexamen des directives	p 16 à 19
Métiers Guillaume Gibert	p 21 à 22
Consommateurs Hervé Mondange	p 22 à 23

n°18
JUN
2001

Claude Olier, directeur général de COLT Télécommunications France, s'explique sur la stratégie de l'opérateur britannique et porte un jugement sur le marché français des télécommunications



Quelle a été la stratégie de COLT depuis sa création au Royaume-Uni en 1992 ?

COLT a toujours suivi la même ligne de conduite : il s'est concentré exclusivement sur le marché de l'entreprise, ce qui suppose d'être capable de fournir une très grande qualité de service, à la fois sur la prestation elle-même et sur la relation

client, dans un marché exigeant et concurrentiel.

Nous en sommes convaincus, seuls survivront ceux qui posséderont l'infrastructure, c'est-à-dire ceux qui feront l'investissement, et cela pour deux raisons. C'est en étant propriétaire de l'infrastructure qu'on peut, d'abord, assurer une vraie qualité de service et qu'on peut, ensuite, faire de la marge sur longue période. COLT est l'un des seuls opérateurs alternatifs en Europe, et même dans le monde, à suivre cette stratégie de façon cohérente et continue depuis près de dix ans. Nous nous positionnons clairement comme un opérateur de réseau local, et nous avons pris l'option, depuis le départ, du "tout fibre optique" jusque dans les immeubles. Ces réseaux locaux sont reliés par nos propres infrastructures longue distance. Nous nous déployons ainsi progressivement pour atteindre, à la fin de cette année, 15 000 kilomètres de réseau reliant trente-deux villes européennes et vingt centres d'hébergement Internet. De cette manière, nous pouvons offrir à une PME italienne un lien direct avec une autre entreprise située en Scandinavie, de façon complètement sécurisée.

Que ce soit pour les réseaux locaux, les liaisons longue distance ou les centres d'hébergement, nous appliquons les mêmes règles de bon sens : un déploiement progressif, dans des endroits jugés rentables, avec les meilleures technologies disponibles, entièrement en propre. Nous apprenons petit à petit, et profitons de l'expérience que nous avons pu acquérir à Londres avant la libéralisation dans le reste de l'Europe. Lorsque nos investissements seront terminés, vers la fin de cette année, nous serons parmi les entreprises les plus solides du secteur.

Comment financez-vous votre expansion ? Quel impact la crise actuelle peut-elle avoir sur les opérateurs alternatifs ?

Dès l'année dernière, notre excédent brut d'exploitation a été positif, à la fois au niveau du groupe et en France, ce qui change la vision qu'on peut avoir des soubresauts de la Bourse. Nous aurons investi sur dix ans environ 10 milliards de francs. Ces 10 milliards, nous les avons trouvés d'abord auprès de notre actionnaire historique, Fidelity Investment, puis grâce à une introduction en bourse en 1996, suivis de 4 autres émissions d'actions. De décembre 1999 à mars 2000, nous avons levé plus de 14 milliards de francs. Nous n'avons pas de problèmes de financement, car nous

commençons à générer du cash et nos investisseurs, qui sont tous des institutionnels, font confiance à notre modèle économique. Nous gérons l'entreprise de façon prudente, en augmentant progressivement nos investissements et le personnel. Une bonne gestion peut se juger avec des ratios simples, du type revenu/employé. C'est là-dessus que nous nous comparons à nos concurrents, et nous sommes plutôt bien placés.

Si vous voulez mon avis sur les difficultés financières du secteur, le pire est à venir. Dans presque tous les secteurs capitalistiques, le marché se structure de la même façon, un leader très rentable, un deuxième rentable, un troisième au point mort et deux ou trois autres petits concurrents en train de mourir. Dans les télécoms, ce sera la même chose. Bien sûr, il y aura toujours un grand nombre de petits acteurs innovants, présents sur des niches bien précises, pour quelques années. Mais de façon pérenne, au-delà de dix ans, je ne crois pas qu'il y ait de la place pour plus d'une poignée d'acteurs. En ce qui concerne précisément la France, deux facteurs se sont conjugués pour rendre cette période vraiment difficile pour les entreprises. D'une part, la réglementation française a été conçue pour favoriser les opérateurs qui investissent massivement, notamment en interdisant le double transit en interconnexion indirecte, d'autre part l'accès au financement s'est fermé avant que les opérateurs, qui ont été créés en 1997-98 et avaient été incités à investir, aient atteint le petit équilibre. Cela ne pouvait que conduire à de nombreuses défaillances, dans un contexte déjà marqué par les surcapacités sur le transport de la voix et l'effondrement des prix de la minute.

Il faut être conscient que beaucoup de réseaux longue distance sont, en fait, plombés par des coûts de location à la fois de bande passante et de fibre noire - car ils ne sont pas construits à partir d'infrastructures détenues en propre - et de locaux en centre-ville. Ces réseaux sont dépendants d'autres opérateurs, propriétaires des infrastructures et eux-mêmes fragiles. C'est l'ensemble du secteur qui est menacé par la faillite d'un seul.

Comment voyez-vous la réglementation française ? Pouvez-vous la comparer à celle des autres pays européens dans lesquels COLT est présent ?

L'ART a bien joué son rôle sur les dossiers essentiels que sont le catalogue d'interconnexion et le dégroupage. Et Jean-Michel Hubert a toujours été à l'écoute des opérateurs nouveaux entrants. Nous sommes donc positifs sur les premières années de la libéralisation.

De façon générale, je dirais que la situation française présente au moins trois particularités : d'abord, le gouvernement, actionnaire de France Télécom, conserve certains pouvoirs de régulation. Cette situation rend plus difficile la tâche des uns et des autres. Ensuite, France Télécom est un opérateur remarquable, un des meilleurs du monde en

INTERVIEW

gestion et en qualité de service. Il va de soi que ça ne facilite pas la tâche des concurrents. C'est pourquoi je pense qu'on ne devrait pas le ménager ni le protéger de quelque manière que ce soit, puisqu'il n'en a vraiment pas besoin. Sur l'accès Internet ou l'ADSL, par exemple, France Télécom est devenu dominant en quelques mois et occupe le terrain avec des offres excellentes. Enfin, troisième caractéristique, la gestion des droits de passage nous pose de véritables problèmes, car la loi est extrêmement vague et a engendré une grande diversité de situations, très préjudiciables aux opérateurs qui souhaitent investir. Dans d'autres pays européens, les droits de passage sont gratuits, à Londres par exemple.

La réglementation européenne a permis de fixer un cadre et un calendrier pour la libéralisation, et cela est très positif. Pour avancer, je crois qu'il faut aller maintenant vers une plus grande harmonisation au niveau européen, et pourquoi pas, vers la création d'un super régulateur.

Sur quels dossiers réglementaires portent vos préoccupations pour le court terme ?

En tant qu'opérateur de boucle locale, COLT est directement concerné par la portabilité. La portabilité des numéros géographiques, et son prix, sont évidemment essentiels pour nous, car notre seule alternative est la suivante : ou dénuméroter notre client, ou payer la portabilité, ce qui réduit nos marges de façon considérable, dans l'état actuel des choses.

Par ailleurs, notre clientèle étant composée exclusivement d'entreprises, la portabilité des numéros spéciaux, de la famille 08, est également attendue avec impatience. Pour être compétitifs, nous sommes en effet condamnés à offrir des services à valeur ajoutée, les seuls sur lesquels il reste possible de faire des marges. Dans les services de base - voix, bande passante, mètres carrés d'hébergement -, la concurrence est féroce et se fait uniquement sur le prix. Les nouveaux arrivants, très agressifs, réduisent les marges à zéro. C'est la raison pour laquelle nous avons besoin de la portabilité qui nous permettra d'offrir des services évolués de numéros spéciaux, dans de bonnes conditions.

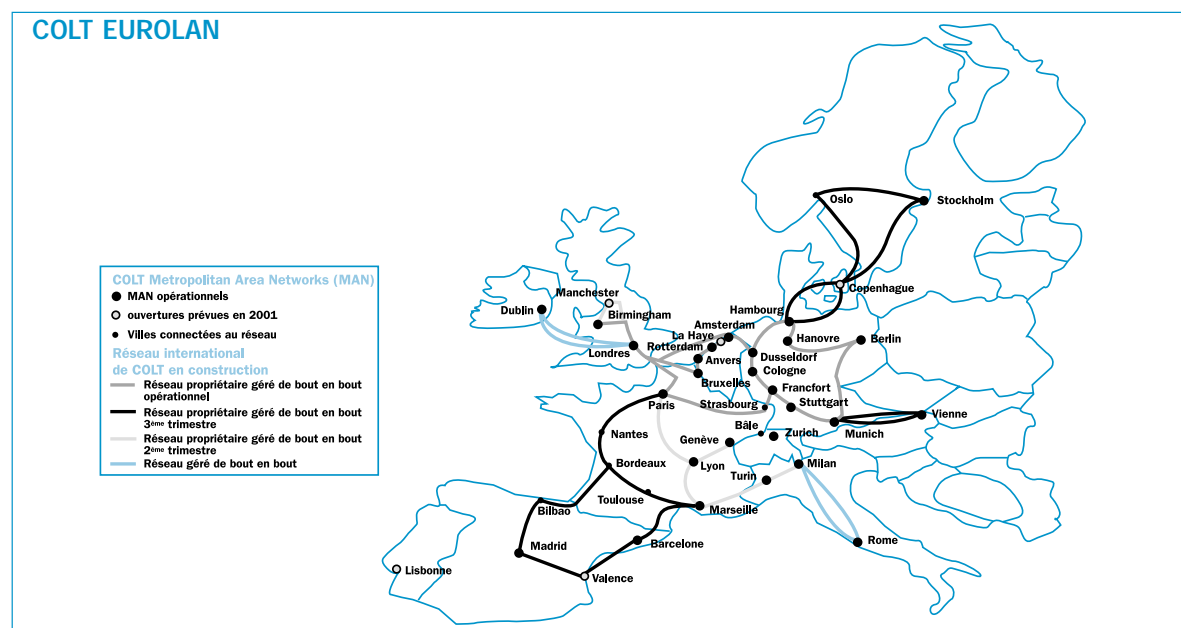
L'avancement du dégroupage nous préoccupe aussi. Je ne crois pas personnellement qu'il existe un modèle économique viable pour le dégroupage seul, que ce soit à destination des particuliers ou des entreprises. En revanche, la location de la paire de cuivre nue est, pour COLT, un complément idéal et indispensable à la construction de boucles locales et à la location de liaisons louées. Il ne faut pas croire, de toute façon, que le dégroupage dispense d'investir. Nous avons levé l'an dernier, pour nous lancer dans le dégroupage dans quatre pays européens, pas moins de sept milliards de francs.

Nos dossiers sont prêts, nous avancerons exactement au même rythme que l'opérateur historique, au fur et à mesure de l'ouverture du service, mais toujours en choisissant avec soin l'objet de nos investissements. Nous avons déjà prospecté et convaincu notre clientèle grâce la revente de l'offre TurboDSL, qui n'a d'ailleurs pas d'équivalent dans les autres pays européens et qui nous est fort utile. Et nous faisons aujourd'hui du déblocage de ce dossier un cheval de bataille.

Et Internet ?

Je suis convaincu que l'avenir économique de la France passe par le développement d'Internet. Le réseau, en permettant la distribution de l'information en temps réel, constitue une révolution semblable à celle de l'invention de l'imprimerie au quinzième siècle et est un vecteur de progrès aussi considérable.

Or il existe un vrai retard français dans l'équipement et la consommation, ce qu'on peut facilement mesurer, et dans les mentalités aussi, ce qui est évidemment plus diffus. On peut estimer que l'Europe a douze à dix-huit mois de retard sur les Etats-Unis, la France est six mois derrière les pays européens les plus avancés et la province a encore six mois de retard sur Paris. C'est au pouvoir politique d'améliorer la compétitivité nationale en promouvant avec détermination la démocratisation d'Internet. Cela passe notamment par la concurrence et l'ouverture d'un accès forfaitaire illimité économiquement viable. Nous restons donc attentifs sur ces dossiers. ■



Dégroupage :

Avancement des travaux du groupe Bravo

A l'occasion de la réunion plénière du groupe, ont été abordés les problèmes posés notamment par la colocalisation et l'évolution de l'offre de référence de France Télécom.

Le groupe s'est réuni en formation plénière le 10 mai. Il a été convenu qu'il devait s'attacher à assurer un suivi opérationnel du dégroupage, à analyser les problèmes et à faire émerger des solutions. Aussi, les opérateurs souhaitent-ils que les questions suivantes soient traitées prioritairement :

1/ Evolution de l'offre de référence et de la convention de dégroupage

Les modalités techniques et les procédures définies par l'offre de référence de France Télécom doivent permettre d'établir une concurrence équitable de façon non discriminatoire. Plusieurs points devront être traités, dont : la fourniture des informations, l'éligibilité des lignes, la garantie de temps de rétablissement, les délais de mise en service, les procédures de commande, la publication des tarifs,....

