

La lettre

d e l ' A u t o r i t é

LETTRÉ D'INFORMATION BIMESTRIELLE DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES

Review 2006, top départ



L'année 2006 qui commence sera celle du lancement de la « review » des cadres réglementaires européens prévalant pour les services postaux et les communications électroniques. Déjà dirons-nous ? En effet, notre pays est dans le secteur postal, tout juste en train de mettre en place les bases de la régulation du courrier, même si la concurrence n'est pas récente dans certains domaines. Dans

celui des communications électroniques, l'ARCEP est en train d'achever, comme la plupart de ses homologues européens, l'ensemble des analyses de marché constituant la mise en œuvre concrète du dernier paquet de directives européennes.

L'objectif, pour les services postaux est d'aboutir d'ici à fin 2007 à une révision des directives de 1997 et 2002, en confirmant l'échéance de libéralisation de 2009. Pour les communications électroniques, il est proposé d'amender courant 2007, le cadre européen actuellement en vigueur. Il s'agit bien d'évolutions et non de révolutions, devant concilier la prévisibilité juridique requise par les acteurs avec les ajustements rendus nécessaires par les progrès technologiques et les évolutions des marchés vers davantage de concurrence. Leur impact ne se fera néanmoins pas sentir avant 2008, voire 2009.

Ces rendez-vous sont l'occasion de faire le bilan d'un cadre qui a incontestablement dans notre pays permis de libérer les énergies concurrentielles en faisant, notamment dans le domaine du haut débit, croître le marché, en stimulant l'investissement et l'innovation à la fois de l'opérateur historique et des nouveaux entrants.

C'est également une opportunité de s'interroger sur les améliorations à apporter afin de mieux prendre en compte certaines situations, comme celles des marchés oligopolistiques, ou des opérateurs intégrés. En outre, la définition des marchés en « silos » peut paraître trop rigide pour traiter la convergence fixe / mobile ou l'accès des contenus aux réseaux, sujet qui défraie déjà la chronique outre-atlantique.

Enfin, ne perdons pas de vue que les objectifs finaux de la régulation doivent être de créer les conditions d'une concurrence durable ne reposant plus à terme sur la régulation sectorielle. Il importe donc d'aboutir à un cadre simplifié, se concentrant efficacement sur les derniers « goulots d'étranglement » qui font obstacle à l'instauration de marchés compétitifs régis par le seul droit de la concurrence.

Gabrielle Gauthey, Membre du Collège

La révision du cadre réglementaire : une évolution, pas la révolution

L'élaboration d'un cadre réglementaire et sa révision (« review ») est un exercice sinon habituel, du moins récurrent pour les Etats membres de l'Union européenne. **Prévue dans les directives de 2002, la révision du cadre qui intervient aujourd'hui n'est pas consécutive à un constat d'inadaptation de la réglementation au marché actuel. Bien au contraire : le bilan de ce cadre est à ce jour positif.**

A l'origine, l'ouverture du marché des communications électroniques a été réalisée grâce à trois instruments :

- la libéralisation mettant fin aux monopoles historiques, permise par des directives de la Commission basées sur l'article 86 du traité ;
- des mesures d'accompagnement figurant dans les directives d'harmonisation (directive cadre de 1990 qui instaura le principe de fourniture d'un réseau ouvert (*Open Network Provision*, ONP) pour un nombre limité de services ;
- l'élaboration de règles de concurrence (lignes directrices).

Le Livre Vert de la Commission de 1995 entraîna la libéralisation entière du secteur et adapta la directive ONP à un environnement plus concurrentiel. Ceci aboutit au paquet réglementaire de 1996-98 qui ouvrit les infrastructures et le service téléphonique à la concurrence.

Lors du réexamen du cadre de 1996, prévu déjà dans les directives elles mêmes, les évolutions des technologies, du marché et de la concurrence conduisirent la Commission à

revoir entièrement le cadre réglementaire afin de rapprocher les principes de la régulation sectorielle de ceux du droit de la concurrence. D'où l'élaboration du paquet réglementaire de 2002 (six directives et une décision) qui confirme notamment le principe de la régulation des ressources rares et met en place une régulation concurrentielle fondée principalement sur des analyses de marché (en rupture avec la logique ONP), qui intègre la convergence télécommunication/audiovisuel (notion de « communications électroniques ») et qui conserve, en l'adaptant, une régulation symétrique propre au secteur.

Un exercice prévu par les textes

La révision du cadre réglementaire qui intervient aujourd'hui n'est donc pas un événement exceptionnel dans ce secteur. Elle a été prévue dans les directives de 2002 (cf. page 4). Le contexte est par ailleurs très différent de celui de la révision de la directive postale (cf. page 8), secteur dans lequel la question de l'ouverture totale des services postaux à la concurrence se pose encore.

Lire la suite page 2.

Dans ce numéro

DOSSIER RÉEXAMEN DU CADRE RÉGLEMENTAIRE EUROPÉEN p. 1 à 9

- Le réexamen du cadre réglementaire européen
- La « review » pour les nuls
- La position française
- La position de la Commission
- Secteur postal

SECTEUR POSTAL p. 10 à 11

- Interviews émetteurs : P. Parisot (Veolia)
- Interviews régulateurs : M. Fiorentino (Italie), H. Varnas (Lituanie)

ANALYSE ÉCONOMIQUE p. 12

DROIT ET ÉCONOMIE DE LA CONCURRENCE p. 13

COLLECTIVITÉS p. 14

JURIDIQUE p. 15

CONSUMMATEURS :

vers la fluidité du marché mobile p. 16 à 17

ACTUALITÉ p. 18 à 20

AGENDA DU COLLÈGE p. 20

Suite de la page 1. En tout état de cause, elle n'est pas consécutive à un constat d'inadaptation de la réglementation au marché actuel. Au contraire, le bilan du cadre, bien qu'il n'ait été transposé en droit français d'un point de vue législatif qu'en juillet 2004 et d'un point de vue réglementaire en 2005, est à ce jour positif. La concurrence a développé le marché et stimulé l'investissement. La flexibilité et l'adaptabilité du cadre permettent également aux différents régulateurs nationaux d'adapter la régulation aux évolutions technologiques et économiques des marchés, tout en garantissant un cadre stable d'analyse.

Le champ de la révision

La révision du cadre réglementaire couvre les directives « cadre », « accès », « service universel », « autorisation » et « vie privée » ainsi que l'article 8 sur les réseaux câblés de la directive « concurrence » et la recommandation sur les marchés pertinents. Cette dernière relève uniquement de la Commission et, contrairement aux directives, n'est pas adoptée par le Parlement européen et le Conseil. La recommandation sur les marchés pertinents sera donc révisée plus rapidement et entrera en vigueur en 2007, sans qu'il soit besoin de transposition dans chaque Etat membre. En revanche, pour les directives, il faudra deux ou trois ans de plus pour qu'elles soient adoptées puis transposées en droit national.

La Commission a lancé un vaste processus de consultation des acteurs du secteur pour mener à bien cette révision du cadre. Les autorités de régulation ont répondu en présentant leur point de vue par le biais du groupe des régulateurs européens (GRE) et du groupe des régulateurs indépendants (GRI)⁽¹⁾. Cette démarche commune est une première dans le cadre d'une révision des textes réglementaires, car jusqu'à présent, seules des contributions indépendantes, reflétant surtout des préoccupations et réflexions nationales avaient été élaborées⁽²⁾. Par cette réponse commune, les autorités de régulation font part à la Commission de leur vision sur le processus de révision du cadre réglementaire et de leur expérience partagée en tant que régulateurs, répondant ainsi pleinement aux compétences dévolues au GRE. Une équipe projet a été mise en place à cette occasion et tous les régulateurs européens ont été mobilisés pour l'élaboration de la réponse commune⁽³⁾. L'ARCEP a participé activement à son élaboration, coordonnée par le régulateur irlandais ComReg.

LA POSITION DES REGULATEURS

Le GRE, dans sa réponse, a souligné certains points importants dans le cas d'une évolution des textes. Il insiste sur le caractère satisfaisant du cadre actuel et suggère des pistes d'amélioration si des amendements devaient y être apportés : les principaux commentaires concernent le processus d'analyse des marchés, la régulation de l'accès et l'importance renouvelée des problématiques de normalisation. Le GRE se montre par ailleurs ouvert mais prudent quant à l'évolution du mode de gestion des fréquences radioélectriques d'une part et à la modification de la recommandation sur les marchés pertinents d'autre part.

Une évolution, pas une révolution

La révision du cadre doit être une évolution et non pas une révolution par rapport à son état actuel. Le cadre réglementaire en vigueur a, en effet, permis des avancées indéniables notamment sur les marchés de la téléphonie fixe et du haut débit qui ont conduit à une baisse significative des prix. Par ailleurs, le cadre actuel favorise l'investissement - l'investissement global de l'Union européenne excède celui des Etats-Unis et celui de la région Pacifique réunis. Ce cadre apparaît donc particulièrement fondé et favorise un allègement, voire une suppression de la régulation des marchés, quand la concurrence effective est constatée par les régulateurs. Pour autant, les autorités de régulation soulignent certains points où des améliorations pourraient être apportées aux textes existants.

Les messages clés

La révision du cadre réglementaire doit s'inscrire dans la dynamique des objectifs de Lisbonne⁽⁴⁾. La prévisibilité et la clarté du futur cadre vis-à-vis des acteurs du marché sont essentiels. Enfin, il convient de s'engager vers une régulation plus ciblée qui permettra à terme de lever la régulation sectorielle des marchés lorsque la concurrence y est effective.

De même, la révision de la recommandation sur les marchés pertinents doit concentrer l'intervention sur les segments de marché les moins concurrentiels (notamment sur les marchés de gros).

Les analyses de marchés

Tout en maintenant la stabilité de l'environnement réglementaire, une amélioration du processus de coopération entre les ARN et la Commission issu de l'article 7 de la directive « cadre » conduirait à une meilleure harmonisation des pratiques dans un contexte d'évolution des marchés différente d'un pays à l'autre.

Certaines analyses de marché pourraient être d'une part exonérées de la procédure de notification en fonction d'une règle « *de minimis* » (petits opérateurs, comme en Finlande) et d'autre part soumises à un allègement de la procédure de notification dans les cas de « super dominance » (c'est-à-dire de monopole structurellement persistant comme dans le cas des terminaisons d'appels ou d'accès à la boucle locale pour le dégroupage).

La question de l'effectivité du processus en matière d'harmonisation et de sécurité juridique en cas de recours se pose également. La réponse souligne par ailleurs l'importance du maintien de l'article 7.6 de la directive « cadre » relatif aux circonstances exceptionnelles. Enfin, les régulateurs souhaiteraient un effort de synthèse et de communication de la Commission sur les thèmes traités dans les analyses de marché afin de renforcer une meilleure compréhension mutuelle.

Par ailleurs, les régulateurs ne sont pas favorables à un pouvoir de veto de la Commission sur les remèdes. Les ARN sont plus proches de leur marché, ce qui garantit une application proportionnée des remèdes, propres au contexte de chaque marché national.

Concurrence et régulation de l'accès

Ce sujet est un point clé de la révision du cadre. Des propositions sont formulées autour de trois axes.

1/ Promouvoir des investissements efficaces

Il est important d'encourager les investissements efficaces et l'innovation. Par ailleurs, l'importance que prennent les NGN ne doit pas être négligée.

Le GRE s'oppose à une trêve de régulation (*regulatory holiday*) qui viserait, selon certains opérateurs, à favoriser l'investissement. En effet, les effets d'une recréation de monopole, même temporaire, seraient négatifs pour le consommateur et l'ensemble de l'économie.

Le GRE reconnaît par ailleurs l'importance

⁽¹⁾ La réponse complète est disponible à l'adresse suivante :

http://europa.eu.int/information_society/policy/comm/doc/info_centre/public_consult/review/comments/irgereg_call_for_input_final.pdf

⁽²⁾ Les autorités françaises, au premier rang desquelles la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'Industrie, ont également produit une contribution (cf. page 6)

⁽³⁾ Membres du GRI : 25 régulateurs des Etats membres + Islande, Norvège, Liechtenstein, Suisse, Bulgarie, Croatie, Roumanie et Turquie.

Membres du GRE : Commission + 25 régulateurs des Etats membres, les autres régulateurs du GRI étant observateurs.

⁽⁴⁾ Viviane Reding, commissaire européen de la DG info, rappelle le rôle moteur des TIC dans la stratégie de Lisbonne dans un discours du 3 juin 2005. Ce discours est disponible à l'adresse suivante : <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/328&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>

de garantir une rémunération des investissements proportionnée aux risques encourus. Ceci peut être assuré en précisant la nature des accords d'accès et d'interconnexion, le fondement des obligations tarifaires, le taux de rémunération, et la mise en œuvre du concept d'échelle des investissements.

2/ Permettre aux régulateurs de régler les problèmes de concurrence liés à une structure de marché oligopolistique

Dans une structure de marché oligopolistique, qui tend à se développer au sein de l'Union européenne, le concept de puissance collective, appliqué à la régulation *ex ante* sur la base d'une interprétation très stricte de la jurisprudence du droit de la concurrence, est difficile à mettre en œuvre. Par conséquent, il est nécessaire que la Commission garantisse la possibilité pour les régulateurs d'intervenir sur ces marchés oligopolistiques qui connaîtraient des problèmes de concurrence à travers une extension de l'interprétation de la puissance collective et également par un renforcement de l'article 5 de la directive « accès ».

notion de non discrimination, afin de faciliter la mise en œuvre du principe d'égalité d'accès aux réseaux des opérateurs puissants.

Afin de s'adapter aux changements technologiques et aux évolutions de marchés (notamment dans la perspective de déploiement des NGN et de l'émergence d'offres de convergence à des rythmes différents dans chaque pays), les autorités de régulation ont besoin de flexibilité dans la définition des marchés et d'outils appropriés (par exemple de nouveaux remèdes tels que l'accès aux fourreaux). Elles souhaitent également que soient prises en compte les spécificités nationales dans le processus d'application des remèdes, tout en respectant les principes communs d'analyse.

Enfin le GRE estime nécessaire de soumettre le marché des liaisons louées au régime normal d'analyse des marchés et de ne pas fixer la définition du marché et les obligations applicables aux liaisons louées dans la directive « service universel » comme c'est le cas actuellement. Il conviendrait également de réviser la définition de l'ensemble minimal de liaisons louées qui, à ce stade, ne répond pas au principe de neutralité technologique.

européenne, joue dans cette transition un rôle clé. La liste des normes doit être dynamique pour suivre le développement des réseaux, services et équipements. Le GRE attire l'attention de la Commission sur la question des droits de propriété intellectuelle, indispensable à la protection des normes.

Approche commune pour la gestion du spectre

Le secteur des communications électroniques fait face à une demande croissante de spectre, due aux développements technologiques et à la convergence fixe/mobile. La mise en œuvre des politiques européennes au niveau national ne doit pas exclure l'utilisation de technologies ou de services à dimension pan-européennes. Le GRE encourage la définition d'une approche commune pour la gestion du spectre.

Des mécanismes pour le marché secondaire des fréquences doivent permettre d'assurer à la fois efficacité et flexibilité. Par ailleurs, une régulation technique demeure nécessaire pour éviter les interférences entre les réseaux radio et pour permettre une utilisation efficace de certaines bandes de fréquence.

