



Rapport public d'activité

2006

L'article L.135 du Code des postes et des communications électroniques, modifié par la loi n° 2005-516 relative à la régulation des activités postales du 20 mai 2005, dispose que :

“L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes établit chaque année, avant le 30 juin, un rapport public qui rend compte de son activité et de l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives aux communications électroniques et aux activités postales. Elle y dresse une analyse des principales décisions prises par les autorités de régulation des communications électroniques et des postes dans les Etats membres de la Communauté européenne au cours de l'année écoulée, en vue de permettre l'établissement d'une comparaison des différents types de contrôles exercés et de leurs effets sur les marchés. Ce rapport est adressé au Gouvernement et au Parlement. Il est adressé également à la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques. L'autorité peut suggérer dans ce rapport toute modification législative ou réglementaire que lui paraissent appeler les évolutions du secteur des communications électroniques et de celui des postes et le développement de la concurrence.

L'autorité rend compte de ses activités, et notamment des progrès réalisés eu égard aux objectifs mentionnés à l'article L. 32-1, devant les commissions permanentes du Parlement compétentes, à leur demande. Ces dernières peuvent consulter l'autorité sur toute question relevant de sa compétence.

L'autorité peut procéder aux expertises, mener les études, recueillir les données et mener toutes actions d'information sur le secteur des communications électroniques et sur celui des postes. A cette fin, le prestataire du service universel postal, les titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3, les opérateurs ayant effectué la déclaration prévue à l'article L. 33-1 sont tenus de lui fournir les informations statistiques concernant l'utilisation, la zone de couverture et les modalités d'accès à leur service. Les ministres compétents sont tenus informés des résultats de ces travaux.”

Editorial

Dix ans après, un bilan positif pour l'économie nationale et pour le consommateur.

1997-2007 : la régulation qui a été exercée durant ces dix années ne peut être qualifiée de "tranquille" car elle a connu de multiples conflits et contentieux avec des acteurs économiques, mais elle a pu être menée avec une certaine sérénité en s'appuyant sur des textes de très bonne qualité, tant au niveau communautaire que national, sur la raison et sur le professionnalisme. Il serait certainement présomptueux d'attribuer à la seule Autorité les évolutions très positives constatées au long de la période, mais elle y a indubitablement contribué.

Quel bilan ?

Un constat d'abord : le cadre juridique a bien fonctionné et l'ouverture à la concurrence, impulsée par la Commission européenne, s'est révélée être un succès, en particulier en France où les offres de haut débit sont parmi les plus performantes et les moins chères d'Europe.

Cela est bien évidemment d'abord dû au dynamisme des acteurs – qu'il s'agisse de France Télécom ou de ses challengers – qui ont su innover et investir. Quel meilleur exemple pour illustrer cet état de fait que l'introduction des "boxes", faisant de la France le premier pays de l'Union en terme de prix payé par le consommateur (parmi les plus bas au monde), en terme de débits (qui atteignent dorénavant les 20 Mbit/s), et en terme d'usage, les français consommant télévision sur Internet et téléphonie sur IP plus qu'ailleurs dans le monde.

Mais cette réussite est aussi le fruit d'une régulation pragmatique et efficace qui s'est appuyée sur un cadre réglementaire et institutionnel sûr. Grâce à des directives européennes bien conçues et fidèlement transposées par le Parlement en droit national, à des gouvernements successifs qui ont doté le régulateur des moyens nécessaires à son action, l'Autorité a pu créer une dynamique concurrentielle positive qui a favorisé l'investissement, l'innovation et l'aménagement du territoire au service de l'intérêt général.

Ce succès a bénéficié aux consommateurs : entre 1998 et 2005, les prix de détail auront, en moyenne, diminué d'un peu plus de 30 % et les usages auront été multipliés par près de 2,5, ce qui se traduit par une hausse du surplus pour les consommateurs de plus de 10 milliards d'euros sur la période.

Les prochaines étapes

1/ l'allègement de la régulation des marchés de détail

Si la loi de 1996 a mis en place un cadre essentiellement axé sur l'ouverture à la concurrence du réseau téléphonique classique, le cadre actuel, mis en place en 2004, a beaucoup gagné en flexibilité et en réactivité. Cette flexibilité a permis au régulateur d'adapter son action aux conditions effectives de concurrence sur un marché donné, notamment grâce au processus d'analyse des marchés.

Aujourd'hui, la perspective d'un effacement progressif de la régulation sectorielle au profit du droit de la concurrence n'est plus utopique à terme. Elle suppose une collaboration étroite entre l'Autorité et le Conseil de la concurrence, qui est bien engagée depuis plusieurs années.

Le mouvement d'allègement progressif de la régulation a débuté à l'été 2006 : certaines offres de détail de France Télécom dans la téléphonie fixe ne sont déjà plus contrôlées. La vocation de la régulation est de se concentrer sur les marchés de gros, c'est-à-dire sur les relations entre opérateurs.

Mais allègement de la régulation ne signifie pas absence de régulation ! Outre la régulation du secteur postal, dont l'ARCEP a été chargée par le Parlement en mai 2005, l'Autorité exerce d'autres missions : la gestion des ressources en fréquences et numérotation, la surveillance du service universel, l'aménagement du territoire ou encore la protection des consommateurs.

D'une façon générale, l'action de l'Autorité relèvera de plus en plus d'une régulation symétrique, c'est-à-dire que les règles mises en place s'appliqueront de la même manière à tous les acteurs du marché, et non plus au seul opérateur historique ou aux acteurs "dominants" sur un segment de marché. En effet, une fois la concurrence installée, il convient de s'intéresser – ce que fait l'ARCEP – aux conditions d'exercice pérenne et efficace par le consommateur de son choix entre opérateurs quels qu'ils soient : information, conditions de cessation des contrats, conservation du numéro, conditions d'accès aux services à valeur ajoutée, garantie de qualité de service...

2/ La fibre

Le succès formidable du haut débit dans notre pays doit être consolidé et amplifié pour la prochaine étape, le très haut débit, associée au déploiement de réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné. Plusieurs acteurs ont déjà fait des annonces d'investissements à venir dans ce domaine. La fibre est une nouvelle rupture technologique. Elle va nécessiter de très lourds investissements. La mutualisation des infrastructures passives est amenée à jouer un rôle crucial.

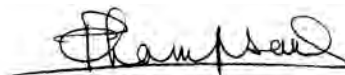
Les pouvoirs publics, et en particulier les collectivités territoriales ainsi que l'ARCEP, ont un rôle important à jouer pour créer un cadre favorable au déploiement de cette nouvelle boucle locale, dans un contexte de concurrence entre acteurs nationaux. Il convient d'éviter la recréation d'un monopole sur la boucle locale de fibre et permettre *in fine* le développement d'une boucle locale alternative.

3/ Le dividende numérique

Le dividende numérique est le troisième enjeu de taille pour la France et pour l'Europe. L'émergence des nouvelles technologies mobiles engendre un besoin croissant en fréquences, pour le développement du haut débit sans fil ou de la télévision sur mobile. Or l'extinction de la télévision analogique au profit de la diffusion audiovisuelle numérique, plus économe en ressources hertziennes, va libérer des bandes de fréquences basses, dites "en or", présentant de très bonnes caractéristiques de propagation et de pénétration dans les bâtiments, et qui sont, de ce fait, essentielles pour parvenir à une couverture importante du territoire.

Il apparaît urgent d'identifier la quantité de fréquences libérées par l'arrêt de la diffusion analogique, comme cela a été fait dans plusieurs zones dans le monde (Etats-Unis, Japon, Corée du Sud), et de préparer les options de réaffectation et la feuille de route technique pour la mise en place du dividende numérique. Il va sans dire que la réutilisation de ces fréquences nécessitera une attention particulière en terme d'harmonisation au niveau européen.

L'ARCEP a donc de nombreux défis à relever dans ce nouveau contexte où la régulation évolue. Ayant soufflé ses dix bougies, l'Autorité se tourne vers l'avenir. Forte de son expérience, reconnue parmi ses pairs au sein de l'Union européenne et au delà, elle est prête à poursuivre son action au profit de l'intérêt commun.



Paul Champsaur
Président

1

10 ans
de régulation

33

CHAPITRE 1La première phase 1997-2001 :
libéralisation et ouverture à la concurrence 37**A. La feuille de route de l'Autorité et la situation du marché en 1997** 37**B. La concurrence sur les communications** 39

1. Les mécanismes techniques 39

2. L'interconnexion 39

3. L'Internet commuté : un sous-produit inattendu 41

4. La normalisation de l'interconnexion aux réseaux mobiles 42

C. La concurrence sur la boucle locale 43

1. Les réseaux câblés 43

2. La boucle locale radio 43

CHAPITRE 2La deuxième phase :
le tournant de 2000-2004 45**A. Un premier bilan : le marché en 2000-2001** 45**B. L'accès à haut débit et le dégroupage** 47

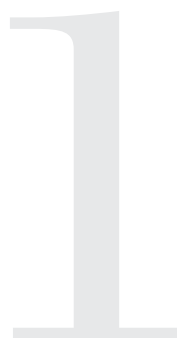
1. Les options 3 et 5 47

2. Le dégroupage de la boucle locale 48

CHAPITRE 3Le développement de la concurrence
par la mise à disposition de spectre
aux opérateurs et les obligations associées 51**A. La boucle locale radio** 51

1. Les premières licences attribuées en 2000 51

2. Le Wimax 52



B.	Le développement des mobiles à travers le GSM	53
1.	Le développement du GSM entre 1997 et 2001	53
a.	Le développement du mobile vers un marché de masse	53
b.	L'introduction de la concurrence dans les départements d'outre-mer	53
2.	Le renouvellement des licences GSM et la couverture mobile en 2006	54
C.	La troisième génération mobile	55
1.	La préparation de l'avenir : la troisième génération des communications mobiles (lancement le 18 août 2000 d'un appel à candidatures)	55
2.	Les actions en faveur du développement de la 3G	56
3.	La question du 4 ^e opérateur mobile 3G	56
CHAPITRE 4		
	Les nouvelles régulations	59
A.	Le marché en 2006	59
B.	Les nouveaux dispositifs de régulation	60
1.	Le nouveau cadre de la régulation concurrentielle	60
2.	Marché secondaire de fréquences et flexibilité	61

2

Présentation
de l'Autorité

63

CHAPITRE 1**L'organisation de l'ARCEP**

67

A. Le Collège

67

B. L'organigramme

68

CHAPITRE 2**Le fonctionnement de l'autorité**

69

A. Le nouveau règlement intérieur

69

B. Les indicateurs de l'activité de l'ARCEP

70

1. Les avis et décisions

70

a. Les avis

70

b. Les décisions

70

2. Les opérateurs

71

a. Les opérateurs de communications électroniques

71

b. Les opérateurs postaux

71

3. Les contentieux

71

C. Les moyens de l'ARCEP

73

1. Les moyens budgétaires

73

2. Le système d'information

74

3. La documentation

74

4. Les ressources humaines

74

5. Les enquêtes et les études commanditées par l'ARCEP

75

D. La concertation et la transparence

76

1. Informer les différents acteurs concernés

77

a. www.arcep.fr, un site Internet renouvelé en 2006

77

b. www.appel118.fr, un nouveau site pour les renseignements téléphoniques

78

c. La Lettre de l'Autorité

78

d. Les Entretiens de l'Autorité

79

2

2. La concertation avec les acteurs	79
a. Le dialogue avec les collectivités : le CRIP	79
b. À l'écoute des associations de consommateurs	80
c. La concertation avec les opérateurs	80
3. Les Commissions consultatives spécialisées	82
4. Le comité de l'interconnexion et de l'accès	83

CHAPITRE 3

L'année 2006 en bref	85
----------------------	----

A. Les moments forts	85
1. L'attribution des licences Wimax	85
2. La régulation postale	87
3. Plus de régulation symétrique, moins de régulation asymétrique	87
4. La disparition du 12, la naissance des 118	88
B. Les principaux indicateurs de marché en 2006	89

Le cadre juridique et réglementaire

91

3

CHAPITRE 1

Le secteur postal

93

A. Le cadre législatif national

93

1. Rappels

93

2. Les missions du régulateur

94

3. Les textes d'application pris en 2006

94

B. La révision des directives postales

95

1. Rappels sur la politique postale européenne

95

a. Les principes

95

b. Les résultats

96

2. La Commission européenne propose une nouvelle directive

97

a. La situation en Europe

97

b. Les observations de la Commission

97

c. Une nouvelle directive

98

CHAPITRE 2

Le secteur des communications électroniques

99

A. Le rappel du cadre législatif national

99

B. Les dispositions réglementaires adoptées en 2006

100

1. Les décrets d'applications pris en 2006

100

2. La cession d'autorisations d'utilisation des fréquences

101

3. La conservation du numéro

101

4. Assignations de fréquence à des systèmes satellitaires

102

CHAPITRE 3

L'harmonisation européenne en matière de communications électroniques

103

A. Les travaux du COCOM

103

1. Les numéros 116

104

2. L'attribution des fréquences MSS 2GHz

104



B.	Les travaux du Groupe des régulateurs européens (GRE) et du Groupe des régulateurs indépendants (GRI)	105
1.	Les réalisations en 2006	106
a.	Les travaux du Groupe des régulateurs européens (GRE)	106
b.	Les travaux du Groupe des régulateurs indépendants (GRI)	109
2.	Le programme de travail pour 2007	110

CHAPITRE 4

La révision du cadre réglementaire 113

A.	Le rappel du cadre réglementaire actuel	114
B.	Le périmètre et le calendrier du réexamen du cadre	115
1.	Le périmètre	115
2.	Le calendrier	115
C.	Les contributions des autorités françaises et du GRE à la consultation publique de la Commission	116
1.	Les propositions d'évolution du cadre réglementaire	117
a.	Généralités	117
b.	Le spectre	117
c.	La rationalisation du mécanisme des analyses de marché	118
d.	Le renforcement du marché intérieur	119
e.	La protection des consommateurs et le service universel	119
2.	Les propositions d'évolution de la recommandation sur les marchés pertinents	119
a.	Les aspects méthodologiques	119
b.	La liste des marchés	120

CHAPITRE 5

Les principales décisions prises par les autorités de régulation nationales de l'Union européenne dans le cadre des analyses de marché 121

A.	Les cas de dominance conjointe notifiés sur le marché de l'accès et du départ d'appel mobile	121
B.	Le marché 17 : l'itinérance internationale	123
C.	Les remèdes sur les marchés de terminaison fixe (marché 9) et mobile (marché 16)	123

4

Le secteur postal

CHAPITRE 1

Les marchés postaux

A. Panorama des marchés en 2005

- 1. Revenus en hausse malgré une baisse des volumes 130
 - a. Volumes : la publicité non adressée en tête 130
 - b. 14 milliards € de revenus en 2005 131
 - c. Secteur réservé fort, croissance du secteur en concurrence 131
- 2. Les boîtes aux lettres et points de contact de La Poste auprès du public 132

B. Le marché de la correspondance

- 1. Les envois de correspondance : marché domestique et import 135
 - a. Hausse des revenus, volumes stables 135
 - b. Vers une industrialisation du courrier 136
- 2. Le routage 138
 - a. Définition 138
 - b. Le marché du routage 138

C. Les autres marchés

- 1. Les envois remis contre signature 140
- 2. L'export 140
- 3. Le colis 141
- 4. L'express 141
- 5. La distribution de la presse 142
 - a. En volumes 142
 - b. En revenus 143
- 6. Le marché de la publicité non adressée ou imprimés sans adresse 143

4

	CHAPITRE 2	
	Les premières autorisations postales	145
A.	Le régime d'autorisation applicable	145
	1. La base juridique	145
	2. Les principes	145
	3. Les obligations	145
B.	La typologie des autorisations	146
	1. Les autorisations portant sur la distribution domestique	146
	a. Les opérateurs nationaux	146
	b. Les opérateurs locaux	147
	2. Des autorisations relatives à la correspondance transfrontalière	148
C.	Les autorisations postales délivrées par l'ARCEP en 2006	149
	CHAPITRE 3	
	Le service universel postal	151
A.	Le suivi de la qualité du service universel postal	152
	1. Une information élargie	152
	2. L'audit de la mesure de la qualité de service de la lettre prioritaire égrenée domestique	153
	3. Travaux en cours et à venir	154
B.	Le contrôle de la qualité du service universel postal	154
	1. Les objectifs de qualité de service	155
	2. Le contrôle de la qualité de service	155
C.	L'encadrement pluriannuel des tarifs relevant du service universel postal (2006-2008)	156
	1. La mise en place de l'encadrement tarifaire	156
	a. Les objectifs	157
	b. Les paramètres	157
	2. Les segments de marché concernés par l'encadrement tarifaire	158
	CHAPITRE 4	
	La problématique de l'accès aux boîtes aux lettres	161
A.	Les difficultés liées au développement des systèmes de fermeture des immeubles	161
B.	Les opérateurs concernés	163
C.	Des solutions pratiques	163

5

Les marchés des communications électroniques

165

CHAPITRE 1

Les chiffres du marché et la situation sur le marché

167

A. Le marché des clients finals

167

1. Le marché des communications électroniques

167

a. Les revenus du marché

167

b. Le trafic voix atteint 200 milliards de minutes en 2006

169

c. Un parc de client toujours en hausse

170

2. Baisse du montant des factures moyennes mensuelles pour la téléphonie et l'Internet

172

B. L'investissement et l'emploi

175

CHAPITRE 2

Les différents segments du marché de détail

177

A. La téléphonie fixe

177

1. L'accès

177

a. Les abonnements

177

b. La sélection du transporteur

178

c. Le dégroupage

180

d. La publiphonie et les cartes prépayées

180

2. Les communications en téléphonie fixe

182

a. Les communications depuis les postes fixes

182

b. Total de la téléphonie fixe

185

3. Consommation moyenne

185

5

B. L'Internet	187
1. Le marché de l'Internet	187
a. Les abonnements	187
b. Les revenus	187
2. Le bas débit	188
3. Le haut débit	189
4. La télévision par ADSL	190
5. La consommation moyenne	190
C. Le mobile	191
1. Le marché mobile	191
a. Les clients	191
b. Les revenus et les volumes	193
2. La voix sur mobile	195
a. Les revenus de la voix par destination d'appel	195
b. Les volumes de la voix par destination d'appel	195
3. Les données sur mobile	196
a. Les revenus	196
b. Volume total de SMS émis	197
4. La consommation moyenne par client	197
D. Les autres services	199
1. Les services à valeur ajoutée (hors services de renseignements)	199
2. Les services de renseignements	199
3. La vente et la location de terminaux et d'équipements	200
4. L'hébergement et la gestion des centres d'appels	200
E. Les services de capacité	201
1. Les liaisons louées	201
2. Le transport des données	201
<hr/>	
CHAPITRE 3	
Consommation et usages en France	203
A. L'équipement des ménages	204
1. L'équipement en téléphone fixe se stabilise	204
2. Un ordinateur dans plus de la moitié des foyers	205
3. Internet progresse dans les ménages	206
B. L'équipement des personnes	207
1. Croissance de l'équipement en mobile, stabilisation de l'équipement en fixe	207
2. L'accès Internet devient indispensable	209

CHAPITRE 4**Comparaisons tarifaires
avec les autres pays**

211

A. Le prix d'un panier en téléphonie fixe

211

B. L'abonnement

213

1. L'abonnement résidentiel

213

2. L'abonnement professionnel

214

C. Le prix des communications en Europe

214

1. Le prix des appels locaux

215

2. Le prix des appels nationaux

216

3. Les appels mobiles

219



6

Les consommateurs

223

CHAPITRE 1

La prise en compte de l'intérêt des consommateurs

225

A.	Une prise en compte de la demande adaptée à l'évolution des marchés	225
1.	De la régulation asymétrique	226
2.	Vers une régulation symétrique	226
B.	Quelques exemples d'actions de l'Autorité au bénéfice des consommateurs	227
1.	Une régulation stimulant l'investissement et l'innovation	227
2.	Une concurrence qui bénéficie aux consommateurs : un gain estimé à 10 milliards € entre 1998 et 2005	227
3.	Des actions directes désormais renforcées	228
a.	Les prix	228
b.	La qualité de service	228
c.	L'amélioration des relations entre consommateurs et opérateurs	228
d.	La mise à disposition auprès du public d'un annuaire universel et de services de renseignements de qualité	228
e.	L'information des consommateurs	229
f.	Les obligations de service universel	229
g.	Le déploiement des réseaux	229
C.	L'assistance aux consommateurs au quotidien	229

CHAPITRE 2

Le suivi de la qualité de service

231

A.	La téléphonie mobile	231
B.	La téléphonie fixe	232
C.	Les services de renseignements	233

CHAPITRE 3

Les services de renseignements téléphoniques

A.	Le cadre de mise en œuvre des 118	235
B.	La disparition du 12	235
C.	Bilan	236
	1. Un enrichissement de l'offre de services	236
	2. Une diversification de l'offre tarifaire	236
	3. Une qualité de service maintenue mais un trafic en baisse	236

CHAPITRE 4

L'annuaire universel

A.	Le contexte général	239
	1. Le cadre législatif et réglementaire	239
	2. Les actions engagées par l'Autorité	239
B.	Droits des abonnés, obligations des opérateurs et des éditeurs d'annuaire universel	241
	1. Les droits des abonnés	241
	2. Les obligations des opérateurs et des éditeurs	242
	a. L'information des abonnés et le respect des choix de parution des abonnés et des utilisateurs	242
	b. La mise à disposition des listes d'abonnés et d'utilisateurs	242
	3. L'accès aux données de l'annuaire universel par les consommateurs	242
C.	Les conditions de mise à disposition des listes d'abonnés	243
	1. Les travaux préparatoires	243
	2. Le contenu de la décision	244
	a. Les opérateurs concernés	244
	b. L'information des abonnés et la collecte des données personnelles	244
	c. Le contenu de l'annuaire universel	244
	d. Les éditeurs bénéficiaires de la mise à disposition des listes d'abonnés et d'utilisateurs	244
	e. Tarification et contractualisation	245
D.	Une mise en place à parachever	246



CHAPITRE 5

La conservation des numéros 247

A.	Evolutions législatives et réglementaires	247
B.	La portabilité des numéros mobiles (PNM)	248
1.	En métropole	248
a.	L'impact des évolutions législatives et réglementaires	248
b.	Les modalités pratiques du nouveau processus de portabilité des numéros mobiles	248
c.	Le lancement opérationnel du nouveau processus de portabilité des numéros mobiles	250
d.	Les données quantitatives sur l'année 2006	251
2.	En outre-mer	251
a.	La zone Antilles-Guyane	251
b.	Le département de la Réunion et la collectivité de Mayotte	252
C.	La portabilité des numéros fixes	253
1.	Les numéros concernés	253
2.	Les numéros fixes portés en 2006	253
3.	Les perspectives et l'impact des évolutions réglementaires	253
a.	Définir un cadre commun et global aux opérateurs	253
b.	Les travaux en cours sur le processus client-opérateurs et le routage des appels	254
c.	Améliorer le processus de portabilité de l'opérateur historique vers les alternatifs	255

CHAPITRE 6

Les services à valeur ajoutée 257

A.	Le marché des services à valeur ajoutée	257
1.	Une chaîne de valeur complexe et spécifique	257
2.	Des dysfonctionnements constatés	258
B.	Les propositions de l'ARCEP dans sa consultation publique sur le secteur	259
1.	Les obligations de régulation symétrique proposées par l'ARCEP	259
2.	Les autres axes d'améliorations proposées en termes de protection du consommateur	260
a.	Le contrôle déontologique des contenus	260
b.	L'amélioration de la transparence et de la lisibilité tarifaire	260
3.	Les autres interventions de l'ARCEP dans le secteur	261

La régulation concurrentielle des marchés des communications électroniques

263



CHAPITRE 1

L'analyse des marchés en France en 2006 265

A. Un outil d'une régulation adaptée 265

B. Les analyses de marché menées à bien en 2006 266

1. Les services de capacité 266

2. Le marché de gros de la radiodiffusion 266

3. Le marché de gros de la terminaison d'appel SMS 266

4. Le marché de l'itinérance internationale 267

5. Le marché de l'accès et du départ d'appel mobile 267

C. Les mesures diverses concernant les analyses de marché 267

1. Le Conseil d'Etat valide une analyse adoptée par l'ARCEP en 2005 267

2. L'Autorité précise certaines obligations 267

3. L'Autorité décide du tarif de la terminaison d'appel mobile pour 2007 268

D. Le début de la dérégulation des marchés 268

CHAPITRE 2

La téléphonie fixe 271

A. Les marchés pertinents de gros de la téléphonie fixe 271

1. La délimitation des marchés 271

2. Influence significative 272

3. Les obligations imposées aux opérateurs 272

a. Les obligations imposées à France Télécom 272

b. Les obligations imposées aux opérateurs de boucle locale 273

4. L'offre de vente en gros de l'accès au service téléphonique (VGAST) 274

B. Vers un allègement de la régulation des marchés de détail 275

1. De nouvelles conditions de concurrence justifiant un premier allègement de la régulation 276

2. Une première étape d'allègement franchise 276

3. Vers une dérégulation complète des marchés de détail 276



C.	Le contrôle des décisions tarifaires de France Télécom	277
	1. Les avis tarifaires en 2006	277
	2. Les délais d'instruction en 2006	278
	3. Bilan sur la période 1997-2006	278
	CHAPITRE 3	
	Les marchés du haut débit	279
A.	Le marché de détail	279
	1. Un secteur dynamique et en pleine mutation	279
	2. La généralisation des offres "triple play"	280
	3. La résorption des disparités territoriales par l'offre d'"ADSL Nu"	282
B.	La régulation des marchés de gros	282
C.	Le dégroupage	284
	1. Etat des lieux	284
	a. Le dégroupage total progresse	284
	b. L'enjeu de l'extension géographique du dégroupage	284
	c. L'impact du dégroupage sur le développement du haut débit	285
	2. Les aspects opérationnels et techniques du dégroupage	286
	a. Le groupe "processus de commandes"	286
	b. Les créations de lignes	286
	c. Les écrasements à tort	287
	d. La qualité de service	288
	e. Les travaux du comité d'experts pour l'introduction de nouvelles techniques dans la boucle locale	289
	3. L'offre "liaison fibre optique" de raccordement des répartiteurs distants (LFO)	289
	a. Le contexte	289
	b. Le bilan de la consultation publique LFO	290
	4. Les aspects tarifaires du dégroupage	290
	a. Les tarifs non récurrents	290
	b. Les tarifs annexes	291
D.	Les offres d'accès large bande livrées aux niveaux régional et national	291
	1. L'action de l'Autorité sur le marché des offres bitstream	292
	a. L'amélioration de la qualité de service dans le cadre du groupe multilatéral bitstream	292
	b. La publication du modèle réglementaire de coût des réseaux de collecte haut débit et la mise à jour des modèles de coût de l'accès dégroupé et des fournisseurs d'accès à Internet	293
	c. Les travaux sur un modèle de la collecte et le groupe Bureau	294
	d. Le suivi des indicateurs de qualité de service publiés chaque mois par France Télécom	294
	e. Les évolutions de l'offre de référence de France Télécom	294

	2. La levée de la régulation sur le marché des offres d'accès large bande livrées au niveau national	295
E.	Le très haut débit (la fibre)	296
	1. Le très haut débit professionnel	296
	2. Le très haut débit résidentiel	297

CHAPITRE 4

Les mobiles

299

A.	L'interconnexion mobile	299
	1. La terminaison d'appel vocal	299
	a. Le cycle de l'analyse des marchés	299
	b. La mise en œuvre des obligations	301
	2. La terminaison d'appel SMS	303
	a. Le fonctionnement de ce marché	303
	b. L'analyse de l'Autorité	306
	c. Le contexte européen	308
B.	Le marché l'accès et du départ d'appel sur réseaux mobiles et les opérateurs mobiles virtuels	309
	1. Les tendances du marché de détail	309
	2. La situation concurrentielle	309
	a. Le suivi du marché	309
	b. Les évolutions des contrats de gros signés par les MVNO	311
	c. Le report de l'analyse du marché de l'accès et du départ d'appel sur les réseaux mobiles	312
C.	L'itinérance internationale	313
	1. Etat des lieux	313
	a. Description et fonctionnement du marché de gros	313
	b. Description et fonctionnement du marché de détail	313
	2. L'action de l'ARCEP	314
	a. Constat concurrentiel	314
	b. Les propositions de l'Autorité	314
	c. Le projet de règlement de la Commission	314

CHAPITRE 5

Les autres analyses de marchés achevées en 2006

317

A.	Les services de capacité	317
1.	Le nouveau cadre	317
	a. L'analyse de marché	317
	b. Sa mise en œuvre	318



B.	Le marché de gros des services de diffusion audiovisuelle	318
	1. Les décisions d'analyse de marché	318
	2. La spécification des obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable de TDF	319
<hr/>		
	CHAPITRE 6	
	Les spécifications des obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable	321
A.	Les objectifs des obligations comptables	322
B.	Obtenir des informations relatives aux coûts	322
C.	Vérifier le respect de l'obligation de non-discrimination sur les marchés de gros	323
D.	Améliorer la transparence vis-à-vis des tiers	323
E.	Préparer l'allègement de la régulation sur les marchés de détail	324

La régulation des ressources rares

327



CHAPITRE 1

Les fréquences

331

A. Le cadre général

331

1. La gestion des fréquences aux niveaux national, européen et mondial 331
 - a. La planification des fréquences 331
 - b. La normalisation européenne 332
 - c. Au niveau de l'UIT-R 333
2. Le marché secondaire des fréquences 333
3. Spectre et révision du cadre réglementaire européen : plus de flexibilité 334