2/ Mise à jour du tableau de bord des salles de cohabitation

Ce tableau est nécessaire aux opérateurs pour définir leur plan d'investissement.

3/ Problématique des salles de cohabitation

Les opérateurs estiment que les commandes de colocalisation doivent donner lieu à un traitement non discriminatoire des opérateurs par rapport à celui dont bénéficie France Télécom sur l'ensemble des modalités techniques, opérationnelles et tarifaires.

4/ Etude de la colocalisation distante.

Ce mode de colocalisation est très important pour les petits opérateurs, notamment dans le secteur rural.

5/ Spécifications techniques

Les constructeurs souhaitent que différents points techniques soient approfondis, dont les processus d'introduction des nouvelles technologies (VDSL et SHDSL), suivi du comportement du réseau dans sa montée en charge, mise en place d'un suivi d'indicateurs de qualité.

Sur l'ensemble de ces points, l'Autorité souhaite que le groupe présidé par Alain Bravo puisse apporter des réponses concrètes, ce qui suppose notamment de le pérenniser comme lieu d'échange et de concertation.

RAPPEL DU CALENDRIER

- **Juillet-septembre 2000** : lancement des expérimentations sous l'égide du groupe présidé par Alain Bravo.
- **Le 13 septembre 2000**, le décret n°2000-881 du 12 septembre 2001 relatif à l'accès à la boucle locale est publié.
- **Le 31 octobre 2000**, par la décision 00-1171, l'Autorité adopte les lignes directrices relatives à la vérification de l'orientation des tarifs vers les coûts dans le cadre de l'accès à la boucle locale.
- **Le 22 novembre 2000**, France Télécom présente aux opérateurs son offre de référence pour l'accès à la boucle locale.
- **Le 14 décembre 2000**, l'Autorité met France Télécom en demeure de fournir les informations nécessaires à la mise en œuvre de l'accès à la boucle locale.
- **Le 30 décembre 2000**, le règlement n°2887/2000 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif au dégroupage de la boucle locale est publié au *Journal officiel des Communautés européennes*.
- **Le 30 janvier 2001**, l'AFOPT et l'AOST demandent l'ouverture d'une procédure de sanction contre France Télécom au motif notamment qu'elle n'a pas traité les demandes de colocalisation des opérateurs dans les conditions énoncées par l'article D. 99-23 du code des postes et télécommunications.
- **Le 2 février 2001**, France Télécom propose un protocole d'accord aux opérateurs permettant de réserver des emplacements de colocalisation sans avoir signé la convention d'accès.
- **Le 8 février 2001**, par la décision n° 01-135, l'Autorité s'appuyant sur les dispositions de règlement européen demande à France Télécom de modifier son offre de référence, dont certains aspects du processus de colocalisation proposé.
- **Le 23 février 2001**, France Télécom publie une nouvelle offre de référence prenant partiellement en compte les dispositions de la décision du 8 février ; et présente un recours gracieux sur certains points.
- **Le 2 mars 2001**, par les décisions n° 01-257 et 01-258, l'Autorité rejette les demandes du recours gracieux de France Télécom, à une réserve près.
- **Le 4 avril 2001**, par la décision n° 01-354, l'Autorité demande des modifications sur la nouvelle offre de référence et met en demeure France Télécom d'exécuter sa décision du 8 février.
- **Le 13 avril 2001**, France Télécom présente sa troisième offre de référence.
- **Le 26 avril 2001**, par la décision n° 01-377, l'Autorité met en demeure France Télécom, conformément à l'avant dernier alinéa de l'article D. 99-23 du code des postes et télécommunications, de traiter les demandes de colocalisation des demandeurs d'accès à la boucle locale dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires.

Sous-groupe "tarifs"

Le sous-groupe s'est réuni le 10 avril et le 9 mai et a principalement travaillé sur les futurs tarifs 2002 de France Télécom. L'offre de référence déposée le 13 avril par France Télécom étant désormais conforme aux demandes de l'ART sur le plan tarifaire, le sous-groupe a commencé à étudier la méthodologie d'évolution des futurs tarifs.

Plusieurs méthodes de calcul devraient permettre de converger vers une nouvelle offre qui serait applicable pour l'année 2002. Une double approche sera utilisée,

- premièrement une approche fondée sur les coûts, en s'appuyant sur les CMILT (coûts moyens incrémentaux de long terme) "top down" audités de France Télécom et en développant un modèle "bottom up" propre à l'Autorité
- et deuxièmement une approche concurrentielle, en effectuant des tests de "squeeze" afin de déterminer dans quelles conditions un service venant en concurrence des offres ADSL de France Télécom serait économiquement viable. Le test consiste à comparer les prix de détail de

France Télécom aux offres faites aux concurrents pour leur permettre de bâtir un service similaire.

Par ailleurs, une autre question méthodologique a été soulevée lors des réunions du sous-groupe "tarifs" puis du groupe plénier, portant sur le périmètre des lignes à retenir pour effectuer l'analyse des coûts encourus par France Télécom. En effet, des opérateurs demandent qu'il ne soit tenu compte que des coûts engendrés par les lignes susceptibles d'être dégroupées et non par l'ensemble des lignes existantes, parmi lesquelles certaines, pour des raisons techniques, n'ont pas vocation à être dégroupées. Cette question n'est pas résolue actuellement et fera l'objet d'analyses ultérieures.

Enfin, le sous-groupe prévoit d'entamer prochainement les travaux de révision des décisions du 31 octobre 2000 portant sur la nomenclature et la détermination des coûts pertinents. ■

L'Autorité demande à France Télécom de traiter les demandes de colocalisation de manière non-discriminatoire.

Dans une décision du 26 avril, l'ART a mis en demeure France Télécom de proposer à ses concurrents des offres de colocalisation équivalentes, sur le plan technique et financier, à celles dont elle dispose elle-même pour ses propres services.

La décision 01- 377 du 26 avril (disponible sur notre site www.art-telecom.fr) porte sur l'offre de colocalisation de France Télécom pour le dégroupage. La colocalisation consiste à permettre aux opérateurs nouveaux entrants qui veulent commercialiser des offres sur les lignes dégroupées de l'opérateur historique d'installer leurs équipements - répartiteur et modems - dans les locaux de celui-ci.

Le différend soulevé par les opérateurs porte notamment sur la solution retenue par France Télécom consistant à aménager systématiquement une salle spécifique pour les opérateurs. Or, aucun texte ne prévoit la séparation physique systématique des équipements de France Télécom de ceux des opérateurs tiers. C'est une solution qui présente effectivement des avantages mais ne saurait être regardée comme exclusive, car elle conduit à créer des conditions de colocalisation qui ne sont pas équivalentes, en termes de délais de traitement et de tarifs, à celles dont bénéficie France Télécom.

La décision relève notamment qu'en imposant cette solution à ses concurrents alors qu'elle installe ses propres équipements dans des salles existantes, France Télécom

- dispose de délais plus rapides que ses concurrents,

- est en mesure d'ouvrir le service dans des centres où il n'existe pas de place pour la création d'une salle spécifique,
- et trouve là des conditions financières plus avantageuses, puisqu'aucun travail préalable à l'aménagement de la salle n'est nécessaire.

Les demandes des concurrents ne sont donc pas traitées sur des bases non discriminatoires. Pour répondre à cette difficulté, l'Autorité estime qu'il n'est pas nécessaire d'imposer de façon systématique et exclusive la séparation physique des équipements et elle suggère d'étudier toutes les solutions susceptibles de répondre aux besoins des opérateurs.

Lorsque la colocalisation physique ne peut être offerte, deux cas sont envisagés :

a. La place disponible dans les salles existantes du site est insuffisante

France Télécom devrait mettre à disposition des opérateurs la liste mise à jour des sites où la colocalisation physique ne peut être offerte.

Si l'installation des équipements des opérateurs n'est pas possible dans les salles existantes du site du fait du manque de place, l'aménagement d'une salle nouvelle dans les bâtiments de France Télécom ou à proximité est nécessaire tant pour les besoins de France Télécom que ceux des autres opérateurs. Il conviendrait alors que le financement de l'aménagement de cette salle soit partagé par France Télécom et les opérateurs tiers au prorata de l'utilisation qui en est faite par chacun d'eux.

b. Il y a de la place disponible dans les salles existantes du site mais France Télécom estime qu'il est préférable que les équipements des opérateurs soient installés dans une salle aménagée spécifiquement à cet effet.

Le fait que France Télécom ait choisi, en réponse à une commande, d'aménager une salle spécifique pour répondre aux besoins des opérateurs alors que pour ses propres besoins, elle a installé ses équipements dans des salles techniques existantes, ne devrait pas nuire à l'application du principe de non discrimination. Dans un tel cas de figure, France Télécom pourrait être considérée comme partie prenante du processus qu'elle propose aux

opérateurs tiers et le financement des travaux d'aménagement de la salle spécifique devrait, là encore, être partagé.

L'Autorité estime donc indispensable, lorsque la colocalisation physique est impossible ou refusée, de rétablir les conditions d'égalité en partageant le coût des travaux nécessaires entre les opérateurs nouveaux entrants et France Télécom. Elle invite cette dernière à présenter rapidement les mesures qu'elle prendra dans ce sens. ■

POINT SUR LES EXPÉRIMENTATIONS AU 30 AVRIL 2001

Dans le cadre du groupe présidé par Alain Bravo, les expérimentations se poursuivent et seront maintenues jusqu'à la signature des conventions d'accès entre les opérateurs et France Télécom.

37 opérateurs au total avaient confirmé leur intérêt pour mener des expérimentations de dégroupage.

- **Phase 1, à partir de juillet 2000** : 24 opérateurs ont signé un contrat sur les sept sites qui ont été ouverts : Paris Turbigo, Paris Masséna, Puteaux, Massy, Lille Boitelle, Lyon Parmentier et Marseille Menpenti.
- **Phase 2, à partir de septembre 2000** : 21 opérateurs ont signé un contrat d'expérimentation sur les 11 sites retenus (les 7 sites initiaux, Vélizy, Strasbourg Koenigshoffen, Rouen Port, St Genis Pouilly).
- **Phase 3, à partir de décembre 2000** : 6 opérateurs se sont engagés dans l'expérimentation de l'accès partagé sur l'un de deux sites (Paris Turbigo et Puteaux)

Au 30 avril 2001, 28 opérateurs ont passé des commandes de paires dégroupées, soit 577 accès activés qui se décomposent en

- Phase 1 : 381 accès pour un total de 21 opérateurs
- Phase 2 : 196 accès pour un total de 16 opérateurs.
- Phase 3 : 15 accès concernent l'expérimentation d'accès partagé.

NOMINATION D'ALAIN BRAVO À LA CCRST

Par arrêté du 15 mai 2001 pris après avis favorable de l'Autorité, Alain Bravo a été nommé président de la Commission Consultative des Réseaux et Services de Télécommunications (CCRST). Il succède à ce poste à Pierre Faurre, décédé le 6 février 2001.

La CCRST est une commission créée par la loi du 26 juillet 1996. Son rôle et sa composition sont définis aux articles L.34-5 et D.97-2 du code des postes et télécommunications. Composée de vingt-et-un membres, la commission est en particulier consultée sur les projets visant à définir les prescriptions relatives à l'interconnexion, à la numérotation et aux procédures d'autorisations. La composition actuelle de la CCRST date de juillet 2000 (voir *La Lettre n° 13*, septembre 2000, page 15). La commission devrait se réunir sous la présidence d'Alain Bravo dans les semaines qui viennent.



Le téléphone mobile dans les départements d'outre-mer

La lettre de l'Autorité a rendu compte, dans son édition de septembre 2000, de la synthèse des réponses à l'appel à commentaires "sur des projets de déploiement de réseaux de téléphonie mobile dans les départements d'outre-mer" publié le 2 juillet 2000.

Cette synthèse a conduit l'Autorité à écarter la procédure d'appel à candidatures et à instruire au fur et à mesure de leur dépôt les demandes de fréquences des opérateurs autorisés nationalement, ainsi que les demandes nouvelles d'autorisation.

Le choix de cette procédure répond au désir de l'ensemble des demandeurs et à celui des représentants des collectivités locales dont les réponses ont été nombreuses. Il permet d'accéder dans des délais relativement courts aux différentes demandes et de ne pas limiter a priori le nombre des concurrents. Toutefois, ce choix n'a été possible qu'après un examen minutieux des disponibilités des ressources en fréquences sur l'ensemble de la zone considérée : départements de La Guadeloupe, de La Martinique, de La Guyane, de La Réunion. Un processus spécifique a dû être mis en œuvre pour les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy éloignées de leur département d'appartenance, La Guadeloupe, de plus de 250 kilomètres, afin de tenir compte de la situation particulière les concernant en termes de disponibilité des fréquences et de nombre des demandes.