La recommandation sur les marchés pertinents

La recommandation sur les marchés pertinents a montré sa bonne adéquation aux marchés. Les analyses menées par les ARN en vertu de cette liste ont très largement démontré l'existence d'opérateurs puissants et la nécessité d'une régulation *ex ante* sur la plupart d'entre eux. Cependant des améliorations peuvent être envisagées à plusieurs titres : certaines définitions de marchés ont posé problème (marché 18 par exemple) ; une réduction des marchés permettrait d'alléger le processus d'analyse de marché. Dans la perspective d'une modification de cette liste, le GRE souligne que tout retrait d'un marché de la liste soit basé sur l'application des trois critères.

La Commission pose trois questions dans son appel à commentaires :

- sur la nécessité d'une modification ou d'un retrait de marché de la liste des marchés pertinents,
- sur la nécessité de l'ajout d'un marché,
- sur les trois critères de dominance (présence de barrières élevées et non provisoires à l'entrée, l'évolution vers une situation de concurrence effective, incapacité du droit de la concurrence à remédier seul aux défaillances du marché).

Le GRE note que la définition actuelle des marchés fixes de détail a mené à de nombreuses décisions désignant des opérateurs puissants et que par conséquent, les régulateurs doivent conserver la possibilité de les réguler si nécessaire.

Lire la suite page 4.

La Commission européenne élabore un benchmark permettant de comparer les degrés d'indépendance des régulateurs nationaux : l'indice RIRE

D'après notre correspondant à Bruxelles, Caruso Celinni, et sous toute réserve, la Commission Européenne aurait enfin publié, le 1er avril 2006, son « Guide des bonnes pratiques de la régulation dans le secteur des communications électroniques ». Ce guide prévoit notamment un benchmark international permettant de comparer les degrés d'indépendance des différentes ARN. A cet effet, le degré d'indépendance serait évalué à l'aide de l'indice RIRE (*Regulatory Independence Recorded Estimate*).

La formule a le mérite de la simplicité : si N et N' désignent respectivement les nombres de lettres composant le patronyme du président de l'Autorité et celui du directeur de la réglementation chez l'opérateur historique, et si N'' est le nombre des lettres communes à ces deux patronymes, alors :

$$\text{RIRE} = 100 \left[\frac{1 - 2N''}{(N + N')} \right]$$

Par construction, l'indice RIRE prend des valeurs comprises entre zéro et cent : il est maximal (RIRE = 100) lorsque les noms des deux personnalités n'ont aucune lettre en

commun (N'' = 0) et il est minimal (RIRE = 0), lorsqu'il s'agit de deux homonymes, de deux frères, voire pire encore d'un seul et même individu (N = N' = N'').

D'ores et déjà, les réactions sont vives. Au Royaume de Moulinsart, où le score est très médiocre (RIRE = 16,67), le président de l'Autorité, M. Dupont, aurait déclaré « *C'est trop injuste !* », en plein accord sur ce point avec le responsable de la réglementation chez Moulinsart Télécom, M. Dupond, qui aurait affirmé quant à lui « *je dirais même plus, c'est trop injuste !* »

En République Française, où le résultat est encore plus préoccupant (RIRE = 11,11), Lord Outfields, pour l'Autorité, et Sir Potsfield, pour l'opérateur, unissent leurs voix pour protester contre le caractère « *inique, contestable, voire arbitraire* » de l'indice envisagé par la Commission. Devant un tel tollé, les meilleurs experts européens travailleraient d'arrache pied à la mise au point d'un indice alternatif, fondé sur la valeur de Shapley et respectant la règle de l'anonymat.

Normes et interopérabilité

La standardisation revêt un rôle crucial et il est donc nécessaire de maintenir les articles 17 et 18 de la directive « cadre ». En effet, l'évolution vers les réseaux de nouvelle génération s'accompagne d'une mutation sans précédent des cœurs de réseaux des opérateurs historiques. Cette évolution touchera également à terme les cœurs des réseaux mobiles. La normalisation, notamment

3/ Clarifier le pouvoir des ARN en termes de remèdes

Le cadre actuel n'est pas clair en ce qui concerne la possibilité pour un régulateur d'imposer des obligations, comme celle de séparation comptable, dont la nécessité et la justification dépassent le cadre d'un seul marché, le problème de concurrence soulevé concernant plusieurs marchés (couplage, convergence, opérateur intégré, ciseau tarifaire...).

En outre, il semble nécessaire de préciser la

La « review » pour

Suite de la page 3. Toutefois, lorsque la concurrence sur ces marchés est effective, la régulation de ces marchés peut diminuer. Enfin les marchés de détail fixes pourraient être fusionnés.

Par ailleurs, le GRE souligne les enjeux d'une transition entre la recommandation existante et la nouvelle version à venir. Il souhaiterait d'une part que ne soit pas rendu obligatoire le fait de relancer une analyse sur ceux des marchés inscrits dans cette nouvelle liste qui auraient déjà été déclarées concurrentiels. D'autre part, en cas de retrait de marchés dans la nouvelle recommandation, il convient également d'assurer une certaine sécurité juridique aux ARN qui n'auraient pas terminé leur analyse de marché en vertu de la première recommandation ou qui feraient face à des recours sur les analyses finalisées.

Le GRE souligne l'importance des 3 critères qui procurent de la flexibilité aux régulateurs pour s'adapter aux circonstances nationales. Toutefois, il souhaiterait que des lignes directrices sur l'application pratique des trois critères soient élaborées conjointement par la Commission européenne et les ARN sous l'égide du GRE, afin de garantir davantage de cohérence et d'harmonisation quant à leur interprétation.

Le GRE précise par ailleurs que le concept de marché émergent n'a pas montré son utilité que ce soit au stade de la définition de marché pertinent ou du choix des obligations. Il n'apparaît donc pas nécessaire d'insister davantage sur ce concept.

La position du GRE, entièrement soutenue par l'ARCEP, permet d'indiquer à la Commission les orientations souhaitables, du point de vue des ARN, pour la révision du cadre réglementaire qui sera en vigueur à l'horizon 2010. Cette contribution s'inscrit dans une étape préliminaire du processus réglementaire, au cours de laquelle la Commission examinera également l'ensemble des contributions reçues, au premier rang desquelles les positions prises par les acteurs du marché et les autorités nationales.

Prochaine étape du processus attendue : la Commission fera connaître sa propre analyse et fera des propositions de modifications des textes avant mi-2006 ; ces premières propositions, elles-mêmes soumises à une nouvelle consultation publique, devraient aboutir en fin d'année à l'adoption d'une nouvelle recommandation et à des propositions fermes de textes pour une discussion au Parlement et au Conseil. ■

La Commission européenne a lancé cette année la « review 2006 » ou réexamen adopté en 2002 relatif aux communications électroniques.

La « review » : de quoi ?

Il s'agit d'évaluer l'impact et l'efficacité des sept principaux textes encadrant le secteur des télécommunications (cf. tableau « périmètre de la review 2006 »), en termes notamment de développement de la concurrence au bénéfice du consommateur, d'innovation, de croissance, quatre ans après leur adoption au niveau européen et deux ans et demi après leur

entrée en application théorique dans chacun des Etats membres de l'Union européenne, dont la date était fixée au 25 juillet 2003 pour la plupart.

Toutefois, la transposition des directives ayant pris du retard, le cadre réglementaire est effectivement appliqué depuis moins de deux ans dans de nombreux Etats membres. La réalisation d'un bilan par la Commission

Les textes adoptés en 2002 peuvent être répartis en fonction de leur auteur :

Parlement européen et Conseil

7 mars 2002 : adoption de

- la directive 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre ») ;
- la directive 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive « accès ») ;
- la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel ») ;
- la directive 2002/20/CE relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive « autorisation ») ;
- la décision n°676/2002/CE relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne.

12 juillet 2002 : adoption de la directive 2002/58/CE relative au traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive « vie privée »).

Commission européenne

- les lignes directrices 2002/C 165/03 du 11 juillet 2002 sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques ;
- la directive 2002/77/CE du 16 septembre 2002 relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques (directive « concurrence ») ;
- la recommandation C(2003)497 du 11 février 2003 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive « cadre » (recommandation marchés pertinents).

Périmètre de la « review 2006 » annoncée par la Commission *

Parlement européen et Conseil

Les directives

- « cadre »
- « accès »
- « service universel »
- « autorisation »
- « vie privée et communications électroniques »

Commission européenne

- article 8 sur les réseaux câblés de la directive « concurrence »
- la recommandation marchés pertinents

*Dans son « call for input on the forthcoming review of the EU regulatory framework for electronic communications and services including review of the recommendation on relevant markets » du 25 novembre 2005, la Commission a précisé quels sont les textes soumis à un réexamen pour l'année 2006

les nuls

amen du cadre réglementaire

apparaît dans ces conditions peu aisée.

Par ailleurs, la Commission a également lancé une réflexion plus large⁽¹⁾ sur la gestion des ressources en spectre qui sera traitée en partie à travers ce réexamen (directives « cadre » et « autorisation »).

La « review » : pourquoi ?

Si la Commission européenne a lancé ce processus, c'est parce qu'en vertu des textes elle y est tenue :

- les directives de 2002 comportent toutes un article de réexamen, selon lequel la Commission doit examiner périodiquement le fonctionnement de la directive concernée et faire un rapport au Parlement européen et au Conseil, le premier rapport intervenant au plus tard trois ans après la date d'application, soit le 25 juillet 2006 (31 octobre 2006 pour la directive « vie privée ») ;
- la recommandation marchés pertinents et l'article 8 de la directive « concurrence » imposaient à la Commission d'examiner la nécessité d'une éventuelle mise à ce jour respectivement le 30 juin 2004 et 31 décembre 2004⁽²⁾.

Les textes imposent donc que l'année 2006 soit celle de la « review », la Commission devant être mesure de faire un bilan au Parlement européen et au Conseil dans le courant du 1er semestre 2006.

La « review » : quand et comment ?

La Commission a lancé un premier appel à commentaires du 25 novembre 2005 au 31 janvier 2006, qui invitait toute personne intéressée à se prononcer sur l'ensemble des textes précités. Elle a également tenu un atelier public le 24 janvier 2006 afin d'entendre les réactions de la société civile. La prochaine étape sera la consultation publique sur des propositions de modifications de la Commission, annoncée pour juin-juillet 2006.

Ensuite se pose la question de la procédure institutionnelle à suivre pour la modification des textes précités. En raison de leur nature juridique différente, il convient de distinguer les directives du Parlement et du Conseil des textes adoptés par la Commission européenne.

En ce qui concerne la directive « concurrence » et la recommandation marchés pertinents, la Commission est seule compétente pour les modifier. La nouvelle recommandation devrait ainsi être publiée en décembre 2006,

L'Autorité et la « review »

Face au réexamen du cadre réglementaire qui touche directement son activité, l'Autorité s'est organisée pour être en mesure de participer activement au processus.

Elle dispose ainsi d'une structure interne « review » (cf page 18), pilotée par un membre du Collège, qui associe les différents services de l'Autorité afin d'approfondir les enjeux de cette révision, d'effectuer un premier bilan du cadre actuel et de proposer les modifications nécessaires, eu égard à son expérience et son appréciation des nouveaux défis de régulation.

L'organisation institutionnelle dans laquelle s'inscrit l'ARCEP lui permet de contribuer à ce réexamen à différents niveaux : en son nom propre mais également aux niveaux national et européen.

Au niveau national, les autorités françaises ont contribué à la consultation publique de la Commission européenne. La DGE, direction générale des entreprises, du MINEFI (cf page 6), a ainsi rencontré les acteurs du secteur et les différents ministères et autorités concernés avant de proposer un projet de contribution. L'Autorité, mais également l'ANFR ou la DDM notamment, ont fait part de leur réflexion sur les enjeux de la « review ». Le texte une fois harmonisé par le SGAE (Secrétariat général des affaires européennes) est transmis à la représentation permanente à Bruxelles en

relation avec la Commission européenne.

Par ailleurs, les autorités réglementaires nationales ont également adressé une contribution commune à la Commission européenne.

L'Autorité et ses homologues européens sont en effet réunis au sein du GRI, groupe des régulateurs indépendants, et du GRE, groupe des régulateurs européens, qui constituent des lieux de discussions et d'échanges d'expériences, ainsi que, pour le second, de conseil auprès de la Commission européenne.

Le GRI a en son sein différents groupes de travail dont un créé l'an dernier relatif à la « review 2006 » auquel participe activement l'Autorité. Ce groupe a été chargé de rédiger la réponse commune à la consultation de la Commission, document qui expose les messages clefs pour la révision du cadre. Le GRE a également organisé à Paris le 9 février dernier un séminaire avec la Commission afin de débattre des enjeux actuels en termes de régulation et ainsi d'enrichir la contribution des régulateurs. Les débats ont principalement porté sur la convergence, les nouvelles technologies, les procédures d'appel, l'incitation à l'investissement, la question de l'accès au contenu et la protection des consommateurs. Ces deux contributions constituent donc la toute première étape d'un long processus, au cours duquel l'Autorité restera très vigilante et active.

avec une entrée en vigueur immédiate.

Pour les directives du Parlement et du Conseil, l'issue du processus ne devrait pas intervenir avant 2010-2012. En effet, ces textes sont soumis à la procédure de codécision qui emprunte les étapes suivantes :

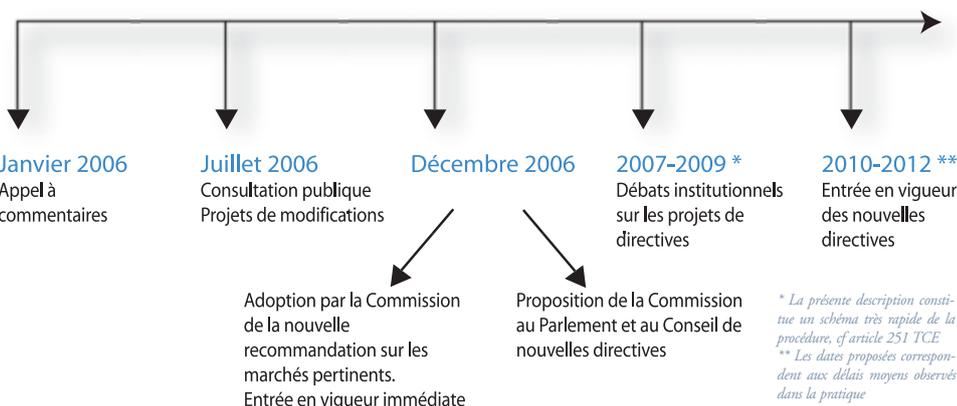
1. Propositions de directives transmises par la Commission au Parlement européen et au Conseil
2. Débats entre le Parlement européen et le Conseil, avec participation de la

Commission, pour trouver un accord sur le texte et adoption de nouvelles directives

3. Délai de transposition des directives imparti aux Etats membres et entrée en application.

⁽¹⁾ cf. communication de la Commission au Parlement et au Conseil du 14 septembre 2005 « Une approche fondée sur le marché en matière de gestion du spectre radioélectrique dans l'Union européenne »

⁽²⁾ Le réexamen de ces deux derniers textes a été reporté, la transposition étant encore trop incomplète au sein de l'Union européenne aux dates prévues.



* La présente description constitue un schéma très rapide de la procédure, cf article 251 TCE
 ** Les dates proposées correspondent aux délais moyens observés dans la pratique

La position française

Le cadre actuel a incontestablement rempli le rôle qui lui était imparti et demeure toujours valide pour l'essentiel. Les réflexions qui s'engagent doivent pourtant intégrer les conditions d'un retour progressif à un régime de concurrence de droit commun.