B. La boucle locale radio / Wimax

335

1. Le lancement d'un appel à candidatures 335
2. Les critères de sélection 336
3. Les résultats de l'appel à candidatures 338
 - a. Panorama des résultats 338
 - b. Le résultat financier de l'appel à candidatures 339
 - c. Les obligations des candidats sélectionnés 339
 - d. Les offres de service 339
 - e. Et maintenant ? 339

C. Les licences mobiles

340

1. Le renouvellement des licences GSM 340
 - a. Le renouvellement des autorisations GSM d'Orange France et de SFR 340
 - b. Le renouvellement de l'autorisation GSM de Bouygues Telecom 341
2. La 4e licence 3G et la réutilisation des bandes 900 et 1800 MHz 341
 - a. Le rappel du contexte 341
 - b. Les résultats de la consultation publique : une situation nouvelle 342
 - c. Les conséquences de cette situation nouvelle 342



D.	Le dividende numérique	343
	1. Le dividende numérique, une opportunité historique	343
	2. Les travaux entrepris au niveau français	344
	3. Un effort mondial d'harmonisation	345
E.	Divers	346
	1. L'identification par radiofréquences (RFID)	346
	2. Les mobiles par satellites	346
F.	Assignations et allotissements de fréquences	347
	1. Le service fixe et le service fixe par satellite	347
	2. Les réseaux professionnels du service mobile terrestre et du service fixe de la bande 1,5 GHz	347
G.	Un cadastre des fréquences	348
<hr/>		
	CHAPITRE 2	
	La numérotation	349
A.	Les missions de l'ARCEP	350
B.	Bilan de la mise à jour du plan national de numérotation	350
	1. La tranche 09	350
	2. Les 118	351
C.	Changements et innovations dans les règles de gestion	351
D.	Les ressources attribuées au 31 décembre 2006	352

9

L'aménagement du territoire

355

CHAPITRE 1

Un état des lieux de la couverture du territoire

357

A. Le haut débit

357

1. Quelles solutions techniques ? 358
2. L'acheminement du trafic des zones blanches vers le réseau Internet 358
3. Identifier les zones blanches 359

B. La téléphonie mobile

359

1. Le "Programme zones blanches" 359
2. La couverture du territoire en 3G 361
 - a. La 3G a décollé en France depuis son lancement fin 2004 361
 - b. SFR et Orange France ont respecté l'échéance de déploiement et ont pris de nouveaux engagements 361
 - c. Le déploiement de la 3G : un enjeu d'aménagement du territoire 361
 - d. La nécessité d'accéder à des bandes de fréquences basses 362
3. La transparence en matière de couverture 362

CHAPITRE 2

L'action des collectivités territoriales

363

A. Les compétences des collectivités locales

363

B. Les travaux du Comité des réseaux d'initiative publique (CRIP)

364

1. L'évaluation de l'action publique 364
2. Les opérateurs locaux 365
3. Le très haut débit 366
 - a. Dans les zones d'activité 366
 - b. Le rôle des collectivités 367
4. La topologie des réseaux en fibre 368



CHAPITRE 3	
Les télécoms en outre-mer	369
A. Le point sur les marchés mobile, fixe et du haut débit en outre-mer	369
1. Le haut débit	369
a. Un marché de détail caractérisé par une concurrence limitée	369
b. Le marché de gros du haut débit	370
c. La spécificité du lien métropole-DOM : les câbles sous-marins	370
d. Les actions de l'Autorité	372
2. Les marchés mobiles	372
a. Les parts de marché des opérateurs mobiles en outre-mer	372
b. Outremer Telecom déclaré puissant sur le marché de gros de la terminaison d'appel vocal dans la zone Antilles-Guyane	373
3. Les marchés fixes	373
B. La portabilité aux Antilles, en Guyane, à la Réunion et à Mayotte	374
C. Le price cap de service universel spécifique aux DOM	374
D. L'évolution du plan de numérotation et la modernisation de l'offre de service universel à Mayotte	375
1. L'évolution du plan de numérotation	375
2. La modernisation de l'offre de service universel	375

10

377

Les autres compétences de l'Autorité

CHAPITRE 1

Les licences et le contrôle des obligations des opérateurs 379

- A. Le régime déclaratif 379**
 - 1. Qui est soumis à déclaration ? 380
 - 2. Les acteurs exemptés de déclaration préalable 380
 - 3. L'évolution du nombre d'opérateurs déclarés 382
- B. Les droits et les obligations des opérateurs 382**
 - 1. Les droits dont bénéficient les opérateurs 382
 - 2. Les principales obligations qui pèsent sur les opérateurs 384
 - a. Les obligations pécuniaires 384
 - b. Les obligations de nature technique 385
- C. Le contrôle des obligations par l'ARCEP 387**
 - 1. Les moyens de contrôle prévu par le code 387
 - 2. Le contrôle des conditions d'utilisation des fréquences 387

CHAPITRE 2

Le service universel des télécommunications 389

- A. Le service universel et l'opérateur de service universel 389**
 - 1. Que recouvre le service universel ? 389
 - 2. Les obligations du ou des opérateurs en charge du service universel 390
 - 3. La désignation du ou des opérateurs prestataires du service universel 390
 - 4. Les tarifs sociaux et le "pay or play" 391
 - a. Certains clients éligibles ont droit à une réduction sociale tarifaire 391
 - b. La compensation des tarifs sociaux 391

B. Le financement du service universel	392
1. Les contributeurs au fonds de service universel	392
2. Une contribution au prorata du chiffre d'affaires	392
3. Les services concernés	392
C. Le rôle de l'Autorité	394
1. L'évaluation du coût du service universel	394
a. La péréquation géographique	394
b. Les tarifs sociaux	395
c. Le service de renseignements et les annuaires	395
d. Les cabines téléphoniques	395
e. Les avantages immatériels	395
2. L'évaluation du coût net du service universel pour 2005	396
3. La notion de charge excessive	397
D. Les litiges en cours	398
E. Le contrôle des tarifs du service universel en 2006	399
1. L'introduction d'un encadrement tarifaire pluriannuel	399
2. Pourquoi un encadrement tarifaire pluriannuel ?	399
3. Le contrôle a priori des prestations de service universel	399

CHAPITRE 3

L'action de l'Autorité à l'international 401

A. L'UIT et l'UPU	401
1. L'Union internationale des télécommunications (UIT)	401
a. L'UIT-T	402
b. L'UIT-R	403
c. L'UIT-D	403
2. L'Union Postale Universelle (UPU)	404
B. La Conférence européenne des administrations des Postes et Télécommunications (CEPT)	404
C. L'ETSI	405
D. L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)	406
E. Coopération et voyages d'étude	406
1. Les échanges bilatéraux	406
2. La coopération avec les pays francophones : Fratel	407
a. La réunion annuelle du réseau Fratel à Dakar	407
b. Le séminaire d'échange d'information et d'expérience à Sofia	407
c. La formation Badge	407
3. Les missions d'études	408

11

409

Les nouvelles problématiques

CHAPITRE 1

La rupture technologique vers la fibre optique 411

A. Le coût de déploiement d'un réseau FTTH 412

B. L'accompagnement du très haut débit par les pouvoirs publics 413

1. Le rôle des collectivités 413

2. La réglementation et la normalisation 414

3. La régulation 415

a. L'accès aux fourreaux existants 415

b. La mutualisation de la partie terminale des réseaux d'accès fibre 415

CHAPITRE 2

La dérégulation des marchés de détail de la téléphonie fixe 417

A. L'allègement de la régulation des marchés de détail de la téléphonie fixe 417

B. Une démarche en trois étapes 418

1. Les marchés des communications résidentielles 418

2. L'accès et les communications sur support analogique 419

3. L'accès et les communications sur support numérique 419

C. Des marchés sous surveillance 419

D. Vers plus de régulation symétrique 420

CHAPITRE 3

La convergence fixe-mobile 421

A. Du simple couplage commercial à l'offre d'accès hybride 421

B. Convergence et substitution fixe-mobile : deux stratégies quasiment antagonistes 423

C.	Convergence et risques concurrentiels	423
	D. Une maturation technique des offres qui va prendre du temps	424
CHAPITRE 4		
	Le dividende numérique	425
A.	Un enjeu décisif pour les télécommunications	425
B.	Quelle structure et quelle taille pour le dividende numérique ?	426
	1. Dégager une sous-bande harmonisée de fréquences	426
	2. Optimisations et extension du dividende numérique	427
C.	Des fréquences pour quels contenus ?	428
D.	2007 : une année cruciale	428
	1. La Conférence mondiale des radiocommunications	428
	2. Un effort d'harmonisation au niveau européen	428
	3. La France doit saisir l'opportunité offerte par le dividende numérique	429
CHAPITRE 5		
	L'impact des services de voix proposés par les acteurs du logiciel sur le marché des télécommunications	431
A.	Un potentiel de substitution de la demande	432
B.	La stratégie défensive des opérateurs de télécommunications	432

Annexes		435
Glossaire		437
Les dividendes de la concurrence : un gain pour le consommateur estimé à 10 milliards € entre 1998 et 2005		447

10 ans de régulation

1.	La première phase 1997-2001 : libéralisation et ouverture à la concurrence	37
	A. La feuille de route de l'Autorité et la situation du marché en 1997	37
	B. La concurrence sur les communications	39
	C. La concurrence sur la boucle locale	43
2.	La deuxième phase : le tournant de 2001-2004	45
	A. Un premier bilan : le marché en 2000-2001	45
	B. L'accès à haut débit et le dégroupage	47
3.	Le développement de la concurrence par la mise à disposition de spectre aux opérateurs et les obligations associées	51
	A. La boucle locale radio	51
	B. Le développement des mobiles à travers le GSM	53
	C. La troisième génération mobile	55
4.	Les nouvelles régulations	59
	A. Le marché en 2006	59
	B. Les nouveaux dispositifs de régulation	60

A l'occasion des 10 ans de l'Autorité, il a paru utile de se livrer à une rétrospective des principales actions qu'elle a menées depuis le 1^{er} janvier 1997. Bien que nécessairement incomplète, cette rétrospective permet de distinguer plusieurs moments et axes d'action :

- ◆ une phase “historique” correspondant principalement aux quatre premières années et consacrée à la mise en œuvre de la régulation de la “bande étroite” ; malgré son caractère très préparé et planifié, cette “voie claire” a révélé des surprises notamment par le développement alors foudroyant de l'Internet bas débit ;
- ◆ une période (2000-2004) marquée par la régulation du dégroupage et du haut débit : au contraire de la précédente, elle a connu plus de tâtonnements, notamment du fait de sa plus grande nouveauté, de l'incertitude – alors – sur les chances de développements significatifs d'infrastructures alternatives d'accès, et du contexte de l'éclosion, début 2000, de la “bulle” Internet. Mais elle s'est révélée féconde comme en témoigne le succès que l'on constate aujourd'hui sur le haut débit ;
- ◆ une action continue de mise à disposition de fréquences radioélectriques aux opérateurs pour faire face à de nouveaux besoins de communications interpersonnelles dans un contexte de mobilité, de nomadisme ou pour une plus grande commodité pour le consommateur. L'un de ses moments forts a été l'introduction de la troisième génération des communications mobiles. Le rôle essentiel des fréquences sur le développement de la concurrence et de l'innovation dans le secteur est aujourd'hui patent.
- ◆ et enfin la période “moderne” qui résulte de la mise en place du nouveau cadre communautaire adopté en 2002 et transposé en droit français par [la loi du 9 juillet 2004](#), dont la manifestation la plus visible est la mise en œuvre “d'analyses de marché”. Au-delà du jargon, le nouveau cadre a permis de prolonger – et d'étendre ou d'éteindre dans les cas justifiés – les actions de l'Autorité selon des modalités d'intervention plus appropriées, plus souples et finalement plus efficaces. Il s'est révélé satisfaisant.

L'effort documentaire a plus particulièrement porté sur la période la plus ancienne.

On peut être frappé *ex post* par la relative lenteur des effets sur la marché des actions de régulation : il s'écoule en général quatre à cinq années entre les premiers actes de régulation et une situation de fonctionnement du marché qui peut être jugée convenable.

Le succès requiert de la part du régulateur de la suite dans les idées et des qualités que l'on pourrait résumer par le sigle "PTT" : "pugnacité, technicité, ténacité". A l'inverse, la régulation apparaît aussi contingente : telle modalité d'entrée, essentielle en son temps, apparaît obsolète avec l'évolution du marché et le développement des acteurs.

Le développement de la concurrence en France depuis 1998 illustre aussi parfaitement la thèse de "l'échelle des investissements". Les nouveaux acteurs apparus sur le marché du fixe n'ont pu atteindre la position qu'ils détiennent actuellement qu'à travers une entrée progressive d'abord sur les segments les plus faciles à conquérir, développant ainsi clientèle et notoriété, puis en dégageant une capacité à investir plus en amont de la chaîne de la valeur.

L'expertise microéconomique acquise et entretenue par le régulateur, à travers les comptabilités réglementaires des opérateurs, les modélisations ouvertes, mais également les références internationales, ont permis dans une large mesure d'éviter que ce mode de développement de la concurrence connaisse le travers de l'artificiel en incitant les opérateurs à la rationalité économique. Au demeurant, le nouveau cadre réglementaire en place depuis 2004 incite de son côté le régulateur à "scier les premiers barreaux de l'échelle" dès que cela apparaît justifié.

Ce développement de la concurrence s'est traduit par une baisse de prix et, corrélativement, par une augmentation des usages : le marché de masse, correspondant à la téléphonie fixe, à l'Internet, au haut débit et aux mobiles est passé de 19 milliards € en 1998 à 31,4 milliards € en 2005, soit une augmentation de près de 66 % en 7 ans. Dans le même temps, le prix pour le consommateur aura, en moyenne sur ce marché, diminué d'un peu plus de 30 % ce qui correspond à une multiplication par près de 2,5 des usages. Le surplus pour le consommateur se sera ainsi accru de plus de 10 milliards € sur la période¹.

Les nouveaux opérateurs apparus depuis 1998 et présents sur le marché paraissent désormais présenter des garanties de pérennité du fait de la position qu'ils ont pu acquérir et des investissements qu'ils ont su engager, ce qui laisse entrevoir la perspective d'un marché plus équilibré et, corrélativement, une plus grande attention à la régulation symétrique, quand c'est nécessaire, c'est-à-dire aux règles de portée générale, comme celles relatives à la conservation du numéro ou aux conditions de cession des listes d'abonnés. Le développement du "tout-IP" pourrait accentuer ce besoin.

1 - La méthode employée et les calculs détaillés sont présentés en annexes.

La première phase 1997-2001 : libéralisation et ouverture à la concurrence

A. La feuille de route de l'Autorité et la situation du marché en 1997

Le modèle d'ouverture à la concurrence adopté en 1996 prévoit à la fois la poursuite de la concurrence sur les services mobiles et la disparition de tout monopole, notamment celui sur la téléphonie fixe. La loi de juillet 1996² définit également le service universel et les dispositions à même d'en assurer le financement. Au plan institutionnel, elle prévoit la création, au 1^{er} janvier 1997, de l'ANFR (Agence nationale des fréquences), chargée de la gestion du spectre radio électrique, et de l'ART (Autorité de régulation des télécommunications), chargée de la mise en œuvre de la régulation. Enfin, la loi de 1996 met en place un dispositif de saisine réciproque entre l'Autorité de régulation et le Conseil de la concurrence.

*2 - Loi de réglementation
des télécommunications
n° 96-659
du 26 juillet 1996,
JO du 27 juillet 1996.*

Les implications au plan français de l'ouverture à la concurrence ont fait l'objet de réflexions approfondies par un groupe d'expertise économique en 1996. Composé d'économistes tant français qu'étrangers, ce groupe apportera des clarifications essentielles en matière de principes d'évaluation du coût du service universel et de méthodes de tarification de l'interconnexion.

En particulier, s'appuyant sur la distinction entre segment des communications (la partie du réseau fonction du trafic alors appelée "réseau général") et accès (la ligne d'abonné), il bannira toute forme de contribution des tarifs d'interconnexion à l'économie de l'accès et n'admettra une contribution au "déficit d'accès" qu'au titre du service universel, qui plus est sous une forme réduite et transitoire. Il préconisera également la poursuite du rééquilibrage des tarifs de la téléphonie fixe (le prix moyen d'une communication longue distance était, en 1996, de l'ordre de 0,20 € HT par minute ; dans le même temps, l'abonnement téléphonique était de 6,68 € HT par

mois) en s'appuyant en partie sur les références comptables mais également sur la comparaison avec la situation de marchés étrangers connaissant une situation plus mature de concurrence. Ce rééquilibrage est jugé nécessaire pour permettre à la fois :

- ◆ le développement d'une concurrence efficace sur le marché des communications ; cette modalité fait appel au mécanisme de sélection du transporteur, qui sera mis en œuvre au 1^{er} janvier 1998, et est alors le mode principal d'ouverture à la concurrence ;
- ◆ et celui sur l'accès. Le mécanisme de portabilité des numéros, prévu par la loi de juillet 1996, est d'ailleurs vu comme un instrument accompagnant cette modalité en permettant à un abonné de France Télécom de quitter cet opérateur sans changer de numéro.

Au 1^{er} janvier 1997, le secteur peut être décrit à grands traits comme suit :

- ◆ une prééminence du marché fixe : le marché dans son ensemble représente 20,5 milliards €, dont 18 milliards pour le fixe, essentiellement la téléphonie (15 milliards €).
- ◆ un marché mobile prometteur, mais encore à un stade de développement limité : Le nombre d'abonnés à un réseau mobile est de 2,5 millions au 1^{er} janvier 1997, soit un taux de pénétration d'environ 4 % ;
- ◆ un développement embryonnaire de l'Internet : l'Internet grand public comptait en France, à la fin de l'année 1997, de l'ordre de 500 000 abonnés, et représentait 4 milliards de minutes par an pour un chiffre d'affaires des seules communications de l'ordre de 90 millions €. Les conditions d'accès sont archaïques. Sur le plan technique, l'accès se fait à travers le réseau téléphonique commuté à des vitesses d'au plus 56 kbit/s (cette limite ne sera véritablement dépassée que par la technologie ADSL). Sur le plan économique, le consommateur accède à son fournisseur d'accès à Internet par une simple communication téléphonique facturée, dans le meilleur des cas, au prix d'une communication locale (soit environ 1,20 € HT de l'heure en heures creuses, le double dans la journée) et paie en sus et séparément un abonnement au FAI (fournisseurs d'accès à Internet). Ces derniers cherchent dans ces conditions à développer des points de présence sur le territoire permettant à leurs abonnés d'accéder à leur service au prix d'une communication locale. Ils s'appuieront progressivement sur les opérateurs pour développer ce réseau de collecte.

La loi du 26 juillet 1996 a ouvert à la concurrence le marché des télécommunications, tout en soumettant à autorisation préalable l'établissement et l'exploitation d'un réseau ouvert au public et la fourniture du service téléphonique au public.

Le premier acte de l'ouverture à la concurrence a donc été l'autorisation des opérateurs. Ce nombre a rapidement crû au fur et à mesure des entrées sur le marché : ainsi on dénombra 54 opérateurs autorisés au 31 décembre 1998, 92 au 31 décembre 1999, et 120 au 31 décembre 2000.

B. La concurrence sur les communications

1. Les mécanismes techniques

Le mécanisme essentiel d'ouverture à la concurrence de la téléphonie fixe est celui de la sélection du transporteur ; il s'inspire de l'expérience nord américaine en permettant au consommateur, par la composition d'un préfixe (sélection dite "appel par appel") ou de façon permanente ("présélection"), de sélectionner l'opérateur acheminant ses communications.

Au 1^{er} janvier 1998, il ne comprend que la sélection appel par appel, soit à travers un préfixe à un chiffre (le E) soit à travers un préfixe à quatre chiffres (les 16XY) ; le E constitue une ressource d'une certaine rareté car seules les valeurs 2, 4, 5, 6, 7, 8 et 9 sont disponibles ; ses modalités d'attribution sont définies par la décision du 16 juillet 1997³ : les opérateurs titulaires d'un chiffre E devaient en particulier prendre des engagements de déploiement d'un réseau national disposant de plusieurs points d'interconnexion par région. L'attribution des préfixes de sélection du transporteur, auquel les opérateurs ont parfois identifié leur marque, a ainsi permis la concurrence sur les communications longue distance.

France Télécom est tenue parallèlement, outre de fournir une offre d'interconnexion directe pour la terminaison d'appel sur son réseau, d'établir une offre d'interconnexion indirecte pour la collecte des appels émis par ses abonnés utilisant la sélection du transporteur : ces appels sont remis par France Télécom à l'opérateur longue distance sélectionné par l'abonné, ce dernier opérateur rémunérant France Télécom pour cette collecte ; en pratique le tarif de la collecte d'appel (interconnexion indirecte) est le même que celui de la terminaison d'appel (à prestation technique identique) ; ces conditions sont fixées dans le 1^{er} catalogue d'interconnexion, valable pour l'année 1998, approuvé par la décision du 9 avril 1997⁴.

La "zone locale de tri" est mise en œuvre de manière à éviter que les appels de dimension locale soient remis aux opérateurs longue distance. Ce dispositif est mis en place à leur demande : ils considèrent en effet qu'ils seront insuffisamment déployés pour acheminer dans des conditions économiques convenables des appels à faible extension géographique et faiblement rémunérateurs. Après un débat sur le type de segmentation à opérer, c'est finalement le département⁵ qui est retenu par la décision du 17 octobre 1997⁶.

Le mécanisme de sélection du transporteur est ensuite progressivement étendu, par la présélection, à partir du 17 janvier 2000, par l'extension, le 1^{er} novembre 2000, de la sélection du transporteur aux appels à destination des mobiles⁷ et enfin, par l'extension, le 1^{er} janvier 2002, de la sélection du transporteur aux appels locaux par suppression de la zone locale de tri⁸.

2. L'interconnexion

L'approbation préalable du catalogue d'interconnexion de France Télécom, qui fixe les modalités techniques et financières de l'accès au réseau commuté de France Télécom par ses concurrents, constitue un domaine d'intervention particulièrement important pour l'Autorité. Mais les instruments de régulation sont plus larges : ils comprennent également la procédure d'avis public préalable de l'Autorité sur la

3 - Décision de l'ART
n° 97-0196
du 16 juillet 1997.

4 - Décision de l'ART
n° 97-0088
du 9 avril 1997.

5 - Avec deux cas particuliers :
- en Ile-de-France, les zones retenues sont la petite couronne (75, 92, 93, 94) et chacun des autres départements ;
- la région Corse constitue une seule zone locale de tri.

6 - Décision de l'ART
n° 97-0345
du 17 octobre 1997.

7 - Décision de l'ART
n° 99-1077
du 8 décembre 1999.

8 - Décision de l'ART
n° 01-0691
du 18 juillet 2001.

majorité des tarifs de détail de France Télécom et la faculté pour l'Autorité d'être saisie en règlement de différends.

Trois principes guideront l'Autorité dans l'appréciation des tarifs d'interconnexion :

- ◆ les coûts exposés par l'opérateur ;
- ◆ les comparaisons internationales ;
- ◆ la compatibilité des conditions d'interconnexion avec l'entrée sur le marché.

La prise en compte des coûts est indispensable pour assurer à l'opérateur une juste rémunération et disposer d'un référentiel ; les comparaisons internationales permettent de disposer de références d'efficacité ; mais le troisième principe est le plus essentiel : il se traduit par le développement de tests de *squeeze* destinés à s'assurer que les conditions d'interconnexion permettent effectivement l'entrée dans les conditions de marché, c'est-à-dire sont compatibles avec la structure et les niveaux des tarifs de détail.

Disposant de la capacité d'émettre des avis préalables sur les évolutions de tarifs de détail de France Télécom, l'Autorité est en situation d'apprécier cette cohérence pour, le cas échéant s'opposer à des changements de tarifs ou, plus constructivement, inciter l'opérateur à améliorer ses tarifs d'interconnexion. Ce mode de contrôle n'est pas absolu car il ne peut être mis en œuvre qu'au moment d'un changement de tarif. Il se met en place dès les premières années et sera à la base d'une coopération efficace entre l'Autorité et le Conseil de la concurrence dans les cas où ce dernier est saisi de contentieux tarifaires. La coopération entre les deux institutions amène l'Autorité à développer les analyses classiques du droit commun de la concurrence et permet au Conseil de disposer d'une expertise sectorielle précieuse. A court terme, elle permettra, en particulier, l'amélioration progressive de l'interconnexion pour l'accès commuté à Internet. Elle s'amplifiera dans le cas du développement du haut débit.

9 - *Décision de l'ART*
n° 97-0088
du 9 avril 1997.

Le premier catalogue d'interconnexion établi par France Télécom porte sur l'année 1998. C'est en effet au 1^{er} janvier de cette année qu'est ouverte la concurrence sur les communications. Il est approuvé pour l'essentiel le 9 avril 1997⁹ sur la base de coûts prévisionnels 1998 établis à partir de comptes de 1994. Il comporte essentiellement le service d'acheminement des appels (terminaison d'appel et collecte d'appel).

Il serait fastidieux de reprendre dans le détail les évolutions successives du catalogue d'interconnexion. On peut cependant en dégager la logique d'établissement :

- ◆ au plan fonctionnel, l'Autorité cherchera à ce que les prestations offertes par le catalogue d'interconnexion aux nouveaux entrants permettent à ces derniers de concurrencer efficacement les services de détail de France Télécom. Outre l'accès commuté à Internet, les catalogues successifs comporteront différentes évolutions telles que l'extension de la collecte d'appels aux numéros spéciaux ainsi qu'aux appels émis depuis les cabines (catalogue 1999), le mécanisme de la présélection (catalogue 2000), les liaisons louées partielles (catalogue 2002) ; cet exercice souffre toutefois de limites juridiques du fait du concept relativement étroit de l'interconnexion et implique quelquefois une forme de marchandage ;

- ◆ au plan tarifaire, différentes améliorations sont apportées, la première notable étant la mise en place d'une charge à l'appel (catalogue 2000) ; en terme de principes et de méthodes, l'Autorité s'appuie à court terme sur les coûts prévisionnels de l'opérateur sous réserve de pertinence (causalité) et d'efficacité ce qui amène à rechercher des références complémentaires à celle procurée par la comptabilité analytique de l'opérateur : modèles dits *bottom-up*, comparaisons internationales de coût. L'Autorité cherche en outre sur le moyen terme le Walhalla des économistes : les CMILT (coûts moyens incrémentaux de long terme) ; elle en retiendra une modalité en 2002 en approuvant un catalogue 2003 fondé sur les "coûts de remplacements". Enfin, il peut être noté que la mise en œuvre de l'IFI (Interconnexion Forfaitaire à Internet) dans le cadre du catalogue 2002 peut s'analyser *ex post* comme une forme de diversification tarifaire en matière d'interconnexion.

3. L'Internet commuté : un sous-produit inattendu

Dès 1997, l'Autorité prend en compte le développement de l'Internet en dédiant le bloc de numéros 0860PQMCDU aux services d'accès à Internet via le réseau téléphonique commuté "*dont le prix pour l'appelant est fixé à un niveau inférieur ou égal au tarif d'une communication locale*"¹⁰.

10 - Décision de l'ART
n° 97-0365
du 23 octobre 1997.

En 1998, l'offre de France Télécom aux écoles amène l'Autorité à analyser la situation concurrentielle des différents segments concourant à l'accès à Internet : elle préconise dès lors la mise en place d'une offre d'interconnexion portant sur le segment en quasi-monopole (le "réseau local" de France Télécom) de manière à assurer le jeu concurrentiel sur le segment du transport (la collecte) et sur celui correspondant aux FAI (connectivité Internet). A l'issue de l'avis négatif qu'elle est conduite à formuler sur la décision tarifaire de France Télécom, un contentieux se noue et aboutit finalement à une injonction du Conseil de la concurrence, lequel rejoint les analyses de l'Autorité.

Le potentiel de l'Internet est clairement perçu par les acteurs ; en 1998 et 1999, il donne lieu à la fois à une intense concertation entre l'Autorité et les opérateurs, à des avis tarifaires de l'Autorité sur les tarifs de détail de France Télécom et à des différends dont les règlements permettent de faire jurisprudence. Sur ces bases, les modalités d'interconnexion se diversifient et s'améliorent ; elles s'appuient notamment sur l'interconnexion indirecte d'abord applicable aux seuls numéros 0860 et 0868 gratuits pour l'appelant (catalogue 1999) puis étendue aux numéros payant pour l'appelant (catalogue 2001) accompagnée alors d'une offre de facturation et de recouvrement pour tiers. Le catalogue d'interconnexion 2002 consacre une ultime évolution avec la définition de l'IFI, interconnexion forfaitaire Internet.

Dès 1999, le marché se forme avec l'apparition de formules sans abonnement ("*pay as you go*") et les premiers forfaits "tout compris" (incluant accès à Internet et communication) : Club-Internet est ainsi le premier à offrir en septembre 1999 un abonnement incluant 20 heures de communication par mois pour un prix mensuel de l'ordre de 27 € TTC. Ce prix sera divisé par deux trois ans plus tard.