Dans ce cadre, l'Autorité a pris à ce jour les décisions permettant :

- L'attribution de fréquences GSM à Bouygues Télécom, le 8 novembre 2000, à La Martinique et à La Guadeloupe (sauf Saint-Martin et Saint-Barthélemy).
- L'autorisation de la société Outremer Télécom, le 30 novembre 2000, dans tous les départements d'outre-mer et l'attribution des fréquences GSM 1800 correspondantes le 30 novembre 2000 et le 18 mai 2001 (excepté en Guyane).
- L'attribution de fréquences GSM à FTM SA à La Réunion, le 1^{er} décembre 2000.
- L'autorisation de la société France Télécom Mobiles La Réunion SA, le 24 avril 2001, dans le département de la Réunion et l'attribution des fréquences GSM 900 et 1800 correspondantes. (Cette société reprend les activités d'opérateur précédemment confiées à La Réunion à France Télécom.)

- L'attribution de fréquences à la société Outremer Télécom à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy.
- L'autorisation de la société Bouygues Télécom Caraïbe dans les départements de La Martinique, de La Guadeloupe et de La Guyane, et l'attribution des fréquences GSM 900 correspondantes. (Cette société reprend les activités d'opérateur précédemment confiées aux Antilles à Bouygues Télécom.)

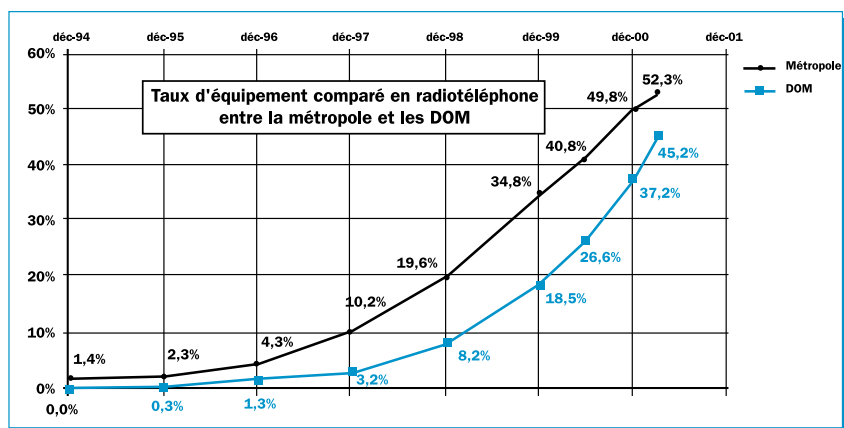
Par ailleurs, les cahiers des charges des autorisations de Bouygues Télécom, France Caraïbe Mobiles, France Télécom Mobiles SA et de la Société Réunionnaise du Radiotéléphone (SRR) ont été harmonisés, en particulier pour les taux de couverture de la population exigés.

Les activités de Bouygues Télécom aux Antilles et de FTM SA à La Réunion amorcées en décembre 2000 se sont immédiatement concrétisées par l'adoption du téléphone mobile par de nombreux nouveaux utilisateurs (plus de 39 000 fin décembre 2000, plus de 87 000 fin mars 2001), contribuant ainsi au renforcement de la concurrence sur des marchés déjà dynamiques.

L'Autorité poursuit actuellement son action en vue de stimuler la concurrence sur la téléphonie mobile dans les DOM au bénéfice des utilisateurs. Elle s'apprête à prendre très prochainement des décisions permettant le développement des réseaux actuels et la mise en œuvre de nouveaux réseaux dans l'ensemble des DOM et, particulièrement, dans les îles du Nord de La Guadeloupe (Saint-Martin et Saint-Barthélemy).

Ces décisions concernent :

- FCM, la SFR et une autre société à La Martinique et à La Guadeloupe,
- FCM, la SFR et deux autres sociétés à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy. ■



Portabilité

Les opérateurs travaillent, sous l'égide de l'Autorité, à la mise en œuvre du service pour les différentes familles de numéros

Définition de la portabilité

La portabilité est un service, offert à tout abonné à un opérateur de boucle locale ou à un opérateur mobile, permettant de conserver son numéro tout en changeant d'opérateur et, dans certains cas, de domicile.

Le contexte réglementaire de la portabilité

Deux textes définissent l'obligation, pour tout opérateur, d'offrir le service de la portabilité des numéros (voir encadré) :

- La directive européenne 98/61/EC du 24 septembre 1998
- Le code des postes et télécommunications : articles L.34-10, D99-9 et D99-19.

Au total, l'offre de portabilité est donc obligatoire, et couvre l'ensemble des familles de numéros :

- numéros géographiques fixes (commençant par 01, 02, 03, 04, 05)
- numéros non géographiques fixes (08)
- numéros non géographiques mobiles (06)
- en outre, les textes prévoient la création du Numéro Personnel (08 78)

Les actions menées par l'Autorité et par les opérateurs

Les textes et l'action de l'Autorité couvrent la portabilité inter-réseaux, dans laquelle le consommateur change d'opérateur. En revanche, la portabilité intra-réseaux des numéros géographiques est gérée par les opérateurs, selon leur propre politique tarifaire et commerciale. On parlera alors de portabilité "interne", suite à un déménagement, par exemple.

Les contraintes techniques liées au réseau et à la gestion des différentes familles de numéros préconisent pour le moment une approche par type de portabilité. On distingue :

• La portabilité des numéros géographiques

Les numéros géographiques sont des numéros du type OZABPQMCDU, où Z prend des valeurs de Z=1 à Z=5. La portabilité du numéro géographique n'est offerte, à l'abonné qui souhaite changer d'opérateur de boucle locale, qu'au sein d'une même ZNE (Zone de numérotation élémentaire). Le code des postes et télécommunications prévoit la possibilité, pour un abonné, d'obtenir de son opérateur un numéro lui permettant de changer d'implantation géographique ou d'opérateur en gardant ce numéro (désigné sous le vocable Numéro Personnel et commençant par 0878).

La portabilité des numéros géographiques est un service déjà offert aux consommateurs, s'ils ne changent pas de domicile ou si le nouveau domicile est desservi par le même CA (commutateur d'abonnés). On peut ainsi changer d'opérateur et conserver son numéro géographique.

• La portabilité des numéros non géographiques non mobiles (famille 0800)

Non géographiques par définition, la portabilité n'indique, pour ces numéros, qu'une possibilité de changer d'opérateur, en conservant le même numéro.

La communauté des opérateurs travaille actuellement, en liaison avec l'Autorité, sur la mise en œuvre de la portabilité des numéros de la famille 08 (numéros libre appel et numéros coûts ou à revenus partagés). La portabilité des numéros libre appel – gratuits pour l'appelant – devrait être opérationnelle à partir du 1^{er} juillet 2001 ; à cette date, tout abonné possédant un numéro de ce type chez un opérateur X sera mesuré de migrer vers un opérateur Y, tout en conservant son numéro. La portabilité des numéros à coûts et revenus partagés, dont la gestion est plus complexe, sera mise en œuvre au début de l'année 2002 ; le principe de la conservation du numéro tout en changeant d'opérateur sera le même que pour les numéros libre appel. L'objectif est de mettre au point rapidement l'automatisation du processus de portage des numéros d'un opérateur à l'autre.

• La portabilité des numéros mobiles : l'utilisateur change d'opérateur mobile et conserve le même numéro.

La portabilité des numéros mobiles fait également l'objet d'une étude menée par les opérateurs concernés, en liaison avec l'Autorité. Ce service sera opérationnel au cours de l'année 2002. L'abonné à un opérateur mobile aura alors la possibilité de conserver son numéro mobile, tout en ayant pris un abonnement chez un opérateur concurrent.

Au total, l'Autorité suit de très près la mise en place de ces différentes portabilités, permettant, dans l'intérêt du consommateur, de faire jouer une concurrence saine et claire entre les opérateurs présents sur le marché français. ■

CADRE RÉGLEMENTAIRE

• Article premier de la directive 98/61/EC du Parlement européen et du conseil du 24 septembre 1998 modifiant la directive 99/33/EC en ce qui concerne la portabilité du numéro et la présélection de l'opérateur.

"Les autorités réglementaires nationales encouragent l'introduction au plus tôt du service de portabilité du numéro de l'opérateur permettant à l'abonné qui le demande de conserver son (ses) numéro(s) dans le réseau téléphonique fixe et le réseau numérique à intégration de services (RNIS), quel que soit l'organisme prestataire de services, en un lieu spécifique dans le cas de numéros géographiques et en un lieu quelconque dans le cas de numéros autres que géographiques, et veillent à ce que ce service soit disponible le 1^{er} janvier 2000 au plus tard ou, dans les pays qui bénéficient d'une période transitoire supplémentaire, dès que possible après cette date, mais au plus tard deux ans après la date ultérieure décidée pour la pleine libéralisation des services de téléphonie vocale".

• Code des postes et télécommunications - article L.34-10

"A compter du 1^{er} janvier 1998, tout abonné qui ne change pas d'implantation géographique peut conserver son numéro en cas de changement d'opérateur dans la limite des technologies mises en œuvre et des capacités qu'elles permettent.

Jusqu'au 31 décembre 2000, les coûts induits par le transfert des appels par l'opérateur initial sont supportés par le nouvel opérateur qui, seul, peut les refacturer à l'abonné, et sans qu'aucune charge d'aucune sorte ne soit, à cette occasion, facturée par l'opérateur initial à l'abonné. Les opérateurs sont tenus de prévoir les stipulations nécessaires dans les conventions d'interconnexion mentionnées à l'article L.34-8.

Les dispositions du présent alinéa ne s'appliquent pas aux numéros alloués aux réseaux radioélectriques lorsqu'ils sont utilisés pour fournir des services mobiles.

A compter du 1^{er} janvier 2001, tout utilisateur peut, à sa demande :

- conserver son numéro s'il change d'opérateur sans changer d'implantation géographique ;
- obtenir de l'opérateur auprès duquel il est abonné un numéro lui permettant de changer d'implantation géographique ou d'opérateur en gardant ce numéro.

A compter de la même date, les opérateurs sont tenus de prévoir les dispositions nécessaires dans les conditions d'interconnexion et de proposer aux utilisateurs les offres correspondantes, dont les conditions sont préalablement approuvées par l'Autorité de régulation des télécommunications"

• Code des postes et télécommunications - Article D.99-9

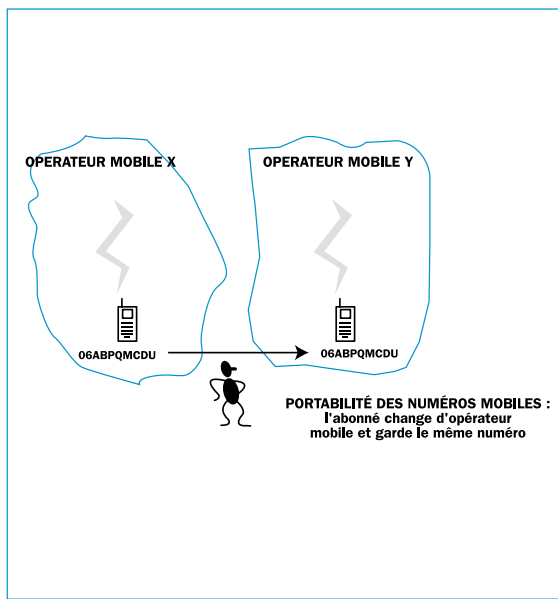
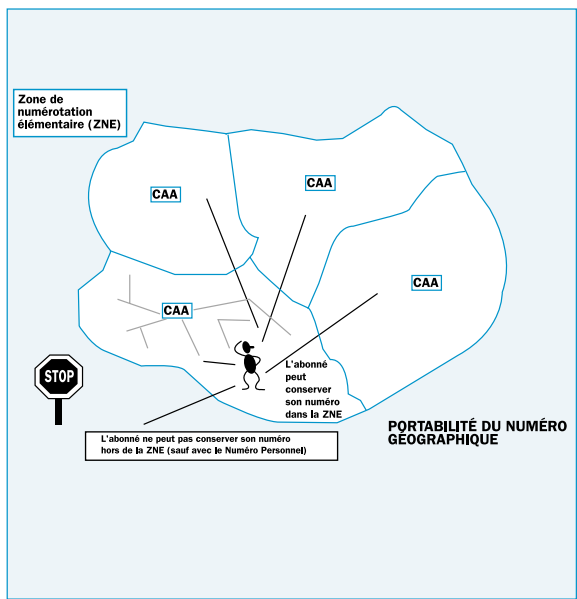
"Les accords d'interconnexion précisent au minimum, sauf accord particulier de l'Autorité de régulation des télécommunications :

Au titre des caractéristiques techniques des services d'interconnexion :

- les mesures mises en œuvre pour réaliser [...] la portabilité des numéros ;"

• Code des postes et télécommunications - Article D.99-16

"Les catalogues d'interconnexion [des] opérateurs [figurant sur la liste établie en application du 7° de l'article L.36-7] doivent au minimum inclure les prestations et éléments suivants, pour les exploitants de réseau ouvert au public : [...] - modalités de mise en œuvre de la portabilité des numéros [...] ;"



L'enquête d'évaluation de la couverture des réseaux mobiles

L'Autorité va conduire cette année une enquête d'évaluation de la couverture des réseaux de téléphonie mobile, basée sur une campagne de mesures réalisées sur le terrain.