« La transition vers un régime concurrentiel de droit commun doit être progressivement envisagée, le régime sectoriel spécifique n'ayant pas vocation à durer indéfiniment. »



Emmanuel Gabla, Chef du service des technologies et de la société de l'information (Direction générale des Entreprises du Ministère de l'Economie et des Finances)

La consultation publique initiée par la Commission en novembre 2005 constitue la toute première phase des réflexions communautaires, des propositions législatives devant être soumises aux Etats membres d'ici la fin de l'année 2006. Elle intervient alors que la transposition du cadre actuel et sa mise en œuvre sont récentes, en France mais aussi dans l'ensemble de l'UE, ce qui conduit les Pouvoirs Publics à une certaine prudence dans leur appréciation des forces et faiblesses dudit cadre et les incite *a priori*, par souci de stabilité juridique, à n'introduire que les modifications indispensables.

Les autorités françaises ont engagé un vaste processus de consultation qui met en évidence la complexité du sujet, le caractère contradictoire des attentes des différentes parties prenantes et les bouleversements substantiels récents ou à venir pour le secteur.

Le cadre actuel a incontestablement rempli le rôle qui lui était imparti, à savoir poursuivre l'ouverture des marchés à la concurrence pour parvenir à une situation de concurrence effective succédant aux monopoles nationaux ; les principes, objectifs, concepts et architecture institutionnelle établis par l'actuel cadre nous paraissent globalement toujours valides. Ces principes et objectifs ont par exemple permis l'accès d'opérateurs alternatifs aux infrastructures essentielles puis favorisé une progression de

leurs investissements, sans toutefois aller jusqu'à la duplication des infrastructures les plus lourdes.

Néanmoins et sans pouvoir préjuger à ce stade de la nécessité de modifier le cadre juridique européen, nous identifions un certain nombre de thèmes sur lesquels nous souhaiterions porter la réflexion communautaire.

• **Les mécanismes d'analyse du niveau de concurrence :** Etablis pour évaluer le niveau de concurrence effective sur les différents segments de marché et imposer en cas de besoin des remèdes aux opérateurs en position de dominance, ils ont produit des analyses de qualité mais aussi engendré une procédure complexe et lourde pour les régulateurs et les opérateurs, ainsi que des délais importants. Une certaine simplification des procédures et du processus de notification aux ARN (autorités de régulation nationale) et à la Commission devrait être recherchée, en association étroite avec les régulateurs.

En outre, la concurrence progressant, la segmentation des marchés devrait être réexaminée avec le souci de concentrer l'action des ARN sur les principaux problèmes d'accès.

• **La protection des consommateurs :** En dépit d'une baisse globale des prix et du rythme soutenu des innovations produites par le secteur, nous observons une certaine insatisfaction des consommateurs, motivée par des causes diverses qui vont de la hausse des abonnements (pour les plus faibles d'entre eux) à la complexité des contrats et, dans certains cas, à une certaine dégradation de la qualité du service rendu. A cela s'ajoute pour les Pouvoirs Publics des inquiétudes sur la sécurité, voire la robustesse des réseaux.

• **La promotion des réseaux de nouvelle génération :** Le développement des réseaux de fibre optique de très haut débit constitue un fort enjeu de compétitivité pour les territoires. Le cadre juridique communautaire devra favoriser l'investissement dans ces réseaux tout en veillant à préserver un

paysage concurrentiel.

• **La politique d'allocation du spectre :** Le caractère stratégique de cette ressource justifie davantage de souplesse dans les conditions d'allocation. L'introduction prudente de mécanismes du marché peut contribuer à améliorer l'efficacité de la gestion des fréquences, sous réserve qu'elle n'interdise pas la prise en compte d'objectifs d'intérêt général, dans les conditions d'utilisation des fréquences pour certains services, et ne nuise pas à l'harmonisation de certaines fréquences au niveau de l'Union européenne, par exemple pour promouvoir des technologies normalisées. Le principe de neutralité technologique, au cœur du cadre juridique actuel, doit continuer à être interprété de manière à ménager cette possibilité de promotion des technologies européennes.

• **Le périmètre du service universel :** Le service universel consiste aujourd'hui en la fourniture d'un accès au réseau téléphonique fixe. Le développement des usages en mobilité et nomadisme, la progression des plate-formes de voix sur protocole Internet imposant une connexion à haut débit et, de manière plus générale, l'importance croissante du haut débit dans les usages justifient *a priori* de relancer la réflexion commune sur le périmètre du service universel.

Aujourd'hui, les autorités françaises constatent que, si la pression concurrentielle est réelle sur les marchés, l'état et les perspectives de développement des réseaux alternatifs n'autorisent pas encore l'abandon du régime sectoriel spécifique en matière de concurrence. Ce constat et les qualités reconnues à l'actuel cadre militent pour préserver l'essentiel du cadre juridique actuel. Pourtant, pour garantir une certaine longévité au futur cadre, nous considérons qu'il est nécessaire de ne pas sous-estimer les bouleversements en profondeur de l'économie du secteur engendrés par la concurrence de nouvelles plate-formes (voix sur IP principalement) et d'envisager progressivement la transition vers un régime concurrentiel de droit commun, le régime sectoriel spécifique en matière de concurrence n'ayant pas vocation à durer indéfiniment, pas plus que l'économie administrée qui l'accompagne. ■

Point de vue

La position de la Commission européenne

Les directives de juillet 2002 prévoient qu'un bilan du paquet réglementaire soit réalisé à l'été 2006. Savez-vous déjà quelle ampleur prendront les modifications éventuelles que la Commission proposera et quelles seront ses priorités ?

La procédure de réexamen du paquet réglementaire vient à peine d'être engagée. Un premier appel à commentaires s'est achevé le 31 janvier 2006 et a donné lieu à un atelier de travail qui réunissait, le 24 janvier, à Bruxelles l'ensemble des parties prenantes (autorités nationales, opérateurs, associations de consommateurs). Ces premiers échanges, fructueux, ont majoritairement souligné la solidité et la pertinence du cadre en vigueur tout en relevant la nécessité de certaines adaptations. C'est dans cet esprit que la Commission envisage de modifier le texte communautaire : une évolution mais pas une révolution, ainsi qu'exprimé par Mme Reding lors de la réunion à Paris du groupe européen des autorités réglementaires, les 8 et 9 février 2006.

Courant juin 2006, il est donc prévu de soumettre à consultation un projet d'aménagement du dispositif communautaire. A ce stade, les principaux thèmes suivants sont envisagés :

- 1/ renforcer le marché intérieur ;
- 2/ assurer une meilleure utilisation du spectre des fréquences ;
- 3/ simplifier les règles et les procédures, notamment la procédure de consultation communautaire relative à la définition et l'analyse des marchés ;
- 4/ améliorer la sécurité et l'intégrité des réseaux ;
- 5/ garantir aux consommateurs de meilleurs bénéfices de l'ouverture à la concurrence.

Ces différents thèmes restent naturellement sujets à discussions et réflexions.

Suite aux communications de l'automne, quelle est la nouvelle approche envisagée par la Commission en matière de gestion du spectre ?

Les idées développées dans ces Communications feront l'objet de propositions appropriées dans le cadre de la révision du cadre réglementaire.

La Commission est convaincue que les efforts pour assurer à l'industrie un accès aisé



Fabio Colasanti,
Directeur
Général pour
la Société de
l'Information
(Commission
européenne)

“
Les premiers échanges avec les régulateurs ont majoritairement souligné la solidité et la pertinence du cadre en vigueur tout en relevant la nécessité de certaines adaptations. C'est dans cet esprit que la Commission a souhaité modifier le cadre réglementaire.

aux ressources en fréquences n'ont de sens que s'ils sont coordonnés au niveau européen, même si, bien sûr, la gestion des fréquences est une prérogative nationale. Dans certains cas précis, l'harmonisation des conditions d'utilisation des fréquences présente une valeur ajoutée évidente. En créant un cadre juridique stable et clair, elle permet la réalisation du marché intérieur et des économies d'échelle pour l'industrie.

La réforme de la gestion des fréquences au vu de l'évolution rapide des technologies sans fil devra aboutir à l'utilisation conjointe et équilibrée de différentes approches, dont celle fondée sur le marché pour l'attribution des droits d'utilisation des fréquences.

Cela suppose également une plus grande flexibilité dans l'utilisation du spectre pour faciliter l'introduction de nouvelles technologies et de nouveaux services. C'est le sens du concept de politique pour l'accès sans fil aux services de communications électroniques (« WAPECS » en anglais) développé par le groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique (RSPG). Dans le contexte actuel où les mêmes services peuvent être fournis aux usagers par différentes technologies opérant dans des bandes de fréquence diverses, la réglementation doit être la plus neutre possible vis à vis de la technologie employée et doit prévoir plus de flexibilité en ce qui concerne les services prestés sur les différentes bandes de fréquences.

Au moment où la convergence des services devient une réalité (fixe/mobile ; voix/données/audio-visuel), la segmentation du secteur des communications électroniques en 18 marchés a priori soumis à une régulation ex ante vous paraît-elle encore pertinente ?

Dans sa « Communication sur les analyses de marché en application du cadre réglementaire communautaire », la Commission a souligné combien la Recommandation sur les 18 marchés avait contribué à établir un niveau suffisamment cohérent et pertinent d'intervention réglementaire dans l'Union européenne. Parallèlement à cela, les marchés continuent d'évoluer et c'est pourquoi il est envisagé que la Recommandation actuelle soit amendée, une nouvelle mouture devant être soumise à consultation courant juin 2006, en même temps que la proposition d'évolution du cadre réglementaire.

Le but de l'exercice est de tenir compte des analyses des régulateurs et des évolutions probables des marchés, notamment de la convergence en cours de certains services. A ce stade, il n'est pas exclu que la liste des marchés soit réduite, s'agissant notamment des marchés de détail.

Pensez-vous qu'il soit nécessaire d'instaurer ou de clarifier les conditions d'accès au contenu ?

D'aucuns s'interrogent en effet sur les risques de distorsion de concurrence liés à l'acquisition par certains opérateurs de droits exclusifs sur des contenus à forte audience – tels les matchs de football, par exemple.

De tels opérateurs, en particulier dans le domaine du haut débit, pourraient-ils alors peser sur les choix des consommateurs et assécher l'offre concurrentielle ? Cela ne peut pas être exclu.

Pour autant, il ne me semble pas nécessaire que la réglementation sectorielle soit modulée dans la mesure où le droit de la concurrence me paraît mieux adapté pour répondre aux problèmes éventuels. Je note d'ailleurs que ces questions ont déjà fait l'objet d'un contentieux nourri en France et que le Conseil de la concurrence a apporté des réponses équilibrées. Dans ce contexte, la coopération entre le régulateur sectoriel et l'autorité de concurrence s'est avérée très utile et c'est la voie qui me paraît devoir être privilégiée. ■

La révision du cadre

Le cadre communautaire du secteur postal va, lui aussi, être prochainement révisé, avec l'objectif d'une ouverture. Quels sont les enjeux ? Dans quel contexte économique cette révision va-t-elle se dérouler ? Aux Etats-Unis,

2006, l'année charnière

Aujourd'hui, 92% des lettres et plus des deux tiers de la publicité adressée restent sous monopole. Mais cette situation pourrait changer si la Commission décide de la libéralisation complète des marchés postaux au 1^{er} janvier 2009. Réponse à la fin de cette année.

Aujourd'hui, la part des volumes de courrier en concurrence est encore faible. Or, l'une des issues possibles du débat européen qui s'engage cette année est la libéralisation complète des marchés postaux pour le 1^{er} janvier 2009. C'est donc un changement majeur qui est en cause. En effet, l'ensemble du dispositif européen des services postaux va être réévalué, qu'il s'agisse de l'étendue des obligations de service universel ou des procédures de régulation nécessaires pour réaliser le marché unique des services postaux.

Le calendrier entre dans la phase active

A la fin de cette année, la Commission européenne fera connaître sa proposition de directive pour l'échéance 2009. D'ici là, elle rendra un rapport faisant le bilan de la politique actuelle, en utilisant plusieurs sources : la consultation publique qu'elle a ouverte de novembre 2005 à janvier de cette année⁽¹⁾, et deux dernières études sur la situation de chaque pays, aujourd'hui en cours de réalisation. La négociation au Conseil européen des ministres devrait se tenir sous les prochaines présidences finlandaise et allemande. Le Parlement européen quant à lui, vient de publier un rapport⁽²⁾ dans lequel il demande à la Commission d'examiner toutes les options possibles.

Le paysage européen est très diversifié

Certains Etats ont déjà libéralisé leur marché (la Suède et, depuis le 1^{er} janvier, le Royaume-Uni) ou décidé de le faire (l'Allemagne et les Pays-Bas). D'autres s'en tiennent aux règles de la directive actuelle (la Belgique, la France, l'Italie) ou à des régimes ad hoc (l'Espagne, qui n'a de monopole que sur les envois interurbains ou internationaux). Deux opérateurs se sont exprimés publiquement en faveur de la libéralisation (Deutsche Post et TNT), et demandent une transformation profonde des règles actuelles : un service universel réduit et l'application du droit commun de la concurrence. D'autres

attendent d'en savoir plus sur l'équilibre des propositions de la Commission pour réagir.

Les sphères d'influence

En amont de la négociation intergouvernementale, la Commission européenne recueille périodiquement les avis des Etats, qui sont membres du comité de la directive postale, auquel l'ARCEP est associée. De son côté, la Commission participe comme observateur aux travaux des ministères et régulateurs européens réunis au sein du comité européen des régulateurs postaux (le CERP).

Le CERP travaille actuellement sur le régime du courrier international, les systèmes comptables en vigueur dans les différents pays, les mécanismes de financement du service universel existants dans leur législation, et les statistiques postales (l'ARCEP animant ce groupe de travail).

⁽¹⁾ http://europa.eu.int/comm/internal_market/post/doc/consultation/intro_fr.pdf

⁽²⁾ <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=//EP//NONSGML+REPORT+A6-20050390+0+DOC+PDF+V0//FR&L=FR&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y>

La review et le service universel postal

Le débat qui s'ouvre sur la libéralisation du marché intérieur pose de facto la question

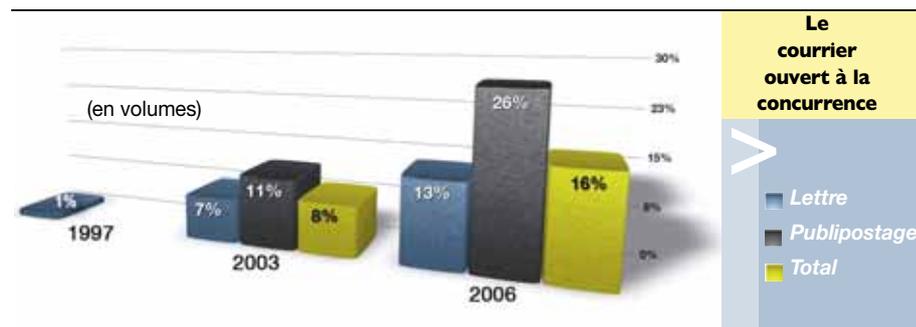
« Confirmer la pleine réalisation du marché intérieur des services en 2009, ou tout autre étape nécessaire » : tel est l'objet de la proposition que la Commission européenne doit formuler à la fin de cette année, selon les termes de la directive actuelle, révisée en 2002. En réalité, le débat sur le marché intérieur, c'est-à-dire la libéralisation, n'a de sens que relativement à la question du service universel. Quelles sont les quatre questions de la *review* postale ?

Le champ du service universel

La directive actuelle est très « normative » : elle garantit explicitement une levée et une distribution quotidienne sur tout le territoire de l'Union, pour l'acheminement d'un certain nombre d'envois qui vont de la lettre au colis de 20kg.