4. La normalisation de l'interconnexion aux réseaux mobiles

En 1997, les opérateurs mobiles s'interconnectent avec le réseau de France Télécom selon des dispositions historiques : c'est l'opérateur mobile qui détermine le tarif de détail des communications au départ du réseau de France Télécom et à destination de son réseau. France Télécom facture les communications conformément à ces tarifs et, sur le montant recouvré correspondant, prélève d'une part une somme pour l'usage de son réseau et, d'autre part, un pourcentage sur le solde correspondant à sa prestation de facturation et de recouvrement pour compte de tiers.

Cette situation se normalise progressivement :

11 - Décision de l'ART
n° 99-0197
du 1^{er} mars 1999.

- ◆ en premier lieu, par la décision de règlement de différend du 1^{er} mars 1999¹¹ entre SFR et France Télécom par laquelle l'ART a estimé que c'était à SFR d'établir une offre d'interconnexion pour la terminaison sur son réseau des appels au départ du réseau de France Télécom. Les parties ont dû mettre en conformité leur convention d'interconnexion au 1^{er} juillet 1999 ;
- ◆ par le retour au droit commun (France Télécom fixe le prix des appels au départ de son réseau) au 1^{er} novembre 2000 avec, concurremment, l'extension de la sélection du transporteur aux appels fixe vers mobile.

Une première baisse des tarifs des communications fixes vers mobiles intervient au 1^{er} juillet 1999 à la suite de la "table ronde" organisée par l'Autorité début 1999 et réunissant les opérateurs fixes et mobiles. Elle est de 20 %.

Conséquence du règlement de différend du 1^{er} mars 1999 : les opérateurs mobiles interviennent sur le "marché national de l'interconnexion" et alors Orange et SFR s'y révèlent puissants pour l'année 2000 ; en conséquence ils sont tenus d'orienter leurs tarifs d'interconnexion vers les coûts. L'opérateur MFS Worldcom saisit le 1^{er} août 2000 l'Autorité en règlement de différend contre Orange en dénonçant le niveau élevé des tarifs de terminaison d'appel au regard de cette obligation. En l'absence d'informations comptables, qu'Orange se refuse à communiquer dans le cadre d'un règlement de différend, l'Autorité s'appuie sur des comparaisons internationales et conclut à l'imposition d'une baisse de 20 %, à compter du 1^{er} novembre 2000, des tarifs d'interconnexion d'Orange. Les opérateurs SFR et, dans une moindre mesure, Bouygues, suivent.

Au constat des limites que peuvent présenter des procédures de règlement de différend, l'Autorité met au point un dispositif de *reporting* annuel de coût applicable aux opérateurs mobile. Ce dispositif est adopté le 11 mai 2001 sous la forme de lignes directrices et donne lieu à la communication d'états de coût par Orange et SFR à l'automne 2001. Sur cette base, l'Autorité décidera, à travers deux décisions individuelles, de l'évolution sur trois ans (2002, 2003, 2004) du niveau de la terminaison d'appel en fixant un prix au 1^{er} janvier de chacune de ces années¹².

12 - Au 1^{er} mars
pour l'année 2002.

C. La concurrence sur la boucle locale

L'ouverture d'une concurrence effective et durable dans la boucle locale est d'emblée considérée comme un enjeu majeur par l'Autorité.

Au delà des premiers déploiements de réseaux de fibre optique dans la boucle locale, essentiellement dans les quartiers d'affaires, le développement de services de télécommunications sur les réseaux câblés et l'introduction de la boucle locale radio ont constitué deux axes majeurs.

1. Les réseaux câblés

En 1997 et 1998, l'Autorité est saisie de règlements de différends relatifs à la fourniture de services du service téléphonique et de l'accès à Internet à haut débit sur réseaux câblés : ces règlements de différends ne concernaient pas l'ensemble des réseaux câblés, mais spécifiquement les réseaux du "plan câble".

Ces réseaux, qui représentaient plus de quatre millions de prises commercialisables, soit environ les deux tiers des prises en France en 1997, ont été construits à partir de 1982 dans le cadre d'un vaste plan national d'équipement du territoire en infrastructures de câble. La propriété de ces réseaux, initialement confié à l'Etat fut transférée par la loi du 2 juillet 1990¹³ à France Telecom, l'exploitation commerciale étant assurée par des câblo-opérateurs.

13 - Loi n°90-568
du 2 juillet 1990 relative
à l'organisation du service
public de la poste
et à France Télécom,
JO du 8 juillet 1990.

Cette situation de séparation de la propriété et de l'exploitation commerciale des réseaux du plan câble est à l'origine de nombreux différends entre France Telecom et les câblo-opérateurs (deux décisions de règlements de différend en 1997 et six en 1998) concernant les conditions techniques et financières de fourniture du service d'accès à Internet à haut débit et du service téléphonique sur ces réseaux.

Les décisions de règlement de différend rendues par l'Autorité ont eu pour ambition de contribuer à l'apparition d'une concurrence effective permettant à plusieurs millions de foyers français d'avoir la possibilité de se connecter en haut débit via le câble.

Toutefois, la structure capitaliste que connaît alors le secteur du câble ne lui permettra pas de tirer immédiatement et pleinement parti de ce potentiel.

2. La boucle locale radio

La boucle locale radio est considérée à la fin des années 1990 comme une alternative attractive aux solutions filaires pour la fourniture d'offres de téléphonie et de services d'accès à Internet à haut débit.

Elle donne lieu à une procédure de sélection conduite entre le 31 janvier 2000 et le 11 juillet 2000 et aboutit à l'attribution de 54 licences, soit deux opérateurs sur l'ensemble du territoire métropolitain dans les bandes 3,5 GHz et 26 GHz, deux opérateurs dans chacune des vingt-deux régions métropolitaines dans la bande 26 GHz et deux opérateurs dans chacun des départements d'outre-mer dans la bande 3,5 GHz¹⁴.

14 - Voir infra (chapitre 3).

On attend alors de cette nouvelle technologie, et des nouveaux acteurs que la procédure a distingués, le développement d'une infrastructure concurrente de la paire de cuivre ; le manque de maturité technologique ruinera cet espoir.

La deuxième phase : le tournant de 2001-2004

A. Un premier bilan : le marché en 2000-2001

A la fin de l'année 2001, on peut considérer qu'une part essentielle des missions de régulation historiquement attendues de la part de l'Autorité a été réalisée :

- ◆ le mécanisme de concurrence portant sur les communications téléphoniques du fixe est entièrement déployé ; à la fin de l'année 2001, on recense 6 millions d'abonnés à la sélection du transporteur et les nouveaux entrants disposeront en 2002 d'une part de marché d'en moyenne 20 % en valeur sur les communications téléphoniques ; la concurrence a fait apparaître de nouveaux opérateurs qui ont déployé progressivement des réseaux de type *backbone* de plus en plus ramifiés ;
- ◆ le catalogue d'interconnexion de l'opérateur historique peut être considéré comme convenable sur le plan technique et tarifaire ; la régulation de la terminaison d'appel à destination des mobiles est engagée par la mise en place d'une première forme de *reporting* puis à travers un plan tarifaire sur les années 2002 à 2004 portant cette dernière année la terminaison d'appel à 0,15 € par minute ;
- ◆ les conditions de l'accès à l'Internet commuté ont fait l'objet d'une régulation efficace conduisant à une forte concurrence entre fournisseurs d'accès à Internet, et par là, à une baisse significative des prix et à un fort développement de la demande. A la fin 2002, le nombre d'abonnés à Internet bas débit culmine à 7,5 millions et le volume de communications atteint cette année là 66 milliards de minutes (il atteindra un maximum de 72 milliards de minutes en 2003). L'évolution des prix aura été spectaculaire passant, pour une consommation mensuelle de 20 heures, de 50 € TTC en 1997 à, environ, 15 € TTC au cours de l'année 2002 ;

- ◆ le mobile est devenu un service de masse avec, en 2002, 38,6 millions d'abonnés à la fin de l'année et un revenu des abonnés de l'ordre de 12 milliards €. La constitution en moins d'une décennie de ce nouveau marché constitue l'un des succès les plus remarquables du secteur des télécommunications. En octobre 2001, le parc de lignes mobiles dépasse le parc de lignes fixes. Sur le plan du chiffre d'affaires, ce segment approche ainsi celui de la téléphonie fixe qui, avec 14 milliards €, a connu une décroissance régulière depuis 1997 ; il le dépassera à partir de l'année 2004. Les SMS deviennent une réalité du marché : on en comptera 5,5 milliards en 2002.

Toutefois, la concurrence, telle qu'elle avait été conçue en 1996, reste fragile : sur un marché de la téléphonie fixe évalué à 15 milliards € en 2002 (Internet bas débit compris) la part ouverte à la concurrence reste cantonnée aux communications, qui représentent de l'ordre de 9 milliards €. Et cette part a vocation à diminuer à la fois du fait du développement des mobiles et du haut débit, et du fait de la poursuite par France Télécom de la politique de rééquilibrage de ses tarifs engagée dès le début de l'année 1997 (ainsi le prix moyen des communications longue distance est passé à 8 centimes € en 2002 et, dans le même temps, le prix de l'abonnement résidentiel est passé à 10,87 € HT par mois après le 1^{er} juillet 2002).

En même temps, le potentiel de développement du haut débit dans le fixe devient manifeste : à la fin de l'année 2002, il amorce son décollage avec 1,4 millions de lignes.

Or, ce début des années 2000 montre les difficultés d'une concurrence effective sur la boucle locale : les infrastructures alternatives sur l'accès restent embryonnaires :

- ◆ malgré les règlements de différends rendus en juillet 1997 par l'Autorité, les opérateurs de réseaux câblés n'ont pas su développer de façon significative une offre alternative de téléphonie (sur cette période, le nombre d'abonnements téléphoniques sur réseau câblé est resté de l'ordre de 60 000) où d'accès haut débit (l'accès à Internet à haut débit ne comptait que 280 000 abonnés sur le câble fin décembre 2002, que se partageaient quatre opérateurs) ; ainsi, malgré une croissance régulière du nombre de clients, tant pour le service de télévision que pour l'accès à Internet, le poids économique du câble en France reste modeste alors que près de 6 millions de foyers sont raccordables ;
- ◆ les autorisations de boucle locale radio délivrées en juillet 2000 ne se traduisent pas par un développement de masse que ce soit en matière de téléphonie (on dénombrait moins d'un millier de raccordement téléphonique sur BLR) ou en ce qui concerne l'accès à Internet.

Parallèlement, le secteur a connu des difficultés mi-2000 ; elles découlent essentiellement du surinvestissement des acteurs de la sphère des nouvelles technologies de l'information et de la communication, fondé sur des anticipations de marché exagérées. Cette situation a conduit à l'écèlement de la bulle spéculative à partir du printemps dans le domaine de l'Internet, après une perte de confiance à l'égard de certains modèles dont ceux de la "nouvelle économie".

A cela est venue s'ajouter, en Europe, la ponction par les Etats de plus de 100 milliards € pour les licences UMTS. Les opérateurs, et par ricochet, les équipementiers, ont subi le contrecoup de l'écèlement de la bulle spéculative du printemps 2000 et du réajustement drastique des valeurs financières, dans un

contexte général de tassement de l'activité. Le ralentissement brutal des marchés s'est fait durement sentir, accélérant le phénomène de concentration. Les opérateurs ont réduit leurs investissements et se sont recentrés sur leurs métiers de base ou repliés sur des marchés de niche. Les équipementiers font face à une crise de débouchés sans précédent et subissent la réduction drastique des investissements.

Dans ce contexte, les premières réflexions engagées en 1999 sur le dégroupage, sa mise en œuvre réglementaire en 2000 et les premières actions de régulation conduites en 2001 et 2002 permettront de redonner à la concurrence sur le fixe une plus grande vigueur et une perspective de pérennité.

B. L'accès à haut débit et le dégroupage

En lançant les services d'accès à Internet par ADSL à l'été 1999 avec un objectif de déploiement ambitieux, France Télécom engage le développement d'un marché prometteur en s'appuyant sur la maîtrise exclusive de la boucle locale. Sur cette infrastructure, contrairement aux communications téléphoniques, aucun mécanisme d'ouverture à la concurrence n'avait été véritablement étudié.

Il existait dès lors un risque significatif que la position de quasi monopole de France Télécom sur la boucle locale soit étendue aux marchés aval : les services d'accès à Internet à haut débit, les réseaux de collecte correspondant et l'ensemble des nouveaux services permis par la disponibilité permanente d'un accès à haut débit.

La ligne de conduite adoptée par l'Autorité a été :

- ◆ d'une part, de veiller à ce que des acteurs tiers puissent rapidement prendre leur place dans la chaîne de la valeur. Cette approche a été faite "par le haut", d'abord vis-à-vis des FAI pour que ces FAI tiers puissent prendre part au développement du haut débit dans des conditions viables, puis vis-à-vis des opérateurs intermédiaires (déployant des réseaux de collecte) pour que ces opérateurs puissent intervenir comme fournisseur des FAI alternativement à France Télécom ;
- ◆ d'autre part, de mettre en place des conditions de concurrence pérennes sur le long terme qui s'appuient sur la maîtrise par les opérateurs alternatifs de la boucle locale : c'est le dégroupage.

Ces deux axes d'action sont complémentaires économiquement et temporellement : sans disposer rapidement d'une position sur le marché et d'une clientèle, les opérateurs n'auraient pas eu la masse critique nécessaire pour s'engager dans le dégroupage. En outre, le nécessaire délai pour résoudre de manière convenable les questions techniques et opérationnelles propres au dégroupage présentait le risque que le marché aval soit largement préempté au moment de la disponibilité opérationnelle du dégroupage.

1. Les options 3 et 5

Quand France Télécom lance en juillet 1999 les premières exploitations commerciales de l'accès Internet à haut débit selon la technologie ADSL, puis en engage l'extension géographique à la fin de cette même année, elle est amenée, devant le Conseil de la concurrence, à développer vis-à-vis des FAI une offre (dite "option 5") leur permettant de commercialiser leur propre offre haut débit en concurrence de celle de Wanadoo.

Cette offre relève de la procédure d'homologation tarifaire alors en vigueur (avis public de l'Autorité préalablement à l'homologation par les ministres) et l'Autorité s'attachera, à travers ce contrôle tarifaire qu'elle exerce alors, à assurer un développement viable des FAI alternatifs, et, en même temps, à ce que les opérateurs de collecte puissent également intervenir à partir d'une offre intermédiaire de France Télécom (dite "option 3").

Le contrôle exercé sur ces différentes offres relevant de cadres juridiques disparates, les années suivantes donneront lieu à la fois à des avis tarifaires, à des règlements de différend et à des contentieux auprès du Conseil : le dispositif de saisine réciproque entre Conseil et Autorité permettra malgré tout d'assurer une bonne cohérence à l'ensemble.

2. Le dégroupage de la boucle locale

Le dispositif de concurrence conçu en 1996 était resté muet, tout comme le cadre communautaire, quant à la légitimité d'imposer à l'opérateur historique le dégroupage c'est-à-dire la cession à ses concurrents de la ligne d'abonné. Dès 1999 toutefois, l'ART lance une consultation publique sur le développement de la concurrence sur le marché local en France et en publie la synthèse en octobre 1999, retenant le dégroupage comme l'une des modalités. Elle obtient un consensus de tous les opérateurs pour, à travers un groupe de travail présidé par Alain Bravo qui se met en place dès le début de l'année 2000, débattre des conditions techniques et tarifaires rendant possible une expérimentation du dégroupage.

L'évolution du marché fixe vers le haut débit, la faiblesse de la concurrence par les infrastructures (même si elle n'est pas alors clairement établie), la complexité de la régulation des options "5" et "3" rendent plus prégnant le dégroupage, à même d'assurer un développement de la concurrence dans des conditions de régulation moins complexes ; la mise au point de cette modalité d'ouverture sera relativement longue :

- ◆ l'année 2000 donne lieu à une intense concertation dans le cadre du groupe d'Alain Bravo pour, à la fois, définir les modalités techniques et tarifaires des expérimentations, et débattre des principes et méthode de régulation, notamment tarifaires. Par ailleurs, le cadre juridique du dégroupage se précise avec, au plan européen, une recommandation qui demande aux Etats membres de prendre toutes les mesures législatives et réglementaires pour mettre en œuvre le dégroupage avant la fin de l'année 2000 et la publication en France le 12 septembre 2000 du [décret relatif à l'accès à la boucle locale](#). Un [règlement communautaire](#) est enfin adopté le 18 décembre, qui attribue en particulier les compétences nécessaires aux régulateurs pour la mise en œuvre du dégroupage ;
- ◆ les années 2001 et 2002 voient une part essentielle de la mise en œuvre de la régulation du dégroupage. Après que France Telecom a publié sa première offre de référence d'accès à la boucle locale le 22 novembre 2000, l'Autorité est amenée, tout en poursuivant activement une concertation avec le secteur, à engager une série d'actions qui vont s'échelonner sur un peu plus de 18 mois : elles se traduiront notamment par différentes versions de l'offre de référence, trois demandes de modification, quatre mises en demeure et le règlement d'un différend et aboutissent finalement à l'offre de référence que France Télécom établit le 14 juin 2002. Cette offre paraît alors suffisamment adaptée pour que

certaines opérateurs s'engagent de façon non marginale sur le dégroupage et, à l'automne 2002 démarre le lancement d'offres Internet haut débit à destination du grand public fondées sur le dégroupage en accès partagé. Elles permettront le décollage du dégroupage ;

- ◆ le déploiement des opérateurs et le décollage du dégroupage s'amorcent véritablement en 2003 (à la fin de l'année on comptait 273 000 lignes dégroupées) et se confirment en 2004. Au 1^{er} mars 2004, 573 sites ont été livrés par France Télécom aux opérateurs. Au 1^{er} octobre 2004, le million de lignes dégroupées est atteint pour un total de 808 sites dégroupés. Parallèlement, le comité d'expert mandaté par l'ART donne un avis favorable à l'introduction de la technique ADSL2+ . A la fin de l'année, 1,6 million de lignes sont dégroupées en France, soit plus de 25 % des 6,1 millions de lignes ADSL alors en service. Les tarifs de détail des accès à Internet haut débit ont connu des baisses importantes en 2004 et sont parmi les plus bas d'Europe.

Le développement de la concurrence par la mise à disposition de spectre aux opérateurs et les obligations associées

A. La boucle locale radio

1. Les premières licences attribuées en 2000

La boucle locale radio est considérée à la fin des années 1990 comme une alternative attractive aux solutions filaires pour la fourniture d'offres de téléphonie et de services d'accès à Internet à haut débit.

L'introduction de ces nouveaux systèmes est préparée par l'Autorité selon une démarche pragmatique et progressive en concertation avec les acteurs. Elle lance en particulier une phase d'expérimentations à partir de 1998, sur laquelle elle s'appuiera pour concevoir le lancement des appels à candidatures.

Ils ont lieu le 30 novembre 1999 et ont pour objet l'attribution de 54 licences, soit deux opérateurs sur l'ensemble du territoire métropolitain dans les bandes 3,5 GHz et 26 GHz, deux opérateurs dans chacune des vingt-deux régions métropolitaines dans la bande 26 GHz et deux opérateurs dans chacun des départements d'outre-mer dans la bande 3,5 GHz.

La procédure de sélection est conduite entre le 31 janvier 2000, date limite de dépôt des dossiers de candidatures, et le 11 juillet 2000, date de publication des résultats. Les candidats sont départagés sur la base de sept critères, dont les trois principaux sont la capacité à stimuler la concurrence au bénéfice des consommateurs, l'ampleur et la rapidité de déploiement, et la cohérence et la crédibilité du projet. Au total, 218 dossiers de candidatures auront été déposés et instruits.

2. Le Wimax

L'attribution en 2006 des nouvelles licences de boucle locale radio dans la bande 3,5 GHz a illustré le regain de dynamisme et d'innovation du secteur des télécommunications et l'adaptation au nouveau contexte des méthodes de gestion du spectre par l'Autorité.

Au cours de l'année 2004, les acteurs du secteur des communications électroniques ont manifesté leur intérêt pour la bande de fréquences 3,4-3,6 GHz. Ce regain d'intérêt sur ces fréquences semblait lié à l'émergence de la norme IEEE 802.16 (Wimax). Ce regain d'intérêt se plaçait en outre dans l'enjeu plus global de développement de la concurrence sur les services haut débit et d'aménagement numérique des territoires.

L'attribution de nouvelles licences dans cette bande a été rendu possible par la gestion dynamique du spectre effectuée par l'Autorité, qui s'est attachée à récupérer rapidement les fréquences inutilisées lorsqu'a pu être constaté l'échec de la première génération de la boucle locale radio au début des années 2000. En outre, lorsque les besoins du marché se sont précisés, l'Autorité a engagé des travaux avec les occupants actuels de ces fréquences qui ont permis l'identification de ressources en quantité plus importante.

C'est avec une méthode fondée sur le pragmatisme, la transparence et la concertation que l'Autorité a préparé, avec les acteurs du marché, les modalités d'attribution de ces autorisations pour cette nouvelle licence de boucle locale radio.

Dans ce cadre, l'Autorité a mis au point un processus d'attribution innovant.

Tout d'abord la procédure était constituée de plusieurs étapes visant à n'ouvrir de procédure de sélection que sur les zones où la rareté du spectre était effectivement avérée. La sélection était alors conduite selon une procédure mixte faisant appel à trois critères : la contribution au développement territorial des services à haut débit, l'aptitude du projet à favoriser la concurrence sur le haut débit et le montant de la redevance que le candidat était prêt à payer dès l'attribution en plus de la redevance annuelle due au titre de la mise à disposition et de l'utilisation des fréquences de boucle locale radio.

Ensuite, des mécanismes souples permettant de faire évoluer la répartition des fréquences sont prévus par le code des postes et des communications électroniques : ils permettent de sous-louer ou de revendre sur un marché secondaire les autorisations de fréquences et font partie intégrante du schéma d'attribution des fréquences de la bande 3,4-3,6 GHz. Cette souplesse rend ainsi possible l'accès à des fréquences par des acteurs qui n'auraient pu en bénéficier lors de l'attribution primaire.

Enfin, pour la première fois en France, des collectivités locales ont pu participer à ces procédures d'attribution de ressources rares, en conformité avec les nouvelles compétences conférées par la loi aux collectivités locales en matière de télécommunications.

Cette procédure a été lancée le 6 août 2005 et a suscité un nombre très important de candidatures, émanant tant d'opérateurs existants, de collectivités locales que de nouvelles sociétés.

L'attribution en 2006 des licences et la mise en œuvre des mécanismes souples permettant de faire évoluer la répartition des ressources ont permis à de nombreux acteurs de concrétiser des projets relevant à la fois de logiques d'aménagement numérique du territoire et d'initiatives visant à la fourniture de services à haut débit innovants, incluant le nomadisme.

L'Autorité suivra avec attention le développement à venir de cette deuxième génération de boucle locale radio, dont chaque acteur espère qu'elle rencontrera le succès que n'aura pas connu la première génération au début des années 2000.

B. Le développement des mobiles à travers le GSM

1. Le développement du GSM entre 1997 et 2001

a. Le développement du mobile vers un marché de masse

Les années 1997 à 2001 ont été marquées par une croissance exceptionnelle du marché des mobiles, le faisant passer de 5,8 millions de clients (soit 10 % de pénétration dans la population) au 31 décembre 1997, à 37 millions (soit plus que le nombre de lignes fixes) au 31 décembre 2001.

L'Autorité a accompagné ce développement en attribuant progressivement aux opérateurs mobiles les nouvelles ressources en fréquences nécessaires à l'acheminement du trafic. Dès 1998, elle a travaillé avec les trois opérateurs mobiles pour définir les conditions dans lesquelles ces acteurs pourraient bénéficier de fréquences supplémentaires. Le 22 avril, l'Autorité rend public un avis d'appel à commentaires présentant un schéma dans lequel chacun des trois opérateurs mobiles serait autorisé à devenir un opérateur bi-bandes GSM 900/1800 MHz ; les licences seront modifiées en ce sens en novembre 1998.

Ces attributions complémentaires sont accompagnées d'un renforcement des obligations de couverture et de qualité de service : en particulier les obligations de couverture sont portées à 90 % de la population. L'Autorité a également poursuivi les actions visant à renforcer l'information du consommateur, notamment à travers le développement et le renforcement des enquêtes annuelles de mesure de la qualité de services mobiles, mais également à travers la réalisation, à partir de 2001, d'enquêtes de couverture.

b. L'introduction de la concurrence dans les départements d'outre mer

La possibilité, inscrite dans leurs autorisations, d'ouvrir leurs services dans les DOM n'avait été saisie, à la fin de 1999, par les opérateurs GSM qu'à la Réunion par le groupe SFR et qu'aux Antilles par le groupe Orange. Cette situation de monopole de fait était due au seul fait des opérateurs et non à une décision de régulation.

Le dynamisme des marchés d'outre-mer a conduit à l'émergence de projets locaux de déploiements de réseaux GSM, suscitant l'intérêt tardif des acteurs métropolitains non encore présents dans certains DOM. Devant cette multiplication des offres, l'Autorité a publié en 2000 un appel à commentaires sur le développement des projets de téléphonie mobile dans les DOM. Après analyse de l'ensemble des demandes exprimées, l'Autorité a constaté que les ressources disponibles permettaient de répondre à l'ensemble des demandes identifiées. Un appel à candidatures ne

s'imposait pas. L'Autorité a constaté que l'ouverture du jeu concurrentiel dans les DOM, en l'absence de rareté des fréquences, laissait aux acteurs l'entière responsabilité des risques encourus et a estimé qu'il n'appartenait pas dans ce contexte au régulateur de se prononcer sur le nombre optimal d'acteurs.

C'est ainsi que l'Autorité a ouvert un processus d'attribution au fil de l'eau de nouvelles autorisations, visant à ce que les différents projets puissent aboutir dans des délais équivalents, compatibles avec les demandes exprimées. Cette action du régulateur a ainsi permis l'émergence de nouveaux projets et de faire bénéficier, également les habitants dans les DOM, d'une concurrence sur le marché des mobiles.

2. Le renouvellement des licences GSM et la couverture mobile en 2006

La France est le premier pays de l'Union européenne à notifier des conditions de renouvellement des autorisations GSM. Le 25 mars 2006, les licences GSM d'Orange France et de SFR, d'une durée de 15 ans, arrivant à échéance, les conditions de renouvellement de ces autorisations devaient être notifiées deux ans avant, soit le 25 mars 2004. Le cas de Bouygues Telecom, dont l'autorisation arrivera à expiration fin 2009, étant appelé à faire l'objet d'une procédure analogue le moment venu.

L'Autorité a engagé dès 2003 les travaux sur ce dossier, en faisant appel à une méthode faite de transparence et de concertation avec le secteur. Elle a ainsi lancé une consultation publique sur ce sujet en juillet 2003, dont la synthèse a été publiée en janvier 2004. Il en est ressorti qu'aucun nouvel acteur n'envisageait de demander des fréquences GSM en métropole.

Les opérateurs ayant exprimé le souhait de continuer à fournir des services GSM dans les bandes 900/1800 MHz, l'Autorité a proposé le renouvellement de leurs licences GSM avec des attributions initiales inchangées. Toutefois, de nouvelles obligations ont été introduites. Celles-ci ont en particulier porté sur la couverture : l'obligation de couverture a ainsi été portée à 99 % de la population métropolitaine ainsi qu'aux principaux axes routiers de chaque département, incluant la prise en charge de la deuxième phase du programme de couverture des "zones blanches".

La mise au point des modalités d'achèvement de la couverture mobile GSM représentait l'un des enjeux importants de cette période. La conclusion du programme de couverture des "zones blanches", sous l'égide du gouvernement, et auquel l'Autorité contribua activement, a permis d'apporter une réponse concrète aux attentes de la population et des élus à mesure de la transformation du marché des communications mobiles en un marché de masse.

C. La troisième génération mobile

1. La préparation de l'avenir : la troisième génération des communications mobiles (lancement le 18 août 2000 d'un appel à candidatures)

L'introduction de la troisième génération des systèmes de communications mobiles (3G) représente une nouvelle étape majeure dans le développement du marché des mobiles, dont l'Autorité a engagé la préparation en France dès 1998, en concertation avec les acteurs du secteur.

En s'appuyant sur des travaux de la Commission consultative des radiocommunications conduits en 1998 et une consultation publique menée en 1999, l'Autorité a établi en 2000 les modalités et conditions d'attribution des autorisations pour l'attribution des licences correspondantes. En application de la loi, il appartenait à l'Autorité de proposer au ministre chargé des télécommunications les conditions d'attribution des licences UMTS.

Sur la base d'une large concertation avec les acteurs, l'Autorité a choisi, dès le début de l'année 2000, de retenir le principe de la soumission comparative et non celui des enchères, sur la base d'une analyse fondée essentiellement sur trois raisons qu'il convient de rappeler :

- ◆ la quasi-totalité des acteurs consultés (opérateurs, équipementiers, experts, analystes, économistes) s'était prononcée en faveur de cette procédure ;
- ◆ contrairement aux enchères, elle présentait l'avantage d'être maîtrisable pour les acteurs, donc d'offrir une visibilité bien supérieure ;
- ◆ la soumission comparative s'était révélée par le passé plus favorable au développement du marché que les enchères, qui contraignent à sélectionner les candidats sur le seul critère financier, sans tenir compte d'autres paramètres importants : cette dimension était essentielle puisqu'il s'agissait d'un marché sur lequel des incertitudes pesaient encore largement.