Avant de lancer cette campagne, deux enquêtes préliminaires ont été menées.

La première, menée par une société spécialisée avec le conseil scientifique d'un laboratoire du CNRS, a consisté à établir une typologie des cantons français en fonction de trois paramètres importants pour la couverture: la densité de population, la nature du relief (plaine, peu vallonné, très vallonné, montagneux) et la végétation (proportion de la surface boisée). Cette classification permet à l'Autorité de définir un échantillonnage des zones de mesures en tenant compte de leurs caractéristiques démographiques et géographiques.

La seconde, menée par un laboratoire de l'École Nationale Supérieure des Télécommunications de Paris, a consisté à définir un protocole de mesure de la couverture. Le protocole retenu conjugue à la fois des mesures de niveaux de champ radioélectrique faites avec une densité géographique relativement importante, et le passage de communications réelles qui seront considérées comme réussies si elles peuvent être maintenues pendant

50 secondes avec une qualité "acceptable". Ce deuxième volet de l'enquête va permettre d'établir une relation entre la notion plus abstraite de niveau de champ et la réalité telle que perçue par les utilisateurs.

Au vu de ces éléments, l'Autorité peut donc maintenant lancer une première campagne de mesures sur le terrain, sur une zone géographique d'extension restreinte. Celle-ci va permettre de valider le protocole de mesure utilisé, avant une phase de plus large ampleur. Par ailleurs, elle va permettre de disposer de premiers résultats sur la réalité de la couverture telle qu'elle peut être perçue sur le terrain.

Cette étude est complémentaire du rapport que le Gouvernement va prochainement remettre au Parlement en application de l'article L. 35-7 du code des postes et télécommunications, qui présentera un bilan de la couverture des opérateurs mobiles à partir de données communiquées par les opérateurs. ■

Planification des ressources en fréquences pour les réseaux professionnels numériques à usage propre (RPNP) en bande UHF haute en région Ile de France

L'Autorité lance un appel à commentaires

La bande de fréquences UHF Haute (450-470 MHz), identifiée au niveau européen pour accueillir les réseaux professionnels numériques, est en cours de réaménagement en France dans le cadre d'un accord en cours de finalisation, entre le Ministère de la Défense, le Ministère de l'Intérieur et l'Autorité, qui en sont les affectataires.

Dans ce contexte, l'Autorité, qui conformément aux dispositions de l'article L. 36-7 (6°) du code des postes et télécommunications attribue les fréquences aux opérateurs et aux utilisateurs, notamment ceux susceptibles de créer des réseaux indépendants, a lancé un appel à commentaires concernant les besoins en

fréquences dans cette bande pour les réseaux professionnels numériques à usage propre privé ou partagé (RPNP) sur la région Ile-de-France.

L'appel à commentaires permet aux acteurs intéressés de faire part de leurs projets et de leurs remarques mais également d'exprimer les besoins nouveaux et leur échéancier, à court et moyen terme, dans la bande UHF Haute. L'Autorité souhaite également recueillir des informations précises sur la disponibilité, présente et à venir, de matériels fonctionnant dans cette bande. ■

Les instances de la gouvernance d'Internet

Au cours des années 1990, Internet est sorti du cercle restreint des réseaux de recherche et universitaires, essentiellement américains, pour devenir un réseau mondial ouvert au secteur commercial et largement utilisé par le grand public. Le fabuleux développement technique du réseau des réseaux ne doit pas occulter les enjeux économiques et politiques qui résultent notamment de l'impact important de la gestion des ressources - adresses IP et noms de domaine - sur les réseaux et services de télécommunications.

Pour permettre le développement d'Internet au niveau mondial tout en assurant une gestion coordonnée des ressources, des instances internationales dites de la gouvernance d'Internet ont été créées. Elles assurent le développement technique de l'Internet et les tâches de coordination des ressources nécessaires à son bon fonctionnement, principalement la gestion des adresses IP et des noms de domaine.

Historiquement la coordination de l'Internet était contrôlée par le gouvernement des Etats-Unis par l'intermédiaire de ses organismes de recherche et de défense. Depuis 1998, un processus d'internationalisation et de privatisation des organes de coordination des ressources de l'Internet est en cours pour prendre en compte l'évolution de l'utilisation d'Internet au niveau mondial.

Ces instances, encore peu connues, constituent une nébuleuse d'organisations fonctionnant sur le mode de l'autorégulation des acteurs. Leur fonctionnement et leur imbrication sont parfois complexes à cerner. Elles sont largement ouvertes et prennent des décisions sur la base du consensus. Mais leurs processus de discussions informelles, parfois difficilement accessibles aux non-initiés, ainsi que la dépendance encore présente vis-à-vis du gouvernement américain, rendent encore fragile leur légitimité.

La coordination de l'Internet

Les tâches de coordination nécessaires au bon fonctionnement de l'Internet comprennent principalement la gestion des adresses IP et des noms de domaine.

Jusqu'en octobre 1998, l'attribution des blocs d'adresses IP était sous la responsabilité globale de l'IANA (Internet Assignment Numbers Authority) www.iana.org sous contrat du gouvernement ; l'enregistrement et la gestion des noms de domaine génériques (gTLDs) du type ".org", ".com", et ".net", étaient sous-traités à la société Network Solutions Inc. qui en avait le monopole.

Depuis octobre 1998, c'est l'ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) www.icann.org, société à but non lucratif, sise à Los Angeles, qui est chargée de définir les règles et de coordonner l'attribution de ces ressources au niveau mondial. Cette évolution avait pour but d'engager un processus d'internationalisation et d'ouverture à la concurrence de la gestion des ressources de l'Internet.

Quant à la gestion des adresses IP, des instances régionales, appelées des Regional Internet Registries (RIR), sont déléguées pour en assurer la gestion quotidienne dans chaque continent.

Trois Regional Internet Registries existent :

- le RIPE NCC (Réseaux IP Européens Network Coordination Center) pour l'Europe et une partie de l'Afrique et du Proche Orient www.ripe.net.
- l'ARIN (American Registry for Internet Numbers) pour les Amériques www.arin.net.
- l'APNIC (Asia Pacific Network Information Center) pour la région Asie-Pacifique www.apnic.net.

Ces instances régionales allouent des plages d'adresses à des entités locales (Local Internet Registries, en pratique des fournisseurs d'accès à Internet) qui peuvent à leur tour les affecter à leurs clients en fonction de leurs besoins réels. L'attribution et l'affectation des adresses sont en effet soumises à des règles très strictes définies par chaque RIR, afin de préserver la ressource d'adresses et de limiter la taille des tables de routage dans les routeurs.

Aujourd'hui, les instances régionales, en particulier le RIPE en Europe, sont confrontées à l'accroissement des demandes d'adresses provenant d'acteurs de plus en plus diversifiés et nombreux : fournisseurs d'accès à Internet, opérateurs de réseaux fixes et mobiles, nœuds d'échange de trafic IP, entreprises. Elles doivent par conséquent réorganiser leur fonctionnement pour pouvoir traiter cette croissance. Elles mettent également en place les conditions d'allocation des adresses IPv6, qui devraient résoudre le problème de pénurie d'adresses IP prévu avec IPv4.

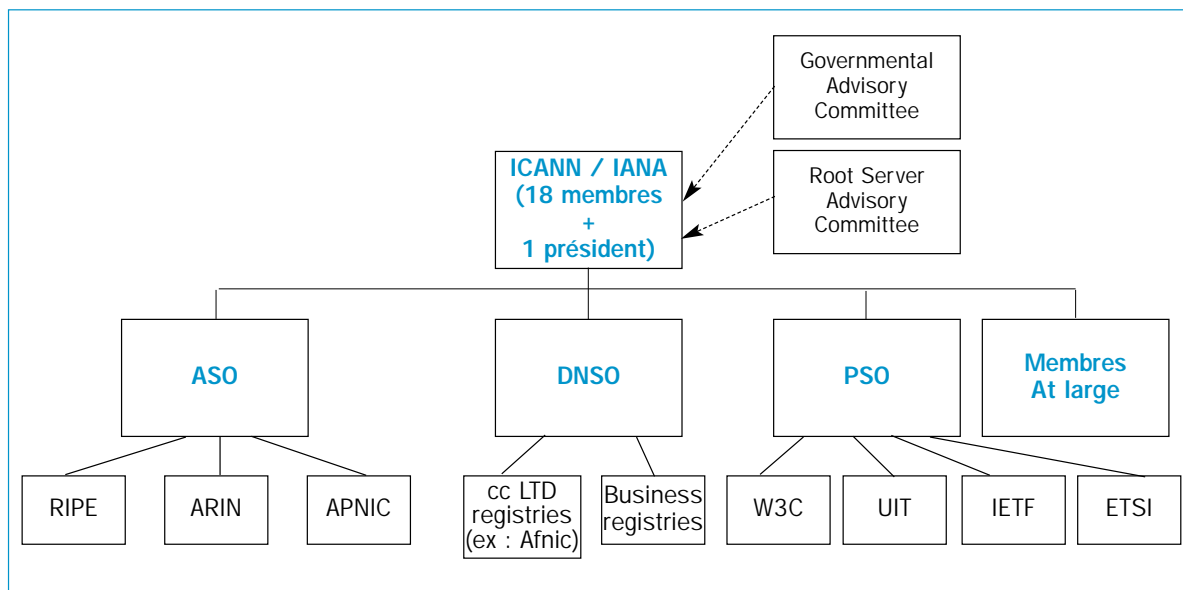
Quant à la gestion des noms de domaines, une instance est désignée dans chaque pays pour la gestion du domaine du pays appelé "country code top-level domain". Le domaine ".fr" est ainsi géré en France par l'AFNIC (Association Française pour le Nomage Internet en Coopération) www.nic.fr.

ETUDES

L'ICANN a reconduit le contrat avec la société NSI, devenue depuis Verisign/NSI pour la gestion des domaines dits génériques (.com, .net, .org). Verisign/NSI est ainsi seule habilitée à attribuer et gérer des noms dans ces domaines de premier niveau. En revanche, les prestations d'enregistrement dans ces domaines des Registrars, qui étaient jusqu'en 1998, également uniquement assurées par NSI, sont aujourd'hui ouvertes à la concurrence puisque environ 180 entreprises sont accréditées pour l'enregistrement des noms.

L'icann a par ailleurs souhaité accroître la concurrence dans la gestion des noms de domaine en proposant l'introduction de sept nouveaux domaines de premier niveau en septembre 2000. Ces nouveaux domaines devraient être ouverts en 2001 mais les polémiques sur les conditions de sélection pourraient retarder ce lancement.

ORGANIGRAMME DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DE L'ICANN



L'ICANN est composée de trois entités :

L'ASO (*Address Supporting Organisation*) www.aso.icann.org conseille le bureau de l'icann sur les questions de gestion de l'espace d'adressage, le DNSO (*Domain Name Supporting Organisation*) www.dnos.icann.org sur les questions de la gestion des noms de domaine et le PSO (*Protocol Supporting Organisation*) www.pso.icann.org sur les paramètres de protocoles.

Les statuts de l'ICANN prévoient que les membres de son directoire sont élus par chacune de ces *Supporting Organisations* et par les membres AtLarge, c'est à dire par les internautes eux-mêmes.

Des élections en ligne ont eu lieu en octobre 2000 pour désigner cinq nouveaux membres AtLarge du directoire de l'ICANN. Pour avoir une représentativité internationale équilibrée, il était prévu que chaque continent élit un représentant.

158000 personnes se sont inscrites afin de voter (93000 en Asie, 35000 en Europe, 27 000 en Amérique du Nord, 6000 en Amérique Latine et 800 en Afrique), mais seuls 34000 ont réellement pris part au vote. En France, 3040 internautes s'étaient inscrits pour voter.

L'Américain Karl Auerbach a été élu pour représenter

l'Amérique du nord, l'Allemand Andy Mueller-Maguhn pour l'Europe, le Japonais Masanobu Katoh pour la région Asie-Pacifique, le Brésilien Ivan Moura Campos pour l'Amérique latine et le Ghanéen Nii Quaynor pour l'Afrique.