Les grands opérateurs du Nord de l'Europe et, sans doute, quelques Etats-membres, préconisent

une approche plus souple : selon eux, si les grands émetteurs qui sont à l'origine de près de la moitié du courrier veulent des services de levée et de distribution quotidienne, l'opérateur postal n'aura d'autre choix que de les assurer. L'intervention publique devrait être plutôt supplétive que normative : les Etats devraient se doter des moyens d'intervenir si des besoins sociaux n'apparaissent pas satisfaits, mais ils ne devraient pas chercher à les définir eux-mêmes, au risque de rigidifier l'offre et d'empêcher les évolutions. Selon cette conception, les opérateurs eux-mêmes seraient mieux à même de capter les désirs du public et de définir les meilleurs moyens d'y satisfaire. Cela, d'autant plus que la demande postale est d'ores et déjà impactée par le développement de nouvelles façons de communiquer : apparition de trafics de colis liés au commerce électronique, baisse relative du courrier urgent...



réglementaire postal

ouverture totale à la concurrence au 1^{er} janvier 2009. Quel en est le calendrier ?
la récente réforme postale tient plus du rééquilibrage que de la refonte...

Le modèle américain est-il transposable en Europe ?

Longtemps méconnu ou mésestimé, le modèle postal américain est désormais mieux compris. USPS⁽¹⁾ s'est redressée, la réforme postale annoncée est en passe de se concrétiser. On voit parfois dans l'exemple américain une alternative à la libéralisation programmée du secteur postal européen. Mais la transposition a-t-elle un sens ?

Le cadre général du modèle

Le *Postal Reorganization Act* (PRA) de 1970 a mis en place un cadre législatif stable, avec la création de l'USPS, organisme public autonome, et d'un régulateur, la Postal Rate Commission (PRC) cantonné pour l'essentiel à un rôle de « gendarme des prix »⁽²⁾. Ce cadre est à la fois le produit d'une évolution engagée au 19^{ème} siècle (le monopole de

la distribution, la définition du service universel), et une réponse aux problèmes spécifiques d'une poste minée dans les années 60 par le clientélisme, les conflits sociaux et les déficits chroniques.

Le monopole de la distribution des lettres, instauré dès 1845, visait initialement à protéger la poste des coursiers privés, et de financer un service universel de la lettre à un prix abordable. En contrepartie, les phases du traitement du courrier en amont de la remise à la poste, ont toujours été libéralisées.

La loi définissait des équilibres subtils : au plan social, un personnel fonctionnaire bénéficiant de conventions collectives avantageuses, mais privé du droit de grève, USPS étant par ailleurs autorisée à employer du personnel temporaire. Au plan financier, une poste dotée d'une grande autonomie de

gestion, mais tenue au strict équilibre financier. A l'époque toutefois, le besoin d'un régulateur indépendant fort n'était pas ressenti. Le service postal se voyait même doté de sa propre « police » chargée notamment de faire respecter le monopole.

Ce cadre a permis à la poste de progresser rapidement. Le volume de courrier est passé en trente ans de 1300 à 2000 objets par ménage et par an. Introduit en 1976, le *worksharing*⁽³⁾ s'est développé, sous l'impulsion initiale de la PRC. Il concerne les 2/3 des flux de courrier et génère pour USPS une économie de 15 milliards de \$ par an (coûts évitables). Parallèlement, la poste s'est modernisée. Dans le cadre de son « Plan de transformation », elle a depuis quatre ans supprimé 15% de ses effectifs et réalisé des économies cumulées de 13 milliards \$.



Jean-Philippe Ducasse,
Director, Global Postal Strategy,
Pitney Bowes Inc.

on du service universel postal.

Le financement du service universel

La viabilité d'un service universel ambitieux en milieu complètement libéralisé est un sujet en débat : le régulateur du Royaume-Uni (PostComm) estime que les avantages tirés de la prestation du service universel l'emportent sur les surcoûts. L'Allemagne a inscrit dans sa loi un système de mise aux enchères de l'offre de service universel en cas de défaut de la Poste allemande ; l'intervention financière de l'Etat n'est envisagée qu'après réattribution du service universel. Les Pays-Bas envisagent également un système d'appels d'offre si l'opérateur de service universel souhaite se dégager, assorti de la possibilité pour le Gouvernement de réquisitionner un opérateur puissant. Dans d'autres pays, des mécanismes de fonds de compensation au profit de l'opérateur de service universel ont été prévus.

La Commission européenne mène actuellement une étude économique sur l'impact de la libéralisation sur le service universel dans chaque pays.

La question de l'accès

Il s'agit de déterminer si le réseau de l'opérateur de service universel, dont l'existence est rendue viable par la garantie de ce service, doit ou non être mis de façon obligatoire à la disposition de ses concurrents, en tant qu'infrastructure

essentielle. Selon certains, le poids important de ce réseau dans les activités postales justifie une telle obligation dans l'optique d'assurer une concurrence équitable. Mais les opérateurs font valoir que l'établissement d'un réseau postal ne fait appel à aucun privilège légal comme les droits de passage, ni allocation de ressources rares comme des fréquences, ce qui rend le marché contestable pour un concurrent décidé à investir. Cette question reste disputée, tout comme le point de savoir si des dispositions spécifiques sont nécessaires ou si le droit commun de la concurrence peut suffire à la régler.

Le rôle des autorités de régulation nationales

Dans le passé, l'indépendance des autorités chargées des questions postales a été contestée en France (affaire SNELPD), en Belgique et en Italie, ce qui a conduit la Commission européenne à demander aux Etats concernés d'adapter leur organisation.

Dans le même esprit, les pouvoirs réels des autorités en place et l'effectivité de leur activité ont été mis en cause dans des rapports à la Commission. C'est pourquoi les critères de l'indépendance des autorités postales et l'étendue de leur compétence pourraient faire partie du débat à venir. ■

Le besoin d'un rééquilibrage

Fondée sur les recommandations faites en 2003 par la Commission présidentielle sur l'avenir d'USPS, la réforme postale finalement votée en 2006 tient plus du rééquilibrage que de la refonte. Les fondements du système (le monopole, le service universel, le statut du personnel, celui d'USPS) ne sont pas remis en cause. Il s'agit d'assurer l'avenir d'USPS en lui donnant plus de souplesse pour l'adaptation de ses produits et ses tarifs – par exemple la possibilité d'ajuster les tarifs du secteur réservé en fonction du taux d'inflation. En contrepartie, la PRC, promue « *Postal Regulatory Commission* », voit ses pouvoirs renforcés. Elle dispose de pouvoirs d'investigation étendue (*subpoena*), d'un droit de regard sur la gestion financière de la poste et de ses objectifs de qualité. Elle devrait aussi faire des propositions sur l'évolution du service universel.

A l'instar des deux premières directives postales européennes, la nouvelle loi met l'accent sur la nécessité d'une plus grande transparence comptable (séparation des comptes des produits du secteur concurrentiel) et financière (USPS devra publier des rapports financiers calqués sur ceux des entreprises privées). Elle interdit les subventions croisées du secteur sous monopole vers le secteur concurrentiel. Elle vise à simplifier des procédures d'approbation des tarifs (*rate case*) par la PRC, jugées trop longues (plus d'un an).

Suite page 10

Les acteurs du secteur postal en France

La Lettre de l'Autorité poursuit son tour d'horizon des acteurs du secteur postal. **La parole est aujourd'hui donnée aux grands émetteurs de courrier.**

PIERRE PARISOT - Directeur des Achats Groupe - Veolia



Qu'attendez-vous de la libéralisation du secteur postal ?

La libéralisation du secteur postal nous apportera d'abord la confirmation de ce que son annonce et sa mise en oeuvre progressive nous ont déjà permis d'enregistrer, à notre grande satisfaction :

une évolution de l'attitude des services, vers une meilleure écoute, un souci

d'ajustement de la prestation à l'attente d'un client - qui pourrait bien ne plus être un usager captif. Disons-le, le service que nous procure La Poste est déjà de bonne qualité.

Ce que nous escomptons du stade ultime de la libéralisation n'est bien sûr pas la permission de changer de fournisseur, mais de recomposer différemment, avec deux ou plusieurs fournisseurs, dont probablement La Poste, des "packages de services" plus adaptés à nos besoins spécifiques : par exemple avoir un même fournisseur pour les envois de France vers l'international quel que soit la nature de l'objet, son poids, son conditionnement, sans plus faire la distinction entre courrier, colis, etc. En résumé un fournisseur par type de courants d'échanges, et plus par type d'objets.

Comment jugez-vous la qualité du service universel postal ?

Nous sommes un groupe très décentralisé sur

le territoire national. Groupe de services, nous rendons ces services sur le site de nos clients; nous sommes donc à la fois très "urbains", dans les grandes agglomérations, et très "ruraux", dans la distribution d'eau par exemple. Nous sommes ainsi à même de juger de la qualité du service rendu dans ces divers contextes en général, et du "service universel" en particulier. Ce service est bon; peut-on hasarder "peut-être un peu trop", dans la mesure où nous savons très bien que le tarif avantageux qui nous est consenti ici est forcément compensé en péréquation ailleurs.

C'est une évidence de dire que le service universel n'est pas forcément apprécié de la même manière par un grand groupe multisites, et par une PME localisée, encore moins par un particulier. Dans notre cas, nous

universel nous paraît rendu de façon très satisfaisante, si on le compare à d'autres pays.

Qu'attendez-vous du régulateur ?

Très clairement, une seule chose : que le régulateur ne maintienne pas l'obligation de tarifs élevés par l'ancien monopole, au prétexte qu'il faut ménager un appel d'air pour amorcer la concurrence : qu'on laisse à l'utilisateur la possibilité de bénéficier très vite de certaines baisses de tarifs, ouverts à la négociation, la limite étant l'interdiction générale de vente à perte à seule fin de maintenir des positions commerciales exposées à la concurrence. Des exemples récents suggèrent que des rentes artificiellement maintenues dans certains secteurs offrent des munitions pour un solide

« le régulateur doit se garder de la tentation de définir une politique d'introduction de la concurrence selon un mode préconçu, aussi réfléchi soit-il »

jugeons que le rapport coût / service est assez correctement assuré, pour celui dit "universel" et celui réputé "commercial", toute la difficulté étant dans le dosage, qui doit rester pragmatique! C'est évidemment le débat entre service "égalitaire" et service "minimum" assuré... En tant qu'entreprise, nous sommes évidemment soucieux des coûts, et savons que la qualité a bien sûr un prix, qui est acquitté quelque part par la collectivité.

Par définition, notre comportement économique ne peut influencer le service universel, défini et fixé en dehors de nous; pour reprendre votre question, le service

dumping sur d'autres segments; geler, voire conforter des conditions de concurrence artificielle sur quelques prestations du type "ancienne économie" n'est pas le meilleur moyen d'ouvrir le marché sur les secteurs innovants, où les jeunes pousses ont de meilleures chances.

En résumé, le régulateur, outre son rôle de gardien des règlements, doit être soucieux de ménager les transitions (éviter les dégâts humains et économiques par exemple), mais se garder de la tentation de définir une politique d'introduction de la concurrence selon un mode préconçu, aussi réfléchi soit-il. ■

www.veoliaenvironnement.com

(Suite de la page 9) Enfin, la loi confère à USPS une plus grande stabilité financière, en lui ôtant la charge financière des retraites dues au titre des années passées par ses agents sous les drapeaux, et en simplifiant la gestion des provisions pour charges de retraites.

Un modèle transposable ?

A première vue, la loi postale américaine et les deux directives postales européennes partagent un certain nombre de principes communs de « bonne régulation » : la transparence, la flexibilité, l'objectif d'un service universel de qualité à prix abordable. D'une certaine façon la nouvelle PRC se rapproche du modèle du régulateur postal indépendant à l'européenne. Pragmatique, le législa-

teur américain, reflétant l'opinion majoritaire, a considéré qu'une plus grande efficacité passait par un régulateur plus fort et un opérateur doté de libertés commerciales accrues.

La différence de fond réside dans les moyens utilisés pour assurer la qualité et la pérennité du service universel. L'ouverture à la concurrence a toujours été l'un des piliers de la politique postale communautaire. L'une des priorités est de définir et mettre en place l'accompagnement réglementaire assurant un développement harmonieux de la concurrence, une fois le marché libéralisé. Aux Etats-Unis, le champ du secteur réservé - avec un monopole limité pour l'essentiel au « last mile » - est une donnée ancienne et pour l'essentiel intangible. Déterminer si la suppression du monopole

(ou la privatisation de l'opérateur) conduirait à plus d'efficacité intéresse les économistes postaux, mais guère les acteurs du secteur.

Comme l'ont montré les travaux de Robert Campbell pour les pays industrialisés, et récemment ceux du Groupe d'Économie Postale de l'UPU pour les pays en développement, il n'y a pas de modèle universel de régulation postale. Décréter la supériorité (ou l'infériorité) du modèle américain semble plutôt vain. Incitons plutôt les régulateurs des deux bords de l'Atlantique à échanger leurs « meilleures pratiques réglementaires »...

⁽¹⁾ United States Postal Service

⁽²⁾ La PRC est dotée de cinq commissaires et d'un effectif (début 2006) de 53 personnes

⁽³⁾ C'est-à-dire la sous-traitance par le secteur privé de la préparation, du pré-tri et dans certains cas du transport du courrier jusqu'au bureau distributeur

La régulation postale en Europe

Le panorama européen de l'ouverture du marché postal à la concurrence se poursuit **avec la contribution des régulateurs italien (Direzione Generale regolamentazione del settore postale) et lituanien (RTT).**

LITUANIE - HENRIKAS VARNAS

Directeur général adjoint - *Rysiu Reguliavimo Tarnyba* (RRT)

Comment est résolue, en Lituanie, la question du prix du service universel postal ?

En avril 2004, une loi transposant la directive postale a été adoptée. La Poste de Lituanie est chargée d'assurer la prestation du service universel postal auprès de tous les consommateurs dans les mêmes conditions et de garantir ainsi la continuité des services postaux sur l'ensemble du territoire. La prestation du service universel postal dans les zones rurales présente des inconvénients, les autres opérateurs postaux se concentrant dans les zones favorables, à l'instar des villes, où la concurrence est plus vive. C'est pourquoi, pour assurer la continuité du service universel postal, l'opérateur à qui la responsabilité en a été confiée bénéficie du domaine réservé, selon les dispositions prévues par la directive postale.

Qu'en est-il du contrôle des tarifs postaux ?

La RRT soumet au gouvernement, pour approbation, des propositions de plafonnement des tarifs. Depuis 1999, les tarifs du service universel postal sont restés inchangés. La nouvelle loi relative à la régulation des activités postales a distingué très clairement le marché de

prestation des services postaux et le marché de services du courrier. Des exigences plus strictes sont imposées aux seuls prestataires de services postaux qui sont tenus d'appliquer un tarif au moins égal à 2,5 fois le tarif de base.

En 2005, la RRT a reçu pour la première fois le rapport relatif à la comptabilité des coûts de la Poste de Lituanie que l'opérateur du service universel postal doit lui adresser chaque année.

Qu'espérez-vous de la future directive postale et quelles sont les prochaines étapes de la libéralisation dans votre pays ?

Nous espérons que la nouvelle directive postale assurera l'ouverture des marchés des services postaux à la concurrence, définira les conditions d'accès aux réseaux, déterminera plus nettement le terme du dernier kilomètre, et explicitera ce qu'est le service universel postal, qu'il est nécessaire de préserver malgré la libéralisation du marché postal. La directive devrait prévoir les moyens de financer le service universel, après la suppression du domaine réservé, ainsi que la possibilité d'accès au réseau postal public pour les autres acteurs du marché postal.