Ce dispositif, poursuivait plusieurs objectifs : promouvoir le développement du marché du multimédia mobile ; contribuer à l'aménagement et à la couverture du territoire pour répondre aux attentes du plus grand nombre ; favoriser l'investissement et l'emploi pour stimuler la croissance ; assurer une compatibilité avec les systèmes mobiles existants et permettre l'optimisation de la ressource spectrale disponible.

Le projet d'appel à candidatures comportaient également des dispositions en faveur d'un nouvel entrant 3G, tel que l'itinérance sur le réseau 2G d'un opérateur 2G/3G ou encore le partage de sites 2G réutilisés en 3G.

Ce dispositif, complété par le gouvernement par les dispositions relatives aux redevances, a été publié le 18 août 2000, matérialisant ainsi le lancement d'un appel à candidatures pour l'attribution de quatre autorisations 3G.

2. Les actions en faveur du développement de la 3G

Les résultats du premier appel à candidatures pour l'attribution des licences 3G ont été rendus publics par l'Autorité le 31 mai 2001. Les deux sociétés candidates, Orange et SFR, ont obtenu une licence.

A cette occasion, l'Autorité a tenu à exposer son analyse de la situation, découlant du nouveau contexte économique et des expériences étrangères. Elle a suggéré la modification à la baisse des conditions financières pour la délivrance des licences 3G en France et a donné un avis positif sur le partage d'infrastructures.

Suite à la révision des dispositions financières par le gouvernement le 16 octobre 2001 (619 millions € au lieu de 2,4 milliards), un nouvel appel à candidatures est lancé, qui conduit à la délivrance, le 3 décembre 2002, d'une autorisation à Bouygues Telecom. En revanche, aucun acteur nouvel entrant ne s'est porté candidat. La quatrième licence 3G disponible est donc restée non attribuée.

Par ailleurs, l'Autorité a très tôt déclaré que les prévisions de calendrier pour le lancement des services UMTS étaient exagérément optimistes sur tous les maillons de la chaîne conduisant du standard de communication qu'est l'UMTS à la création et au développement d'un véritable marché. Elle a ainsi été amenée à constater, lorsqu'elle a rendu compte des procédures menées pour vérifier les obligations de déploiements des trois opérateurs, que les circonstances technico-économiques objectives présentes dans l'ensemble de l'Europe concernant l'UMTS n'avaient pas permis aux opérateurs de se conformer à leurs obligations de déploiement.

En conséquence, l'Autorité a procédé à une révision des obligations de déploiement des trois opérateurs mobiles, tout en réaffirmant l'objectif de couverture du plus grand nombre par les services de haut débit mobiles.

3. La question du 4^e opérateur mobile 3G

La question de l'attribution de la quatrième licence 3G a été réouverte, à l'initiative des acteurs du marché, à la fin de l'année 2006. Cette étape intervient à un moment clé du développement du secteur des mobiles, où se posent des enjeux de concurrence, de développement des services 3G, ainsi que d'aménagement et de couverture du territoire.

C'est en effet à l'occasion d'une consultation publique lancée fin 2006 sur la réutilisation pour la 3G des fréquences 900 et 1800 MHz utilisées par la 2G, que l'Autorité a été amenée à sonder à nouveau les acteurs du secteur sur leur intérêt concernant la quatrième licence 3G encore disponible.

Cette réutilisation est nécessaire pour l'extension de la couverture des réseaux mobiles de troisième génération au delà des déploiements en cours effectués dans la bande 2,1 GHz. Orange France et SFR, ainsi que le leur permettent leurs autorisations, avaient formulé au cours du printemps 2006 une demande pour la mise au point rapide de ce dispositif.

Dans ce but, il était nécessaire d'interroger les acteurs sur leur intérêt pour la quatrième licence 3G encore disponible, afin de déterminer si trois ou quatre opérateurs devaient être pris en compte dans le schéma de partage des bandes 900 et 1800 MHz réutilisées pour la 3G.

La consultation publique s'est terminée le 17 novembre. Plusieurs acteurs ont exprimé clairement leur intérêt pour l'attribution courant 2007 de la quatrième licence 3G. La demande a été formulée pour que le lancement de la procédure d'autorisation correspondante intervienne le plus rapidement possible.

Ce constat a créé une situation nouvelle sur le marché des communications mobiles. Jusqu'alors en effet, aucune marque d'intérêt n'avait été exprimée pour l'obtention de la quatrième licence 3G laissée disponible par les deux précédents appels à candidatures, qui avaient conduit à la délivrance de trois des quatre licences 3G à Orange France et SFR en 2001, puis à Bouygues Telecom en 2002.

Dans ces conditions l'Autorité a proposé au ministre le lancement d'un appel à candidatures pour l'attribution de la quatrième licence 3G. Celui-ci a été publié le 8 mars 2007.

Par ailleurs, l'Autorité a engagé dès la fin 2006 les travaux visant à la mise au point rapide des modalités de réutilisation par la 3G des fréquences actuellement utilisées par la 2G, en vue de favoriser l'extension rapide sur le territoire de la couverture 3G par l'ensemble des opérateurs mobiles. Ce dispositif a été conçu sur la base d'un partage à quatre opérateurs mis en œuvre si la quatrième licence est effectivement attribuée, ou sur la base d'un partage à trois opérateurs sinon.

L'attribution de cette quatrième licence dans le cadre de l'appel à candidatures aujourd'hui en cours pourrait conduire à intensifier la concurrence sur le marché des communications mobiles et à stimuler l'évolution des services de communications mobiles vers la troisième génération, au bénéfice du consommateur.

Les nouvelles régulations

A. Le marché en 2006

Le marché en 2006 a considérablement changé, non seulement par rapport à celui de 1997 mais également par rapport à celui que l'on pouvait observer quatre ans plus tôt en 2002 :

- ◆ le marché de la téléphonie fixe traditionnelle, identifié à celui des communications nationales, s'est réduit à environ 3 milliards €, en baisse de 30 % par rapport à 2002. Sur ce marché, la part des nouveaux entrants approchait en 2005 40 % en volume mais restait en valeur à un peu plus de 20 %. Ce dernier chiffre illustre les limites du modèle historique d'ouverture à la concurrence mais résulte également de l'émergence de la téléphonie sur IP. Les abonnements à un service de téléphonie sur IP, au nombre de 6,6 millions à la fin de l'année 2006, ont généré près de 20 % du volume des communications au départ du fixe ;
- ◆ le mobile a poursuivi sa croissance avec 52 millions d'abonnés à la fin de l'année 2006 représentant un revenu direct en hausse de plus de 40 % par rapport à celui de 2002. L'usage des services mobiles pour la téléphonie tend à rattraper celui du fixe : on dénombre 94 milliards de minutes au départ des réseaux mobiles contre 103 au départ des réseaux fixes. En outre, on observe une baisse du volume des communications établies depuis les mobiles à destination du fixe. Avec 19 milliards de minutes, elles représentent en 2006 20 % des volumes d'appels depuis les mobiles ;
- ◆ et, c'est bien connu, le succès du haut débit est manifeste avec 12,7 millions d'abonnements à la fin de l'année 2006 dont 12 en technologie xDSL. Cette réussite consacre aussi celle du modèle de concurrence engagé en 2000, avec 4 millions de lignes dégroupées. Comme dans le cas de l'Internet commuté, mais avec une plus grande pérennité et une plus grande faculté d'innovation, la concurrence par le dégroupage a été incontestablement un facteur de développement du marché par la baisse des prix et l'innovation. On observe d'ailleurs que si, logiquement, le nombre d'abonnements à l'Internet commuté s'est réduit à 2,6 millions à la fin de l'année 2006 après être passé par un maximum de 7,5 millions à la fin de l'année 2002, la substitution d'une modalité à l'autre explique moins de la moitié du développement du haut débit.

C'est que ce dernier va bien au-delà du simple accès à Internet : il promet à travers le "tout IP" de devenir le vecteur privilégié de l'offre de services : accès à Internet, téléphonie, télévision traditionnelle ou nouveaux modes d'accès aux contenus.

B. Les nouveaux dispositifs de régulation

1. Le nouveau cadre de la régulation concurrentielle

Le nouveau cadre communautaire, adopté pour l'essentiel le 7 mars 2002, adapte les modalités de régulation à un contexte de fonctionnement plus concurrentiel du marché : les autorités de régulation sont désormais tenues d'adopter une démarche comparable aux méthodes mises en œuvre dans le cadre du droit commun de la concurrence : délimitation du marché et de sa pertinence au regard d'une régulation sectorielle, identification des acteurs puissants, spécification des remèdes les plus appropriés et proportionnés.

Cette évolution vise à recentrer la régulation sur les marchés de gros, tout en la rendant plus efficace dans ce contexte, mais également à instituer un mécanisme par lequel cette régulation, spécifique, s'amenuise au fur et à mesure que le marché évolue vers une situation de pleine concurrence. Le dispositif instaure également une coopération accrue entre autorité sectorielle et autorité de concurrence et va dans le sens de plus d'harmonisation au niveau communautaire. Sa mise en œuvre passe par des analyses de marché régulières.

Enfin, les modalités d'intervention de l'Autorité relèvent d'une logique plus souple et plus efficace : plutôt que d'être tenue d'approuver *ex ante* une offre faite sur le marché de gros, l'Autorité a la faculté d'intervenir pour en imposer des modifications : le nouveau cadre généralise ainsi le mode de régulation mise en œuvre dans le cas du dégroupage, mode qui laisse une certaine latitude aux acteurs et permet de concentrer les actions de régulation sur les éléments les plus essentiels.

Dès le début de l'année 2003, l'Autorité engage des travaux préparatoires. Parallèlement, le gouvernement soumet à concertation un avant projet de loi de transposition auquel l'Autorité contribue de façon active et qui sera adoptée en juillet 2004. De son côté la Commission européenne adopte sa recommandation sur les marchés pertinents, correspondant aux figures imposées à l'ensemble des régulateurs.

L'Autorité décide à la fin 2004 une nouvelle organisation adaptée à l'évolution de ses fonctions avec pour objectif premier de mener avec efficacité les analyses de marché : elles sont conduites entre 2004 et 2006 et permettent d'ajuster les obligations des acteurs à l'évolution des conditions de fonctionnement du marché.

Elles ont porté non seulement sur les 18 marchés définis par la [recommandation européenne](#) mais également sur des marchés dont qu'il est apparu nécessaire de prendre en compte en France, notamment celui de la terminaison SMS.

La mise en œuvre des analyses de marché s'est notamment traduite par :

- ◆ les décisions du 10 décembre 2004 relatives à la terminaison d'appels sur les réseaux mobiles en métropole ; elles ont d'abord permis de prolonger la régulation des tarifs de la terminaison d'appel mobile en les étendant à Bouygues Télécom. C'est ainsi qu'un nouveau train de baisse de 50% a pu être fixé sur la

période [2005-2007] : entre 2001 et 2007, les tarifs de la terminaison mobile auront ainsi été divisé par trois ; la [décision du 27 juillet 2006](#) a permis de fonder la régulation de la terminaison SMS sur réseaux mobiles ;

- ◆ les décisions du 6 juin 2005 portant sur les marchés de gros du haut débit : le nouveau dispositif retenu a permis de fixer un cadre cohérent de régulation pour le dégroupages et les offres dites *bitstream* ; plus fondamentalement, la nature des obligations fixées sur ces marchés a permis de concilier l'incitation au déploiement du dégroupage avec le nécessaire usage du *bitstream* dans les zones peu denses ;
- ◆ les décisions du 28 septembre 2005 portant sur les marchés de la téléphonie fixe traditionnelle. La première de ces décisions a, en ce qui concerne les marchés de gros, reconduit pour l'essentiel les obligations propres à France Télécom sur le marché de l'interconnexion en les complétant par l'obligation de fournir la vente en gros de l'abonnement téléphonique ; elle a également adapté le contrôle des tarifs de détail de France Télécom. La seconde a fixé des obligations minimales aux opérateurs alternatifs en matière de terminaison d'appel, notamment celle de ne pas pratiquer de tarifs excessifs.

Les analyses de marché ont permis également d'engager un allègement de la régulation des tarifs de détail de France Télécom, entamé par la [décision 06-0840 du 10 octobre 2006](#).

Au total, le nouveau dispositif réglementaire s'est révélé pleinement satisfaisant.

2. Marché secondaire de fréquences et flexibilité

Le développement de mécanisme de marchés dans la gestion du spectre hertzien constitue l'une des innovations importantes introduites par la loi relative aux communications électroniques et services de communication audiovisuelle du 9 juillet 2004¹⁴. Celle-ci a en effet introduit dans l'[article L.42-3 du code des postes et des communications électroniques](#) la possibilité de céder des autorisations d'utilisation de fréquences, mécanisme également appelé marché secondaire des autorisations.

L'enjeu de ce marché secondaire est de susciter une meilleure utilisation du spectre en permettant aux utilisateurs de modifier les répartitions issues des attributions primaires et de développer l'innovation en favorisant l'apparition de nouveaux projets d'utilisation des fréquences. Par ailleurs, des mesures d'encadrement et d'incitation sont prévues pour s'assurer que les bénéfices attendus de ces nouvelles dispositions ne soient pas contrebalancés par des conséquences négatives, notamment sur l'exercice de la concurrence sur le marché des services de communications électroniques ou par l'apparition de brouillages préjudiciables.

L'Autorité s'est engagée activement dans la mise en œuvre de ces nouveaux leviers de gestion du spectre. C'est ainsi qu'elle a conduit en concertation avec les acteurs une réflexion approfondie sur les bandes susceptibles d'être ouvertes aux marchés secondaires. Ces travaux se sont traduits par la transmission le 26 juillet 2005 par l'Autorité d'un rapport au ministre délégué à l'Industrie dans laquelle elle a proposé l'ouverture de nombreuses bandes de fréquences à cette nouvelle possibilité. Les propositions de l'Autorité ont été largement reprises dans l'[arrêté ministériel qui le 11 août 2006](#) a effectivement ouvert cette possibilité.

15 - Loi n°2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.

Dans le même esprit, la possibilité de revendre ou de mettre à disposition des autorisations a été inscrite par l'Autorité au cœur de la procédure d'appel à candidatures pour l'attribution de nouvelles autorisations de boucle locale radio dans la bande 3,5 GHz conduite en 2006. Plusieurs cas de cessions et de mises à disposition sont intervenus depuis, confirmant l'intérêt des acteurs pour ces nouvelles facultés d'accéder aux ressources en fréquences et leur utilité en faveur d'une utilisation efficace du spectre.

Présentation de l'Autorité

1.	L'organisation de l'ARCEP	67
	A. Le Collège	67
	B. L'organigramme	68
2.	Le fonctionnement de l'Autorité	69
	A. Le nouveau règlement intérieur	69
	B. Les indicateurs de l'activité de l'ARCEP	70
	C. Les moyens de l'ARCEP	73
	D. La concertation et la transparence	76
3.	L'année 2006 en bref	85
	A. Les moments forts	85
	B. Principaux indicateurs de marché en 2006	89

La création d'une autorité administrative indépendante pour réguler la concurrence dans le secteur des télécommunications est la conséquence de l'ouverture à la concurrence de ce secteur, auparavant en situation de monopole légal, en dehors du secteur de la téléphonie mobile. En France, c'est la loi du 26 juillet 1996¹ qui a organisé l'ouverture à la concurrence totale du secteur des télécommunications, programmée le 1^{er} janvier 1998, et qui a créé l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), mise en place le 5 janvier 1997.

1 - Cf. loi n° 96-659
de réglementation des
télécommunications
du 26 juillet 1996,
JO du 27 juillet 1996.

La loi du 9 juillet 2004² a fait évoluer le cadre réglementaire concernant les communications électroniques en transposant les directives européennes de 2002. Ce cadre a été complété le 20 mai 2005 avec la loi de régulation postale³ qui a étendu les responsabilités du régulateur, devenu à cette occasion l'Autorité de Régulation des Communications électroniques et des Postes (ARCEP), en lui donnant mission de veiller à l'ouverture et au bon fonctionnement du marché postal.

2 - Cf. loi n° 2004-669
du 9 juillet 2004 sur
les communications
électroniques et aux
services de communication
audiovisuelle,
JO du 10 juillet 2004.

Dans le domaine des communications électroniques, l'ARCEP doit :

- ◆ permettre l'exercice d'une concurrence effective et loyale au bénéfice des utilisateurs. La concurrence stimule l'innovation et l'investissement, développe le marché, favorise la diversification des offres par les prix et la qualité et bénéficie par là aux consommateurs ;
- ◆ veiller à la fourniture et au financement du service universel dans le cadre du service public des télécommunications. Le service universel comprend quatre composantes : un service de qualité à un prix abordable, y compris des tarifs sociaux ; un service de renseignements et un annuaire universel ; l'accès à des cabines téléphoniques sur la voie publique ; des mesures particulières en faveur des handicapés et de certaines catégories de personnes en raison notamment de leur niveau de revenu ;
- ◆ veiller au développement de l'emploi, de l'innovation et de la compétitivité dans le secteur des télécommunications. Dans ses avis et décisions, l'ARCEP s'attache à favoriser l'emploi et l'innovation des entreprises du secteur en préservant un environnement favorable à leur compétitivité ;

3 - Cf. loi n° 2005-516
du 20 mai 2005 relative
à la régulation
des activités postales,
JO du 21 mai 2005.

- ◆ prendre en compte l'intérêt des territoires et des utilisateurs dans l'accès aux services et aux équipements. L'aménagement du territoire est une préoccupation constante de l'Autorité, tant en ce qui concerne l'extension du haut débit dans les zones peu denses que pour la couverture mobile du territoire.

La loi sur la régulation des activités postales a donné mission à l'ARCEP de veiller à l'ouverture et au bon fonctionnement du marché postal :

- ◆ en délivrant les autorisations d'exercer une activité postale;
- ◆ en émettant des avis rendus publics sur les tarifs et les objectifs de qualité du service universel;
- ◆ en approuvant les tarifs du secteur réservé.

L'organisation de l'ARCEP

A. Le Collège

Le Collège en janvier 2007



Au premier rang, de gauche à droite : Joëlle Toledano, Paul Champsaur (président), Gabrielle Gauthey.
Au deuxième rang, de gauche à droite : Nicolas Curien, Patrick Raude, Denis Rapone, Edouard Bridoux.

Le Collège de l'Autorité est composé de sept membres. Pour garantir l'indépendance de l'institution, les membres ne sont pas révocables et leur mandat de six ans n'est pas renouvelable. Cette indépendance repose également sur le mode de désignation de membres du Collège : trois d'entre eux sont nommés par le président de la République. Les quatre autres sont respectivement désignés par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat.

Trois membres du Collège ont été nommés par décret du président de la République :

- ◆ en qualité de président, **Paul Champsaur** ;
- ◆ en qualité de membres, **Edouard Bridoux** et **Patrick Raude**.

Deux membres du Collège ont été nommés par le président du Sénat :

- ◆ en qualité de membres : **Nicolas Curien** et **Denis Rapone**.

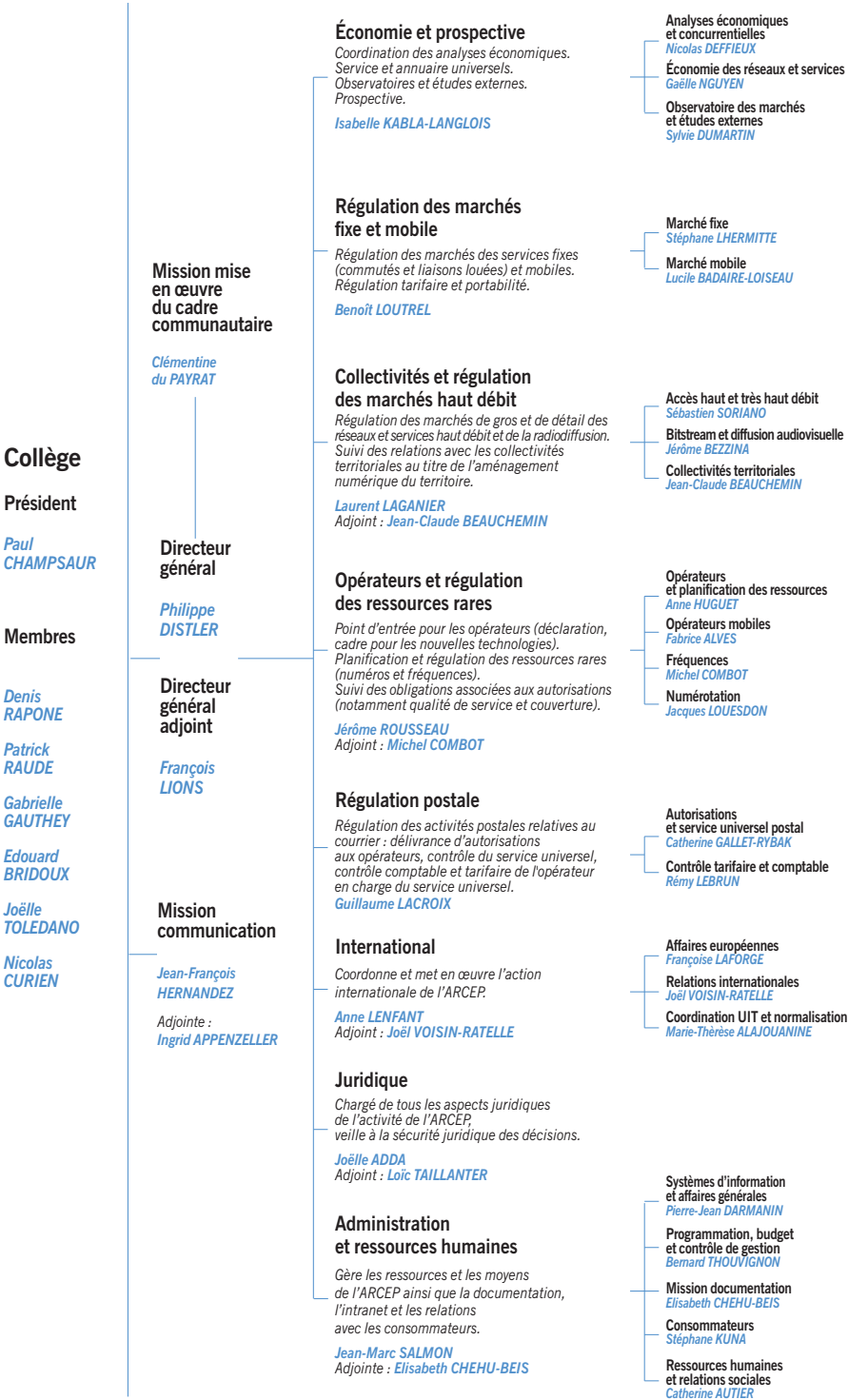
Deux membres du Collège ont été nommés par le président de l'Assemblée nationale :

- ◆ en qualité de membres : **Gabrielle Gauthey** et **Joëlle Toledano**.

Le 31 décembre 2006, **Jacques Douffiagues**, ancien ministre, et **Michel Feneyrol**, ingénieur général des télécommunications, ont quitté le Collège de l'Autorité, au terme de leur mandat. Ils en étaient membres depuis janvier 2001.

B. L'organigramme

au 7 mai 2007



Le fonctionnement de l'Autorité

A. Le nouveau règlement intérieur

Début 2006, l'Autorité a modifié son règlement intérieur⁴ pour tenir compte des nouvelles dispositions du code des communications électroniques et des postes introduites par les lois du 9 juillet 2004⁵ et du 20 mai 2005⁶.

- ◆ **Le fonctionnement du Collège** : certaines modifications du règlement intérieur concernent les règles de fonctionnement du Collège de l'Autorité, notamment le nombre de ses membres, passé de cinq à sept, et la modification de la règle de *quorum*⁷ qui en découle. Les autres modifications portent sur les règles de procédures applicables aux règlements de différends et aux sanctions.
- ◆ **Les règlements de différends** : le nouveau règlement intérieur fixe les règles de procédures applicables pour les demandes de règlement de différends relatives aux communications électroniques et celles relatives aux activités postales. En outre, le nouveau règlement intérieur intègre la possibilité de procéder à des consultations ou des expertises prévues par la loi du 9 juillet 2004. Ces mesures d'instruction sont soumises au respect du principe du contradictoire.
- ◆ **La conciliation** : le nouveau règlement intérieur fixe la procédure relative à la conciliation. Celle-ci ne concerne que le secteur postal, la loi du 9 juillet 2004 ayant supprimé la procédure de conciliation en matière de communications électroniques.

4 - *Décision de l'ARCEP n° 06-0044 du 10 janvier 2006.*

5 - *Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, JO du 10 juillet 2004.*

6 - *Loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, JO du 21 mai 2005.*

7 - *Il s'agit du nombre minimal de membres présents exigé pour que le Collège de l'ARCEP puisse valablement délibérer et prendre une décision. Il est fixé à 5 membres.*

8 - Cf. article L. 5-3 du CPCE relatif aux activités postales et article L. 36-11 du CPCE relatif aux communications électroniques.

◆ **Les sanctions** : le nouveau règlement intérieur prévoit les règles de procédures applicables pour les sanctions prévues par le code⁸. Le règlement intérieur intègre la modification fixée par la loi du 9 juillet 2004 donnant compétence au directeur général de l'Autorité le pouvoir de mettre en demeure la personne mise en cause de se conformer à ses obligations. En outre, il revient désormais au directeur général d'apprécier l'opportunité de donner suite à une demande de sanction, sauf dans le cas où celle-ci est fondée sur le non-respect d'une décision de règlement de différend. De même qu'au titre de l'article 20 du règlement intérieur, le directeur général peut constater à tout moment le non-lieu à poursuivre la procédure de sanction.

B. Les indicateurs de l'activité de l'ARCEP

1. Les avis et décisions

L'action de l'ARCEP se traduit par l'adoption d'avis et de décisions.

En 2006, le Collège a adopté 1 287 avis et décisions.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Avis et décisions adoptés	458	1 047	1 159	1 365	1 299	1 200	1 340	1 126	1 160	1 287

Source : ARCEP.

a. Les avis

9 - Articles L. 5-8 et L. 36-10 du CPCE. L'Autorité est consultée pour avis sur les projets de loi, de décret ou de règlement relatifs au secteur postal et à celui des communications électroniques. Elle peut également donner des avis au Conseil de la concurrence lorsqu'elle est saisie⁹.

L'ARCEP a rendu 88 avis en 2006 :

- ◆ 25 avis sur des projets de lois, de décrets, d'arrêtés, de rapports ou sur une demande du ministre délégué à l'Industrie ;
- ◆ 7 avis donnés au Conseil de la concurrence ;
- ◆ 1 avis sur un projet de décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ;
- ◆ 49 avis sur des décisions tarifaires de France Télécom ;
- ◆ 4 avis sur des décisions tarifaires de La Poste ;
- ◆ 2 avis sur des demandes diverses.

b. Les décisions

Une activité importante du régulateur dans le domaine des communications électroniques consiste à attribuer des ressources aux opérateurs, que ce soit en numérotation ou en fréquences. Elle représente plus de la moitié des décisions adoptées par le Collège.

L'ARCEP établit et gère le plan national de numérotation téléphonique et attribue (*"dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires"*), des numéros ou blocs de numéros aux opérateurs qui en font la demande¹⁰. Chaque attribution de numéros donne lieu à une décision individuelle. Il en est de même pour l'attribution des autorisations d'utilisation des fréquences aux opérateurs¹¹.

10 - Article L. 44 du CPCE.

11 - Article L. 42-1 du CPCE.

En 2006, l'Autorité a adopté 1 199 décisions, dont :

- ◆ 285 décisions relatives aux ressources en numérotation, dont 11 décisions de portée générale ;
- ◆ 823 décisions relatives aux ressources en fréquences, dont 7 décisions de portée générale ;
- ◆ 10 décisions relatives aux autorisations postales ;
- ◆ 13 décisions relatives à des règlements de différends ;
- ◆ 2 décisions relatives à des sanctions.

2. Les opérateurs

a. Les opérateurs de communications électroniques

Au 31 décembre 2006, l'ARCEP recensait 398 opérateurs autorisés ou déclarés¹² : 374 opérateurs fixes, 24 opérateurs mobiles et 3 opérateurs à la fois fixes et mobiles. ¹² - Cf. partie 10, chapitre 1, A.

Fin 2006, dix des opérateurs mobiles déclarés ou autorisés l'étaient pour l'outre-mer et 11 étaient des opérateurs mobiles virtuels (MVNO).

Parmi les 374 opérateurs fixes :

- ◆ 57 acteurs ont déclaré exploiter un réseau (de communications électroniques ouvert au public) ;
- ◆ 133 ont déclaré fournir des services (de communications électroniques au public) ;
- ◆ 90 ont déclaré fournir au moins le service téléphonique au public.

Au cours de l'année, 16 opérateurs fixes ont déclaré mettre fin à leur activité : 8 d'entre eux exploitaient un réseau, les 8 autres fournissaient des services.

b. Les opérateurs postaux

En 2006, l'ARCEP a délivré 11 autorisations postales¹³. Parmi les opérateurs postaux autorisés, deux exercent une activité à l'échelle nationale : La Poste et Adrexo. ¹³ - Cf. partie 4, chapitre 2, C.

3. Les contentieux

Les décisions prises par l'Autorité sont susceptibles de recours devant les juridictions administratives (Conseil d'Etat pour les décisions du Collège ou Tribunal administratif pour celles prises, en vertu de ses pouvoirs propres, par le président), sauf pour celles relatives aux règlements de différends qui relèvent de la Cour d'appel de Paris.

En 2006, neuf décisions ont fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat et sept devant le Tribunal administratif. Quatre recours ont été déposés devant la Cour d'appel de Paris contre des décisions de règlements de différends, et une décision de cette même cour a fait l'objet d'un recours devant la Cour de cassation.