Les Etats participent aux travaux de l'ICANN uniquement à travers le GAC (*Governmental Advisory Committee*) qui donne un avis au directoire de l'ICANN lorsque ses décisions ont un impact sur les législations nationales ou les accords internationaux.

Par ailleurs, le Department of Commerce du gouvernement américain continue de collaborer à préparer certaines décisions de l'ICANN au moins jusqu'en septembre 2001. En outre, le serveur racine du système des noms de domaine, qui conditionne entièrement le fonctionnement d'Internet, reste situé aux Etats-Unis et contrôlé par l'IANA.

Le développement technique de l'Internet

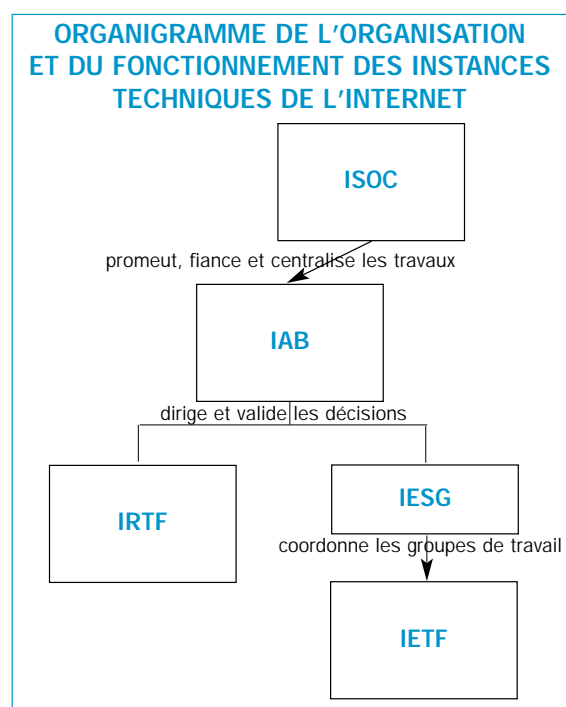
Le développement technique de l'Internet, quant à lui, est assuré par plusieurs organisations toutes avatars des concepteurs du protocole IP et du réseau Internet:

L'**IAB** (Internet Architecture Board) www.iab.org est responsable du développement technique d'Internet. Il supervise, guide et valide les travaux de deux groupes de recherche : l'IETF et de l'IRTF.

L'**IETF** (Internet Engineering Task Force) www.ietf.org est une organisation de groupes de recherches (task forces) sur le développement technique de l'Internet à court terme. Ces groupes sont coordonnés par l'IESG (Internet Engineering Steering Group) www.ietf.org/iesg.

L'**IRTF** (Internet Research Task Force) est chargé de réflexion sur le développement à long terme d'Internet.

L'**ISOC** (Internet Society) www.isoc.org assure le financement et la défense des intérêts de ces instances. Instance neutre et internationalement reconnue, l'ISOC est à l'origine de nombreuses initiatives qui influencent le développement d'Internet.



L'ISOC dispose de représentations dans chaque pays. En France, au travers du Chapitre français de l'ISOC www.isoc-France.org.

Au niveau français, le GFSI (groupe français pour les standards de l'Internet) <http://www.isoc-gfsi.org> est un groupe de travail informel du chapitre français de l'ISOC créé en 1997 dont l'objectif est notamment de faire connaître l'IETF, son mode d'opération, encourager la présence active d'acteurs français au sein de cette enceinte et d'aider à la diffusion des travaux.

Enfin, d'autres organisations périphériques aux instances de gouvernance d'Internet, participent à son

développement. Ainsi le **W3C** (World Wide Web Consortium) www.w3c.org regroupe des industriels et des acteurs du marché d'Internet qui collaborent à la définition de protocoles et d'interfaces applicatives à destination des internautes.

De nombreux autres consortiums de ce type s'appliquent à assurer la validation sur le terrain et l'interopérabilité des normes établies par les instances

Conclusion

L'Autorité suit les questions traitées par la gouvernance de l'Internet dans la mesure où elles ont un impact sur le développement des réseaux et services de télécommunications qui utilisent de manière croissante le protocole Internet. En particulier, les adresses IP constituent une ressource essentielle au développement de services tels que l'accès à Internet haut débit ou mobile (GPRS, UMTS).

L'Autorité souhaite également sensibiliser les acteurs aux enjeux des questions traitées au niveau de la gouvernance d'Internet. La participation aux travaux et aux décisions des instances de coordination de l'Internet est largement ouverte. Il est important d'y assurer une présence régulière et forte des acteurs français et européens.

Les instances de la gouvernance d'Internet sont soumises aux enjeux économiques et politiques des ressources de l'Internet qui dépassent le débat purement technique. Ces enjeux pourraient nécessiter un jour une adaptation de ces instances. ■



Etude du Conseil d'État sur les autorités administratives indépendantes

Le Conseil d'État a rendu public le 14 mars 2001 son rapport d'activité. Ce rapport contient une étude approfondie consacrée aux autorités administratives indépendantes rédigée sous la direction de M. Marcel POCHARD, rapporteur général de la Section du rapport et des études. Dix-sept ans après sa première étude consacrée au sujet, le Conseil d'État dresse un inventaire et un bilan exhaustif de l'action des autorités administratives indépendantes, avec l'ambition d'aider les pouvoirs publics à déterminer leur politique en matière de création de nouvelles autorités administratives indépendantes et de régler les difficultés concrètes qu'elles peuvent rencontrer.

Citée au nombre des 34 organismes qui peuvent, selon le Conseil d'État, être qualifiés d'autorités administratives indépendantes, l'Autorité figure en bonne place dans cette étude. Apparue récemment dans le paysage institutionnel puisque créée par la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996, l'Autorité est aussi l'une des plus importantes. Chargée de conduire la libéralisation du secteur des télécommunications et à ce titre, d'accompagner la fin de l'ancien monopole de l'opérateur historique, l'Autorité constitue, selon le Conseil d'État, un des exemples emblématiques à la fois des enjeux mais aussi de la légitimité de la régulation conçue comme un nouveau moyen d'action publique au service d'une ambition : mettre en œuvre la concurrence au service d'objectifs politiques conciliant efficacité et équité.

La régulation comme nouvelle forme d'action publique

La régulation apparaît comme une nouvelle forme d'action publique adaptée à l'économie moderne, plus souple, plus réactive et plus proche des acteurs. Elle nécessite d'être menée de manière pragmatique et équilibrée, en s'adaptant aux évolutions rapides et incessantes du marché.

L'exercice du pouvoir de régulation n'est cependant bien accepté que s'il est exercé, par une autorité comportant des personnalités détenant une expertise considérée comme incontestable, pour autant que la diversité des métiers soit représentées au sein de l'organisme, que la qualité des membres de l'institution constitue un rempart au corporatisme, que son caractère suffisamment collégial interdise toute partialité. La collégialité constitue donc un élément consubstantiel à la notion même d'autorité administrative indépendante et hormis trois d'entre elles, toutes ont en commun d'être dirigées par un collège. La composition exclusive de certains collèges par des membres non permanents est cependant source de difficulté. Aussi le Conseil d'État prône-t-il la désignation d'un certain noyau dur de permanents.

Le caractère restreint en nombre de l'organe dirigeant, comme à l'ART, facilite de plus cette collégialité.

La régulation ne se conçoit cependant que dans un dialogue constant et constructif du collège avec le Gouvernement, les membres du secteur régulé, les autres organismes de régulation, et enfin le Parlement et les juridictions qui peuvent être amenés à les contrôler. Et c'est essentiellement vers le Parlement qui incarne par nature l'exercice du contrôle démocratique que doivent être recherchés les voies et les moyens d'un meilleur suivi de ces autorités. C'est pourquoi les présidents des collèges devraient être amenés à s'exprimer plus souvent devant les commissions parlementaires compétentes qui n'ont jusqu'à présent utilisé qu'avec parcimonie cette faculté. Les autorités administratives indépendantes se sont toujours au contraire montrées soucieuses de transmettre une information de qualité, que ce soit au Parlement à travers notamment le rapport d'activité mais aussi du public en général. Le rapport annuel d'activité et le site Internet de l'ART témoignent de ce souci constant.

Ceci vaut plus encore pour les opérateurs qui ont besoin de sécurité juridique et de prévisibilité pour connaître les critères permanents sur lesquels sont fondées les décisions individuelles prises par ces autorités. A cet égard le Conseil d'État préconise l'édictation de véritables "directives" qui sans prédéterminer de manière absolue la décision à prendre, pourraient accroître cette prévisibilité, à l'instar des lignes directrices édictées par l'ART. Il invite également à soumettre à de larges consultations par Internet les solutions que les autorités envisagent de promouvoir ou de proposer au gouvernement. Les vingt consultations publiques et appels à commentaires lancés par l'ART depuis 1996 en sont pour le Conseil d'État, l'exemple le plus marquant. Entre les autorités administratives, la collaboration doit être renforcée par des dispositifs de consultation réciproques ou de travail en commun. La mise en demeure par l'ART à France Télécom de lui soumettre une nouvelle proposition tarifaire avant toute extension géographique de ses offres ADSL, couplée avec l'injonction du Conseil de la concurrence, sur avis de l'ART, de proposer ce service à ses concurrents, en est une bonne illustration. Cette volonté constante d'ouverture, les exigences d'impartialité, de professionnalisation et d'efficacité dont témoignent les autorités administratives indépendantes en font des organismes à l'expertise reconnue. Le Tribunal de commerce de Paris a ainsi consulté l'ART à trois reprises en 1999 dans des procédures de référé. Le Conseil d'État invite à un renforcement de cette forme de coopération. A raison de cette compétence même et de leur rôle, le Conseil d'État souhaite que la participation

des autorités administratives indépendantes à l'élaboration des normes relevant de la compétence du gouvernement ou du Parlement soit mieux formalisée.

La légitimité de la régulation

La légitimité de la régulation passe par la nécessité d'assurer l'effectivité et l'efficacité de la mise en œuvre des pouvoirs, notamment de réglementation et de sanction, confiés aux autorités administratives indépendantes. Aussi, tout au long de son rapport, le Conseil d'État insiste-t-il sur la nécessité de donner aux autorités administratives indépendantes les moyens juridiques, financiers et humains de leur action.

Or, dans des secteurs marqués par des évolutions techniques permanentes, comme celui des télécommunications, l'ART, qui n'a pas reçu un pouvoir réglementaire exclusif dans ses domaines de compétence, n'a pas toujours les moyens d'adapter la norme aux situations qui se présentent. Cet exemple illustre la nécessité de clarifier la répartition des rôles entre Gouvernement et autorités administratives indépendantes quant à l'exercice du pouvoir réglementaire. Le Conseil d'État préconise en outre, dans le cadre de la réforme de l'ordonnance relative aux lois de finances, que leurs crédits soient fixés par des programmes pluriannuels alors que les autorités administratives indépendantes sont à présent soumises, comme l'ensemble des administrations, au principe de l'annualité budgétaire. Il émet le souhait qu'elles puissent discuter directement de leur budget avec le ministre chargé du budget sans l'entremise du ministère chargé des activités du secteur, et pour les plus importantes comme l'ART, justifier de leur budget devant le Parlement.

Les autorités administratives indépendantes ont en commun de n'être, ni des personnes morales distinctes de l'État (à l'exception du Conseil des marchés financiers), ni des juridictions dont les décisions seraient revêtues de l'autorité de la chose jugée. Et c'est justement une des caractéristiques de ces autorités de cumuler par nature, à la différence de la procédure pénale qui sépare les fonctions de poursuite, d'engagement, et de jugement, les pouvoirs de décider d'engager des enquêtes sur les agissements des entreprises du secteur qu'elles régulent, d'en tirer les conclusions pour ouvrir une procédure disciplinaire, d'instruire l'affaire, et in fine, le cas échéant, de prononcer des sanctions. C'est pourquoi le Conseil d'État appelle les autorités administratives indépendantes à l'exigence d'impartialité, en se dotant notamment d'un règlement intérieur pour assurer la sécurité des procédures comme l'a fait l'ART, mais aussi les juge à un certain réalisme pour que la sanction administrative conserve l'efficacité qu'elle risque de perdre à trop voir son régime se rapprocher de celui de la sanction pénale.

Tout en soulignant que l'autorité administrative indépendante ne saurait devenir un mode d'administration de droit commun, le Conseil d'État prône la nécessité d'un renforcement parallèle de la crédibilité des structures plus classiques de l'État que sont les administrations et les juridictions, s'inscrire dans une dynamique de modernisation, en s'inspirant, le cas échéant, de certains aspects de l'expérience des autorités administratives indépendantes.