La nouvelle directive devrait viser non

seulement la régulation de l'activité de l'opérateur du service universel, mais également définir les autres marchés, ses acteurs et le cadre de leurs activités. Beaucoup de termes ne sont toujours pas définis par la directive, limitant leur interprétation. La définition plus précise des termes principaux est également nécessaire.

Fin 2005, la RRT a effectué une enquête auprès de consommateurs sur les services postaux ; elle a montré que 60% des citoyens lituaniens pensent que la libéralisation du marché postal améliorera la qualité des services postaux. Nous espérons qu'à partir du 1er janvier 2006, la Poste de Lituanie, opérateur du service universel postal, passera du statut d'entreprise publique à la celui de société dotée d'un actionariat et pourra ainsi mieux se préparer à la libéralisation du marché postal.

www.rtt.lt



ITALIE - MARIO FIORENTINO

Directeur - *Direzione Generale regolamentazione del settore postale* au sein du Ministère des Communications

Comment est traité le service universel postal en Italie ?

Le service universel postal inclut les envois postaux jusqu'à 2 kg, les paquets jusqu'à 20kg, les envois recommandés et les valeurs déclarées. Les tarifs sont accessibles à tous les usagers et les objectifs en matière de qualité de service sont déterminés. Malgré la particularité du territoire italien, qui présente une topographie très complexe, riche de montagnes et d'îles, le service universel est garanti sur tout le territoire sans exception. Cela induit des coûts considérables pour lesquels la loi accorde au fournisseur du service un secteur réservé, dégressif dans le temps. Une part modeste des coûts du service universel postal est également prise en charge par un fonds de compensation auquel contribuent les opérateurs postaux titulaires d'une licence, de façon proportionnelle aux revenus générés par leur activité incluse dans le périmètre du service universel.

Comment fonctionne la réglementation tarifaire ?

Outre les principes énoncés dans les directives comme l'orientation des tarifs vers les coûts, le bon sens, l'accessibilité et la non

discrimination, s'appliquent aussi d'autres aspects de la réglementation italienne portant sur les services d'intérêt économique général.

En effet, les principes pour la fixation des tarifs des services publics imposent la méthode des *price cap* pour les augmentations tarifaires, en fixant notamment une cadence triennale pour toute modification tarifaire du secteur postal. En application de ces règles, le *price cap* détermine un seuil maximal d'augmentation tarifaire, en fonction du taux d'inflation. Le Ministère des Communications en vérifie la bonne mise en œuvre avant d'approuver les nouveaux tarifs.

Qu'attendez vous de la prochaine directive postale et quelles sont les prochaines étapes de la libéralisation en Italie ?

L'Italie a suivi les étapes du processus de libéralisation prévu par la directive : depuis le 1er janvier 2006, le secteur réservé est limité aux envois de correspondance d'un poids inférieur à 50 grammes et aux envois recommandés de l'Administration Publique. Le « direct mail » est déjà libéralisé depuis longtemps.

Actuellement, par manque d'engagement du cadre communautaire, les pays de l'Union Européenne ont mis en place des modèles de

libéralisation du marché caractérisés par des degrés diversifiés d'ouverture à la concurrence. La prochaine directive devrait donc garantir une meilleure harmonisation définissant plus précisément quelques aspects du marché, comme par exemple le contenu du service universel et les instruments

financiers pour en couvrir les coûts. Elle devrait également garantir un marché unique offrant aux consommateurs des services de niveau et de qualité homogène, et en consentir aux opérateurs une parité d'accès. Cela constitue un défi important pour l'Union Européenne, puisqu'il sera nécessaire d'assurer la libéralisation et le maintien du service universel même dans les pays où, pour des raisons socio-économiques et géomorphologiques, la demande de services est moins élastique et les coûts de production plus rigides.

www.comunicazioni.it



La modélisation des coûts : un outil du contrôle tarifaire

L'Autorité contrôle certains tarifs de détail de France Télécom, opérateur déclaré puissant aux termes de l'analyse des marchés de la téléphonie fixe. Ce contrôle s'appuie sur un modèle d'effet de ciseaux tarifaires, qui vient d'être actualisé.

Les opérateurs téléphoniques alternatifs ne disposent pas de réseaux aussi déployés que celui de France Télécom. Ils doivent donc, pour proposer leurs propres offres de détail, s'appuyer sur le réseau de l'opérateur historique en lui achetant des offres de gros. Pour fournir leurs offres de présélection ou de sélection appel par appel, ils achètent à France Télécom des prestations de départ et de terminaison d'appel : ils sont ainsi clients d'offres de gros de France Télécom et vendeurs d'offres de détail concurrentes de celles de l'opérateur historique. Si la différence de prix entre les offres de gros et les offres de détail ne suffit pas à couvrir les coûts propres d'un opérateur efficace, ces opérateurs sont alors pris dans ce que l'on appelle un *effet de ciseaux tarifaires*, les empêchant d'être compétitifs sur les marchés de détail.

Dans son analyse des marchés de détail de la téléphonie fixe (essentiellement l'accès et les communications interpersonnelles pour la clientèle résidentielle et les professionnels), l'Autorité a conclu que France Télécom disposait d'une influence significative sur ces marchés. Afin de permettre l'installation d'une concurrence effective, elle a en conséquence soumis France Télécom à certaines obligations, parmi lesquelles l'interdiction de pratiquer des tarifs d'éviction, mesurés par ce test d'effet de ciseaux. France Télécom doit donc communiquer à l'Autorité (sous forme d'un dossier appelé « décision tarifaire »), trois semaines au moins avant la date prévue pour leur mise en œuvre, les tarifs des offres d'accès et des offres de communications qui sont incluses dans ce périmètre prédéfini.

Garantir la répliquabilité des offres

En analysant une décision tarifaire, l'Autorité s'attache principalement à vérifier que les tarifs permettent une répliquabilité des offres de France Télécom par les opérateurs tiers efficaces. Un modèle d'effet de ciseaux tarifaires pour la téléphonie a été conçu afin de systématiser et homogénéiser ces analyses.

Pour effectuer ses tests d'effet de ciseaux tarifaires, l'Autorité s'appuie, pour les recettes, sur des profils d'appels moyens qui définissent, pour chaque type de communication (locales, nationales, etc.) et chaque segment de clientèle

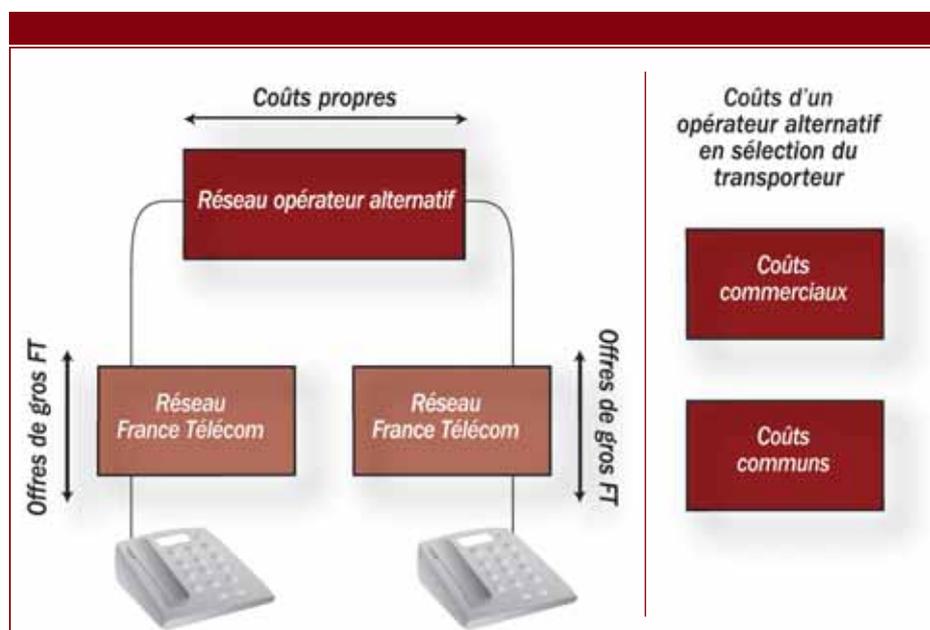
(résidentiels, professionnels, etc), un certain nombre de paramètres (durée moyenne des appels, ...) et les tarifs des offres étudiées. L'Autorité utilise par ailleurs une modélisation des coûts (cf schéma).

Ce modèle, qui avait été conçu à la création de l'Autorité en 1997, était amené à évoluer. C'est ce que l'ARCEP a entrepris au cours de l'année 2005, après une concertation multilatérale avec les opérateurs. Les différentes

hypothèses sur lesquelles le modèle se fonde sont désormais plus cohérentes avec la réalité du marché.

En décidant aujourd'hui de publier ce modèle, l'Autorité introduit plus de transparence sur ses activités pour offrir aux différents acteurs du marché une meilleure visibilité sur la régulation.

Le modèle peut être téléchargé sur le site de l'Autorité : <http://www.arcep.fr/dossiers/tarifs/notice-squeeze-fixe0306.pdf>

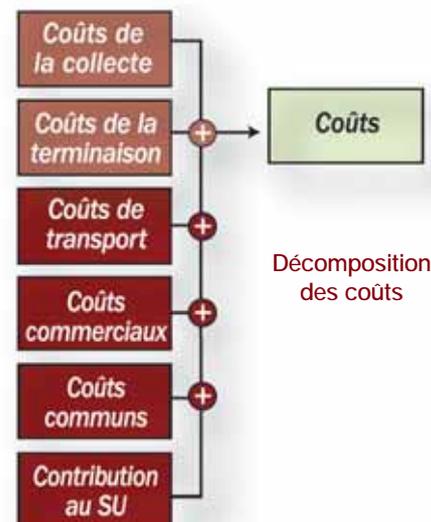


Les coûts d'un opérateur alternatif

Les coûts d'un opérateur alternatif se décomposent en six catégories :

- les coûts de collecte ;
- les coûts de transport et de commutation ;
- les coûts de terminaison ;
- les coûts commerciaux ;
- les coûts communs ;
- la contribution au fonds de service universel.

Les coûts de collecte et de terminaison correspondent aux prestations d'interconnexion achetées auprès de France Télécom ou d'autres opérateurs pour le départ et la terminaison des appels. Les coûts de transport sont les coûts supportés sur le réseau propre de l'opérateur. Les coûts commerciaux correspondent aux frais de marketing, de vente, de service client, de facturation, d'impayés, etc. Enfin, les coûts communs regroupent toutes les charges non affectables dans les catégories susmentionnées.



Articulation entre régulation sectorielle et droit commun de la concurrence :

Que conclure des expériences américaine et européenne ?

Le secteur des télécommunications est soumis à deux régimes juridiques - la régulation sectorielle et le droit de la concurrence - qui s'appliquent conjointement. **La question de leur articulation et de l'éventuelle hiérarchie qui s'établit entre eux devient une problématique centrale.**

Dans la mesure où les compétences des instances de régulation et des autorités de la concurrence peuvent se chevaucher, il est nécessaire d'assurer la cohérence et la compatibilité de leurs décisions. Deux cas, de part et d'autre de l'Atlantique, ont récemment permis de mieux révéler les doctrines américaine et européenne en la matière.

L'approche américaine : l'arrêt *Trinko* de la Cour Suprême⁽¹⁾

Dans cette affaire, qui a été portée devant la Cour Suprême, la question de savoir si les comportements d'entreprises encadrés par les obligations réglementaires imposées par le *Telecommunication Act (TA)* de 1996 pouvaient être remis en cause au titre du droit de la concurrence (*Sherman Act*).

La Cour Suprême souligne que le champ d'application du TA est suffisamment large pour assurer une concurrence effective. Ainsi, il aurait été tentant de considérer que les entreprises qui y sont soumises seraient immunisées contre des recours au titre du respect du droit de la concurrence (« *the implied immunity doctrine* »).

Toutefois, en raison des dispositions du TA qui dispose expressément que les principes du droit de la concurrence restent applicables au-delà de l'encadrement sectoriel, la Cour n'a pu directement appliquer cette doctrine. Elle a néanmoins tranché en refusant l'application du droit de la concurrence, en se fondant sur deux arguments : d'une part, l'encadrement sectoriel comprenait un ensemble de procédures suffisamment complet pour assurer la fonction de défense de la concurrence ; d'autre part, le risque de « faux positifs⁽²⁾ » devait être mis en balance avec la nécessité de maintenir un contrôle *ex ante*. Ainsi, la Cour a conclu que le recours à une procédure relevant du droit de la concurrence en sus d'un encadrement sectoriel n'offrirait aucune valeur ajoutée et pouvait même s'avérer contre-productif.

L'approche européenne : la décision de la Commission sur le cas *Deutsche Telekom*⁽³⁾

Dans cette affaire, semblable à l'affaire *Trinko* sur le fond, la Commission a été saisie pour

violation de l'article 82 du Traité CE (abus de position dominante) par l'entreprise Deutsche Telekom (DT). En effet, les tarifs pratiqués par cette dernière sur le marché de gros du dégroupage et sur le marché de détail du haut débit menaient à une situation de ciseau tarifaire.

DT s'est défendue en signalant que les tarifs pratiqués avaient été approuvés par le régulateur et que, par conséquent, ils ne pouvaient être remis en cause. En particulier, DT était soumise sur le marché du dégroupage à l'approbation de ses tarifs, qui devaient être orientés vers les coûts. Par ailleurs, sur le marché de détail, le régulateur avait mis en œuvre un encadrement des tarifs par *price-cap*.

La Commission a néanmoins conclu que DT était une entreprise au sens de l'article 82 et qu'elle était donc soumise au droit communautaire de la concurrence. De plus, la Commission a estimé que DT disposait d'une autonomie certaine et suffisante dans la fixation de ses tarifs de détail, pour les rendre conformes au droit de la concurrence. Elle a donc sanctionné la société pour abus de position dominante, mais a fixé le montant de l'amende en prenant en compte le fait que ses tarifs étaient régulés en tant que circonstance atténuante.

Que conclure ?

De ces deux cas de jurisprudence, il pourrait être retenu que, aux Etats-Unis, le droit de la concurrence céderait la priorité à la régulation sectorielle, en raison de la complétude du cadre réglementaire *ex ante*, qui serait garante de la concurrence au regard des objectifs conjoints du régulateur et de l'autorité de concurrence. En Europe, en revanche, la régulation sectorielle n'exclurait pas l'application concomitante du droit de la concurrence.

Toutefois, il convient de ne pas tirer de conclusions trop hâtives ni de voir une contradiction trop flagrante entre ces deux approches. En effet, la différence pourrait résider dans le degré de détail et de précision du cadre réglementaire sectoriel américain, qui rendrait effectivement inutile le recours complémentaire aux règles du droit de la concurrence. Par ailleurs, elle pourrait être une conséquence de la hiérarchie des normes en droit communautaire, où le droit de la concurrence inclus dans le Traité constitue un

droit primaire, contrairement au droit sectoriel mis en place par les directives, qui est un droit secondaire. Enfin, la finalité du droit européen, qui consiste à favoriser l'émergence d'un marché unique, pourrait également être une clé d'interprétation de cette différence.

Perspectives

Le droit sectoriel européen des communications électroniques est aujourd'hui caractérisé par un positionnement complémentaire de celui du droit de la concurrence. Les textes sont à cet égard très explicites :

- la pertinence d'un marché au titre d'une régulation sectorielle n'est démontrée que si trois critères cumulatifs sont réunis, dont l'un se rapporte à l'inefficacité relative du droit de la concurrence ;

- les analyses concurrentielles menées par les régulateurs sectoriels sont sans préjudice des décisions que pourraient être amenées à adopter les autorités de concurrence⁽⁴⁾.