Par ailleurs, six saisines de l'Autorité concernant des demandes de règlements de différends ont été enregistrées et 25 procédures de sanctions ont été ouvertes.

**Décisions ayant fait l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Etat
et pour lesquelles un arrêt a été rendu en 2006**

Demandeurs	Date du recours	Objet du recours	Objet du litige	Arrêts rendus
RTF	24/01/2006 du 10/01/06	Décision n° 06-0019 du 10/01/06	Référé suspension de la décision n° 06-0019 du 10/01/06 prise au terme de la procédure engagée à l'encontre de la société RTF en application de l'article L. 36-11 du CPCE	Ordonnance 17/03/06 : rejet
RTF	24/01/2006	Décision n° 06-0019 du 10/01/06	Recours pour excès de pouvoir contre la décision n° 06-0019 du 10/01/06 prise au terme de la procédure engagée à l'encontre de la société RTF en application de l'article L. 36-11 du CPCE	Ordonnance 4/10/06 : rejet
Neuf Telecom	27/01/2006	Décision du 24/11/05	Recours en annulation contre la décision du 24/11/05 par laquelle l'Autorité a rejeté sa demande d'abrogation des décisions 03-742, 03-1294 attribuant des fréquences à Altitude Télécom	Arrêt 30/06/06 : rejet
PISIOU	06/02/2006	Décision de l'Autorité du 27/11/06	Recours pour excès de pouvoir contre la décision du SOR du 27/01/06 relative à l'utilisation de fréquences BLR	Arrêt 24/11/06 : rejet
Western Telecom	14/02/2006	Décision du directeur général du 14/12/05	Recours pour excès de pouvoir contre la décision du DG du 14/12/05 portant mise en demeure de Western Telecom de se conformer aux dispositions du CPCE	Ordonnance 14/11/06 : désistement
SEIRTEL	21/03/2006	Référé suspension	Décision de l'ARCEP n° 06-259 du 28/02/06 définissant le contenu du message devant être diffusé sur les anciens numéros de services de renseignements en vue d'informer les consommateurs à l'occasion de leur fermeture	Ordonnance 31/03/06 : rejet
Free SAS	24/03/2006	Décision 05-1085 et 05-1086 du 15/12/05	Référé suspension contre les décisions nos 05-1085 et 05-1086 fixant l'utilisation des catégories de numéros du plan national de numérotation en tant qu'elle maintient en réserve la tranche de numéros commençant par le 07, supprime la tranche commençant par 087 et crée la tranche commençant par 09 et prévoit que l'autorité n'attribuera plus des numéros de la forme 087BPQMCU six mois après sa date d'adoption	Ordonnance 18/04/06 : rejet
UPC France	12/04/2006	Décision n° 05-425 de l'Autorité du 27/09/05	Recours en annulation de la décision n° 05-425 de l'Autorité du 27/09/05 portant sur la définition des marchés pertinents de la TA géographique sur les réseaux alternatifs fixes et la désignation des opérateurs puissants sur ce marché	Arrêt 29/12/06 : rejet

C. Les moyens de l'ARCEP

1. Les moyens budgétaires

Pour 2006, la dotation budgétaire de l'ARCEP a été fixée à 21,47 millions € d'autorisations d'engagement et 21,07 millions € de crédits de paiement, dont 13,42 millions € pour les dépenses de personnel. Les crédits de fonctionnement sont fixés à 8,05 millions € d'autorisations d'engagement et 7,65 millions € de crédits de paiement (hors reports de crédits de fonctionnement).

La détermination des besoins budgétaires de l'exercice 2006 a été effectuée dans le cadre de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances). L'ARCEP constitue l'action 08 "régulation des communications électroniques et des postes" du programme 199 "régulation et sécurisation des échanges de biens et services". Ce programme est l'une des composantes de la mission ministérielle du MINEFI Développement et régulation économiques.

En 2007, le montant total de la dotation budgétaire pour 2007 s'élève à 21,90 millions € en autorisations d'engagement et 21,70 millions € de crédits de paiement, dont 8,13 millions € en autorisations d'engagement et 7,93 millions € en crédits de paiement sont consacrés au fonctionnement. L'effectif budgétaire plafond mesuré selon les normes de la LOLF est de 173 équivalents temps plein.

Pour 2006, il ressort de la comptabilité analytique de l'Autorité que les coûts totaux ordonnancés¹⁴ – c'est-à-dire les dépenses effectives au cours de l'année – se sont élevés à 20,1 millions €, dont 6,6 millions € correspondant aux coûts administratifs liés à la gestion et au suivi du régime des autorisations générales et individuelles délivrées par l'ARCEP. Le montant facturé aux opérateurs en 2006 au titre de la taxe administrative et de la redevance de gestion s'est élevé quant à lui à 7 millions €.

14 - Ces coûts sont uniquement ceux de l'ARCEP, et ne tiennent pas compte des coûts encourus par d'autres entités administratives, comme le ministère de l'Industrie ou l'Agence nationale des fréquences (ANFR), chargées de suivre certains dossiers en commun avec l'Autorité.

Taxes et redevances

L'Autorité assure, pour le compte du budget général de l'Etat, des ordres de paiement en ce qui concerne les taxes et redevances.

Outre la taxe administrative due par tous les opérateurs de communications électroniques, les titulaires d'autorisations de fréquences sont également soumis au paiement de redevances de mise à disposition et de gestion des fréquences qu'ils utilisent. L'utilisation de numéros (attribution, réservation) donne désormais lieu au paiement d'une taxe (jusqu'au 31 décembre 2006, il s'agissait d'une redevance).

En 2006, l'ARCEP a facturé 383 millions € de taxes et redevances, principalement issus des redevances de fréquences (attribution des licences Wimax, renouvellement des autorisations d'utilisation des fréquences GSM) et de numérotation : ce montant a été intégralement reversé au budget général de l'Etat.

2. Le système d'information

L'architecture du réseau informatique de l'ARCEP a évolué pour permettre aux 180 stations de travail et aux 22 serveurs de fichiers et d'applications de bénéficier de débits de 100 Mbit/s à 1 Gbit/s. En 2006, la gestion des serveurs a été complètement repensée pour mettre à la disposition des utilisateurs une capacité de ressources plus importante. Avec ce nouveau système de gestion, l'Autorité est désormais dotée d'une des techniques les plus fiables et les plus performantes du moment.

3. La documentation

Le centre de documentation de l'ARCEP dispose d'un fonds documentaire très spécifique, de nature réglementaire, économique et technique, couvrant aussi bien l'Europe que l'international. Il traite des demandes internes et externes.

Le centre de documentation de l'ARCEP reçoit le public l'après-midi, sur rendez-vous (tél. : + 33 1 40 47 70 48).

Un tiers des demandes extérieures provient de sociétés du secteur des télécommunications, le reste étant issu de professions juridiques, d'administrations, d'universitaires, de consultants, de banques, de journalistes et de particuliers.

Outre la mise en place d'un système de veille juridique, économique et technique pour diffuser une information au plus près de l'actualité du secteur, la mission documentation a acheté, en 2006, une vingtaine d'études auprès d'une douzaine de consultants.

Elle a également mis en place, sur l'Intranet de l'Autorité, un système de diffusion sélective de l'information (DSI) qui alerte en temps réel les collaborateurs de l'arrivée et de la disponibilité de documents pertinents pour leur activité (base Alexandrie).

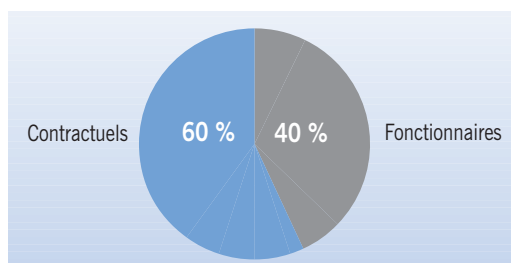
4. Les ressources humaines

En 2006, 17 personnes ont été recrutées, pour la majorité d'entre elles sur la base de leurs compétences en économie.

Les effectifs de l'Autorité sont passés de 168 collaborateurs au 31 décembre 2005 à 163 au 31 décembre 2006 (71 femmes, 92 hommes), plusieurs vacances d'emplois devant être comblées début 2007.

La répartition entre agents fonctionnaires et contractuels a évolué de 67 fonctionnaires et 101 contractuels au 31 décembre 2005 à 66 fonctionnaires et 97 contractuels au 31 décembre 2006. Le nombre d'emplois de catégorie A est resté stable d'une année sur l'autre : 131 (77,9 % de l'effectif fin 2005 et 77,3 % de l'effectif fin 2006).

Répartition des effectifs au 31 décembre 2006



La moyenne d'âge des agents au 31 décembre 2006 est de 39 ans et demi (près de 47 ans pour les fonctionnaires et près de 35 ans pour les contractuels).

L'effort de formation professionnelle et de participation aux colloques des agents de l'Autorité s'est élevé à 150 698 € en 2006.

Le comité technique paritaire de l'Autorité a été consulté à deux reprises :

- ◆ en juin 2006, sur un transfert d'activités interservices ;
- ◆ en décembre 2006, sur la réorganisation interne d'un service et sur l'interdiction de fumer dans les locaux de l'Autorité à compter du 1^{er} janvier 2007.

La première réunion de la commission consultative paritaire, créée en 2005 pour examiner les cas individuels des agents contractuels, s'est tenue en décembre 2006.

5. Les enquêtes et les études commanditées par l'ARCEP

L'évolution rapide du secteur, la technicité et l'importance des questions liées à la régulation ont amené l'ARCEP à recourir à des expertises de nature techniques, économiques, statistiques ou juridiques.

Les travaux des cabinets de consultants permettent à l'ARCEP de bénéficier de compétences spécialisées, d'avis neutres et extérieurs. Il s'agit donc le plus souvent d'outils de travail qui ne sont pas destinés à être rendus publics. Néanmoins, certaines études, enquêtes d'usages ou enquêtes de qualité de service ont vocation à informer le secteur, notamment les consommateurs, et sont mises à la disposition du public sur le site Internet de l'Autorité.

En 2006, le budget consacré aux études s'est élevé à 1 323 422 €. Vingt-six études ont été engagées pour un montant moyen de 50 901 € et une durée moyenne de 6 mois.

Liste des principales études externes 2006

Thèmes
Régulation des marchés du fixe et mobile
Modélisation technico-économique pour le contrôle de la tarification de l'interconnexion
Suivi des tarifs résidentiels
Régulation des marchés du mobile
Valorisation des données de prix mobile
Assistance technique comptabilisation et exploitation des coûts mobiles
Régulation des marchés du haut débit et collectivités locales
Séparation comptable de TDF
Variabilité des tarifs des offres haut débit aux petites et moyennes entreprises

Service universel

Audit sur le chiffre d'affaires en services de communications électroniques 2005

Evaluation des avantages immatériels des services de communications électroniques

Prospective et technologie

Passage des réseaux mobiles vers l'IP

Interfaces des services de capacité

Etat des lieux du Wifi et perspectives de développement des réseaux maillés

Nouveaux services télécoms et acteurs du logiciel (MSN, Yahoo, Google, Skype) face aux opérateurs /ISP

Consommation, usages et marchés

Diffusion et usage des technologies de l'information*

Coûts de recherche et de changement d'opérateurs

Qualité de service et consommateurs

Qualité de service des services de renseignements téléphoniques*

Qualité de service du réseau fixe (méthodologie)

Enquête de couverture des réseaux mobiles 3G

Qualité de services des opérateurs mobiles 2G voix et données*

Gestion des ressources

Marché des appareils de faible puissance et faible portée

Rationalisation du processus des attributions des fréquences et de numérotation

Régulation du secteur postal

Audit de la mesure de la qualité de services de La Poste sur la lettre en J+1*

Impact de la concurrence sur les modèles de tarification du courrier industriel

* Etudes disponibles sur le site Internet de l'ARCEP : www.arcep.fr.

D. La concertation et la transparence

L'exercice de la régulation, pour qu'il soit efficace et irrécusable, demande à l'institution qui en est responsable d'avoir une approche impartiale vis-à-vis de son environnement. Le dialogue avec les différents acteurs concernés (élus, associations de consommateurs, acteurs économiques, etc.) et la diffusion de l'information sont à cet égard des facteurs essentiels au succès des actions menées et à leur compréhension par l'ensemble des acteurs concernés.

Afin d'assurer pleinement ses missions, l'ARCEP s'appuie sur une panoplie de moyens d'information, qu'elle a mis en œuvre et qu'elle fait évoluer au gré des besoins. Elle

sollicite également régulièrement l'avis du secteur et suscite le dialogue, voire le débat, sur les sujets qu'elle suit.

1. Informer les différents acteurs concernés

L'Autorité dispose d'une gamme de moyens de communication qui garantissent à l'ensemble du secteur l'information la plus exhaustive possible tant sur la teneur des travaux de l'institution que sur le secteur lui-même.

a. www.arcep.fr, un site Internet renouvelé en 2006

Le site Internet de l'ARCEP est le support privilégié de la diffusion de l'information de l'Autorité. Mémoire de l'institution, il rassemble toutes les informations publiques, présentes comme passées, mises à la disposition de tous. Actualisé au quotidien, il répond au nécessaire besoin d'instantanéité de l'information dans un secteur en perpétuelle évolution.

En août 2006, l'Autorité a mis en ligne une nouvelle version de son site Internet. Outre la refonte de la charte graphique et le passage d'un site statique à un site organisé en base de données, la création d'un outil de mise à jour performant a été le point d'orgue de cette modernisation. Ce saut technologique est le résultat d'une longue persévérance, en particulier pour harmoniser et conserver l'intégralité des informations sans faire de concessions sur la qualité et les performances du site. Cette métamorphose a été motivée par la volonté non seulement de rajeunir, en termes d'image et d'ergonomie, une vitrine créée huit ans auparavant, mais aussi de gagner en autonomie et en réactivité.

L'accès à l'information et la lisibilité du site ont ainsi été améliorées. La mise en place de rubriques spécifiques en facilite l'utilisation. Ainsi, des "accès ciblés" réunissent, dans un espace dédié, l'ensemble des informations indispensables au public ciblé dans ses relations avec l'ARCEP (formulaires, FAQ, par exemple), ainsi que les dernières actualités pouvant toucher ses centres d'intérêt. Trois catégories d'utilisateurs sont visées : les collectivités territoriales, les consommateurs et les opérateurs.

Les principales informations accessibles en ligne sont aussi diffusées par courriel sur simple inscription sur le site Internet. Les deux listes de diffusion – télécommunications et secteur postal – sont bilingues (français et anglais).

Par ailleurs, le site de l'Autorité s'est doté d'un nouveau nom de domaine européen : www.arcep.eu.

Quelques chiffres clés du site www.arcep.fr

- ◆ 1 412 840 visiteurs uniques en 2006 ; 7,2 millions de visiteurs uniques cumulés en 9 ans.
- ◆ 12 735 513 pages vues en 2006.
- ◆ les trois thèmes les plus consultés (hors page d'accueil) en 2006 : base de données sur la numérotation, dégroupage (FAQ et grand dossier) et données chiffrées (observatoires et tableaux de bord).
- ◆ fin février 2007, 10 649 internautes étaient abonnées à la liste de diffusion télécom en français (802 en anglais) et 928 à la liste de diffusion consacrée au secteur postal (une soixantaine en anglais).

b. www.appel118.fr, un nouveau site pour les renseignements téléphoniques

Depuis le 3 avril 2006, les consommateurs peuvent accéder à de nouveaux services de renseignements téléphoniques en composant le 118 suivi de trois chiffres.

15 - www.appel118.fr.

Pour informer les utilisateurs, l'ARCEP a mis en place un site Internet¹⁵ permettant de consulter la liste des services 118 ouverts, leurs principaux tarifs ainsi que, depuis le 30 novembre 2006, l'historique de l'évolution de ces tarifs.



N° de service	Service	Type de service	Zone de couverture	Coût de la consultation	Coût de la réponse	Coût de la connexion
118 000	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 001	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 002	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 003	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 004	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 005	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 006	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 007	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 008	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 009	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 010	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 011	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 012	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 013	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 014	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 015	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 016	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 017	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 018	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 019	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit
118 020	Service d'urgence	Service d'urgence	National	Gratuit	Gratuit	Gratuit

Des réponses aux questions les plus fréquentes sur les 118 (accès, choix, facturation, etc.) et l'annuaire universel (inscription dans l'annuaire, droits des abonnés, etc.) complètent ce dispositif d'information régulièrement mis à jour.

660 000 visiteurs uniques¹⁶ ont consulté plus de 11 millions de pages de ce site depuis son ouverture fin 2005.

16 - Visiteur unique : on comptabilise chaque adresse IP différente connectée quel que soit le nombre de visites effectuées par cette même adresse, contrairement à la notion de visites multiples où plusieurs connexions peuvent correspondre au même visiteur : ce dernier est alors compté plusieurs fois.

17 - Une version PDF est aussi disponible en téléchargement sur le site Internet de l'ARCEP (12 000 lecteurs potentiels).

c. La Lettre de l'Autorité

Il s'agit d'une lettre bimestrielle diffusée gratuitement à plus de 7 000 exemplaires¹⁷. Dans chaque numéro, un dossier thématique présente un domaine particulier des activités de l'ARCEP et en dégage les grandes problématiques : la convergence fixe-mobile, la révision du cadre réglementaire, les marchés des télécommunications et des postes, la normalisation, les zones blanches du haut débit et la fibre ont été les grands sujets abordés en 2006.

Des rubriques récurrentes, qui sont autant de repères et de clefs pour mieux appréhender l'action, le rôle et le fonctionnement de l'Autorité (analyses économiques, secteur postal, aspects juridiques, consommateurs, vie de l'ARCEP) complètent le contenu.

Enfin, pour élargir le champ de réflexion du lecteur en nourrissant le débat d'idées, "La Lettre" donne régulièrement la parole aux acteurs du secteur sous forme d'interviews.

En janvier 2007, "La Lettre" a salué le dixième anniversaire de l'Autorité par un numéro exceptionnel dans lequel de nombreuses personnalités ont témoigné de l'impact et du rôle de la régulation sur le secteur des télécommunications depuis 1997. Messieurs Christian Poncelet et Jean-Louis Debré, alors présidents respectivement du Sénat et de l'Assemblée nationale, ont notamment participé à ce numéro.



d. Les Entretiens de l'Autorité

Depuis 1997, l'Autorité organise régulièrement des "Entretiens" sur des thèmes directement ou indirectement liés à son champ de compétence. C'est l'occasion d'aborder de manière ouverte des sujets souvent complexes, d'échanger des points de vue parfois différents, en particulier à travers l'expérience d'intervenants étrangers, et de s'adonner à des exercices de prospective.

Les 11^{es} Entretiens de l'Autorité¹⁸, derniers en date, se sont tenus à Paris, le 26 mars 2007. Une vingtaine d'experts représentant les acteurs économiques, le monde académique, les consommateurs, ainsi que les autres régulateurs, se sont réunis pour discuter de l'économie des mobiles devant une assemblée de près de 200 participants.



18 - L'intégralité de la conférence peut être visionnée sur le site Internet de l'ARCEP :
<http://www.arcep.fr/index.php?id=9145>.

Les précédents Entretiens de l'Autorité¹⁹ avaient notamment abordé les enjeux de la régulation postale (2005) ou encore les enjeux de l'intervention des collectivités territoriales dans les télécoms (2004).

19 - La liste complète des Entretiens de l'Autorité est disponible sur le site Internet de l'ARCEP :
www.arcep.fr.

2. La concertation avec les acteurs

a. Le dialogue avec les collectivités : le CRIP

L'équipement numérique des territoires est un enjeu économique et politique important.

Avec l'adoption de la loi pour la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004²⁰, les collectivités peuvent intervenir dans le domaine des télécommunications, en créant ou en subventionnant l'établissement de réseaux haut débit sur leur territoire.

20 - Cf. loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique,
JO du 22 juin 2004.

Depuis, le dynamisme des collectivités dans le secteur ne s'est pas démenti : en 2006, plus de 70 réseaux d'initiative publique étaient engagés ou en projet, pour un budget cumulé de l'ordre de 1,5 milliard €.

Dans ce contexte nouveau et devant l'importance du sujet et les attentes des acteurs, l'Autorité a proposé, fin 2004, aux collectivités et aux opérateurs un lieu de rencontre et d'échange: le Comité de réseaux d'initiative publique (CRIP).

En 2006, le CRIP s'est intéressé à l'évaluation de l'action publique, aux opérateurs locaux ainsi qu'au très haut débit²¹. Ces sujets d'étude avaient été définis à l'occasion de la seconde séance plénière du CRIP, qui s'était déroulée le 15 mars 2006. Ils ont fait l'objet de débats au cours de trois autres réunions de travail qui se sont succédées dans l'année.

21 - Les travaux du CRIP sont détaillés dans la partie 9, chapitre 2, B.

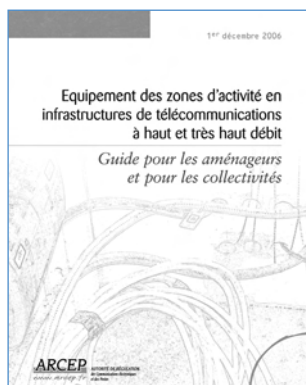
22 - L'intégralité des documents publiés dans le cadre des travaux du Comité disponible sur le site de l'Autorité, dans l'accès ciblé consacré aux collectivités locales : <http://www.arcep.fr/collectivites>.

Les travaux du Comité ont été à l'origine de la publication de plusieurs documents²², en particulier :

- ◆ un guide destiné aux aménageurs et aux collectivités, relatif à l'équipement des zones d'activité en infrastructures de télécommunications à haut et très haut débit²³;
- ◆ un guide juridique destiné aux opérateurs et aux collectivités, qui présente sous une forme synthétique les droits et obligations qui s'attachent à la qualité

d'opérateur de réseau ou de fournisseur de services de communications électroniques²⁴.

La troisième réunion plénière du Comité s'est tenue le 15 mars 2007. Elle a porté sur deux thèmes : "les technologies hertziennes et la couverture des zones blanches" et "les réseaux très haut débit en zones d'activité et en zones résidentielles".



23 - Publié en décembre 2006, disponible sur le site Internet de l'Autorité : <http://www.arcep.fr/fileadmin/reprise/dossiers/collectivites/pdf/crip-ptrep-011206.pdf>.

24 - Publié en mars 2007, disponible sur le site Internet de l'Autorité : http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/guide-juridique-crip2007.pdf.

25 - Voir infra.

26 - Le CNC est un organisme paritaire consultatif placé auprès du ministre chargé de la consommation. Il exerce une double mission : concertation entre consommateurs, usagers et professionnels ; et consultation pour les orientations des pouvoirs publics en matière de politique de la consommation.

27 - Disponible sur le site Internet du CNC : <http://www.conseilconsommation.minefi.gouv.fr>.

28 - Communiqué de l'ARCEP du 25 janvier 2007.

b. A l'écoute des associations de consommateurs

L'Autorité invite régulièrement les associations de consommateurs à lui communiquer leurs avis et leurs interrogations sur différents sujets.

En 2006, l'Autorité a ainsi réuni les associations de consommateurs pour discuter avec elles des problématiques touchant à l'annuaire universel et aux services à valeur ajoutée.

Notons qu'à l'occasion de la consultation publique²⁵ sur les services à valeur ajoutée, lancée en décembre 2006, l'ARCEP a appelé notamment les consommateurs, en leur nom propre ou par la voix d'associations, à donner leur avis. Plusieurs d'entre eux l'ont d'ailleurs fait.

En 2006, l'Autorité a également suivi les travaux du Conseil national de la consommation (CNC)²⁶ en matière de communications électroniques et a participé aux réunions de préparation d'un guide pratique destiné aux consommateurs, publié en juillet 2006²⁷.

Début 2007, l'Autorité a organisé une réunion avec les associations de consommateurs pour leur présenter son action, en particulier sur les cas "d'écrasement à tort" des services téléphoniques et/ou Internet haut débit dont sont victimes certains abonnés, un sujet sur lequel le régulateur a montré qu'il était vigilant²⁸.

c. La concertation avec les opérateurs

(a) Les consultations publiques

L'Autorité consulte régulièrement le secteur sur de nombreux sujets, notamment sur les projets de décisions relatifs aux analyses des marchés pertinents. Il s'agit de recueillir les avis et les commentaires des acteurs intéressés, ce qui garantit le principe de transparence auquel l'institution est attachée.

En 2006, l'ARCEP a consulté le secteur à 21 occasions²⁹.

²⁹ - Cf. site Internet de l'ARCEP : www.arcep.fr.

27 janvier 2006 : consultation publique sur deux projets de décisions relatifs à l'analyse du marché de gros des offres de diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels.

31 janvier 2006 : consultation publique relative au message qui sera diffusé à partir du 3 avril 2006, jour de la fermeture des anciens numéros de renseignements.

14 février 2006 : consultation publique sur les modalités de délivrance des autorisations d'utilisation des fréquences pour les liaisons point à point du service fixe terrestre

17 mars 2006 : consultation publique sur un projet de décision de l'Autorité relatif aux modalités techniques et tarifaires de l'offre de vente en gros de l'accès au service téléphonique.

13 avril 2006 : consultation publique sur trois projets de décisions relatifs à l'analyse des marchés de gros de la terminaison d'appel vocal mobile des opérateurs Outremer Telecom et Tel Cell.

16 juin 2006 : consultation publique sur un projet de décision relatif à l'analyse du marché de gros de la terminaison d'appel SMS sur les réseaux mobiles.

21 juin 2006 : consultation publique sur un projet de décision concernant les marchés de gros et de détail des services de capacité.

29 juin 2006 : consultation publique sur un projet de décision portant sur les obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable imposées à France Télécom.

7 juillet 2006 : consultation publique sur un projet de décision précisant les conditions de mise à disposition des listes d'abonnés et d'utilisateurs à des fins d'édition d'annuaires universels ou de fourniture de services universels de renseignements.

20 juillet 2006 : consultation publique sur un projet de décision sur la levée de la régulation du marché de gros des offres d'accès large bande livrées au niveau national.

25 juillet 2006 : consultation publique portant sur l'allègement de la régulation appliquée aux marchés de détail de la téléphonie fixe.

25 juillet 2006 : consultation publique sur un projet de décision portant modification de la décision n° 05-0571 du 27 septembre 2005 d'analyse des marchés de la téléphonie fixe.

25 juillet 2006 : consultation publique sur un projet de décision portant sur l'encadrement des tarifs de terminaison d'appel vocal direct sur les réseaux mobiles métropolitains pour 2007.

5 octobre 2006 : consultation publique sur l'offre de raccordement des répartiteurs en liaison fibre optique (LFO).

5 octobre 2006 : consultation publique sur la réutilisation des fréquences 900 et 1 800 MHz pour la 3G et sur la quatrième licence 3G dans la bande 2 GHz.

5 octobre 2006 : consultation publique sur le renouvellement de l'autorisation GSM de Bouygues Telecom.

16 octobre 2006 : consultation publique sur le projet des règles employées pour l'application des méthodes mentionnées dans les articles R. 20-33 à R. 20-38 et R. 20-39 du code des postes et des communications électroniques.

17 octobre 2006 : consultation publique sur un projet de décision portant sur les obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable imposées à France Télécom.

2 novembre 2006 : consultation publique sur le service fixe par satellite.

23 novembre 2006 : consultation publique sur les services à valeur ajoutée.

22 décembre 2006 : consultation publique sur la pratique de rappel automatique au départ des publiphones.

(b) Les groupes de travail

L'Autorité anime de nombreux groupes de travail, sur des sujets techniques parfois pointus. Ces lieux d'échanges permettent de dialoguer notamment avec les opérateurs afin d'aborder certains problèmes et de réfléchir aux moyens d'y remédier.

A titre d'exemple, le Comité d'experts pour l'introduction de nouvelles techniques dans la boucle locale, créé en 2002 par l'ex-ART³⁰, rassemble des opérateurs dégroupant la boucle locale cuivre, les principaux équipementiers et l'opérateur historique France Télécom. Il a vocation à émettre des avis sur les questions techniques relatives à l'introduction de technologies nouvelles dans la boucle locale. En 2006, il a ainsi rendu des avis favorables concernant l'introduction de la technique E-SDSL et l'extension du READSL2 dans certaines conditions.

Dans le secteur postal, l'Autorité a animé, en 2006, un groupe de travail sur les aspects techniques et opérationnels susceptibles de faciliter la mise en œuvre du principe d'accès aux boîtes aux lettres particulières³¹. Ce groupe a réuni des opérateurs de distribution (correspondance, presse, colis), des représentants des gestionnaires d'immeubles collectifs (copropriétés et habitat social), la direction générale des entreprises (ministère de l'Economie) ainsi que la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques.

3. Les commissions consultatives spécialisées

La Commission consultative des réseaux et des services de communications électroniques (CCRSCE) et la Commission consultative des radiocommunications (CCR), commissions consultatives placées auprès du ministre chargé des communications électroniques et de l'ARCEP par la loi du 26 juillet 1996³², sont les lieux de la concertation institutionnelle en matière de télécommunications.

Un décret détermine la composition, les attributions et les conditions de fonctionnement des deux commissions consultatives³³ dont l'Autorité assure le secrétariat.

Elles sont composées de représentants des fournisseurs de services, de représentants des utilisateurs de services et de personnalités qualifiées, nommés pour trois ans par le ministre.