En conclusion, ni les problèmes ou les difficultés inventoriées, ni les interrogations qu'elle suscite encore ne sauraient, selon le Conseil d'État, remettre en cause ou ôter leur pertinence à cette formule qui bien que singulière, ne constitue pas une formule magique. L'émergence récente puis le développement rapide des autorités administratives indépendantes dans le paysage institutionnel sont, plus que d'une crise, le signe de la capacité du système français d'organisation administrative à s'adapter et à se renouveler pour répondre aux nouvelles exigences d'impartialité, de professionnalisation et d'efficacité dans la conduite de l'action publique. La création de l'ART en 1996 est une illustration de cette volonté. ■

Ce rapport est disponible à la Documentation française 2001, La Documentation française Coll. "ETUDES ET DOCUMENTS (CONSEIL D'ETAT)" 472 pages, 16 x 24 cm Réf. : 55970/9 ISBN : 2-11-004788-7 Prix : 23 euros (150,87 FF)



Réexamen du cadre réglementaire communautaire des télécommunications

Etat des lieux en mai 2001

Le réexamen vise essentiellement à adapter la réglementation communautaire existante aux évolutions considérables qu'a connu ces dernières années le secteur des télécommunications. Cette procédure, qui était en fait prévue dès l'adoption de la majeure partie des directives, a commencé en 1999 et est entrée dans une phase très active l'an dernier. L'intensité du travail lié à cette réécriture des textes fondamentaux n'a pas faibli depuis.

Avec pour objectif déclaré, outre l'adaptation précitée, de rendre le dispositif communautaire plus lisible notamment par la réduction du nombre de textes législatifs en vigueur de vingt-six à six, le nouveau cadre réglementaire cherche à renforcer la concurrence dans tous les segments du marché et à en harmoniser l'application.

Pour préparer ce travail, la Commission européenne a publié à l'automne 1999 une communication intitulée "vers un nouveau cadre pour les infrastructures de communications électroniques et les services associés. Réexamen 1999 du cadre réglementaire des communications". Au vu des différents commentaires reçus de la part de toutes les parties intéressées ainsi que des résultats de la consultation publique lancée en 1998 par le livre vert sur la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information, elle a proposé, en juillet 2000, un ensemble de textes désormais soumis à discussion au sein du Conseil des ministres et du Parlement européen. Le dispositif proposé comporte cinq projets de directives :

- une directive relative à un cadre réglementaire commun⁽¹⁾, contenant des règles horizontales, principes de base et dispositif institutionnel, complétée par quatre directives techniques :
- une directive relative aux autorisations de réseaux⁽²⁾
- une directive relative à l'accès et à l'interconnexion⁽³⁾
- une directive relative sur le traitement des données à caractère personnel⁽⁴⁾

- une directive relative au service universel et aux droits des utilisateurs⁽⁵⁾

Afin de garantir la sécurité juridique pendant la phase de transition du cadre actuel au nouveau cadre réglementaire, il est prévu que ces cinq nouvelles directives entreront en vigueur à la même date. Les directives actuelles correspondantes seront alors simultanément abrogées. La transposition du nouveau cadre dans les législations nationales est, théoriquement, envisagée courant 2002.

Parallèlement, la Commission a élaboré une sixième directive relative à la concurrence dans le marché des services de communications électroniques adaptant les textes des précédentes directives de libéralisation qui relevaient de sa propre compétence.

En complément, deux autres textes dont on peut considérer qu'ils sont liés à ce nouveau cadre réglementaire revêtent également une grande importance : un projet de décision portant sur la politique en matière de fréquences⁽⁶⁾, dont le champ d'application couvre l'ensemble du spectre, et le règlement relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale⁽⁷⁾ adopté le 18 décembre 2000.

Dès leur publication le 12 juillet 2000, ces projets de textes ont fait l'objet d'un important travail d'examen et d'amendement, tant de la part du Conseil des ministres que des commissions compétentes du Parlement Européen. Des résultats substantiels ont déjà été obtenus sous Présidence française de l'Union européenne (deuxième semestre 2000) puis sous Présidence suédoise concernant les directives cadre, autorisations et accès/interconnexion, qui ont déjà fait l'objet d'un accord politique lors du Conseil du 4 avril 2001. L'adoption finale devrait avoir lieu en 2002, après une deuxième lecture parlementaire. Les débats n'ont débuté que très récemment sur les deux dernières directives.

⁽¹⁾ Proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et les services de communications électroniques en date du 12 juillet 2000 publiée au JOCE du 19 décembre 2000 p. 198

⁽²⁾ Proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil relative à l'autorisation de réseaux et des services de communications électroniques en date du 12 juillet 2000 publiée au JOCE du 19 décembre 2000 p. 230

⁽³⁾ Proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil relative à l'accès aux réseaux de communications électriques et aux installations associées, ainsi qu'à leur interconnexion en date du 12 juillet 2000 publiée au JOCE du 19 décembre 2000 p. 215

⁽⁴⁾ Proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications en date du 12 juillet 2000 publiée au JOCE du 19 décembre 2000 p. 223

⁽⁵⁾ Proposition de directive concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électriques en date du 12 juillet 2000 publiée au JOCE du 19 décembre 2000 p. 238.

⁽⁶⁾ Proposition de décision du parlement et du conseil relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne en date du 12 juillet 2000 publiée au JOCE du 19 décembre 2000 p. 256

⁽⁷⁾ Règlement n°2887/2000 du Parlement Européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif au dégroupage de l'accès la boucle locale publiée au JOCE du 30 décembre 2000 p. 4.

Par définition, ces négociations communautaires sont de la compétence du Gouvernement et la France est représentée au Conseil des ministres en charge des télécommunications par M. Pierret, Secrétaire d'Etat à l'Industrie, qui en assurait d'ailleurs la Présidence au second semestre 2000. Pour autant, l'Autorité qui, comme l'ensemble des régulateurs européens, soutient dans son principe la démarche de la Commission, participe activement à ce travail fondamental pour l'avenir du secteur dont elle est en charge :

- Elle a d'abord répondu de manière détaillée, en février 2000, à la communication de la Commission Européenne du 10 novembre 1999 comme elle l'avait déjà fait lors de la publication du livre vert de la Commission sur la convergence.

- Elle assiste régulièrement aux réunions de coordination qui se tiennent avant chaque échéance communautaire sous l'égide du SGCI⁽⁹⁾ ainsi qu'aux réunions du groupe de travail (dit des questions économiques "télécommunications") du Conseil à Bruxelles. C'est là l'occasion de faire valoir les positions et l'expertise du régulateur aux côtés de celles des représentants du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, ce qui a toujours permis de dégager des positions communes favorables aux intérêts français et européens à Bruxelles.

- Elle participe en outre assidûment aux travaux du groupe des régulateurs indépendants (GRI), instance informelle créée à l'initiative de l'Autorité et qui consacre une part importante de son activité au réexamen des directives. Les projets de la Commission et leurs évolutions successives ont été ainsi analysés avec précision afin de pouvoir lorsque nécessaire suggérer à la Commission et aux gouvernements des Etats membres les amendements les plus pertinents.

L'Autorité participe donc, dans la mesure de ses compétences, et avec ses homologues européens, au processus de réexamen des directives. Loin d'être achevé, ce travail ne devrait au mieux aboutir qu'en 2002.

Parmi les principales observations que suscite ce processus, l'on peut noter que :

- L'Autorité reste favorable à l'existence d'un droit spécifique des télécommunications tant que la concurrence n'est pas suffisamment effective, même s'il faut envisager un assouplissement de son application à mesure que la concurrence progresse

- En l'état des négociations, l'ensemble des directives traduit un renforcement des compétences des ARN⁽⁹⁾ ainsi qu'il était souhaité par la Commission européenne. L'un des exemples qui illustrent le plus clairement ce développement des compétences des ARN se trouve dans la directive accès/interconnexion : celle-ci définit la liste quasi-exhaustive des conditions supplémentaires que les ARN peuvent imposer aux fournisseurs de services ou de réseaux déclarés "puissants sur le marché" qui "jouissent d'une position équivalente à la dominance" (art.13 directive Cadre). Cette faculté signifie que les ARN pourront choisir les outils de régulation les mieux adaptés à chaque situation, ce qui permettra une souplesse préservant la spécificité de la régulation de chacun des marchés européens tout en gardant à l'esprit le rôle harmonisateur joué par le GRI.

Proposition de directive relative à un cadre commun

C'est le texte le plus important. Il reprend notamment les principes ONP⁽¹⁰⁾ en les aménageant et en les complétant. Il fixe les compétences des ARN (Autorités de Régulation Nationales), en précisant notamment les moyens qui leur sont dévolus, les limites de leur action ainsi que leurs tâches en matière de gestion de ressources rares (fréquences radioélectriques et numérotation).

Parmi les points essentiels de la proposition se trouvent :

- le renforcement du rôle des ARN en contrepartie d'une transparence accrue des procédures décisionnelles au niveau national ;

- l'encadrement des échanges d'informations et consultations entre ARN. Ce point, traité par l'article 6 de ce texte, vient de faire, contre l'avis de la Commission, l'objet d'un accord en Conseil des ministres visant à harmoniser effectivement les positions des différents régulateurs sans leur imposer de contraintes excessives. Ceci est appréciable car une marge de manœuvre suffisante doit être laissée aux Etats membres, et en leur sein aux régulateurs nationaux, pour mettre en œuvre la législation européenne. Sans mettre aucunement en cause la nécessaire harmonisation des règles, certaines questions peuvent en effet être traitées plus efficacement au niveau national ;

- la désignation des opérateurs puissants ou dominants (SMP) et le choix des marchés pertinents (articles 13 et 14 de la directive cadre). Ces points sont essentiels pour l'efficacité de la régulation et définissent la notion de puissance sur le marché à laquelle font référence les directives relatives à l'accès et à l'interconnexion et au service universel, et permettent de déterminer à quels opérateurs s'appliqueront les obligations particulières de ces directives. Ils viennent également de faire l'objet d'un

⁽⁹⁾ Secrétariat général du comité interministeriel pour les questions de coopération économique européenne.

⁽⁹⁾ ARN : autorité de régulation nationale. Dans les textes communautaires, il n'est pas préjugé de l'organisation interne des Etats membres. Ainsi, en France, l'ARN recouvre à la fois l'ART et le gouvernement.

Lors de la transposition, les termes seront nécessairement plus précis.

⁽¹⁰⁾ ONP : Open network provision ou fourniture d'un réseau ouvert, principe sur lequel s'appuie l'ouverture à la concurrence depuis le début de la libéralisation en 1990 et selon lequel certains opérateurs, dans certaines conditions, doivent ouvrir leur réseau aux concurrents de façon non discriminatoire.

accord en Conseil des ministres du 4 avril 2001. Le but (difficile à atteindre) était d'échapper aux effets de seuil du précédent système et de se rapprocher des règles du droit commun de la concurrence sans abandonner les avantages d'une action ex ante, notamment pour les marchés oligopolistiques. Il semble atteint mais il reste à obtenir de la Commission des lignes directrices suffisamment précises et efficaces pour l'application de ces articles ;

- l'institution d'une procédure pour le règlement des litiges en particulier trans-frontières. Cette procédure suppose une coordination et un échange d'informations entre les ARN compétentes ;

- La simplification des comités : bienvenu, le comité des communications a pour mission de favoriser l'échange d'information entre Etats membres et entre les Etats membres et la Commission sur la situation et le développement des activités de régulation dans le domaine des réseaux et services de communications électroniques. Il remplacera les comités ONP et licences actuels.

Contesté par la plupart des intervenants, dont l'Autorité, car a priori inutile, un groupe à haut niveau purement consultatif et composé d'un trop grand nombre d'institutions nationales intéressées (télécommunications, audiovisuel, fréquences, concurrence ...) ne devrait pas voir le jour.

Proposition de directive relative à l'accès et à l'interconnexion

La proposition ne comprend pas d'évolution majeure, mais plutôt un aménagement des dispositions existantes. Elle reflète surtout le phénomène de convergence qui implique d'étendre les dispositions relatives à l'interconnexion à l'ensemble des infrastructures de communication.

Tout d'abord, elle fixe des critères pour une intervention régulatrice, dresse une liste maximale d'obligations pouvant être imposées par une ARN et recense les entreprises qui pourraient être soumises à certaines obligations. Elle prévoit enfin l'obligation pour les ARN de réexaminer et, lorsque le marché est suffisamment concurrentiel, de supprimer certaines obligations imposées aux opérateurs.

Ce texte a fait l'objet d'un accord politique au Conseil des ministres du 4 avril dernier.

Proposition de directive relative aux autorisations de réseaux

La proposition vise à réformer les régimes actuels d'autorisations et de licences, et à limiter la réglementation au strict minimum comme cela est déjà le cas dans quelques Etats membres. Selon la Commission, la situation actuelle et la disparité des informations demandées ont donné lieu de trop grandes différences

entre Etats membres et parfois à des comportements jugés discrétionnaires.