Le cadre européen de 2002 a ainsi confirmé la nécessité d'une régulation sectorielle, tout en imposant le respect des principes du droit de la concurrence et en rappelant l'autonomie de ce dernier.

Le réexamen du cadre réglementaire, mené par la Commission au cours de cette année, va toutefois offrir l'opportunité d'évaluer si l'équilibre ainsi établi permet ou non d'atteindre les objectifs de régulation - développement de la concurrence au bénéfice du consommateur, promotion des investissements efficaces, incitation à l'innovation, protection des consommateurs...- et s'il convient dès lors de le confirmer ou de le modifier. ■

⁽¹⁾ *Verizon Communications Inc. v. Law Offices of Curtis V. Trinko*, 540 US 682 (2004).

⁽²⁾ Un « faux positif » correspond à une situation où l'autorité conclut qu'une situation ou un comportement sont anti-concurrentiels, alors qu'ils ne le sont pas.

⁽³⁾ Décision 2003/707 du 21 mai 2003 *Deutsche Telekom AG*, JOCE L 263/9.

⁽⁴⁾ Article 15.1 de la directive cadre du 7 mars 2002 et Lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques du 11 juillet 2002, point 31.

L'aménagement numérique des zones d'activité débattu au CRIP

Depuis 18 mois, les collectivités peuvent établir ou exploiter un réseau de télécommunications. Elles ont déjà investi ou engagé près de 700 millions d'€. Dans ce contexte, l'ARCEP a créé un lieu de rencontres et d'échanges entre collectivités et opérateurs : le Comité des Réseaux d'Initiative Publique. Il s'est réuni à Paris le 15 mars en assemblée plénière. L'équipement des zones d'activité en fibres y a été largement débattu.

L'équipement en fibre des zones d'activité constitue un enjeu important pour la compétitivité des entreprises et l'aménagement des territoires. Le développement à moyen terme d'offres compétitives sur le marché de détail pour les entreprises suppose un certain niveau de concurrence locale, et donc que différents opérateurs aient accès aux réseaux de fourreaux et de fibre existants ou créés, en particulier en zones d'activité.

Devant l'importance du sujet et au vu des attentes exprimées par l'ensemble des acteurs, aussi bien publics que privés, un groupe de travail a été mis en place depuis bientôt un an sur cette problématique dans le cadre du CRIP.

Le groupe s'est constitué autour des acteurs les plus mobilisés sur le sujet, notamment ceux qui avaient déjà engagé un travail de diagnostic juridique, économique et technique visant à l'équipement de zones ou de bâtiments d'activité en fibre. Ont ainsi participé à ce groupe des collectivités locales, des opérateurs (dont France Télécom), des associations d'élus et d'opérateurs, des entreprises de génie civil ainsi que le Ministère de l'Équipement.

Les travaux ont d'abord permis de clarifier les règles juridiques relatives à la propriété des infrastructures et réseaux dans ces zones. Qu'en est-il? Deux acteurs peuvent jouer un rôle essentiel pour leur équipement en très haut débit :

- l'opérateur historique, avec ses réseaux propres et les réseaux transférés par les aménageurs jusqu'en 1996 ;
- les collectivités territoriales, alimentées depuis 1997 par les réseaux transférés par ces mêmes aménageurs.

France Télécom annonce une offre d'accès aux fourreaux

Au vu de l'avancée des travaux et des objectifs communs affichés, France Télécom a annoncé lors du CRIP une offre d'accès aux fourreaux situés dans les zones d'activité où le mode d'urbanisation a conduit à un financement (direct ou indirect) des infrastructures de télécommunications par l'État ou une collectivité territoriale. Il s'agit d'une offre commerciale, librement proposée par France Télécom aux autres opérateurs de manière transparente, non discriminatoire et orientée vers les coûts. L'Autorité pourra le cas échéant être saisie en



1. Table ronde n°2 : zones d'activités économiques.
2. T. Carcenac, Président du Conseil Général du Tarn, N. Curien et L.J. de Nicolay, Vice-Président du Conseil Général de la Sarthe.
3. P. Legrand, Président du Conseil Général de la Manche (à gauche), L. de Broissia, Président du Conseil Général de la Côte d'Or (à droite).
4. C. Estrosi, Ministre Délégué à l'Aménagement du territoire.
5. P. Martin-Lalande, Vice-Président du Conseil Général du Loir et Cher, J. Douffiaques.
6. P. Champsaur et C. Paul, Vice-Président de la région Bourgogne.
7. P. Vuitton, Délégué Général de l'AVICCA.

règlement des litiges qui pourraient naître de son application.

Cette offre devrait permettre aux collectivités d'éviter d'engager des actions contentieuses pour récupérer la maîtrise des infrastructures qui auraient pu être transférées à France Télécom depuis sa transformation en société anonyme. Elle est aussi surtout de nature à permettre un déploiement plus rapide et moins coûteux des réseaux des opérateurs alternatifs.

S'agissant des infrastructures dont les collectivités territoriales ont la maîtrise, la question s'est posée de savoir comment en organiser une mise à disposition transparente et non discriminatoire auprès de l'ensemble des opérateurs.

Le groupe de travail a abouti sur ce point à la rédaction d'une convention type de mise à disposition. Le document a vocation à répondre à la volonté des collectivités qui souhaitent maîtriser davantage les réseaux télécoms situés en zones d'activité, et poser, par la mise en place d'infrastructures



ouvertes à l'ensemble des opérateurs, les conditions d'une concurrence pérenne au profit de l'aménagement numérique et économique de leur territoire.

S'il a une portée pratique et a vocation à être utilisé de manière directe par les acteurs locaux, ce document n'a pas de portée normative et laisse la place aux négociations entre les parties (la durée et le tarif de la mise à disposition par exemple) et à la prise en compte des particularités locales. Le texte de cette convention type est disponible sur le site Internet de l'Autorité (www.arcep.fr) et sera mis à jour en tant que de besoin.

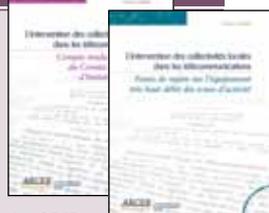
Des « Points de repères » sont publiés

L'ensemble de ces travaux a permis la rédaction de « points de repère » traitant de l'équipement en très haut débit des zones d'activité. Ce document montre que ces zones bénéficient de facteurs économiques et juridiques favorables. La conjonction de l'offre d'accès aux fourreaux de France Télécom et des initiatives publiques pourrait en particulier permettre leur équipement significatif en très haut débit avant la fin de la décennie. Ce document peut être téléchargé sur le site Internet de l'Autorité ⁽¹⁾.

Ces résultats encouragent la poursuite des échanges initiés dans le cadre du CRIP et des travaux engagés sur le thème des zones d'activité, mais aussi sur d'autres thèmes, comme les zones blanches ou l'évaluation des projets d'initiative publique.

Pour toute demande de précisions sur l'ensemble de ces documents, ou pour toute information complémentaire sur l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine des télécommunications, n'hésitez pas à nous faire part de vos interrogations : collectivites@arcep.fr

⁽¹⁾ <http://www.arcep.fr/dossiers/collectivites/pdf/crip-ptrep-150306.pdf>



Nouveau règlement intérieur, meilleure transparence

L'Autorité a récemment modifié son règlement intérieur afin de se conformer aux évolutions des textes législatifs et des directives communautaires. **Objectif : offrir aux acteurs du secteur une parfaite visibilité juridique de ses actes.**

Cette décision⁽¹⁾ a été rendue nécessaire par les modifications des compétences de l'Autorité introduites par les lois de juillet 2004⁽²⁾ et mai 2005⁽³⁾ et leurs décrets d'application⁽⁴⁾. Ces modifications répondent également aux directives communautaires qui requièrent la transparence des procédures des autorités de régulation nationales (ARN) afin d'offrir aux acteurs du secteur une parfaite visibilité juridique des actes de l'Autorité par la transparence de ses procédures.

Le nouveau règlement intérieur se fonde sur l'article D. 288 du Code des postes et communications électroniques (CPCE) qui dispose : « *L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes adopte son règlement intérieur qui fixe notamment les modalités de délibérations ainsi que les règles de procédure applicables devant elles* ».

Les modifications introduites, au-delà de quelques actualisations sémantiques, concernent pour l'essentiel les règles de procédure de règlement de différends (chapitre II), de sanction (chapitre IV) – qui existaient déjà en matière de télécommunications et ont été créées en matière postale – ainsi que la procédure de conciliation (chapitre III) que le législateur avait supprimée en matière de communications électroniques⁽⁵⁾ mais qu'il a réintroduite en matière de régulation postale⁽⁶⁾.

Respecter la convention européenne des droits de l'homme et du citoyen

Les textes législatifs qui instaurent les procédures de règlement de différends⁽⁷⁾ et de sanctions⁽⁸⁾ laissent des marges d'interprétation, et les éléments règlementaires définissant les procédures applicables devant l'ARCEP sont succincts : seul l'article R.11-1 du code donne brièvement quelques éléments de procédure concernant les règlements de différends en matière de communications électroniques, notamment en fixant le délai dans lequel l'Autorité doit statuer (4 mois pouvant être portés à 6 mois en cas de circonstances exceptionnelles), le principe de l'application du contradictoire, et la possibilité de former accessoirement une demande de mesures conservatoires. Aucun article règlementaire du code n'encadre la procédure prévue par ses articles L.5-3 et L.36-11.

Le règlement intérieur joue donc le rôle de code minimal de procédure alors même que les

décisions prises par l'ARCEP, bien que de nature administrative⁽⁹⁾ et non pas juridictionnelle, doivent respecter les principes édictés par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et du citoyen⁽¹⁰⁾, et notamment le caractère contradictoire de la procédure, l'indépendance et l'impartialité de l'autorité qui rend la décision.

Plus de transparence

S'agissant des règlements de différends, le nouveau règlement intérieur encadre la procédure dans le domaine postal en prenant en compte que, dans ce domaine, le délai dans lequel l'Autorité doit se prononcer, fixé à quatre mois, ne peut être prorogé.

Le nouveau règlement intérieur intègre également la modification introduite par la loi du 9 juillet 2004, en ouvrant à l'Autorité la possibilité de procéder à des consultations ou expertises, et précise les conditions d'applications du respect du principe du contradictoire, qui ne sont inscrits que succinctement dans la loi⁽¹¹⁾.

S'agissant des règles applicables aux procédures pouvant conduire à des sanctions inscrites à l'article L.36-11 du code, pour les communications électroniques, et étendues à l'article L.5-3 du code en matière postale, le nouveau règlement intérieur les traite dans son chapitre IV et prend en compte la modification introduite par la loi du 9 juillet 2004 donnant compétence au directeur des services de l'Autorité pour mettre en demeure la personne en infraction de se conformer aux obligations transgressées.

Prenant en compte le fait que le texte législatif distingue clairement la phase de la mise en demeure (article L.36-11, 1^o), dont l'acteur est le directeur des services de l'Autorité, de celle de la procédure de sanction proprement dite – la compétence de sanctionner ou de ne pas sanctionner appartenant à la seule Autorité –, un nouvel article (19) consacré à l'instruction laisse au directeur des services le pouvoir d'apprécier en opportunité s'il y a lieu de donner suite à la demande. Dans ce cas, la procédure traditionnelle s'applique avec nomination de rapporteurs par le chef du service juridique. Toutefois, ce pouvoir du directeur des services n'a pas été étendu aux demandes de sanctions fondées sur le non respect de décisions de règlements de différends, le bénéficiaire d'une décision de justice bénéficiant d'un

droit à la faire appliquer.

Dans cet esprit, l'article 20 du règlement intérieur prévoit que c'est le directeur des services qui « *peut, à tout moment, constater le non-lieu à poursuivre la procédure de sanction* ». Néanmoins, afin d'assurer le droit au respect du contradictoire de la partie demanderesse de la sanction, dans les cas où ses droits sont protégés⁽¹²⁾, il introduit une procédure inspirée de l'article R.611-7 du Code de justice administrative, permettant aux parties de faire valoir leur point de vue sur l'intention de ne pas poursuivre la procédure.

Enfin, le nouvel article 23 du règlement intérieur, consacré à la notification des griefs, a pour objet de bien distinguer l'entrée dans la procédure de sanction proprement dite qui ne commence qu'avec cet acte de procédure, en imposant, dès lors, un strict respect du principe du contradictoire⁽¹³⁾.

Les règles applicables aux communications électroniques, la régulation postale et la jurisprudence étant susceptibles d'évoluer, cette modification du règlement intérieur de l'ARCEP ne sera sans doute pas la dernière. Elle devrait toutefois permettre de garantir les droits des parties, conditions d'une régulation efficace et acceptée. ■

⁽¹⁾ Décision n° 06-0044 du 10 janvier 2006.

⁽²⁾ loi 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communications audiovisuelles (JO du 10 juillet 2004).

⁽³⁾ loi 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales (JO du 21 mai 2005).

⁽⁴⁾ les décrets d'application de la loi sur la régulation postale n'étaient pas publiés à la date de la décision.

⁽⁵⁾ par la loi du 9 juillet 2004 supprimant l'article L.36-9 du Code.

⁽⁶⁾ par l'article L.5-7 du Code.

⁽⁷⁾ articles L.5-4 et L.5-5 et L.36-8 du CPCE.

⁽⁸⁾ articles L.5-3 et L.36-11 du CPCE.

⁽⁹⁾ A ce titre, le contrôle juridictionnel des décisions de l'Autorité relève de la juridiction administrative (et, s'agissant d'une autorité collégiale, en premier ressort du Conseil d'Etat). Toutefois, si cette compétence juridictionnelle est bien applicable aux décisions de sanction qu'elle est susceptible de prendre, décisions soumises au régime classique des sanctions administratives, elle ne l'est pas à celles prises en règlements de différends dont le législateur a attribué le contrôle à la Cour d'appel de Paris. cf la décision du Conseil constitutionnel du 23 juillet 1996 loi de réglementation des télécommunications, point 21.

⁽¹⁰⁾ article 6-1 de la Convention : « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...) »

⁽¹¹⁾ Article L.36-8 I, 2^{ème} alinéa : « L'Autorité se prononce (...) après avoir mis les parties à même de présenter leurs observations... ». Article L.5-5 dernière phrase : « Elle se prononce (...) après avoir mis les parties à même de présenter leurs observations. »

⁽¹²⁾ notamment le cas où la partie demanderesse avait fondé sa demande sur le fait que le défendeur ne se serait pas conformé à une décision de règlement de différend, et est donc titulaire d'un droit à faire respecter cette décision de justice.

⁽¹³⁾ Conseil d'Etat (23 avril 1997 Société France 2 n° 162797).

Vers la fluidité du

Philippe Nasse, vice-président du Conseil de la concurrence, a remis en septembre dernier au ministre délégué à l'Industrie **un opérateur qui souhaite quitter une marque, une enseigne ou un opérateur**. Parmi les secteurs qui offrent le plus de réactivité **à accroître l'information du consommateur là où elle est déficiente paraît l'action minimale et raisonnable, indispensable**.

Philippe NASSE - Vice-président du Conseil de la Concurrence

Qu'est-ce exactement qu'un coût de sortie ?