Ces commissions sont spécifiquement chargées d'examiner les projets de textes réglementaires relatifs à la téléphonie mobile, d'une part, et aux réseaux et services de communications électroniques, d'autre part. Elles sont consultées par le ministre

30 - Autorité de régulation des télécommunications, devenue l'Autorité de Régulation des Communications électroniques et des Postes en mai 2005.

31 - Cf. partie 4, chapitre 4.

32 - Article L. 33-4 du CPCE.

33 - Décret n° 2005-399 du 27 avril 2005, JO du 30 avril 2005.

chargé des communications électroniques ou par l'ARCEP sur tout sujet entrant dans leur domaine de compétence.

La CCR s'est réunie à trois reprises en 2006. Le mandat de ses membres a expiré le 10 novembre 2006. La nouvelle composition de la CCR a été fixée par l'arrêté du 29 janvier 2007. Son président est Marc Houéry, ingénieur des télécommunications honoraire.

La CCRSCE a tenu réunion trois fois en 2006. Elle est présidée par Alain Bravo, président de Supélec.

Il n'existe pas d'instances équivalentes dans le secteur postal.

4. Le comité de l'interconnexion et de l'accès

Le comité de l'interconnexion et de l'accès est composé de représentants des opérateurs de réseaux ouverts au public, actifs sur le marché de l'interconnexion, de fournisseurs de services téléphoniques ainsi que d'associations de consommateurs, nommés par décision de l'ARCEP. Le président de l'Autorité préside le comité de l'interconnexion et de l'accès ; l'Autorité assure son secrétariat.

Le comité de l'interconnexion et de l'accès est un lieu de discussions et d'échanges entre les acteurs du secteur sur les sujets d'actualité relatifs à l'interconnexion fixe ou mobile.

En 2006, il s'est réuni à quatre reprises. Les services à valeur ajoutée (projet de décision de l'Autorité³⁴), la publiphonie (pratique du rappel automatique³⁵), la portabilité ou encore la séparation comptable y ont fait l'objet de discussions.

34 - Cf. projet de décision de l'Autorité n° 07-0213 notifié à la Commission européenne le 9 mars 2007.

35 - Cf. communiqué de l'Autorité du 22 décembre 2006 sur le lancement d'une consultation publique sur l'opportunité de faire cesser l'usage des mécanismes de rappel automatique au départ des publiphones.

L'année 2006 en bref

A. Les moments forts

1. L'attribution des licences Wimax

Le 7 juillet 2006, l'Autorité a publié les résultats d'attribution des autorisations de boucle locale radio (BLR) en technologie Wimax³⁶. Au terme de cinq mois de dépouillement, l'Autorité a choisi 15 acteurs (parmi les 35 candidats en lice) qui se partagent donc les fréquences disponibles dans la bande 3,4-3,6 GHz dans les 22 régions métropolitaines, dans le département de la Guyane et dans la collectivité territoriale de Mayotte.

³⁶ - Cf. partie 8, chapitre 1, B.

Les candidats ont été départagés selon trois critères : la contribution au développement territorial des services à haut débit, l'aptitude du projet à favoriser la concurrence sur le haut débit et le montant financier proposé par le candidat³⁷. Signe de l'importance accordée à l'aménagement du territoire : six conseils régionaux (sur 14 qui avaient déposé un dossier) ont été retenus.

³⁷ - Cf. partie 8, chapitre 1, B, 2.

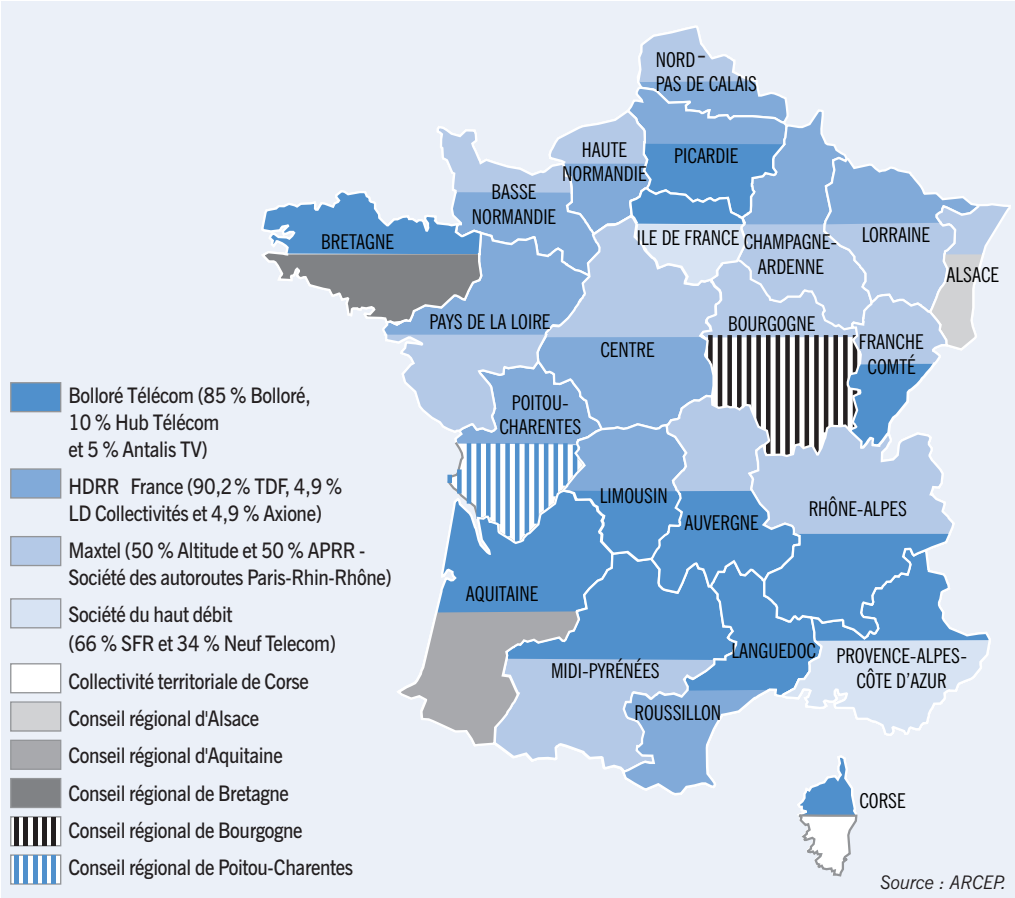
En contrepartie du droit d'utiliser ces fréquences, les opérateurs sélectionnés ont souscrit des engagements de déploiement importants puisque plus de 3 500 sites d'émissions au total (autant que pour un réseau GSM ou 3G) seront ouverts dès juin 2008. Ces déploiements couvriront en particulier les zones non couvertes par le DSL, appelées "zones blanches".

38 - Cf. partie 3,
chapitre 2, B, 2.

Ces résultats ne sont pas définitivement figés puisqu'il est prévu que la répartition des fréquences puisse évoluer grâce à un mécanisme de cession et de mise à disposition des autorisations³⁸, placée sous le contrôle de l'Autorité.

Au total, l'Etat a perçu 125 millions € au titre des montants de redevances que les candidats se sont engagés à payer dès l'attribution des fréquences, en plus de la redevance annuelle due au titre de la mise à disposition et de l'utilisation des fréquences BLR.

Répartition des autorisations Wimax par opérateurs en métropole au 31-12-2006



Autorisations Wimax délivrées par départements et territoires d'outre-mer (07-07-2006)

Départements et territoires d'outre-mer	Candidats retenus		
Département d'outre-mer de la Guyane	France Télécom	Guyatel (50 % OMTSL et 50 % Infotech Net)	
Collectivité territoriale de Mayotte	France Télécom	Guet@li haut débit (99,99 % SFR)	STOI Internet (4 particuliers)

N.B. : outre les opérateurs qui apparaissent sur cette carte, la société IFW (filiale du groupe Iliad) détient une autorisation d'utiliser des fréquences de boucle locale radio sur l'ensemble de la France métropolitaine, et les sociétés WLL Antilles Guyane et WLL Réunion (filiales d'XTS Telecom) détiennent des autorisations d'utiliser des fréquences dans des départements d'outre-mer.

2. La régulation postale

L'année 2006 a vu la régulation postale franchir de nouvelles étapes importantes dans sa mise en œuvre, notamment avec la publication d'un décret en Conseil d'Etat³⁹ et d'un arrêté ministériel⁴⁰ précisant la procédure d'attribution des autorisations par l'ARCEP aux prestataires de services postaux.

L'Autorité a ainsi pu délivrer les premières autorisations postales⁴¹, conférant aux opérateurs des droits indispensables à l'exercice de leur activité (par exemple, l'accès aux boîtes aux lettres particulières) et des obligations garantissant aux utilisateurs un service fiable (l'obligation, par exemple, d'assurer la confidentialité des envois). Ces autorisations constituent un gage de protection pour le consommateur, au moment où les activités de courrier s'ouvrent à la concurrence. Au 31 décembre 2006, 11 opérateurs postaux avaient obtenu une autorisation⁴².

Parallèlement, l'Autorité a fixé pour la première fois le plafond de l'évolution des tarifs du service universel postal, pour une période de trois ans (2006-2008)⁴³. La Poste – l'opérateur en charge du service universel postal au regard de la loi⁴⁴ – ne pourra donc pas augmenter le prix global des prestations incluses dans le champ du service universel au-delà de 2,1 % en moyenne par an. Fraction de cet ensemble de tarifs soumis au contrôle de l'ARCEP, le prix du timbre est ainsi passé de 0,53 M € à 0,54 M € en octobre 2006.

3. Plus de régulation symétrique, moins de régulation asymétrique

En 2006, l'Autorité a entamé un processus d'allègement de la régulation concurrentielle asymétrique, c'est-à-dire la régulation imposée à un opérateur (France Télécom, en l'occurrence) en raison de sa puissance sur un marché afin qu'il ne puisse pas y entraver le développement de la concurrence.

Elle a ainsi procédé à la dérégulation du marché de gros des offres d'accès large bande livrées au niveau national ainsi qu'à un allègement de la régulation des marchés de détail de la téléphonie fixe⁴⁵.

Car, à mesure que la concurrence progresse, la régulation concurrentielle asymétrique doit progressivement céder la place, lorsque cela est justifié, au seul droit commun de la concurrence. La régulation asymétrique demeure nécessaire pour certains marchés, mais elle va plutôt se concentrer sur les marchés de gros. Cette évolution nécessite que perdure une collaboration étroite entre l'Autorité et le Conseil de la concurrence.

Toutefois, l'allègement, voire la disparition de la régulation asymétrique, ne signifie pas absence de régulation. En effet, la loi a confié à l'Autorité d'autres missions qui devront toujours être exercées, en particulier concernant la gestion des ressources rares (numéros, fréquences), la fourniture du service universel, la protection des consommateurs ou encore l'aménagement du territoire.

D'une manière générale, alors que le marché devient oligopolistique, l'action de l'ARCEP relèvera de plus en plus d'une régulation symétrique, c'est-à-dire s'appliquant de la même manière à tous les acteurs du marché.

L'Autorité sera ainsi de plus en plus fréquemment amenée à proposer au ministre en charge du secteur des décisions d'ordre réglementaire précisant les règles relatives aux droits et obligations des opérateurs liées à l'exploitation de catégories de réseaux et de services, les conditions techniques et financières d'interconnexion et d'accès et

39 - Décret n° 2006-507 du 3 mai 2006 relatif aux autorisations postales, JO du 5 mai 2006.

40 - Arrêté du 3 mai 2006, pris en application de l'article R. 1-2-6 du code des postes et des communications électroniques relatif aux obligations des prestataires de services de services postaux titulaires d'une autorisation, publié au JO du 5 mai 2006.

41 - Cf. partie 4, chapitre 2.

42 - Cf. partie 4, chapitre 2, C.

43 - Cf. partie 4, chapitre 3, C.

44 - Article L. 2 de la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales.

45 - Cf. partie 7.

46 - Cf. article L. 36-6 du CPCE donnant à l'ARCEP compétence pour édicter des actes réglementaires soumis à homologation du ministre.

47 - C'est-à-dire le 612 de Bouygues Telecom, le 222 de SFR, le 712 d'Orange, le 3912 de l'Annuaire universel, le 3200 de Scoot et le 3211 d'IntraCallCenter.

48 - Cf. arrêt du Conseil d'Etat, section du contentieux, en date du 25 juin 2004 société Scoot France et Fonecta n^{os} 249300 et 249722, notifié à l'Autorité de régulation des télécommunications le 29 juillet 2004.

49 - Cf. partie 2, chapitre 2, D.

50 - Cf. partie 6, chapitre 2.

les conditions d'établissement d'installations radioélectriques et de réseaux indépendants⁴⁶, à l'instar des décisions prises pour la portabilité des numéros, la cession des listes d'annuaire ou les services à valeur ajoutée.

4. La disparition du 12, la naissance des 118

Le 3 avril 2006, le 12 de France Télécom ainsi que tous les anciens numéros fournissant des renseignements⁴⁷ ont définitivement interrompu leur service pour céder la place aux numéros commençant par 118.

Opérationnels dès le 2 novembre 2005, après deux ans de concertation avec les acteurs, les 118 ont été mis en place en application d'un arrêt du Conseil d'Etat⁴⁸ enjoignant à l'Autorité de définir un format unique de numéros pour les services de renseignements.

L'ouverture de la nouvelle tranche de numéros 118 a favorisé l'apparition de nouveaux acteurs et de nouveaux services pour les utilisateurs. Cette évolution a représenté un changement important pour les consommateurs. Si la transition a été accompagnée, en termes de communication et d'information, par les opérateurs et l'Autorité (en particulier par la création d'un site Internet⁴⁹, la diffusion d'une brochure et une enquête de qualité⁵⁰), la fermeture du 12 a entraîné une baisse significative des appels vers les services de renseignements.

Fin 2006, plus de 20 numéros 118 étaient ouverts, mais la plus grande partie des appels étaient effectués vers quelques numéros seulement. Le marché des services de renseignements a poursuivi sa mutation vers de nouveaux modèles économiques.

B. Les principaux indicateurs de marché en 2006

Le marché des services de télécommunications en France : 41 milliards €.

La téléphonie mobile

Evolution du marché

◆ en valeur :	16,9 milliards € (+4,1 %)
◆ en volume :	94,1 milliards de minutes (+15,2 %)
◆ nombre de clients :	51,7 millions (+7,4 %)
◆ taux de pénétration :	80,8 % (contre 74,9 % à la fin 2005)

Tendances

Facture moyenne par client :	28,2 € (-3,3 %)
------------------------------	-----------------

Internet

Evolution du marché

◆ chiffre d'affaires (haut et bas débit) :	3,7 milliards € (+18,6 %)
◆ nombre d'abonnés :	15,3 millions (+16,3 %)
dont	
abonnements haut débit :	12,7 millions (+34 %)
abonnements bas débit :	2,6 millions (-31,7 %)

Tendances

◆ Nombre de lignes dégroupées	4 millions (+41,6 %)
dont	
dégroupage partiel :	1,8 million (-18,5 %)
dégroupage total :	2,2 millions (+269,9 %)

La téléphonie fixe

Evolution du marché

◆ en valeur :	11,4 milliards € (-5,4 %)
◆ en volume :	105,5 milliards de minutes (-0,7 %)

Tendances

◆ nombre d'abonnements	
au service téléphonique :	38,2 millions (+4,6 %)
dont	
abonnements sur lignes analogiques	
et numériques*, câble :	31,6 millions (-4,7 %)
abonnements VoIP	
(via un accès haut débit) :	6,6 millions (+94,8 %)

* Essentiellement France Telecom.

Source : Arcep.

Le cadre juridique et réglementaire

1.	Le secteur postal	93
	A. Le cadre législatif national	93
	B. La révision des directives postales	95
2.	Le secteur des communications électroniques	99
	A. Le rappel du cadre législatif national	99
	B. Les dispositions réglementaires adoptées en 2006	100
3.	L'harmonisation européenne en matière de communications électroniques	103
	A. Les travaux du COCOM	103
	B. Les travaux du Groupe des régulateurs européens (GRE) et du Groupe des régulateurs indépendants (GRI)	105
4.	La révision du cadre réglementaire	113
	A. Le rappel du cadre réglementaire actuel	114
	B. Le périmètre et le calendrier du réexamen du cadre	115
	C. Les contributions des autorités françaises et du GRE à la consultation publique de la Commission	116
5.	Les principales décisions prises par les autorités de régulation nationales de l'Union européenne dans le cadre des analyses de marché	121
	A. Les cas de dominance conjointe notifiés sur le marché de l'accès et du départ d'appel mobile	121
	B. Le marché 17 : l'itinérance internationale	123
	C. Les remèdes sur les marchés de terminaison fixe (marché 9) et mobile (marché 16)	123

Le secteur postal

A. Le cadre législatif national

Le champ de la régulation s'étend aux activités de services postaux qui comprennent la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux dans le cadre de tournées régulières. En sont donc exclus : la distribution de publicité non adressée, la course urbaine et le transport express, secteurs ouverts à la concurrence, relevant du droit de la concurrence.

Les activités bancaires de La Poste et sa mission d'aménagement du territoire sont hors du champ de la régulation postale.

1. Rappels

La loi du 20 mai 2005¹ a modernisé les règles applicables aux activités postales pour les rendre compatibles avec le cadre juridique européen. Elle porte notamment sur :

- ◆ l'organisation du marché des activités postales ;
- ◆ la mise en place d'une régulation de ce marché, avec la création de l'ARCEP : le législateur a donné à l'ex-ART la mission de veiller à l'ouverture et au bon fonctionnement du marché postal ainsi qu'au financement et à la sauvegarde du service universel ;
- ◆ la refonte du cadre juridique des services financiers de La Poste, avec la création de la Banque postale (hors du champ de la régulation postale) ;
- ◆ la mission d'aménagement du territoire dévolue à l'entreprise La Poste et son financement.

1 - Loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, JO du 21 mai 2005.

Tout en modernisant le dispositif juridique des activités postales, la loi de régulation des activités postales a également réorganisé les dispositions législatives et réglementaires concernant le secteur postal, pour les répartir en deux grands corps de texte :

2 - Cf. chapitre II du CPCE.

3 - Cf. article L.5-2 du CPCE.

4 - Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom, JO du 8 juillet 1990.

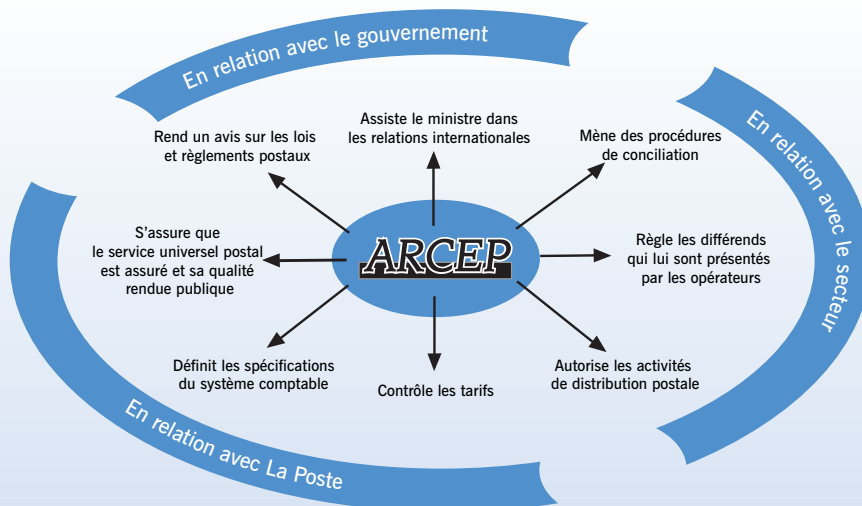
- ◆ le code des postes et des communications électroniques qui regroupe les règles applicables aux services postaux en général et au service universel postal en particulier. C'est lui qui précise les dispositifs de la régulation² et notamment le rôle de l'ARCEP³.
- ◆ la loi de 1990 relative à La Poste⁴ qui précise les règles de fonctionnement de l'entreprise La Poste (et ne concerne donc pas directement l'action de l'Autorité).

En 2006, de nouveaux décrets d'application sont venus compléter ce cadre.

2. Les missions du régulateur

La loi sur la régulation des activités postales a donné mission à l'ARCEP de veiller à l'ouverture et au bon fonctionnement du marché postal :

- ◆ en délivrant les autorisations d'exercer une activité postale ;
- ◆ en émettant des avis rendus publics sur les tarifs et les objectifs de qualité du service universel ;
- ◆ en approuvant les tarifs du secteur réservé.



3. Les textes d'application pris en 2006

En 2006, de nombreux textes d'application ont été publiés, parmi lesquels un décret et un arrêté précisant les conditions dans lesquelles l'Autorité peut accorder des autorisations aux entreprises offrant des services d'envois de correspondance, ainsi qu'un décret et plusieurs arrêtés relatifs au service universel postal.

Les principaux textes d'application de la loi postale

Décret sur la régulation des activités postales couvrant :

- les autorisations
- le règlement des différends
- l'habilitation des agents chargés des enquêtes
- l'abrogation du décret instituant un médiateur du service universel postal

Décret n° 2006-507 du 3 mai 2006
relatif à la régulation des activités postales et modifiant le code des postes et des communications électroniques publié au JO du 5 mai 2006

Décret sur les caractéristiques du service universel

Ainsi que les arrêtés d'application correspondants :

- arrêté sur les objectifs de qualité de service
- arrêté sur la définition des envois en nombre
- arrêté sur les envois de cécogrammes

Décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007
relatif au service universel postal et aux droits et obligations de La Poste et modifiant le code des postes et des communications électroniques publié au JO du 7 janvier 2007

Décret sur la responsabilité des opérateurs postaux

Décret n° 2006-1020 du 11 août 2006
pris pour l'application des articles L. 7 et L. 8 du code des postes et des communications électroniques et relatif au régime de responsabilité applicable aux prestataires de services postaux publié au JO du 17 août 2006

B. La révision des directives postales

La Commission européenne a déposé, en octobre 2006, une proposition de directive confirmant la date du 1^{er} janvier 2009 pour l'ouverture complète des marchés postaux.

1. Rappels sur la politique postale européenne

a. Les principes

A la suite de la publication, en 1992, d'un "Livres vert postal", les institutions européennes ont engagé la mise en place progressive d'un marché unique européen des services postaux, en publiant, en 1997, une directive⁵. Cette directive "cadre" a notamment posé le principe d'un service universel postal, défini selon des règles communes, et d'une régulation indépendante du secteur.

Le texte de la directive n'étant pas très détaillé, les procédures de régulation n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation européenne. Elle précise néanmoins quelques outils et principes de base :

5 - Directive n° 97/67/CE du 15 décembre 1997 du Parlement et du Conseil européen, concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.

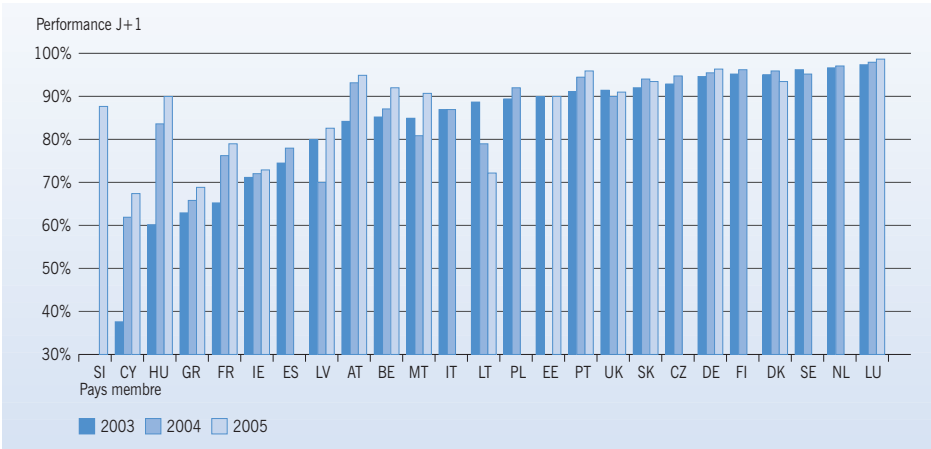
- ◆ l'orientation des tarifs vers les coûts ;
- ◆ la transparence comptable visant à vérifier l'absence de subventions croisées illicites ;
- ◆ la non-discrimination concernant les tarifs applicables aux envois en nombre ;
- ◆ l'édition de droits et d'obligations pour les concurrents sous la forme de régimes d'autorisation ou de déclaration.

b. Les résultats

La Commission européenne évalue régulièrement les progrès de l'Europe postale. Les rapports et études menés depuis cette période font apparaître une évolution sensible : en moyenne, la qualité s'améliore et les opérateurs postaux augmentent leurs marges.

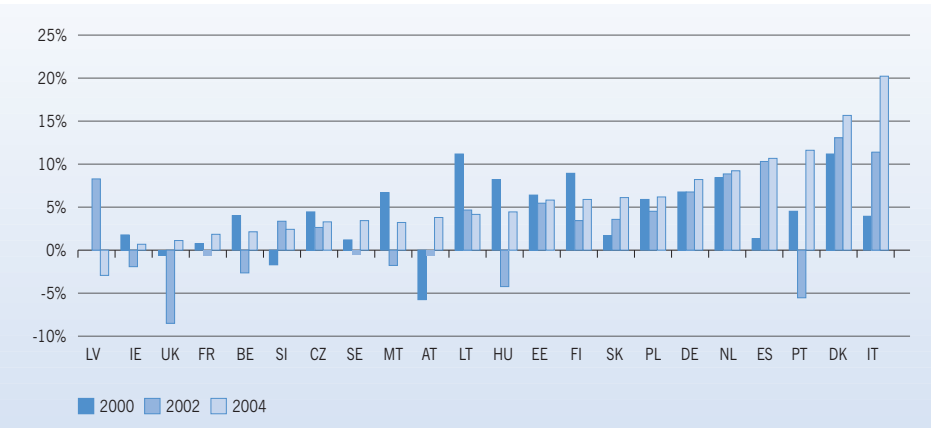
6 - La performance est ici mesurée en taux (%) de lettres distribuées un jour après leur envoi (J+1).

Les performances des opérateurs postaux en termes de distribution du courrier en J+1⁶



Source : Principaux développements du secteur postal (2004-2006), WIK Consult GmbH, mai 2006.

Les marges de profit des opérateurs postaux en 2000, 2002 et 2004



Source : Principaux développements du secteur postal (2004-2006), WIK Consult GmbH, mai 2006.

2. La Commission européenne propose une nouvelle directive

a. La situation en Europe

Dans la mesure où la directive postale de 1997⁷ laissait une assez grande marge de manœuvre aux Etats, le paysage européen est loin d'être uniforme. 7 - Voir supra.

En effet, si la majorité des Etats de l'Union européenne (France, Allemagne, Italie, Belgique) ont mis en œuvre leur régime juridique national d'après les règles prévues par la directive – transposition des principes du service universel, ouverture des marchés par étapes⁸ – d'autres pays ont pris des dispositions particulières :

◆ une libéralisation avancée dans certains Etats membres :

- certains Etats ont étendu la libéralisation aux envois de marketing direct, y compris en dessous des limites de poids fixées par la directive⁹ (Pays-Bas, Espagne) ;
- d'autres ont déjà complètement ouvert le marché postal à la concurrence (Suède en 1993, Royaume-Uni en 2006) ou ont annoncé qu'ils le feraient avant 2009 (Allemagne et Pays-Bas, en 2008) ;

8 - La directive de 1997 prévoit un élargissement progressif du champ de la concurrence ; il correspondait aux envois de correspondance d'au moins 350 g à partir de 1997 ; 100 g à partir de 2003 ; 50 g à partir de 2006.

◆ des régimes particuliers dans certains Etats membres :

- certains pays ont obtenu de conserver les envois internationaux sous monopole parce qu'ils représentent chez eux une fraction importante du trafic total (Espagne, Italie, Luxembourg) ;
- l'Espagne permet la concurrence dans les zones urbaines et maintient un monopole sur les flux interurbains ;
- la Finlande ouvre complètement son marché mais impose à la concurrence des conditions d'entrée contraignantes (desserte géographique très encadrée, taxes à l'entrée).

9 - Voir supra.

b. Les observations de la Commission

La Commission européenne a constaté que la libéralisation n'a pas remis en cause les fondements du service universel dans les pays où elle a été anticipée. C'est notamment le cas en Suède où la libéralisation de 1993 a conduit à une situation stable dans laquelle l'opérateur historique Posten conserve une part de marché élevée et une situation économique saine. La concurrence détient une part de marché limitée (8 à 9 %) mais elle incite l'opérateur historique à être plus efficient.

Pour évaluer l'impact de l'ouverture des marchés postaux dans les Etats membres, la Commission européenne a publié une étude¹⁰, commandée auprès de PricewaterhouseCoopers (PWC). Cette étude, basée sur l'hypothèse qu'opérateurs et Etats adaptent leur comportement au nouveau contexte de marché, a conclu que la libéralisation était possible sans intervention financière spécifique dans la majorité des pays européens, notamment si :

- ◆ les volumes postaux sont élevés ;

10 - "Impact sur le service universel de la pleine réalisation du marché postal unique en 2009", PricewaterhouseCoopers, mai 2006, disponible sur Internet : ec.europa.eu/internal_market/post/studies_fr.htm.

11 - La déperéquation tarifaire correspond à la mise en place d'un système de tarifs différents selon les destinations du courrier et les difficultés d'acheminement de celui-ci.