Le remplacement des licences individuelles par des autorisations générales, à côté desquelles subsisterait un régime spécifique pour l'attribution des fréquences et des numéros est donc l'objectif essentiel de la proposition. Une distinction stricte est établie entre les conditions applicables au titre de l'autorisation générale et celles liées aux droits d'utilisation des radiofréquences et des numéros.

Ce projet a également fait l'objet d'un accord le 4 avril dernier.

Proposition de directive relative au Service Universel et aux droits des utilisateurs

C'est un regroupement de dispositions diversifiées. La Commission estime que ni le périmètre ni le mode de financement du service universel (SU) ne doivent être substantiellement modifiés pour l'instant.

Le périmètre actuel du service universel est limité au seul service téléphonique et aux échanges de données qui lui sont strictement connexes. Les autorités françaises estiment que le champ du service universel devrait être étendu à l'ensemble des accès Internet en mode commuté.

Au delà de ce débat, il est clair que le maintien du service universel restera l'un des principes fondamentaux de la législation communautaire et qu'il est admis de prendre en compte les problèmes posés par l'accès à Internet, sans négliger la difficulté de l'intégrer au concept du SU.

Les négociations sur ce thème viennent de commencer au sein du groupe de travail du Conseil.

Proposition de directive relative au traitement des données à caractère personnel et à la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications

Il s'agit plutôt d'une mise à jour de textes antérieurs et de leur extension aux services de communications électroniques. Le "spamming" ou envoi forcé fait par exemple l'objet d'un article spécifique.

Les négociations sur ce sujet viennent de commencer.

Projet de décision sur la politique en matière de fréquences

Ce projet vise à traiter l'ensemble des usages du spectre radioélectrique et non plus uniquement les télécommunications. Le texte prévoit notamment la possibilité de création d'un marché secondaire des fréquences en particulier lorsque celles-ci ont été attribuées aux enchères.

L'Autorité estime que la création d'un marché secondaire présenterait des inconvénients importants. Elle considère également que le mécanisme d'enchères comporterait plus d'inconvénients que d'avantages.

Ce texte est également en cours de discussion.

Le règlement relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale

La recommandation de la Commission relative au dégroupage de la boucle locale⁽¹¹⁾ était considérée comme peu efficace, alors que le Conseil Européen avait fixé au 1^{er} janvier 2001 l'objectif d'ouverture de la boucle locale à la concurrence. La Commission a, en conséquence, opté délibérément pour un texte distinct qui a fait l'objet d'une procédure d'adoption accélérée telle que prévue par le Traité d'Amsterdam.

Pour la première fois dans le cadre réglementaire des télécommunications, un règlement directement applicable a donc été préféré à une directive. Sous l'impulsion de la présidence française, le Parlement et le Conseil l'ont adopté le 18 décembre 2000. Il prévoit la mise en œuvre du dégroupage à partir du 1^{er} janvier 2001 et donne aux régulateurs nationaux le pouvoir de modifier l'offre de référence de l'opérateur historique, ce que l'Autorité a fait le 8 février 2001.

Parallèlement, le GRI a décidé d'harmoniser les conditions de mise en œuvre de ce règlement par l'adoption de lignes directrices sur l'application du règlement communautaire. Ces recommandations sont

extrêmement proches de celles que l'Autorité avait publiées précédemment.

Cette initiative du GRI, favorablement accueillie par la Commission européenne, illustre ce que pourrait être le partage des rôles dans le nouveau cadre réglementaire : les textes communautaires, concis et précis, fixent les droits et obligations des acteurs du marché, et les règles régissant la concurrence.

La Commission européenne, en vertu de sa mission de gardienne des Traités et du droit communautaire, veille à la mise en œuvre harmonieuse de ces dispositions, de manière à éviter toute fragmentation du marché et toute différence de traitement non justifiée.

Les régulateurs nationaux, enfin, grâce à une concertation souple et informelle, donc rapide et efficace, sont chargés de l'application quotidienne (la "régulation", que la langue française distingue de la réglementation) du droit au marché, en tenant compte des particularités nationales qui subsisteront longtemps encore, mais en s'efforçant de faire converger ces pratiques vers un modèle commun.

Si le réexamen du cadre réglementaire devait effectivement permettre une telle répartition des tâches, l'Autorité ne pourrait qu'y souscrire entièrement. ■



⁽¹¹⁾ Recommandation de la Commission du 25 mai 2000 relative au dégroupage de l'accès à la boucle locale publiée au JOCE du 29 juin 2000 p 44

L'Autorité amorce une coopération suivie avec le Gouvernement de la République fédérale de Yougoslavie à la suite de sa récente mission à Belgrade



M. Douffiagues, M. Bècle, M. Dragoz (Président de l'alliance serbe)

Une délégation de l'ART conduite par Christian Bècle et Jacques Douffiagues, s'est rendue à Belgrade du 2 au 5 avril 2001 à la demande des autorités yougoslaves pour effectuer une mission d'évaluation du secteur des télécommunications.

Les autorités fédérales et serbes ont confirmé leur attente d'une collaboration concrète avec l'ART dans la préparation d'une nouvelle loi et pour la mise en œuvre d'une autorité fédérale de régulation des télécommunications. Les principales difficultés qu'elles rencontreront résident

d'une part dans la nouveauté du concept et des problématiques de la régulation, et d'autre part dans leur mise en œuvre. L'Autorité pourrait apporter des éléments de réponse aux responsables yougoslaves, fondés sur son expérience et sur une approche pragmatique de la régulation. ■



M. Douffiagues, M. Bècle, Jan Willem Blankert (Commission Européenne à Belgrade)

Mme Amina Abdallah, conseillère juridique à la SNPT des Comores

en stage à l'ART du 2 au 6 avril



Qu'est-ce qui a motivé votre venue en France ?

J'ai passé une semaine à l'ART pour un stage particulièrement orienté sur les aspects juridiques de la régulation. En effet, le gouvernement comorien envisage de créer, d'ici à la

fin de l'année, un organe de régulation indépendant de l'opérateur, la SNPT (société nationale des postes et télécommunications). Le cadre juridique de notre pays est en pleine évolution. Les principaux textes juridiques sont prêts mais pas encore votés et il manque les décrets d'application. Je suis donc venue étudier les principes et les pratiques de la régulation.

Quelle est la situation des télécommunications aux Comores ?

Aujourd'hui, la SNPT, opérateur national, est en monopole, et le restera encore pour quelques années. Elle fournit exclusivement des services fixes, à la fois de téléphonie et de transport de données, ainsi que les liaisons internationales. Le taux de pénétration des services est encore faible, avec 6000 lignes pour 800 000 habitants et on espère que l'arrivée du GSM permettra d'améliorer rapidement la couverture et la pénétration. La tutelle du secteur est assurée par le ministère des transports, du tourisme et des postes et télécommunications, et plus particulièrement en son sein par la direction des P & T,

mais celle-ci manque de moyens humains. L'expertise technique est en effet surtout présente au niveau de l'opérateur. Nous attendons beaucoup de la mise en œuvre de la libéralisation et de la privatisation.

Quelles sont les échéances prévues ?

En 2001, trois événements majeurs vont bouleverser le secteur des télécommunications aux Comores. Le premier, que je viens d'évoquer, est la création d'un régulateur indépendant, et il est naturellement lié au deuxième changement important qui va affecter notre cadre de travail, à savoir la scission de la SNPT en deux entités, une pour la poste (qui comprend la Caisse d'épargne) et une pour les télécommunications.

Aujourd'hui, la SNPT, qui emploie environ 350 personnes, connaît déjà une situation de séparation virtuelle entre les deux activités, avec notamment deux budgets distincts, mais la création des deux entités juridiques n'est pas achevée. A la fin de l'année dernière, une mission de consultants, financée par l'UIT, a permis de mieux cerner les modalités de la séparation. Il est par ailleurs envisagé de privatiser rapidement la partie télécommunications.

Le troisième changement programmé pour cette année est l'octroi d'une première licence GSM, pour laquelle des opérateurs étrangers ont été sollicités. L'appel d'offres a été lancé au mois de février et sera dépouillé à la fin du mois de mai. Le démarrage du service mobile est prévu en 2002. ■

Guillaume Gibert, chef de la mission “Collectivités territoriales”

L'ART au service des élus locaux et des collectivités

Quel a été votre parcours professionnel ?

Géographe d'origine, je suis par formation et par goût personnel intéressé par les problématiques liées à l'aménagement du territoire et aux réseaux. Sans être technicien, j'ai eu l'occasion d'abord de travailler sur les radiocommunications et les réseaux privés. A partir de 1987, tout en continuant à travailler à France Télécom, j'ai pu suivre un DESS des gestion des collectivités locales, qui m'a permis d'orienter ma carrière sur ce thème. Le 1^{er} janvier 1991, l'Observatoire des télécommunications dans la ville a été créé par France Télécom, à destination des élus locaux, et j'ai naturellement saisi cette opportunité. J'ai donc rejoint l'OTV en novembre 1991 pour y créer l'activité études et groupes de travail. J'avoue avoir grand plaisir à rencontrer et à travailler avec les élus locaux, pour lesquels j'éprouve une certaine admiration. Ils allient souvent compétence et désintéressement; j'ai même une certaine faiblesse pour les élus ruraux, qui se battent tous les jours pour faire vivre leur communauté. J'ai choisi de continuer dans ce domaine en venant à l'Autorité, où je suis arrivé début avril.

Pourquoi une mission “Collectivités territoriales” ?

Le paysage des télécommunications s'est complexifié et enrichi, avec notamment l'arrivée de la concurrence, mais aussi la multiplication des technologies disponibles et des usages et services. Pensez qu'en 1991/1992, nous ne jurions que par les serveurs télématiques des villes ! Le marché s'organise peu à peu, avec des solutions multiples, plus ou moins substituables entre elles. Face à cette diversité et cette complexité, les élus sont perplexes. Ils ont un besoin accru d'explication, d'aide et de conseil. Il est donc apparu indispensable à Jean-Michel Hubert de leur donner un interlocuteur identifié à l'Autorité, qui est elle-même maintenant bien connue des élus et de leurs associations, grâce notamment aux actions de Roger Chinaud et de Jean-Paul Guérin. Jacques Douffiagues, au sein de Collège, a repris le flambeau, et au service “Opérateurs et ressources”, je l'assiste en exerçant la responsabilité des contacts avec les élus ou leurs services. Je privilégie le contact de terrain, car les initiatives des collectivités doivent toujours être remplacées dans le contexte socio-économique local. Il me paraît de bon augure que l'ART soit si souvent sollicitée.

Notre rôle sera aussi de favoriser la concertation entre les différents niveaux de collectivités – municipalités, départements, régions - puisque, a priori, les télécommunications ne relèvent d'aucun bloc de compétence défini par les lois de décentralisation. Les villes sont très actives parce qu'elles possèdent une voirie et des infrastructures (assainissement, eau, voirie) déjà en

place. Elles savent gérer les problèmes de coordination, de redevances et de droits de passage. Les grandes villes, de plus, sont sollicitées depuis longtemps par les nouveaux opérateurs; n'oublions pas que les grands groupes de services urbains (compagnies d'eau, BTP) se sont diversifiés dans les télécoms! Les grandes villes ont donc acquis une vraie compétence en télécommunications. Les départements ont, eux aussi, la propriété et la gestion d'un domaine routier important. S'ils se sont intéressés assez tôt aux projets de télécommunications, c'est notamment parce qu'ils ont à gérer les déséquilibres zones urbaines/zones rurales. Ils veulent devenir aujourd'hui des interlocuteurs importants et actifs des opérateurs. Enfin, les régions ont un rôle de catalyseurs d'initiatives, car elles ne gèrent pas un domaine public qui leur serait propre. Elles sont tout de même en charge du développement économique et constituent l'échelon pertinent au plan européen. Vous voyez tout l'intérêt d'encourager la complémentarité des différents projets locaux.

Sur quoi portent les interrogations des élus ?

En schématisant, on peut dire que trois types de questions nous sont posés : Tout d'abord, les élus s'interrogent sur les nouveaux services et les nouveaux usages, permis par le développement des technologies de l'information. Cette question ne relève pas directement de la compétence de l'ART, mais nous pouvons tout de même donner des indications, car idéalement, la stratégie d'une collectivité locale doit porter sur les deux volets: usages et infrastructures..

Les questions portent en deuxième lieu sur les technologies : quelles sont-elles ? pour quels usages ? Avec quelles contraintes techniques ? Quelle viabilité dans le temps? Nous devons notamment fournir un effort de pédagogie important sur le haut débit, l'ADSL, la BLR, le dégroupage, et expliquer dans quelle mesure ces services sont substituables et à quel public ils s'adressent. Nous sommes souvent interrogés sur les plans de déploiement des nouveaux services dans un territoire donné. Une question qui revient très fréquemment est notamment celle de la couverture du territoire par les opérateurs mobiles et la disponibilité de l'internet à haut débit..