On désigne par « coûts de sortie » non seulement les coûts monétaires mais aussi les difficultés de toute nature que rencontre un consommateur lorsqu'il veut quitter, pour un autre, l'opérateur qui lui fournissait un bien ou un service.

choisir simplement l'opérateur le moins cher pour une prestation donnée. En effet, le changement n'est intéressant que si la baisse de prix entre l'opérateur nouveau et l'opérateur ancien est supérieure aux coûts de sortie : de facto, les coûts de sortie s'ajoutent au prix de l'opérateur nouveau choisi. Excessifs, ils bloquent le jeu de la

- les taux de "churn" purs (d'opérateur à opérateur) car ils constituent une mesure directe de captivité de la clientèle ;
- l'écart éventuel entre la part de marché calculée sur le stock des clients et celle calculée sur le flux des clients nouveaux car si la première est supérieure à la seconde, ceci peut révéler la captivité de la clientèle et donc la présence de coûts de sortie ;
- l'écart éventuel entre le prix d'une même prestation selon qu'elle est offerte au client nouveau ou au client ancien car si le premier prix est inférieur au second, cela révèle de même un risque de coût de sortie excessif ;

Les coûts de sortie sont-ils tous illégitimes ? Comment joue le degré de maturité du marché dans l'appréciation de l'impact des coûts de sortie ?

Il est légitime qu'un opérateur fasse supporter à son client le quittant les coûts que la cessation de leur relation lui cause. Plus généralement, la présence de coûts de sortie tend à rigidifier la relation entre l'opérateur et son client, ce qui n'est pas illégitime si le plein développement de leur relation demande une période d'apprentissage pour être mutuellement satisfaisante. Une rupture trop facile de la relation peut, finalement, nuire à la

« Plus le marché est mature, plus les coûts de sortie jouent un rôle important »



Quel lien existe-t-il entre les coûts de sortie et l'intensité concurrentielle ?

Le lien est direct. En cas de coûts de sortie, faire « jouer la concurrence » ne signifie plus

concurrence. C'est pourquoi le rapport propose de surveiller l'importance des coûts de sortie présents dans un secteur donné à partir d'indicateurs tels que :

« Porta » jacta est...

Depuis plusieurs mois, **l'Autorité a travaillé avec les opérateurs concernés pour décider de la nouvelle architecture mobile. Résultats.**

La portabilité - qui permet à un abonné de changer d'opérateur en conservant son numéro de téléphone - nécessite la mise en œuvre d'un processus souple, rapide et simple, qui ne doit pas entraîner de renforcement implicite des mécanismes de fidélisation des clients par les opérateurs. En août dernier, des modifications législatives ont imposé la mise en œuvre d'un processus de portabilité et de résiliation en simple guichet, et ce dans un même délai de 10 jours. Un décret a par ailleurs fixé la date du 1er janvier 2007 pour la mise en œuvre de la portabilité des numéros mobiles en métropole. Ceci suppose la refonte des systèmes d'information des opérateurs et la mise en place d'une nouvelle version de la portabilité (« PNM v2 »). Afin de permettre ces évolutions, d'importants travaux ont été lancés entre les opérateurs mobiles concernés sous l'égide de l'Autorité depuis juin 2005.

Ils ont permis de définir le parcours que devra suivre le client dans le cadre de sa demande de portabilité. C'est dans ce cadre que l'Autorité a pris une décision définissant les obligations des opérateurs mobiles métropolitains.

Le processus technique de portabilité à venir

Du point de vue de l'abonné, le nouveau processus de portabilité peut-être décrit en deux étapes distinctes :

La souscription d'une offre avec demande de portabilité

Lorsqu'il souscrit une offre auprès d'un nouvel opérateur (l'opérateur receveur), l'abonné peut en même temps lui demander la portabilité de son numéro. Cet opérateur doit alors l'informer des conditions d'acceptation et des conséquences de sa demande.

Pour mandater l'opérateur receveur de sa

demande de portabilité, l'abonné doit lui fournir son numéro de téléphone mobile et son « relevé d'identité opérateur » (« RIO »). Le RIO est un code technique associé à la portabilité du numéro mobile.

Pour obtenir son « RIO », l'abonné pourra appeler gratuitement, depuis son mobile, un serveur

Ouverture de la portabilité mobile dans la zone Antilles Guyane

Les travaux menés par les opérateurs mobiles de Martinique, de Guadeloupe et de Guyane sous l'égide de l'Autorité ont permis l'ouverture commerciale de la portabilité mobile dans ces départements dès le 1er avril 2006.

Le procédé de simple guichet y est mise en œuvre : l'abonné demande la portabilité de son numéro mobile directement à l'opérateur de son choix. La durée de la portabilité est comprise entre 7 et 10 jours.

Interview

marché mobile

industrie un rapport sur les « coûts de sortie ». Il s'agissait d'identifier les difficultés que peut rencontrer un consommateur au changement figurent le secteur bancaire et celui de la téléphonie. **Conclusion : un effort collectif pour assurer le bon fonctionnement du marché.** L'Autorité est, elle aussi, active dans ce domaine pour la téléphonie mobile.

satisfaction que les deux parties pourraient en tirer. L'illégitimité vient de l'excès. C'est notamment le cas lorsque le client découvre l'ampleur complète des coûts de sortie seulement au moment où il souhaite sortir : le client s'aperçoit alors que, sans le savoir, il était piégé.

Plus le marché est mature, plus les coûts de sortie jouent un rôle important : il n'y a plus de primo entrants sur le marché et toute entrée chez un opérateur implique la sortie chez un autre. Imposer des coûts de sortie élevés permet alors de rendre sa clientèle captive et de l'exploiter.

Votre rapport met en évidence des coûts de sortie importants dans la téléphonie mobile. Sont-ils aussi importants dans la téléphonie fixe et le haut débit ?

Le rapport met en évidence qu'il existe des coûts de sortie dans la téléphonie fixe, secteur non seulement mature mais décroissant, et donc sensible à l'influence de ces coûts. Ils sont dus aux difficultés que ressent le client final lors de la mise en œuvre du dégroupage, aux rigidités des modalités de l'abonnement, etc. Ils paraissent plus faibles, cependant, que dans le secteur du mobile. Dans le haut débit, marché naissant et donc moins sensible, il y a quelques

indices de présence de coûts de sortie, notamment les prix plus bas offerts aux clients entrants par rapport à ceux déjà présents, alors qu'il s'agit de la même offre. Au total, les coûts de sortie sont les plus élevés dans la téléphonie mobile, sensibles pour le fixe, et faibles, du moins pour l'instant, dans le haut débit.

Dans le rapport, vous estimez les coûts de sortie dans la téléphonie mobile à un peu plus de 1000 € en moyenne pour un client. Cela paraît une somme considérable au regard de la facture moyenne du client. Que signifie exactement cette somme et comment expliquer ce décalage ?

Il convient en effet d'accueillir ce chiffre *cum grano salis* car d'une part il ne résulte pas d'une mesure directe mais il se déduit d'un modèle théorique, et que d'autre part, il ajoute à la valeur monétaire des coûts de sortie effectivement déboursés la monétarisation des coûts psychologiques (ennui ou difficultés de toute nature) subis par le consommateur sortant. Cependant, le modèle utilisé est apparu robuste, permettant des comparaisons utiles et révélant finalement une vue des coûts en cause qui présente l'avantage d'être complète et globale. Le chiffre élevé obtenu donne à réfléchir.

Vous soulignez l'importance des durées d'engagement sur les coûts de sortie mais ne préconisez pas de les limiter (par exemple à 12 mois) : pourquoi ?

Le rapport souligne en effet l'importance de ces durées d'engagement, ce qui suggère qu'il serait bon de les réduire. Mais fixer un objectif quantitatif précis de réduction, dès le stade de ce rapport et sans discussion approfondie avec les opérateurs, aurait été inadéquat. C'est pourquoi le rapport limite ses propositions d'application immédiate aux dispositions périphériques qui viennent abusivement aggraver l'effet fidélisant des délais d'engagement.

La fidélisation paraît favorable au consommateur en première analyse. Peut-elle avoir des effets pervers ?

C'est la satisfaction réciproque de l'opérateur et de son client qui légitime la fidélisation. Mais le client garde aussi le droit élémentaire de n'être pas content, et de partir. L'effet pervers commence lorsque le client est dissuadé d'exercer ce simple droit par l'ampleur des coûts de sortie qu'il implique et que, bien souvent, il ne découvre complètement qu'au moment où il souhaite sortir. ■

Le rapport de Philippe Nasse sur "les coûts de sortie" peut être téléchargé sur : www.industrie.gouv.fr/biblioth/docu/dossiers/sec/rapport.htm

Portabilité technique de la portabilité

d'information qui lui indiquera sa date de fin d'engagement (si celle-ci existe) et le « RIO » associé à son numéro de téléphone. Cet appel de l'abonné à ce serveur sera suivi d'un SMS comprenant les mêmes informations. Ce système permet à l'abonné de fournir au moment de sa souscription les éléments nécessaires à sa demande, et de prévenir le risque de double engagement.

Enfin, le nouvel opérateur indiquera la date à laquelle le portage sera réalisé. Ce délai sera d'une durée nominale de 7 jours : une demande de portabilité faite un lundi sera réalisée le lundi suivant.

Le jour du portage du numéro

Le jour du portage effectif du numéro, l'abonné, après avoir changé de carte SIM, est à même de téléphoner avec sa nouvelle offre et de recevoir des appels sur le même numéro. La durée d'interruption de service ne pourra dépasser 4 heures. ■

Le suivi de la fluidité du marché mobile par l'Autorité

Moteur majeur du jeu concurrentiel sur un marché, la possibilité de changer de fournisseur est au centre du suivi des marchés mobiles réalisé par l'Autorité. Ainsi, dans le « Suivi des Indicateurs Mobiles » (SIM), succédant à l'Observatoire des Mobiles, plusieurs indicateurs visent à apprécier quantitativement la fluidité du marché, qui a un impact déterminant sur la capacité des opérateurs virtuels (MVNO) à constituer une base client significative. La mesure d'un parc total libre d'engagement, entendu comme l'ensemble des clients prépayés et post-payés qui ne sont plus sous engagement vis-à-vis de

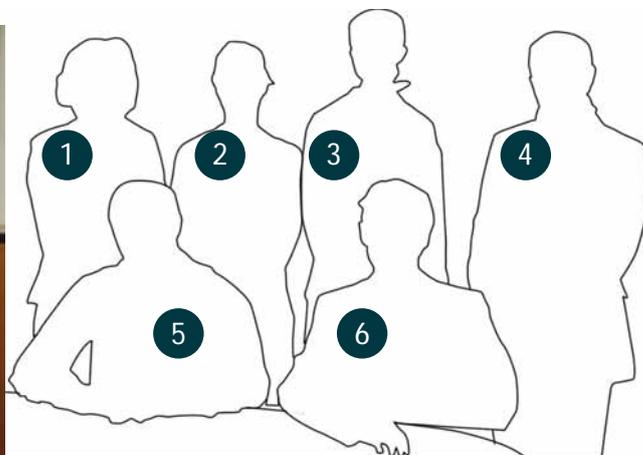
leurs opérateurs, permet d'apprécier la part du marché potentielle des MVNO. En effet, les clients libres d'engagement pouvant changer d'opérateur sans encourir le paiement d'un solde restant dû sont les seuls clients susceptibles de migrer vers ces nouveaux fournisseurs. Dans la mesure où, par définition, les offres prépayées ne sont pas soumises à engagement, l'Autorité isole par ailleurs le parc des clients post-payés libres d'engagement, et l'exprime en pourcentage du parc post-payé. Au 31 décembre 2005, l'ensemble du parc libre d'engagement représente 53% du parc total, signifiant qu'un peu plus de

la moitié des clients mobiles en France sont libres d'engagement. Le rapport du parc post-payé libre d'engagement sur le parc post-payé s'élève à 26,8% : près de 73% des clients titulaires d'un forfait sont donc engagés vis-à-vis de leur opérateur. Le suivi du taux trimestriel de résiliation prépayé et post-payé permet par ailleurs de mesurer la propension des clients à quitter leur opérateur – la résiliation étant en effet définie comme un effacement du numéro dans la base clients. Au 31 décembre, 3,6% des clients post-payé avaient quitté leur opérateur sur le trimestre, contre 8,5% des prépayés.

L'équipe "Review" de l'ARCEP

Une équipe associant le Collège et différents services de l'Autorité est chargée de mener la réflexion sur le réexamen du cadre réglementaire européen. **Elle participe à des groupes de travail à l'échelle nationale et européenne** (cf. p. 4)

Vie de l'Autorité



1. **Françoise Laforge**, chef de l'unité Affaires européennes
2. **Aurélié Doutriaux**, chargée de la mise en œuvre du cadre réglementaire
3. **Tantely Jeans**, suivi des activités du Groupe des régulateurs européens
4. **Gabrielle Gauthey**, membre du Collège
5. **Antoine Samba**, suivi des activités de l'Union européenne
6. **Anne Lenfant**, chef du service International

BRÈVES

Disparition du « 12 », les 118 dans la place : le 3 avril, les anciens numéros d'accès aux services de renseignements disparaissent pour être remplacés par les 118. A la demande de l'Autorité, les fournisseurs de services des « anciens » numéros ont mis en place un message gratuit qui informera pendant un an les consommateurs composant un des anciens numéros que les services de renseignements sont accessibles par des numéros 118 et communiquera une liste de numéros d'urgence. Dans son enquête de qualité menée sur ces nouveaux numéros, l'Autorité a constaté une qualité globalement équivalente à celle des anciens numéros qui devra être confirmée après la période de montée en charge des 118. www.appel118.fr

Terminaison d'appels SMS : le Conseil de la concurrence a rendu son avis sur l'analyse de marché de gros de la terminaison SMS faite par l'ARCEP. Il s'est déclaré favorable à une intervention du régulateur dans le but d'exercer une pression concurrentielle sur les tarifs de détail payés par les consommateurs. www.arcep.fr/textes/juris/cp_cc-avis_sms.pdf

Extension géographique du dégroupage : France Télécom

commercialise depuis le mois de mars une offre de fibre noire (c'est à dire inactive) à l'intention des opérateurs dégroupés. L'Autorité estime cette offre de France Télécom satisfaisante. Compte tenu de son niveau tarifaire, cette offre devrait permettre un accroissement significatif du nombre de répartiteurs dégroupés sur l'ensemble du territoire. L'offre de France Télécom répond ainsi aux objectifs fixés par la décision d'analyse de marché en vigueur.

Le XI^e rapport de la Commission européenne : la Commission européenne a publié son 11^e rapport sur la mise en œuvre, par les Etats membres, du droit communautaire dans le domaine des télécommunications. Ce rapport souligne notamment le dynamisme du haut débit en France, rendu possible par les décisions réglementaires sur le dégroupage partiel. www.arcep.fr/textes/communautaires/11rapport-ue-fr.pdf

Télévision mobile : tous les acteurs concernés par la télévision mobile se sont réunis début mars dans le cadre du Forum TV Mobile présidé par Janine Langlois-Glandier. A cette occasion, Gabrielle Gauthey a exprimé la position de l'Autorité⁽¹⁾.