12 - Stratégie consistant, pour les opérateurs postaux, à concentrer leur activité dans les zones denses, a priori les plus rentables, au détriment des zones peu denses, laissées à la charge de l'opérateur responsable du service universel.

- ◆ la déperéquation des tarifs¹¹ des envois en nombre (le courrier industriel) est possible, rendant ainsi l'opérateur de service universel capable de résister aux stratégies d'écrémage adoptées par la concurrence¹²;
- ◆ l'opérateur en charge du service universel se restructure, adapte son outil et opère dans des conditions sociales similaires à celles de ses concurrents.

Le cas de la France

L'étude menée par PWC a montré qu'en France l'impact de l'ouverture à la concurrence du secteur postal sur le marché serait relativement limité. Du fait de la qualité de son cadre réglementaire et de certaines caractéristiques favorables de son marché, le pays est bien préparé. En revanche, la préparation du prestataire du service universel ainsi que la compatibilité entre le champ du service universel et l'ouverture totale à la concurrence sont insuffisantes : à ce titre, l'étude a proposé des mesures d'accompagnement spécifiques.

c. Une nouvelle directive

Dans ce contexte, la Commission européenne a proposé une nouvelle directive fondée sur les grands points suivant :

- ◆ ouverture complète des marchés le 1^{er} janvier 2009 ;
- ◆ compatibilité entre la libéralisation et le maintien de la desserte quotidienne du territoire ;
- ◆ organisation du financement des obligations de service universel à la charge des Etats s'il s'avère qu'une intervention financière est nécessaire ; les mécanismes précis d'intervention ne sont pas expressément organisés par le texte, mais simplement énumérés ; ils devront satisfaire aux exigences applicables aux aides d'Etat ;
- ◆ maintien des principes du service universel tels qu'ils sont actuellement définis ;
- ◆ la directive reste un texte-cadre, qui pose des principes mais laisse aux Etats une marge d'appréciation importante pour définir le contenu précis du service universel, et mettre en œuvre des procédures de régulation précises. Ainsi, il pourra donc y avoir des différences sensibles dans les approches nationales sur le modèle d'ouverture des marchés : la question de l'accès au réseau des opérateurs historiques, par exemple, est laissée à l'appréciation de chaque Etat.

Le secteur des communications électroniques

A. Le rappel du cadre législatif national

Le cadre juridique s'appliquant aux télécommunications résulte de l'adoption de trois lois :

- ◆ la loi du 31 décembre 2003¹³ transposant la directive "service universel" ;
- ◆ la loi pour la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004¹⁴ qui a notamment autorisé les collectivités territoriales à devenir opérateurs de télécommunications¹⁵ ;
- ◆ la loi du 9 juillet 2004¹⁶, qui a profondément transformé le cadre législatif applicable aux télécommunications, avec notamment la mise en place d'un régime déclaratif pour les opérateurs¹⁷.

Par ailleurs, en 2006, deux lois et une ordonnance ayant des incidences sur les communications électroniques ont été adoptées :

- ◆ la loi du 23 janvier 2006¹⁸ a étendu l'obligation de détenir et de conserver les données de trafic, quant aux données et aux personnes chargées de les conserver (fournisseurs d'accès et hébergeurs notamment).

13 - Loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom, JO du 1^{er} janvier 2004.

14 - Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, JO du 22 juin 2004.

15 - Cf. article L.1425-1 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi LEN du 21 juin 2004.

16 - Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 sur les communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, JO du 10 juillet 2004.

17 - Cf. partie 10, chapitre 1, A.

18 - Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, JO du 24 janvier 2006.

19 - Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, JO du 31 décembre 2006.

20 - Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, JO du 22 avril 2006.

- ◆ la loi de finances rectificative pour 2006¹⁹ a précisé, d'une part, les modalités du calcul des taxes dues au titre de l'attribution de ressources en numérotation dans le CPCE, et, d'autre part, a modifié les redevances liées aux autorisations d'utilisation de fréquences ;
- ◆ l'ordonnance du 21 avril 2006²⁰ a précisé dans le CPCE que les fréquences disponibles sur le territoire de la République constituent un mode d'occupation privatif du domaine public de l'Etat.

B. Les dispositions réglementaires adoptées en 2006

1. Les décrets d'application pris en 2006

Redevances liées aux attributions de fréquences	Décret n° 2006-13 du 5 janvier 2006 ²¹
Fréquences et santé	Décret n° 2006-61 du 18 janvier 2006 ²²
Portabilité des numéros ²³	Décret n° 2006-82 du 27 janvier 2006 ²⁴
Équipements terminaux de communications électroniques	Décret n° 2006-207 du 20 février 2006 ²⁵
Obligations des opérateurs mobiles ²⁶	Décret n° 2006-268 du 7 mars 2006 ²⁷
Protection de la vie privée	Décret n° 2006-358 du 24 mars 2006 ²⁸
Assignation des fréquences satellitaires	Décret n° 2006-1015 du 11 août 2006 ²⁹
Cession des autorisations de fréquences ³⁰	Décret n° 2006-1016 du 11 août 2006 ³¹
Compatibilité électromagnétiques des équipements électriques et électroniques	Décret n° 2006-1278 du 18 octobre 2006 ³²
Lutte contre le terrorisme	Décret n° 2006-1651 du 22 décembre 2006 ³³

21 - Décret n° 2006-13 du 5 janvier 2006 modifiant le décret du 3 février 1993 relatif aux redevances de mise à disposition de fréquences radioélectriques et de gestion dues par les titulaires des autorisations délivrées en application des articles L. 42- 1 et L. 42- 2 du code des postes et des communications électroniques, JO du 6 janvier 2006.

22 - Décret n° 2006-61 du 18 janvier 2006 relatif aux exigences de qualité imposées aux organismes mentionnés à l'article L. 34-9-1 du code des postes et des communications électroniques et modifiant le code des postes et des communications électroniques, JO du 20 janvier 2006.

23 - Voir infra.

24 - Décret n° 2006-82 du 27 janvier 2006 relatif à la conservation du numéro prévue par l'article L.44 du code des postes et des communications électroniques, JO du 28 janvier 2006.

25 - Décret n° 2006-207 du 20 février 2006 relatif à l'évaluation de conformité et aux conditions de mise en service et d'utilisation des équipements terminaux de communications électroniques et des équipements radioélectriques et modifiant le code des postes et des communications électroniques, JO du 23 janvier 2006.

26 - Cf. partie VIII, chapitre I, C.

27 - Décret n° 2006-268 du 7 mars 2006 relatif aux conditions d'établissement et d'exploitation des réseaux et à la fourniture de services de radiocommunications mobiles, JO du 9 mars 2006.

28 - Décret n° 2006-358 du 24 mars 2006 relatif à la conservation des données des communications électroniques, JO du 26 mars 2006.

29 - Décret n° 2006-1015 du 11 août 2006 relatif aux assignations de fréquences à des systèmes satellitaires et modifiant le code des postes et des communications électroniques, JO du 12 août 2006.

30 - Voir infra.

31 - Décret n° 2006-1016 du 11 août 2006 relatif aux cessions d'autorisations d'utilisation des fréquences, JO du 12 août 2006.

32 - Décret n° 2006-1278 du 18 octobre 2006 relatif à la compatibilité électromagnétique des équipements électriques et électroniques, JO du 20 octobre 2006.

33 - Décret n° 2006-1651 du 22 décembre 2006 pris pour l'application du I de l'article 6 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, JO du 23 décembre 2006.

2. La cession d'autorisations d'utilisation des fréquences

La cession des autorisations d'utilisation de fréquences d'un opérateur à un autre a été introduite dans le CPCE³⁴ par la loi 9 juillet 2004³⁵, permettant de ce fait la mise en place d'un marché secondaire des fréquences³⁶. Les modalités générales de cette cession ont été définies dans un décret publié³⁷ au Journal officiel le 12 août 2006.

Les cessions d'autorisations peuvent ainsi être totales ou partielles :

- ◆ **cession totale** : le titulaire d'une autorisation cède l'intégralité de ses droits et obligations (notamment le paiement des redevances) à un tiers pour toute la durée restant à courir de l'autorisation ;
- ◆ **cession partielle** : le titulaire ne cède à un tiers qu'une partie seulement des droits et obligations contenus dans son autorisation. Ce transfert de droits et obligations peut porter sur une zone géographique délimitée, sur des fréquences particulières ou sur une partie de la durée effective de l'autorisation. La cession partielle ne concerne que les autorisations délivrées sans précision sur le lieu d'implantation des sites.

Il existe aussi la possibilité pour un acteur de mettre ses fréquences à la disposition d'un tiers afin que celui-ci en assure l'exploitation. Contrairement à la cession, le titulaire de l'autorisation reste alors responsable du respect des obligations attachées à l'autorisation d'utilisation des fréquences. Comme pour la cession, cette mise à disposition peut être totale ou partielle.

Par ailleurs, Christine Maugué, conseiller d'Etat, a précisé, dans une étude juridique réalisée pour le compte de l'Autorité en janvier 2007³⁸, les spécificités de procédures concernant les collectivités territoriales souhaitant intervenir dans le marché secondaire des fréquences.

N.B. : des informations détaillées portant sur les procédures à suivre afin de réaliser une cession de fréquences ou une mise à disposition, ainsi que la liste des fréquences concernées, sont disponibles sur le site de l'Autorité³⁹.

34 - Article L.42-3 du CPCE.

35 - Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 sur les communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, JO du 10 juillet 2004.

36 - Cf. partie 8, chapitre 1, A, 2.

37 - Décret n° 2006-1016 du 11 août 2006 relatif aux cessions d'autorisations d'utilisation des fréquences, JO du 12 août 2006.

38 - "Etude relative aux modalités juridiques de cession et de mise à disposition des autorisations d'utilisation de fréquences de la boucle locale radio", janvier 2007, disponible sur le site Internet de l'ARCEP : http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/etd-march-second-frqc-janv07.pdf.

39 - Cf. <http://www.arcep.fr/index.php?id=7108>.

Le premier exemple de cession d'autorisation s'est concrétisé le 11 janvier 2007 avec le transfert par la Région Alsace d'une fraction géographique de son autorisation Wimax délivrée par l'ARCEP en juillet 2006 au profit du département du Haut-Rhin.

3. La conservation du numéro

La portabilité du numéro (ou conservation du numéro) permet à tout client de changer d'opérateur de téléphonie, fixe ou mobile, tout en conservant son numéro⁴⁰. Le CPCE prévoit que tous les abonnés des services téléphoniques accessibles au public (mobile et fixe) qui en font la demande peuvent conserver leurs numéros⁴¹ et précise notamment que :

- ◆ l'abonné fait la demande de portabilité de son numéro auprès d'un interlocuteur unique, à savoir le nouvel opérateur de son choix (processus de "simple guichet") ;

40 - Cf. partie 6, chapitre 5.

41 - Article L.44 du CPCE.

- ◆ le délai de portage et de résiliation est de 10 jours maximum (sauf demande spécifique du client).

Les modalités d'application des dispositions législatives relatives à la portabilité des numéros ont été fixées dans un décret pris le 27 janvier 2006⁴². Ce décret a notamment :

42 - Décret n° 2006-82 du 27 janvier 2006 relatif à la conservation du numéro prévu par l'article L.44 du code des postes et des communications électroniques, JO du 28 janvier 2006.

- ◆ défini les opérateurs concernés par une demande de conservation de numéros ;
- ◆ précisé l'impact du portage effectif d'un numéro sur la résiliation du contrat entre le demandeur et son opérateur ;
- ◆ confirmé les délais de mise en œuvre (10 jours maximum).

43 - Seule la décision précisant les modalités d'application de la portabilité des numéros mobiles en métropole (décision de l'ARCEP n° 06-0381 du 30 mars 2006) a été publiée.

Il prévoit également qu'une décision de l'Autorité⁴³ viendra préciser les modalités d'application de ces dispositions, notamment en termes :

- ◆ d'information de l'abonné ;
- ◆ d'obligations de qualité de service en matière de portage et le délai maximal d'interruption du service ;
- ◆ de délais de transmission entre les opérateurs des informations nécessaires au traitement de la demande de l'abonné.

Il a enfin établi le calendrier d'entrée en vigueur du processus de portabilité des numéros.

Téléphonie mobile			Téléphonie fixe (numéros géographiques et non géographiques)
Métropole	Guadeloupe, Guyane, Martinique	La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon	Métropole et outre-mer
1 ^{er} janvier 2007 N.B. : cette date a été repoussée au 21 mai 2007 par le ministre délégué à l'Industrie ⁴⁴	1 ^{er} avril 2006	1 ^{er} juillet 2007	1 ^{er} avril 2007

44 - Communiqué de presse du ministre délégué à l'Industrie :
http://www.industrie.gouv.fr/portail/ministre/comm.php?comm_id=7241.

4. Assignations de fréquence à des systèmes satellitaires

Le décret du 11 août 2006⁴⁵ a précisé la procédure permettant de transférer les droits relatifs aux assignations de fréquence, acquis par l'ANFR auprès de l'Union internationale des télécommunications (UIT)⁴⁶, au porteur d'un projet d'exploitation d'un système de communications électroniques par satellite.

45 - Décret n° 2006-1015 du 11 août 2006 relatif aux assignations de fréquence à des systèmes satellitaires et modifiant le code des postes et des communications électroniques, JO du 12 août 2006.

Il prévoit notamment qu'au cours de la procédure d'instruction des demandes d'autorisation d'exploitation de fréquences satellitaires, l'Agence nationale des fréquences (ANFR) consulte l'Autorité, affectataire des fréquences concernées, pour avis.

Toutefois, cet avis ne préjuge pas de la délivrance ultérieure par l'ARCEP de l'autorisation d'utilisation de fréquences sur le territoire français.

46 - Cf. partie 10, chapitre 3, A.

L'harmonisation européenne en matière de communications électroniques

L'Autorité participe activement aux travaux d'harmonisation du cadre réglementaire européen, notamment au travers des réflexions et des contributions qu'elle apporte au sein d'instances (comités, groupes de travail) qui interviennent dans les prises de décision de la Commission européenne.

A. Les travaux du COCOM

Le comité des communications électroniques (COCOM)⁴⁷ a pour objectif d'assister la Commission européenne, en particulier dans son rôle de législateur secondaire.

Instrument classique de la comitologie⁴⁸, il permet aux Etats membres de donner officiellement leur avis à la Commission européenne – soit dans les domaines relevant de sa compétence de consultation⁴⁹, soit ceux relevant de sa compétence de réglementation⁵⁰ – et d'échanger leurs vues sur tout sujet porté à l'ordre du jour.

Les cas où le COCOM exerce des compétences de consultation ou de réglementation sont déterminés par les directives. C'est également au sein du COCOM que la Commission européenne présente ses projets de veto⁵¹ d'un projet de mesure nationale d'analyse de marché et que les autorités de régulation nationales peuvent y réagir.

L'ARCEP assure la représentation des autorités françaises au sein du COCOM, au côté de la Direction générale des entreprises du ministère de l'Industrie.

En 2006, les travaux du COCOM ont été en grande partie consacrés aux fréquences et à la numérotation.

47 - Selon les dispositions de l'article 22 de la directive "cadre".

48 - Le Parlement européen définit la "comitologie" comme étant le processus d'adoption de mesures d'exécution des actes législatifs, prévoyant que ces mesures sont adoptées par la Commission assistée par un comité d'experts des Etats membres.

49 - Cf. article 3 de la décision n° 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 (décision "comitologie").

50 - Cf. article 5 de la décision n° 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999.

51 - Cf. article 7 de la directive "cadre".

1. Les numéros 116

52 - Décision 2007/116/CE
relative au "116"
du 15 février 2007,
JOCE du 17 février 2007.

Suite à un avis favorable rendu par le COCOM le 20 décembre 2006, la Commission a adopté, début 2007, une décision⁵² visant à harmoniser les règles d'attribution des numéros commençant par le préfixe 116 (numéros destinés à des services "à valeur sociale").

Le COCOM avait en effet été saisi d'un projet de décision de la Commission sur ce sujet dans le cadre de la procédure de réglementation. L'objectif était de parvenir à harmoniser les numéros 116 dans toute l'Europe afin qu'un même numéro de cette tranche puisse servir pour un même service dans tous les pays de l'Union.

Ainsi, l'article 1^{er} de cette décision dispose que *"la série de numéros commençant par 116 dans les plans nationaux de numérotation est réservée à des numéros harmonisés pour des services à valeur sociale harmonisés"*. Un seul numéro ne pourra pas faire l'objet d'une attribution : le 116 112, afin d'éviter une confusion avec le numéro d'urgence 112.

Les 116 qui seront réservés sont énumérés en annexe de la décision : seuls ces numéros réservés au niveau européen seront susceptibles de faire l'objet d'une attribution au niveau national. Lors de sa première publication, la liste contenait un numéro : le 116 000, destiné aux lignes d'urgence pour les enfants disparus. En France, il a été ajouté à la liste des numéros d'urgence devant être acheminés gratuitement par les opérateurs par un arrêté⁵³. Ce numéro devrait progressivement entrer en service dans les pays européens au cours du 2^e semestre 2007.

53 - Arrêté du 2 mars 2007
homologuant la décision
n° 07-0180 de l'ARCEP,
JO du 20 mars 2007.

Autre numéro qui pourrait faire son entrée dans l'annexe courant 2007, le 116 116 qui est déjà utilisé en Allemagne pour des services d'opposition sur les cartes de paiement. Une consultation publique sera lancée au cours du premier semestre 2007 dans tous les Etats membres afin d'identifier les services intéressés par ce numéro et les incorporer, le cas échéant, à la liste des numéros éligibles.

2. L'attribution des fréquences MSS 2GHz

54 - Décision 2007/98/CE
du 14 février 2007 relative
à l'utilisation de la bande
2 GHz pour les services
mobiles par satellite
avec composante
complémentaire terrestre.

En février 2007, la Commission a adopté une décision⁵⁴ concernant l'utilisation des fréquences MSS⁵⁵ 2GHz⁵⁶.

Les bandes de fréquences MSS 2GHz sont destinées à des services de communication mobile par satellite à haut débit comprenant une composante terrestre. La CEPT a été mandatée par le RSCoM (Comité du spectre radioélectrique) afin d'harmoniser les conditions techniques d'utilisation de ces bandes de fréquences. Cependant, les spécificités du système, notamment sa composante terrestre ainsi que sa dimension paneuropéenne, posent des problèmes réglementaires qui ont été soumis au COCOM à travers un groupe d'experts *ad hoc* qui réunit des membres du RSCoM, de la CEPT, de l'ETSI et de la Commission européenne.

55 - Il s'agit des services
mobiles par satellite (*Mobile*
Satellite Services).

56 - Bandes 1 980-2 010 et
2 170-2 200 MHz.

Les difficultés réglementaires sont liées en partie à la composante terrestre du système. Cette composante constitue un véritable atout par rapport aux systèmes de communications électroniques par satellite déployés actuellement dans la mesure où elle permet une réception même dans les zones urbaines (où la réception satellitaire est difficile à cause du phénomène dit des "canyons urbains"). Ainsi dans les villes, les signaux du satellite sont retransmis par la composante terrestre. De plus, la composante terrestre peut fonctionner indépendamment du satellite. En effet, lorsque deux utilisateurs se trouvent dans la zone de couverture de la composante terrestre,

la communication peut ne pas transiter par le satellite. Il convient par conséquent de préciser les conditions d'autorisation et d'utilisation de cette composante terrestre notamment au regard des autres systèmes de communication mobile haut débit.

En outre, la rareté des ressources dans ces bandes (2 x 30MHz) ne permettra qu'à un nombre limité d'opérateurs de développer leur activité sur l'ensemble du territoire européen. Les conditions d'autorisation doivent de ce fait être harmonisées au niveau européen.

Le groupe *ad hoc* MSS 2GHz a, au cours de l'année 2006, travaillé sur une procédure permettant :

- ◆ de sélectionner au niveau européen et de façon coordonnée les candidats qui se verront attribuer des ressources sur cette bande ;
- ◆ d'harmoniser les conditions d'utilisation de cette bande dans les différents pays de l'Union.

Les travaux du groupe devraient aboutir au lancement à la fin du 1^{er} trimestre 2007 d'une consultation publique dont le projet a été présenté au COCOM du 7 février 2007. Cette consultation devrait permettre de présenter les options retenues (schéma du processus de sélection et d'autorisation), de recueillir les réactions du secteur et de procéder à une première évaluation de la rareté de la ressource au vu des candidatures potentiellement déclarées.

B. Les travaux du Groupe des régulateurs européens (GRE) et du Groupe des régulateurs indépendants (GRI)

Le GRI/GRE

La coopération entre autorités de régulation nationales (ARN) a été engagée de façon informelle dès 1997 au sein du Groupe des régulateurs indépendants (GRI) créé à l'initiative de l'Autorité. Ce "club" informel permet un échange d'expériences.

Le GRI accueille les ARN de tous les membres de l'Union européenne ainsi que la Suisse, le Liechtenstein, l'Islande et la Norvège⁵⁷. La candidature de la Turquie au sein du GRI a été acceptée en février 2005, celle de la Croatie en octobre 2005 et celle de la Macédoine en janvier 2007.

Depuis le 29 juillet 2002, le travail commun des ARN s'est formalisé via le Groupe des régulateurs européens (GRE), créée par la Commission afin de discuter de l'application concrète du nouveau cadre réglementaire. Le GRE est composé des ARN des Etats membres de l'Union européenne; les ARN des pays non strictement membres de l'Union européenne mais membres du GRI y siègent en qualité d'observateurs.

Le GRE conseille la Commission en lui apportant l'expérience et l'expertise des ARN. A titre d'exemple, le GRE a apporté son expertise à la Commission sur la préparation des textes de second rang du paquet réglementaire comme la recommandation sur la séparation comptable (travail qui a commencé en 2003 pour aboutir en 2005). Par ailleurs, le GRE n'a pas de groupes de travail propres. De ce fait, les deux groupes, le GRE et le GRI, travaillent de pair.

57 - La Suisse, l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein sont membres de l'AELE, l'Association européenne de libre-échange. Ces trois derniers ont adhéré à l'Espace économique européen.

A titre d'illustration, le programme de travail est élaboré conjointement par le GRI et le GRE depuis 2004. Des rapports et des positions communes sont élaborés dans un but d'harmonisation et de partage des meilleures pratiques de régulation au sein de l'Union. Les documents élaborés par le groupe des régulateurs sont soumis à une consultation publique afin de recueillir l'avis des acteurs du secteur. Depuis 2006, des auditions publiques sont également organisées sur les sujets les plus importants.

En 2007, une nouvelle organisation a été mise en place : des équipes projets ont été constituées sur les sujets au programme de travail de l'année, tandis que les groupes de travail existants jusqu'alors n'existeront que de façon virtuelle afin de faciliter les échanges d'information.

Les ARN échangent également leurs expériences par le biais de questionnaires, permettant de réaliser des comparaisons sur les méthodes de régulation, les prix, les coûts, etc.

En 2006, le GRI et le GRE ont été présidés par le régulateur britannique appuyé par deux vice-présidents (le régulateur danois, qui a assuré la précédente présidence, et le régulateur italien qui occupe la présidence en 2007). Le régulateur hongrois prendra la présidence en 2008.

1. Les réalisations en 2006

a. Les travaux du Groupe des régulateurs européens (GRE)

(a) La révision du document "remèdes"

Le GRE a mis à jour en 2006 le document "Approche commune sur les remèdes possibles aux problèmes de concurrence". Cette modification a permis de prendre en compte les aspects suivants : l'explicitation de la théorie de l'échelle des investissements, les facteurs de choix des modèles de coûts et de prix, et la possibilité d'imposer des remèdes différents soit à des opérateurs distincts et puissants sur des marchés semblables (terminaison d'appel), soit à l'intérieur d'un même marché et à un même opérateur en fonction de la géographie ou de différences de conditions d'offre et de demande. Par ailleurs, d'autres modifications, plus mineures, ont été apportées pour intégrer l'expérience des autorités de régulation nationales (ARN) ou des textes élaborés depuis la publication de la première version de cette position commune en 2004.

Les principes exposés par le document "remèdes" du GRE

Sur les marchés émergents

Le document préconise une approche flexible pour ce qui est des marchés émergents. En effet, ces marchés sont définis comme étant caractérisés par une incertitude de la demande à laquelle s'attache une notion de risque (du fait de même de cette incertitude). Il est également indiqué que tout investissement ou tout nouveau service ne conduit pas forcément à la reconnaissance du caractère émergent d'un marché, et que tout nouveau service ne constitue pas forcément un marché émergent. Si le marché émergent en lui-même n'a pas à être régulé, en

revanche, les marchés d'accès doivent l'être s'ils permettent aux opérateurs puissants d'exercer un effet de levier dommageable à une concurrence effective et loyale sur les marchés émergents.

Sur l'échelle des investissements

Le document met l'accent sur la nécessité de :

- ◆ mettre à la disposition des opérateurs les services d'accès dans un ordre logique (les services nécessitant le moins d'investissement de la part des opérateurs alternatifs en premier, pour leur permettre de "grimper l'échelle") ;
- ◆ garder plusieurs barreaux à l'échelle afin de permettre une large couverture des territoires et permettre l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs ;
- ◆ veiller à une tarification cohérente des différents barreaux de l'échelle pour éviter les effets de ciseaux ;
- ◆ veiller à des processus de migration d'un barreau à l'autre qui permettent de changer de barreau sans déconnecter les clients.

Sur la différenciation de la régulation

Le document explicite le fait que la régulation peut être différenciée (asymétrique) dans plusieurs cas :

- ◆ sur les marchés de terminaison mobile : en fonction de conditions extérieures aux opérateurs mobiles (par exemple, différences dans l'allocation des fréquences), ce qui peut justifier une baisse progressive des tarifs vers les coûts (*glide path*), mais qui ne doit être que temporaire ;
- ◆ sur les marchés de terminaison fixe, en fonction des conditions de développement des marchés, qui peuvent conduire à des conditions de terminaison significativement et durablement différentes ; la situation des petits opérateurs doit également être prise en compte ;
- ◆ en cas de différences géographiques : les remèdes peuvent être différenciés sans générer une multiplication de définition de marchés géographiques pertinents ;
- ◆ en fonction de différenciation entre l'offre ou la demande sur différents segments d'un même marché (prise en compte de différences de contre-pouvoir de l'acheteur).

Deux équipes projets du GRE en 2007 travailleront sur la régulation des terminaisons d'appels fixes et mobiles. En effet, dans plusieurs analyses de marché (dont celle sur la terminaison d'appel mobile de la France), la Commission a rappelé que la régulation asymétrique doit être justifiée et ne devrait pas être une solution de long terme.

Sur la discrimination non tarifaire

Cette partie a pour objectif de préciser la notion de discrimination dans le cadre de la réglementation des communications électroniques. Une obligation d'égalité stricte de fourniture pour les offres externes et internes des opérateurs puissants sur le marché ne correspondrait pas à la notion de "non-discrimination" telle

qu'elle figure actuellement dans la directive "accès" ; en revanche, la publication d'offres internes pourrait être imposée. Les ARN pourraient également publier des lignes directrices contre les comportements inacceptables vis-à-vis de la concurrence. De plus, les ARN doivent veiller à imposer des obligations de telle sorte que leur non-respect soit le plus aisé possible à démontrer. Enfin, les obligations doivent inciter les opérateurs puissants à respecter ce qui leur est imposé (outre les sanctions administratives, des pénalités pourraient être incluses dans les conventions).

(b) Le rapport sur les pratiques comptables des régulateurs

58 - Version mise à jour d'un précédent rapport publié en 2005.

Le rapport sur les pratiques comptables des régulateurs⁵⁸ présente les différentes approches des régulateurs en matière comptable. Plusieurs tendances en ressortent :

- ◆ utilisation de plus en plus fréquente des coûts courants (CCA) pour la terminaison d'appel mobile ;
- ◆ confirmation de la préférence pour les CCA concernant la terminaison d'appel fixe ;
- ◆ usage de plus en plus répandu des coûts moyens incrémentaux de long terme (CMILT) sur la base des coûts courants pour la terminaison d'appel mobile ;
- ◆ confirmation de la prédominance de la méthode des coûts alloués (*full distributed costs*) et des CMILT sur les marchés de la terminaison d'appel fixe.

59 - Idem.

60 - Martin Cave est professeur d'économie et directeur du Centre for Management Under Regulation à la Warwick Business School.

Plus généralement, le rapport fait ressortir une tendance à l'harmonisation des pratiques en matière comptable. Ce rapport sera poursuivi en 2007 pour évaluer l'évolution des méthodes comptables des régulateurs.

(c) Le rapport sur la concurrence dans le marché du haut débit

61 - ECCA, ECTA, ETNO, ETP, GSM-E et Euro-ISPA. Le secteur exprime des avis divergents selon qu'il s'agit des opérateurs alternatifs ou des opérateurs historiques. Les opérateurs alternatifs (ECCA, ECTA...) expriment leur inquiétude quant aux conditions d'interconnexion qui leur seront offertes d'un point de vue technique et commercial. Ils craignent également le rétablissement de goulots d'étranglement du fait, par exemple, des standards d'interconnexion qui seront installés par les opérateurs historiques. Quant aux opérateurs historiques, ils soulignent la nécessité d'un modèle d'interconnexion fondé sur le marché (ETNO, GSM-E) ainsi que celle d'un élargissement du débat à l'interconnexion [PSTN-NGN] et [NGN-NGN].