Enfin, les élus nous interrogent sur le cadre législatif et réglementaire. Ils souhaitent investir pour que leur territoire ne soit pas ignoré par les opérateurs et ne reste pas à l'écart des nouvelles technologies. Les édiles se tournent alors naturellement vers nous pour décrypter les évolutions législatives en cours. Ils ont bien compris qu'il n'était pas possible pour une collectivité de devenir opérateur. En revanche, elle peut favoriser l'arrivée des

MÉTIER

opérateurs, par la pose d'infrastructures passives (fibre noire, pylône à destination des opérateurs mobiles, par exemple) à condition de respecter le principe de non-discrimination entre opérateurs. Se pose alors la question de la structure juridique adaptée à la création et à la mise à disposition de ces infrastructures : société d'économie mixte, régie,...

Qui sont vos interlocuteurs ?

En premier lieu, les élus et leurs services, soit directement soit par l'intermédiaire de leurs associations. En deuxième lieu, nous devons nouer des contacts étroits avec les institutions en charge de l'aménagement du territoire. Jean-Michel Hubert a rencontré récemment Jean-Louis Guigou, patron de la DATAR : il me revient d'amplifier la dynamique ainsi créée. C'est dans ce cadre que je me suis rendu à Clermont-Ferrand, le 25 mai, à

l'invitation de la DATAR, pour le lancement d'une initiative dont le but est d'assurer la couverture du Massif central en téléphonie mobile, en proposant aux trois opérateurs le financement de pylônes dans les zones encore non couvertes.

Mon horizon ne se limite pas aux collectivités et aux institutions : les organismes privés qui soutiennent les projets des collectivités font partie de mes relations de travail. Bien entendu, les opérateurs, et leurs stratégies vis-à-vis des collectivités locales me concernent directement. J'ajouterai enfin que je suis fortement dépendant d'un mode de travail transverse à l'Autorité, car le sujet des collectivités concerne pratiquement tous les services : juristes et techniciens m'apportent leurs contributions de manière décisive. C'est d'ailleurs ce qui justifie l'appellation de "mission" pour mon activité. ■

CONSOMMATEURS

Hervé Mondange, de l'Association Force Ouvrière Consommateurs

L'ASSOCIATION FORCE OUVRIÈRE CONSOMMATEURS (AFOC)

Mél : afoc@wanadoo.fr

Site Internet : www.foconsommateurs.net

L'association Force ouvrière Consommateurs a été créée en 1974 par la confédération CGT-FO afin d'élargir au domaine très vaste de la consommation son action de défense des intérêts collectifs des salariés.

L'AFOC est animée d'une double préoccupation : en amont, la promotion des intérêts collectifs des consommateurs-salariés auprès des professionnels et des pouvoirs publics par un partenariat économique et social, porteur de progrès, en aval, leur défense individuelle au quotidien par le biais d'informations, de formations et de conseils dispensés à leur intention.

• 300 points de permanence décentralisés • 1 500 bénévoles • 60 000 réclamations annuelles

Trois ans après l'ouverture à la concurrence, quels sont les principaux motifs de satisfaction et les problèmes rencontrés par les consommateurs ?

L'ouverture à la concurrence de la téléphonie fixe a essentiellement permis une baisse importante des tarifs des communications nationales et internationales, mais encore faut-il nuancer l'effet de cette baisse pour les consommateurs, car dans le même temps le prix de l'abonnement de base de l'opérateur historique a fortement augmenté. Ainsi, les baisses tarifaires, par ailleurs largement médiatisées, n'ont pas été ressenties par tous les consommateurs et surtout pas par ceux qui, pour des raisons économiques, ont une faible consommation et/ou téléphonent essentiellement au tarif local. Ajoutez à cela la disparition de "l'abonnement modéré" et vous comprendrez que l'ouverture du marché de la téléphonie fixe à la concurrence a été différemment appréciée par les consommateurs.

Par ailleurs, la diversification de l'offre a engendré une plus grande complexité de cette dernière. Le consommateur est bien souvent incapable de comparer les propositions des différents opérateurs afin de choisir celle qui est la plus adaptée à sa situation personnelle et cela est vrai aussi bien en termes de prix des communications, qu'en termes de choix technique (carte prépayée ou opérateur bénéficiant d'un préfixe et dans ce cas, avec présélection ou bien composition du préfixe appel par appel...).

Quels souhaits pouvez-vous exprimer pour l'avenir ?

Bien entendu, une baisse des communications locales est une attente forte de la part d'un bon nombre de consommateurs.

Mais surtout, c'est de clarté, de simplicité, voire dans certains cas de loyauté dont ils ont besoin et ce à tous les niveaux : publicité, information précontractuelle, contrat, facture...

Il est également une autre demande exprimée de longue date par notre organisation, c'est la mise en place d'un médiateur ayant compétence pour trancher les litiges opposant les consommateurs aux opérateurs de téléphonie fixe et mobile. En effet, notre expérience en matière de traitement amiable des litiges nous montre que la relative faiblesse des montants en jeu dans les dossiers de téléphonie dissuade trop souvent les plaignants d'estimer en justice lorsqu'ils n'ont pu obtenir gain de cause auprès des services clients, voire, quand ils existent, des services consommateurs. Or, et comme l'a montré l'instauration de médiateurs dans d'autres secteurs, non seulement la création d'une telle instance permet de résoudre un bon nombre de litiges qui, jusque là ne pouvaient trouver de solutions, mais est également un moteur essentiel de l'amélioration de la qualité de traitement des litiges en interne par les entreprises concernées.

Sur le problème particulier de la structure tarifaire et de l'information sur les prix, pouvez-vous faire des suggestions ?

La structure tarifaire en matière de téléphonie est l'une des causes principales de l'impossibilité pour les consommateurs de comparer les offres des différents opérateurs. L'utilisation de crédits temps et de pas de facturations différents interdit toute comparaison tarifaire. La solution la plus transparente et donc la plus simple pour les consommateurs serait bien entendu que les communications téléphoniques soient toutes décomptées dès la première seconde, cela permettrait de déterminer et d'annoncer, entre autres dans les messages publicitaires, les fiches tarifaires et les factures, des prix à la minute ayant réellement un sens. Bien entendu, cette logique vaut aussi bien pour la téléphonie fixe que mobile, et devrait être appliquée à la facturation d'une communication comme au "débit" d'un forfait ou d'une carte prépayée. Mais au minimum, il conviendrait que les opérateurs cessent de modifier périodiquement et unilatéralement les crédits temps et les pas de facturation qu'ils appliquent, pratiquant ainsi de véritables hausses déguisées sans avoir à faire ouvertement d'annonces d'augmentations tarifaires. De plus, en cas de baisse de la TVA, fût-elle d'un point, il en faut une traduction claire.

Par ailleurs, un groupe de travail du Conseil national de la consommation (CNC) qui réunit professionnels et consommateurs, étudie depuis plusieurs mois maintenant les moyens à mettre en œuvre afin d'améliorer les factures de téléphonie fixe et mobile dans le sens d'une meilleure information des consommateurs. Le rapport et l'avis du CNC seront normalement disponibles au début de cet été, et je ne doute pas que les conclusions de ce

groupe de travail iront dans le sens souhaité par les organisations de consommateurs qui considèrent la facture comme un vecteur d'information fondamental pour les clients des opérateurs de téléphonie. Reste à espérer qu'ils seront suivis d'effets.

En matière de téléphonie mobile, comment jugez-vous la lisibilité et les clauses des contrats ? Certaines notions méritent-elles d'être revues ou expliquées ?

Depuis la mise en conformité des contrats de téléphonie mobile avec la recommandation émise par la Commission des clauses abusives (recommandation n° 99-02, Journal officiel du 27 juillet 1999), la situation s'est sensiblement améliorée, puisque les clauses les plus préjudiciables aux consommateurs ont été soit remaniées, soit purement et simplement éliminées des contrats, un certain nombre d'actions judiciaires ayant par ailleurs parfait ce "toiletage" des contrats de téléphonie mobile. Il faut dire que pas moins de 37 clauses abusives avaient été relevées par la Commission dont les plus décriées par les consommateurs, telles que celle qui permettait aux opérateurs de reconduire tacitement les contrats pour une durée de douze mois ou d'interdire toute résiliation de la part des clients pendant la période minimale d'abonnement sans même prévoir un certain nombre de motifs légitimant de telles résiliations.

Pour autant, tous les problèmes ne sont pas réglés. Il en est ainsi des cas très fréquents, de perte et de vol de terminaux pendant la période minimum d'abonnement et de l'obligation qu'ont les consommateurs de continuer à payer leur abonnement bien qu'ils ne puissent plus accéder au service. Il apparaît en effet à l'évidence que l'information qui leur a été délivrée lors de la souscription du contrat n'a pas été suffisante sur ce point. J'ajouterais que cet état de fait est de plus en plus préoccupant, si l'on considère les politiques de fidélisation mises en place par les opérateurs et consistant à inciter leurs clients à souscrire des engagements de 18 ou 24 mois. Enfin, il conviendrait également que les opérateurs attirent davantage l'attention de leurs clients sur la possibilité qu'ils s'arrogent d'augmenter les tarifs en cours de contrat, tout du moins si le contrat le prévoit bien, et du droit des consommateurs à cette occasion de résilier leurs contrats et ce même pendant la durée minimum d'abonnement, si tel est le cas. ■



AVIS ET DÉCISIONS

Instruction des autorisations de réseaux ouverts au public

N° décision	Date	Titulaire	Date de publication au Journal officiel
01-52	17-01-2001	Tachyon Netherlands BV	06-04-2001
01-231	02-03-2001	Enron Broadband Services France	28-04-2001
01-286	14-03-2001	France Télécom Mobiles La Réunion SA (GSM DOM 4)	15-05-2001
01-288	14-03-2001	TyCom Networks (France)	13-04-2001
01-307	23-03-2001	E*Message France SA (renouvellement)	26-04-2001

Autorisations de réseaux indépendants

Seules sont mentionnées dans cette rubrique les autorisations de réseaux radioélectriques indépendants à ressources partagées (3RP) ou à relais commun (2RC), ainsi que certaines autorisations de réseaux indépendants filaires, hertziens ou par satellite importants

N° décision	Date	Titulaire de l'autorisation	Type de réseau	Date publication JO
01-121	02-02-2001	Université Pierre et Marie Curie Paris 6	FH + FIL	30-03-2001
01-123	31-01-2001	Conseil d'Etat	FH	24-03-2001
01-124	31-01-2001	TCRA Transports en commun de la région avignonnaise	FH	24-03-2001
01-125	31-01-2001	CH Henri Mondor Aurillac	FH	24-03-2001
01-126	31-01-2001	GEHIS	FH	24-03-2001
01-128	31-01-2001	Mettam Radiocommunication	RPX	24-03-2001
01-129	31-01-2001	Ouest communications mobiles OCM	RPX	24-03-2001
01-130	31-01-2001	Desmarez S.A. (Ile de France)	RPX	24-03-2001
01-150	07-02-2001	Communauté des communes de l'agglomération orléanaise	FIL	30-03-2001
01-151	07-02-2001	Centre hospitalier d'Orléans	FIL	30-03-2001
01-158	07-02-2001	Académie de Rennes	FH	28-03-2001
01-159	07-02-2001	Forissier et Fressynet	FH	28-03-2001
01-182	14-02-2001	Ville de Reims	FIL	31-03-2001
01-183	14-02-2001	Bourgeat	FIL	31-03-2001
01-184	14-02-2001	SIF France	FH	29-03-2001
01-214	21-02-2001	RATP	GU	18-04-2001
01-216	21-02-2001	Maine Radiocom	RPX	18-04-2001
01-217	21-02-2001	Desmarez S.A. (Picardie)	RPX	18-04-2001
01-221	21-02-2001	MACIF	FH	18-04-2001
01-222	21-02-2001	Coop Atlantique	FH	18-04-2001
01-239	28-02-2001	AXA Corporatesolutions	FIL	02-05-2001
01-240	28-02-2001	Mc Kinsey & Company	FIL	02-05-2001

Avis sur les décisions tarifaires de France Télécom

L'Autorité est amenée à donner un avis sur les décisions tarifaires de France Télécom, quand celles-ci concernent le service universel ou des services pour lesquels il n'existe pas de concurrents. Les principaux avis sont mentionnés ci-dessous.

N° Avis	Date	Thème	Date publication JO
01-331	04-04-2001	commercialisation de l'option "Portail Vocale Marques"	
01-373	11-04-2001	évolution de l'offre Réseau Intra-Cité	
01-374	11-04-2001	promotion concernant les contrats "Formule pro Locale"	
01-413	25-04-2001	Evolution de la tarification des forfaits Tropic France	
01-415	25-04-2001	Evolution du prix des communications entre la métropole et les DOM	
01-445	25-04-2001	Offre "Nouveaux Emménagés"	