« L'appétence de nos concitoyens pour les usages multimédia sur

les mobiles est avérée. »
« Toutefois, et la journée d'aujourd'hui nous le montre, le choix par les acteurs des couples technologies (DVB-H, T-DMB, MMBS, S-DMB...)/bandes de fréquences (UHF, VHF, UMTS, bande satellite ?) est crucial et délicat. Ces choix risquent, de plus, d'être évolutifs dans le temps. Cela rend la tâche des pouvoirs publics difficiles, les amène à faire face à quelques défis et pourrait même les conduire à un certain attentisme, qui risquerait d'être dommageable. »

« La question des fréquences est cruciale. »
« Nous sommes à la veille d'un besoin accru de fréquences lié à une consommation croissante de haut débit en situation de mobilité. Or quels que soient les progrès techniques devant nous, ces fréquences n'ont pas des capacités de diffusion équivalentes dans toutes les bandes, notamment au vu de la couverture du territoire et de son coût, mais aussi au vu de leur pénétration "indoor", point essentiel soulevé à de très nombreuses reprises. Leurs performances dans les bandes dites "basses" est supérieure. Enfin, le mode de planification de ces fréquences n'est pas neutre. Il n'est pas toujours facile de faire cohabiter des fréquences en vue d'une réception fixe (par exemple du DVB-T) avec des fréquences en vue

d'une réception mobile qui s'accommode mieux d'une planification plus modulaire, moins consommatrice de spectre, à partir de sites moins puissants. L'ARCEP renouvelle son souhait d'une réflexion prospective sur l'avenir du spectre dans notre pays rassemblant l'ensemble des acteurs concernés. »

Cadre réglementaire
« Toute évolution du processus d'attribution des autorisations devra permettre une flexibilité, une souplesse, une modularité laissant place à de nouveaux contenus, mais aussi une évolutivité rapide dans le temps. Elle devra aussi être plus incitative à l'optimisation de la ressource rare qu'est le spectre. »

Europe
« Enfin toute décision structurante, notamment sur le spectre, ne saurait à notre sens être hexagonale : ceci est crucial pour l'industrie et pour les opérateurs. Nous sommes à la veille d'importants rendez-vous européens et internationaux sur ces sujets et l'ARCEP se réjouit tout particulièrement que la Commission ait demandé pour octobre 2006 un avis au RSPG sur des besoins harmonisés de spectre pour la diffusion de services multimédia mobiles en Europe. »

⁽¹⁾ Le discours intégral est consultable sur : www.arcep.fr/communiques/discours/gg-020306.htm

Qu'attendent les utilisateurs des services postaux ?

Dans le cadre de sa mission de suivi du service universel, l'Autorité a commandé une étude inédite à TNS-Sofres pour identifier les attentes des entreprises (à l'exception des grands émetteurs) et des ménages qui utilisent les services postaux.

Cette étude, réalisée de mi-septembre à mi-octobre 2005, sonde le comportement des utilisateurs lorsqu'ils sont émetteurs et destinataires de lettres, de recommandés et de colis. Pour ces trois types de produits, les ménages et les entreprises reçoivent davantage qu'ils n'envoient de courrier. A titre d'exemple, 94 % des entreprises et 57 % des ménages reçoivent au moins une lettre tous les jours ou presque alors que seulement 68 % des entreprises et 6 % des ménages envoient tous les jours ou presque.

Sociologie du consommateur

Si l'on se réfère uniquement aux ménages, l'utilisateur type des services postaux réside dans l'agglomération parisienne, appartient à une catégorie socioprofessionnelle supérieure (CSP+) et est âgé de moins de 65 ans.

Pour l'utilisation du recommandé, dont la fréquence est plus faible que dans le cas de la lettre classique, une particularité se manifeste chez les personnes plus âgées qui ont recours à ce service moins souvent que la moyenne des autres ménages mais dans des proportions plus importantes. Par ailleurs, on pourrait s'attendre à une augmentation générale de la proportion de l'utilisation du colis liée au développement du commerce en ligne, y compris entre les particuliers (82 % des ménages envoient leurs colis à d'autres ménages) via des sites comme e-Bay. Un indice : parmi les plus gros consommateurs de colis, les internautes sont représentatifs (64 % en ont reçu au moins 1 au cours des 12 derniers mois et 41 % en ont envoyé au moins 1).

Concernant les entreprises, les grands expéditeurs sont généralement les grands récepteurs et l'usage des différentes catégories de produits dépend de l'activité du client. Ainsi les recommandés, qui sont plus fréquemment utilisés par les entreprises que par les ménages, le sont encore plus dans le secteur juridique, de la finance et de l'immobilier. De la même manière, si la majorité des entreprises n'envoie des colis qu'occasionnellement, les secteurs du transport et du commerce se distinguent.

Toujours plus vite

Le résultat de l'enquête souligne une forte homogénéité dans les attentes des clientèles évaluées. Ainsi le délai d'acheminement est le critère qui s'impose, loin devant les autres, pour les ménages et pour les entreprises, notamment en ce qui concerne

l'émission de lettres. Dans le cas de la réception, un délai de 24 heures (J+1) reste l'une des principales attentes même si plus de la moitié des utilisateurs semblerait pouvoir se satisfaire d'une distribution à 48 heures (J+2) pour les colis.

Autres critères mis en avant : la distribution du courrier six jours par semaine préoccupe les ménages alors que les deux tiers des entreprises souhaiteraient une heure limite d'envoi plus tardive qu'aujourd'hui pour les lettres. Là encore, la rapidité du traitement du courrier est sous-jacente.

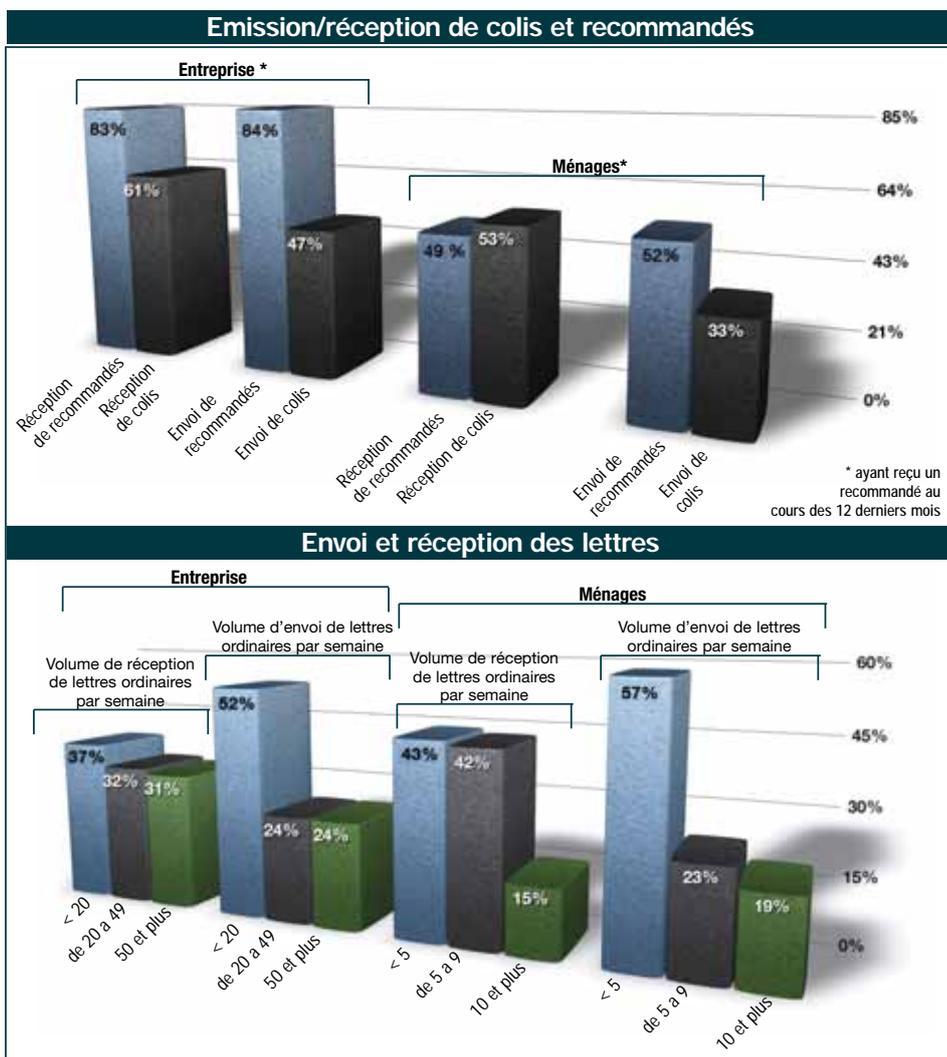
Les ménages et les entreprises attachent également de l'importance à la facilité d'utilisation des prestations postales. Ainsi, la commodité du lieu de dépôt pour l'envoi du courrier et la commodité de remise de colis et de recommandés en cas d'absence sont des critères auxquels sont aussi attachés les ménages

et les entreprises. Reste que les poids accordés aux critères de commodité sont plus importants en réception qu'en émission.

Le critère de fiabilité du service, notamment pour le recommandé, vient compléter ces attentes. Les ménages veulent la garantie du bon acheminement de leur courrier tandis que les entreprises expriment un réel souci de la preuve de la distribution. Néanmoins, en général, une relative tolérance est constatée au regard du taux d'incidents relevés, peut-être devant la difficulté de rassembler les éléments permettant de constituer un dossier de réclamation. Mais une fois de plus, la notion de fiabilité ne se dissocie pas de celle de rapidité. ■

L'étude peut être téléchargée sur :

<http://www.arcep.fr/publications/etudes/synth-actposte-avril06.pdf>



Comment améliorer le système de médiation dans les télécoms ?

Pour les consommateurs, la médiation est un moyen de recours souple déjà utilisé dans les télécoms. Est-il possible de rendre ce système plus efficace et plus indépendant ? Tel est l'objet du rapport remis au ministre.

Dernière étape du traitement des réclamations des consommateurs, la médiation facilite le règlement des litiges et permet d'éviter les actions lentes et coûteuses devant les tribunaux.

A l'issue de la table ronde entre opérateurs et associations de consommateurs sur les services téléphoniques et Internet du 27 septembre 2005, François Loos, ministre délégué à l'Industrie, a demandé à l'Autorité de lui rendre un rapport sur la médiation dans les télécommunications. Ce rapport a été remis au ministre fin 2005.

Le système actuel de médiation dans les télécoms en France s'appuie sur deux services : le « médiateur de la téléphonie », qui est financé par des entreprises et réservé à leurs seuls clients, n'est compétent qu'en matière de téléphonie fixe et mobile. Le « médiateur du Net » fait, au sein du Forum des droits de l'Internet, office d'intermédiaire pour tous dans les litiges liés à l'utilisation d'Internet mais pas à ceux de la téléphonie. Il souffre de l'absence d'un mode de financement pérenne.

Pas de changement radical du système existant

L'Autorité ne propose pas un changement radical de ce système mais préconise plutôt de le réorganiser, d'ici au 1er janvier 2007, en s'appuyant sur les compétences existantes.

Le système de médiation proposé par l'ARCEP laisse aux entreprises une souplesse dans l'organisation de la médiation : leur liberté d'autorégulation devrait toutefois s'exercer dans le respect de chartes qu'elles

auront définies ensemble. Ces chartes de médiation seront harmonisées et comporteront des dispositions communes, notamment en matière de délai de traitement des plaintes par l'entreprise et par le médiateur, et de contrôle de la qualité du service.

Dans un souci de transparence, le client devra être clairement informé de l'existence du médiateur auquel il doit pouvoir s'adresser et du contenu de la charte de médiation à laquelle adhère l'entreprise. Plusieurs médiateurs pourront coexister dans le secteur et le champ de compétence de chacun devra couvrir tous les litiges relevant de communications électroniques, téléphonie comme internet. Les entreprises financeront l'organisme de médiation auquel elles adhèrent mais le recours à la médiation restera d'exercice facultatif et gratuit pour le consommateur.

Enfin pour garantir son indépendance, le médiateur sera nommé à l'unanimité par un groupe de trois personnes représentant respectivement les entreprises adhérant à l'organisme de médiation, les associations de consommateurs et le ministre, chacune de ces personnes étant susceptible de proposer un candidat.

L'Autorité propose ainsi que soit mis en place un système plus transparent pour le consommateur et en accord avec les recommandations de l'Union européenne et du Conseil National de la Consommation. ■

Ce rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante : www.arcep.fr/publications/rapport/rap-mediation-dec05.pdf

SUR L'AGENDA DU COLLÈGE

MARS

- **2 mars** : Gabrielle Gauthey intervient au nom de l'Autorité à la table de ronde du Forum TV Mobile organisé à Bercy aux côtés des opérateurs mobiles, des éditeurs de contenus, des équipementiers et du CSA.
- **3 mars** : Nicolas Curien intervient au colloque « Fournisseurs d'accès Internet grand public : maturité des accès, enjeux des services » organisé par l'EBG à l'Université Paris-Dauphine.
- **17 mars** : Joëlle Teledano et Nicolas Curien participent à la 4ème Conférence sur « la régulation, la concurrence et le service universel dans le secteur postal » organisée par l'IDEI à Toulouse.
- **17 mars** : Michel Feneyrol reçoit une délégation du régulateur thaïlandais (NTC) menée par son président M. Choochart Promphrasid, afin d'étudier la possibilité d'échanger plus régulièrement des informations sur les thèmes du dégroupage et des fréquences.
- **20 mars** : Gabrielle Gauthey et Joëlle Teledano participent à la table ronde organisée par le ministre délégué à l'Industrie, réunissant les professionnels des télécoms et les associations de consommateurs en vue d'améliorer les relations entre les opérateurs et leurs clients.
- **27 mars** : Joëlle Teledano anime un groupe de travail sur l'économie postale à l'Union Postale Universelle (UPU) à Berne.

AVRIL

- **3 avril** : Fermeture des services de renseignements autres que les 118.
 - **3 avril** : Michel Feneyrol intervient à la table ronde TV Mobile organisée dans le cadre du colloque « La télévision pour tous » du master 226 de l'Université Paris-Dauphine.
 - **5 avril** : Paul Champsaur reçoit Avi Balashnikov, Directeur général du ministère des télécommunications d'Israël pour un échange de points de vue sur la régulation des télécommunications en Europe et en Israël.
 - **5 avril** : Paul Champsaur reçoit Nigel Stapleton, président du régulateur postal britannique Postcomm, pour un échange mutuel de retour d'expériences.
 - **7 avril** : Gabrielle Gauthey reçoit une délégation chinoise du MII (Ministry of Information Industry) et du CATR (China Academy of Telecoms Research) pour discuter des grandes problématiques de la régulation dans les domaines de la convergence et de l'accès au marché.
 - **9 - 14 avril** : Gabrielle Gauthey participe à une mission d'étude sur les enjeux des technologies et de la société de l'information et sur leurs usages organisée par l'IDATE aux Etats-Unis.
- ### MAI
- **19-26 mai** : Gabrielle Gauthey préside les conférences du 10ème Symposium Data & Télécoms « le vrai haut débit » organisé à Delhi par Acome

AUTORITÉ DE RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES

7, square Max Hymans - 75730 Paris Cedex 15

Web : www.arcep.fr - Mèl : courrier@arcep.fr - Tél. : 01 40 47 70 00 - Fax : 01 40 47 71 98

Responsable de la publication : Paul Champsaur - Directeur de la rédaction : Philippe Distler.

Rédaction : Ingrid Appenzeller, Alain Finot, Jean-François Hernandez (mission communication).

Ont contribué à ce numéro : Joëlle Adda, Franck Bertrand, Hélène Boisson, Julien Coulier, Nicolas Curien, Aurélie Doutriaux, Fabien Fontaine, Tantely Jeans, Jérémiah Juts, Guillaume Lacroix, Françoise Laforge, Benoit Loutré, Gwenaél Régnier, Emmanuel Souriau.

Credit photo : Dominique Simon (pages 1, 14), ARCEP (pages 14, 18), Conseil de la Concurrence (page 16), Véolia (page 10).

Maquette : E. Chastel.

Impression : Corlet Imprimeur, Condé-sur-Noireau.

Abonnement : com@arcep.fr.

ARCEP
www.arcep.fr
AUTORITÉ DE RÉGULATION
des Communications Électroniques
et des Postes