Le rapport sur la concurrence dans le marché du haut débit⁵⁹ a été mis en consultation : il s'appuie ainsi sur les réponses de 23 ARN. Il a confirmé le bon fonctionnement de la théorie de l'échelle des investissements décrite par Martin Cave⁶⁰. Cependant, il ne tire pas de conclusions fortes de l'analyse des données collectées, qui montrent une corrélation entre haut degré de développement de la concurrence et taux de pénétration élevé du haut débit.

Ce rapport est accompagné d'études de cas portant sur 15 pays.

Il devrait faire l'objet d'une mise à jour en 2008 afin d'évaluer l'efficacité de la régulation mise en œuvre en 2007.

(d) Le rapport sur l'interconnexion IP

L'objet de ce document, élaboré à partir des contributions des ARN et d'acteurs du secteur⁶¹, est de présenter un état des lieux de l'interconnexion IP en Europe et d'étudier l'impact des évolutions technologiques vers les NGN sur la régulation. Ce rapport analyse également les effets que cette évolution pourrait avoir sur les différents types d'interconnexion. Il cherche en outre à dégager quelques principes généraux de régulation concernant l'interconnexion IP et l'interopérabilité des réseaux NGN.

Le rapport conclut à la possible nécessité d'adapter la régulation actuelle (ajout ou modification de marchés pertinents). Le rapport met par ailleurs en évidence que la période de transition sera particulièrement délicate du point de vue de la régulation,

avec plusieurs régimes d'interconnexion pouvant fonctionner en parallèle. En outre, le document conclut que le développement des NGN obligera les ARN à œuvrer pour conserver l'interopérabilité et la qualité de service des réseaux.

Un grand nombre d'ARN considèrent qu'il est encore trop tôt pour constater un problème d'interconnexion IP. Seuls l'Islande, l'Italie, les Pays-Bas et l'Allemagne se démarquent en invoquant des migrations rapides sur des réseaux IP.

(e) Comparaisons européennes des tarifs de la terminaison d'appel mobile

Des comparaisons (*benchmark*) sont mises à jour deux fois par an. Il s'agit d'une photographie des tarifs de terminaison d'appel mobile en Europe.

Selon le dernier benchmark disponible, en date du 1^{er} juillet 2006⁶², la baisse se poursuit dans la plupart des pays membres ou reste stable. Les baisses les plus notables sont enregistrées en Autriche, en Grèce, au Portugal et en Suède. La France se situe dans la moyenne européenne en valeur absolue.

62 - Le document est disponible sur le site Internet du GRI :
<http://irgis.icp.pt/admin/attachs/467.pdf>.

(f) La réponse du GRE à la proposition de la Commission sur la révision du cadre

Le GRE a rédigé une contribution à la consultation publique lancée par la Commission européenne au cours de l'été 2006, dans le cadre du processus de révision du cadre réglementaire européen. Le détail de la réponse du GRE est présenté dans la partie du rapport d'activité consacrée au réexamen du cadre réglementaire⁶³.

63 - Voir chapitre suivant, C.

(g) Le rapport sur la transparence des tarifs de détail de l'itinérance internationale

Les ARN ont convenu de proposer des informations sur les tarifs de l'itinérance internationale (ou *roaming*) sur leur propre site Internet, dans le but d'améliorer la transparence de ces tarifs. Le rapport est également consacré à la faisabilité juridique et technique des solutions SMS *push*⁶⁴ et *pull*⁶⁵.

64 - L'annonceur diffuse un SMS contenant une information spécifique (publicité, invitation, etc.) à destination des clients, dans le cadre d'un abonnement par exemple.

L'ARCEP n'a pas l'intention de publier elle-même des tarifs ni de calculer des prix moyens, ce qui serait trop lourd à gérer et contiendrait trop de risques d'erreurs et, éventuellement, de contentieux avec les opérateurs eux-mêmes ou avec des consommateurs. L'ARCEP met à disposition sur son site Internet un lien avec les sites des opérateurs mobiles et des opérateurs mobiles virtuels (MVNO)⁶⁶.

65 - Le client envoie un SMS pour obtenir des informations (requête isolée).

Par ailleurs, le GRE a été à l'origine de la proposition de règlement européen sur les tarifs de l'itinérance internationale⁶⁷.

66 - Dans la rubrique "Les opérateurs en France" :
http://www.arcep.fr/index.php?id=6&no_cache=1.

b. Les travaux du Groupe des régulateurs indépendants (GRI)

(a) Les recommandations sur le retail minus

Les recommandations (ou PIBs⁶⁸) sur le *retail minus* élaborées en 2005 et publiées en 2006⁶⁹ donnent aux ARN des lignes directrices dans la détermination des prix de gros lorsqu'une méthode fondée sur les coûts comptables n'est pas utilisée. Ce document n'a pas pour ambition de discuter de la pertinence du recours à cette méthode en fonction des conditions concurrentielles et des objectifs du régulateur (car cela est traité dans le document sur les remèdes), mais de fournir aux ARN un ensemble de principes (8 PIBs) qu'elles peuvent mettre en œuvre lorsqu'elles imposent le *retail minus* aux opérateurs puissants. L'ARCEP n'a pas utilisé cette méthode de tarification dans ses décisions.

67 - Cf. partie 7, chapitre 4, C.

68 - Principles of implementation and best practice

69 - Publié sur le site du GRI :
<http://irgis.icp.pt>.

(b) Les recommandations sur les coûts courants

70 - *Idem.* Ces recommandations, publiées début 2006⁷⁰, visent à fournir aux ARN une méthodologie permettant d'utiliser les coûts courants dans le cadre de la régulation du secteur des communications électroniques.

Le projet initial de recommandations qui présentait une approche uniquement "descendante" (*top down*) a été modifié en cours de rédaction afin d'intégrer des hypothèses de modèles "ascendants" (*bottom-up*), ce qui permet de couvrir plus largement les situations existantes, notamment hybrides au sein des pays européens.

La conception de ce document est pédagogique et détaillée : résumé, glossaire, détails de calcul.

L'ajout des hypothèses *bottom-up* (élargissement du champ des recommandations) va dans le sens de la méthode de valorisation des coûts de la paire de cuivre retenue par l'ARCEP (CCA "économiques" avec une méthode de dépréciation économique).

(c) Les recommandations sur le coût moyen pondéré du capital (WACC)

Ce document, publié sur le site du GRI en février 2007 après consultation publique, propose les meilleures pratiques (PIBs) relatives au coût moyen pondéré du capital. Il donne aux ARN des directives sur l'estimation du coût du capital par l'analyse d'une série de méthodes et des problèmes rencontrés.

En effet, lorsque les ARN imposent aux opérateurs des mesures relatives à la récupération des coûts et au contrôle des prix, elles doivent prendre en compte leurs investissements et permettre un juste retour sur investissement.

La détermination du taux de retour doit trouver un équilibre entre la nécessité de faciliter l'accès des opérateurs alternatifs et celle de ne pas dissuader les investissements des opérateurs régulés. S'il n'y a pas de méthode parfaite, le coût moyen pondéré du capital demeure une méthode largement répandue auprès des opérateurs et en mesure d'être appréhendée à la fois par le monde de la finance et les acteurs des télécommunications.

2. Le programme de travail pour 2007

Pour l'année 2007, le programme de travail se présente de façon plus structurée que les années précédentes et retient trois axes de travail :

- ◆ la révision du cadre réglementaire ;
- ◆ l'harmonisation des pratiques des régulateurs ;
- ◆ l'impact des innovations technologiques sur la régulation.

Le GRE poursuivra son travail de conseil sur la future législation jusqu'à la finalisation auprès du Conseil et du Parlement européen (directives, recommandation sur les marchés pertinents, règlement *roaming*). Une attention particulière sera portée en 2007 à la directive "service universel".

À la suite notamment de critiques en provenance des acteurs du marché, la priorité est donnée à l'harmonisation des pratiques des régulateurs. La position commune existant sur les remèdes sera complétée par des recommandations plus concrètes, des PIBs, des "boîtes à outils" pour les régulateurs, sur des sujets identifiés spécifiques : accès haut débit, dégroupage, VoIP, terminaison d'appels mobiles et fixes, systèmes de comptabilité réglementaire, transparence et information des consommateurs.

Le développement des réseaux de nouvelle génération (NGN) modifie les réseaux fixes traditionnels, ce qui influence la régulation. La continuation du travail sur les principes de régulation des NGN est prévue en particulier en ce qui concerne l'accès. Enfin, la question de la convergence entre les services audiovisuels et des services de communications électroniques, notamment l'impact sur les frontières entre les communications électroniques et la radiodiffusion, sera étudiée.

Le programme de travail a été soumis à consultation publique et les acteurs du marché ont exprimé leur point de vue sur ce programme lors de l'audition publique du 7 novembre 2006.

La position des acteurs telle qu'exprimée lors de l'atelier public du 7 novembre 2006

Les préoccupations des acteurs (ECTA⁷¹ notamment, les opérateurs historiques ne s'étant quasiment pas exprimés) ont porté sur les sujets suivants :

- ◆ les liaisons louées Ethernet (problématique de l'accès, existence d'effets de ciseaux) ;
- ◆ l'harmonisation : les acteurs appellent le GRE à contrôler la mise en œuvre effective de l'harmonisation ;
- ◆ la régulation des terminaisons d'appels fixes (symétrie/asymétrie des remèdes) ;
- ◆ la notion de coûts raisonnables ;
- ◆ l'existence de différents systèmes de comptabilité réglementaire (*retail minus/cost plus*) dans les pays européens qui conduit à des effets de ciseaux ;
- ◆ l'accès *bitstream* et le dégroupage : ils doivent être appréhendés ensemble car ils constituent des barreaux de la même échelle des investissements ;
- ◆ les acteurs souhaitent un renforcement des remèdes *ex ante* pour une meilleure efficacité ;
- ◆ dans le cadre de la convergence, la question de la frontière entre l'accès aux contenus et aux infrastructures se pose ;
- ◆ l'harmonisation des procédures d'analyses de marché dans les différents pays européens ;
- ◆ la transparence des réseaux de nouvelle génération (NGN*) est importante pour les opérateurs alternatifs (problématique d'accès au réseau qui a un impact sur l'investissement). L'ECTA a demandé un point spécifique sur les réseaux d'accès NGN dans le programme de travail. Les opérateurs alternatifs souhaitent également que le GRE demande davantage d'informations sur ce type de réseaux et qu'il travaille sur un modèle NGN. De même, l'ECTA souhaiterait que l'accès VDSL et la problématique FTTH (fibre optique chez l'abonné) soient examinés par le GRE.

En termes organisationnels, l'ECTA souhaite un secrétariat indépendant renforcé pour surveiller les pratiques de régulation et rendre compte des activités des ARN et de l'état du marché. Elle propose comme alternative d'externaliser la partie "contrôle" auprès d'une entité indépendante.

71 - *European Competitive Telecommunications Association* : association regroupant les opérateurs alternatifs européens.

La décision d'installer un secrétariat plus efficace, destiné à seconder le président en place, a également été prise en 2006. Ce nouveau secrétariat devrait être en place au 2^e semestre 2007.

La révision du cadre réglementaire

Une figure imposée

La Commission européenne a lancé en 2006 ce processus de révision du cadre réglementaire (*review*). En effet, elle y est tenue en vertu des textes eux-mêmes :

- ◆ les directives de 2002⁷² 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.
- ◆ la recommandation "marchés pertinents" et la directive "concurrence"⁷³ imposaient à la Commission d'examiner la nécessité d'une éventuelle mise à jour, respectivement le 30 juin 2004 et le 31 décembre 2004⁷⁴.

Selon les textes, la Commission aurait dû être en mesure de faire un bilan au Parlement européen et au Conseil dans le courant du 1^{er} semestre 2006. Mais compte tenu des retards dans la mise en œuvre du cadre dans la plupart des Etats membres, cette révision imposée intervient quelques mois plus tard que prévu.

72 - Voir *infra*.

73 - Cf. article 8 de la directive "concurrence".

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

A. Le rappel du cadre réglementaire actuel

Les textes du “paquet télécoms” adoptés depuis 2002 peuvent être répartis en fonction de leur auteur :

Parlement européen et Conseil

Adoption le 7 mars 2002 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.

Adoption le 12 juillet 2002 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”);
- la [recommandation C\(2003\)2647 final du 23 juillet 2003](#) concernant les notifications, délais et consultations prévus par l'article 7 de la directive “cadre”;
- la [recommandation C\(2005\)103/1 final du 21 janvier 2005 et 29 mars 2005](#) relative à la fourniture de lignes louées dans l'Union européenne;
- la [recommandation 2005/698/CE du 19 septembre 2005](#) concernant la séparation comptable et les systèmes de comptabilisation des coûts au titre du cadre réglementaire pour les communications électroniques.

B. Le périmètre et le calendrier du réexamen du cadre

1. Le périmètre

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”

Il s'agit d'évaluer l'impact et l'efficacité de ces sept textes, 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.

La Commission a par ailleurs également lancé une réflexion plus large⁷⁵ sur la gestion des ressources en fréquences.

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. Dans ces conditions, la réalisation d'un bilan par la Commission semble délicate.

75 - 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 calendrier

Le processus a démarré par le lancement, par la Commission européenne, d'un premier appel à candidatures, le 25 novembre 2005, qui invitait toute personne intéressée à se prononcer sur l'ensemble des textes précités. La Commission a tenu un atelier public le 24 janvier 2006 afin de recueillir les réactions des acteurs concernés.

Une consultation publique sur les propositions de modifications de la Commission a été lancée fin juin 2006. La synthèse de cette consultation publique devrait être présentée par la Commission, en même temps que ses projets de texte, mi-2007.

Quelle procédure institutionnelle sera suivie pour modifier les textes précités ?

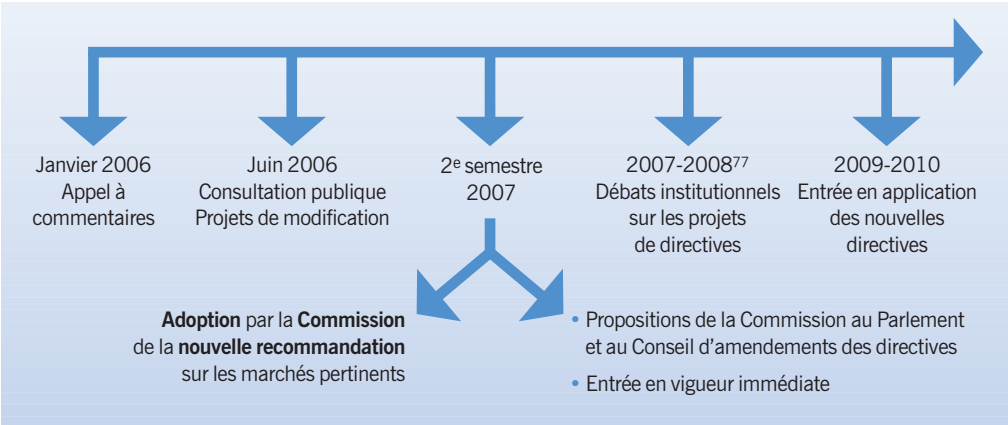
La Commission est seule compétente pour modifier la directive “concurrence” et la recommandation “marchés pertinents”. La nouvelle recommandation pourrait ainsi être publiée au 2^e semestre 2007, avec une entrée en vigueur immédiate.

76 - La présente description constitue un schéma simplifié de la procédure, cf. article 251 TCE.

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 codécision⁷⁶ qui emprunte les étapes suivantes :

1. Propositions de directives ou d'amendements aux directives en vigueur transmis 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, puis adoption de nouvelles directives.
3. Délai de transposition des directives imparti aux Etats membres.
4. Entrée en application dans les Etats membres.

Pour synthétiser :



77 - Les dates proposées sont des estimations.

C. Les contributions des autorités françaises et du GRE à la consultation publique de la Commission

La consultation publique engagée durant l'été 2006 par la Commission européenne portant sur la révision des directives "communications électroniques" de 2002 et sur la révision de la recommandation "marchés pertinents", a donné lieu à des contributions à la fois des autorités françaises (ministères et autorités administratives indépendantes concernées, coordonnés par le SGAE⁷⁸) et du Groupe des régulateurs européens⁷⁹. L'ARCEP a participé à l'élaboration de ces deux positions, mais n'a pas fait de contribution en propre.

78 - Secrétariat général des affaires européennes.

79 - Voir supra.

Les positions des régulateurs européens et des autorités françaises sont relativement proches sur la plupart des propositions de la Commission concernant les directives. En ce qui concerne la recommandation sur les marchés pertinents, les autorités françaises se prononcent toutefois plus fermement que le GRE pour la suppression des marchés de détail de la liste des marchés susceptibles de régulation. Les deux contributeurs soutiennent le principe du maintien des actuels marchés 15 (accès/départ d'appel mobile) et 18 (diffusion audiovisuelle).

1. Les propositions d'évolution du cadre réglementaire

Les éléments qui suivent ne décrivent pas de façon exhaustive les différentes contributions⁸⁰.

a. Généralités

Les autorités françaises comme le GRE invitent la Commission à adopter une vision plus prospective de l'évolution du secteur des communications électroniques.

La contribution française insiste en particulier sur la nécessité d'approfondir la réflexion sur les impacts de l'arrivée de nouveaux acteurs et de nouveaux réseaux (convergence audiovisuel/communications électroniques, NGN), la gestion de la transition vers la dérégulation des marchés du fait de l'accroissement de la concurrence, et le déploiement du très haut débit.

Le GRE souligne également l'importance pour les régulateurs d'être à même de gérer la transition vers la dérégulation, notamment pour traiter de façon efficace les questions de non-discrimination (il prône par exemple la nécessité d'ajouter la séparation fonctionnelle dans la liste des remèdes pouvant être imposés à l'issue d'une analyse de marché).

Les deux contributeurs soulignent qu'il est indispensable de prendre en compte les questions liées au développement des marchés oligopolistiques, qui risquent de devenir de plus en plus fréquents dans un monde caractérisé par des phénomènes de convergence (audiovisuel/télécom, fixe/mobile...), dans la mesure où le cadre actuel ne permet pas nécessairement d'agir efficacement en cas de problèmes concurrentiels.

Afin de remplir ces deux derniers objectifs, le GRE propose notamment à la Commission d'élargir le champ de l'actuel article 5 de la directive "accès".

b. Le spectre

Les autorités françaises et le GRE soutiennent la Commission dans sa volonté d'accroître la flexibilité de la gestion du spectre et l'harmonisation des conditions d'autorisation pour les services paneuropéens.

Concernant les principes de neutralité technologique et de neutralité des services, la France insiste sur la nécessité de prendre en compte des principes généraux tels que l'interopérabilité, le pluralisme de l'information et la diversité culturelle, ainsi que la protection contre les interférences et les brouillages. Par ailleurs, les contraintes de l'UIT et du règlement des radiocommunications doivent également être considérées.

Pour les autorités françaises, la neutralité des services doit se comprendre comme un objectif à atteindre et non comme une règle générale. Par ailleurs, elles expriment des réserves sur la volonté de la Commission de limiter l'harmonisation des usages dans certaines bandes de fréquences et d'instaurer le régime d'autorisation générale en tant que principe général.

Concernant les marchés secondaires des fréquences, la France demande à la Commission plus d'informations sur le transfert des droits et obligations attachés aux autorisations d'origine, notamment en matière de fréquences dévolues à la diffusion audiovisuelle, et sur la protection contre les risques de préemption et de thésaurisation du spectre.

80 - Pour plus de détails, se reporter aux textes intégraux des contributions, disponibles sur le site de la Commission européenne : http://europa.eu.int/information_society/policy/ecom/tomorrow/index_en.htm.

81 - Cf. partie 10, chapitre 3, A.

82 - Cf. partie 10, chapitre 3, B.

Elle exprime enfin le souhait de voir la Commission européenne élaborer, en collaboration avec les Etats membres et les autres instances internationales concernées (UIT⁸¹, CEPT⁸²), une véritable vision stratégique du spectre au niveau européen.

Tous les membres du GRE n'étant pas compétents pour la planification et la gestion du spectre radioélectrique, sa contribution sur le sujet est plus limitée. Le GRE soutient en particulier une approche plus économique de la gestion du spectre.

c. La rationalisation du mécanisme des analyses de marché

Les autorités françaises et le GRE partagent les mêmes vues en matière d'analyse de marché sur de nombreux points, notamment :

- ◆ les propositions de la Commission allègent la charge de travail de cette dernière, mais *a priori* pas celles des ARN ni des opérateurs ;
- ◆ la détermination d'un délai strict pour la réalisation des analyses de marché après publication d'une nouvelle recommandation "marchés pertinents" n'est pas réaliste. Les autorités françaises indiquent toutefois que la Commission pourrait prévoir un délai pour la réalisation des analyses de marché qui serait de neuf mois à compter de la réception des informations pertinentes de la part des opérateurs ;
- ◆ la demande de la Commission d'obtenir un droit de veto sur les obligations n'est pas justifiée ; en revanche, les deux contributions soulignent la nécessité de renforcer le rôle du GRE en tant que promoteur de l'harmonisation de la régulation ;
- ◆ la décision de lancer un réexamen des analyses de marché adoptées relève de l'appréciation des ARN et non des opérateurs ;
- ◆ il est nécessaire d'inscrire dans les directives elles-mêmes la possibilité pour les ARN de recueillir des informations sur des marchés non régulés et, le cas échéant, d'imposer des remèdes aux marchés connexes aux marchés régulés.

En revanche, les analyses de ces deux contributeurs divergent sur quelques points d'ordre procédural :

- ◆ le GRE s'oppose à l'adoption par la Commission d'un règlement sur les procédures d'analyses de marché alors que les autorités françaises s'y déclarent favorables ;
- ◆ le GRE s'oppose à la délimitation d'un délai de "renotification" après un veto de la Commission, alors que les autorités françaises ne s'opposent pas à cette mesure tout en estimant que le délai devrait être plus flexible que celui de six mois proposé par la Commission.

Enfin, le GRE et les autorités françaises ont également deux autres préoccupations communes :

- ◆ l'abrogation du règlement européen relatif au dégroupage, proposée par la Commission. Si tel devait être le cas, il leur semble nécessaire d'insérer dans la directive "accès" les principes selon lesquels la régulation effective du dégroupage est essentielle pour le développement de la concurrence en général et du haut débit en particulier ;
- ◆ le régime juridique applicable à la sélection du transporteur. Les deux contributions invitent la Commission à soumettre cette obligation au régime de droit

commun des analyses de marché et à supprimer les spécificités aujourd'hui prévues, notamment son caractère automatique.

Le GRE demande par ailleurs à la Commission de réviser les lignes directrices actuelles sur la détermination des opérateurs exerçant une influence significative sur le marché, notamment en ce qui concerne la notion d'influence significative conjointe.

d. Le renforcement du marché intérieur

Sur les différents types de mesures que la Commission envisage pour renforcer la constitution du marché intérieur, les autorités françaises et le GRE partagent la même opinion :

- ◆ l'amélioration des compétences des ARN en matière de sanction pour leur permettre d'adopter des sanctions plus dissuasives ;
- ◆ le soutien de la position de la Commission tendant à encadrer dans les directives les conditions d'octroi par les juridictions nationales de décisions de suspension à l'encontre des analyses de marché adoptées par les ARN. Toutefois, le GRE et les autorités françaises indiquent que la Commission doit veiller à ce que ses propositions n'aient pas pour effet d'amoindrir les critères donnant droit à suspension dans les Etats membres où ils sont d'ores et déjà définis ;
- ◆ la contestation de la proposition de la Commission selon laquelle elle devrait disposer d'un droit de veto sur les décisions prises en application de l'article 5 de la directive "accès" (régulation symétrique des opérateurs contrôlant l'accès aux utilisateurs finals) ;
- ◆ la mise en place d'un cadre institutionnel permettant d'harmoniser les conditions d'autorisation pour les services paneuropéens, le GRE souhaitant malgré tout que la Commission clarifie la notion de "services d'intérêt paneuropéens".

e. La protection des consommateurs et le service universel

Les autorités françaises et le GRE s'allient à la Commission pour souligner l'importance d'informer les consommateurs de manière claire et transparente sur les tarifs. Ils soutiennent également la volonté de la Commission d'aller plus loin en faveur des handicapés.

Par ailleurs, la Commission ayant annoncé la publication d'un Livre vert sur le service universel en 2007, les contributeurs proposent de traiter l'ensemble des problématiques liées au sujet au même moment.

2. Les propositions d'évolution de la recommandation sur les marchés pertinents

a. Les aspects méthodologiques

Les contributions de la France et des régulateurs européens convergent largement sur les aspects méthodologiques traités dans l'exposé des motifs de la recommandation. Elles insistent ainsi sur les questions liées au passage entre les deux recommandations, notamment sur l'effet de la publication de la nouvelle recommandation sur la validité des décisions d'analyses de marché en vigueur.

Elles demandent aussi une clarification sur la prise en compte de la production interne des opérateurs dans la définition des marchés et dans la détermination de la puissance de marché.

Par ailleurs, la France et le GRE incitent la Commission à considérer de façon plus approfondie l'effet des offres groupées (audiovisuel/télécoms, fixe/mobile/haut débit) sur la définition des marchés.

Ils demandent enfin de prévoir que les régulateurs puissent collecter des informations sur les marchés non régulés et imposer des remèdes sur des marchés connexes à ceux sur lesquels il existe un opérateur exerçant une influence significative.

b. La liste des marchés

Concernant les marchés qui doivent figurer dans la prochaine recommandation, la France et le GRE ont également adopté des positions relativement proches, à l'exception d'un point. Ils invitent en particulier la Commission à maintenir dans sa liste le marché de l'accès/départ d'appel mobile (marché 15) ainsi que le marché de la diffusion audiovisuelle (marché 18). Ils soutiennent aussi la proposition d'y inclure la terminaison d'appel SMS.

Néanmoins, ils diffèrent sur les marchés de détail des communications. L'amélioration en France de la régulation des marchés de gros ainsi que l'essor de la voix sur large bande ont notamment stimulé la concurrence sur les marchés des communications téléphoniques. L'ARCEP a ainsi d'ores et déjà entamé le processus de dérégulation des marchés de détail des communications résidentielles. Dans ces conditions, les autorités françaises ne s'opposent pas à la suppression des marchés de détail des communications de la liste des marchés pertinents. En revanche, la situation concurrentielle est peut-être moins satisfaisante au niveau européen (dans de nombreux pays, ces marchés nécessitent encore d'être surveillés à moyen ou long termes, notamment dans les pays ayant rejoint l'Union le plus récemment et où la régulation est plus récente). Le GRE invite donc la Commission à conserver ces marchés.

Les principales décisions prises par les autorités de régulation nationales de l'Union européenne dans le cadre des analyses de marché

Le code des postes et des communications électroniques⁸³ dispose :

“L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes établit chaque année, avant le 30 juin, un rapport public qui rend compte de son activité et de l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives aux communications électroniques et aux activités postales. Elle y dresse une analyse des principales décisions prises par les autorités de régulation des communications électroniques et des postes dans les Etats membres de la Communauté européenne au cours de l'année écoulée, en vue de permettre l'établissement d'une comparaison des différents types de contrôles exercés et de leurs effets sur les marchés.”

La liste exhaustive des notifications faites par les ARN dans le cadre des analyses de marché est publiée en annexe du présent rapport.

83 - Cf. article L.135 du CPCE, modifié par la loi n° 2005-516 relative à la régulation des activités postales du 20 mai 2005.

A. Les cas de dominance conjointe notifiés sur le marché de l'accès et du départ d'appel mobile

La Commission a donné, le 30 janvier 2006, son aval à l'analyse de CMT (régulateur espagnol) visant à déclarer les trois opérateurs mobiles espagnols (Telefonica, Vodafone et Amena⁸⁴) en position dominante conjointe sur le marché 15 (accès départ d'appel mobile).

84 - Filiale de France Télécom.

Dans son analyse, CMT a estimé que les opérateurs mobile avaient communément intérêt à empêcher l'entrée des opérateurs mobiles virtuels (MVNO) sur le marché espagnol afin de préserver leurs profits.

La Commission explique que la situation en Espagne est très spécifique dans la mesure où les prix de détail des opérateurs mobiles sont élevés et se situent bien au-dessus de la moyenne européenne. Elle justifie ainsi son feu vert à la notification espagnole; l'absence de MVNO sur le marché espagnol a, semble-t-il, été décisive dans ce cas.

Lors de cette notification, il s'agissait de la deuxième acceptation par la Commission d'une analyse tendant à démontrer une puissance conjointe. En effet, COMREG (régulateur irlandais) avait lui aussi notifié en 2004 une position dominante conjointe de Vodafone et d'O2 sur ce marché. Mais, cette décision n'a jamais pu être mise en œuvre car elle a fait l'objet d'un recours devant le juge national qui l'a annulée (sur un autre motif). Il est peu probable que COMREG notifie à nouveau une position dominante conjointe sur le marché 15, car, depuis lors, la structure du marché a évolué avec la présence active de Meteor⁸⁵ (racheté par l'opérateur historique de téléphonie fixe Eircom) et 3 (opérateur 3G filiale de Hutchison).

85 - Meteor revendique aujourd'hui 750 000 clients (16 % du marché) alors qu'ils n'étaient que 340 000 fin 2004.

A la suite du feu vert de la Commission, Vodafone a déposé un recours en annulation de la décision de la Commission devant le Tribunal de première instance des Communautés européennes. L'opérateur mobile reproche à la Commission de n'avoir pas opposé son veto au projet de mesures de CMT et ce, pour les motifs suivants :

- ◆ la Commission aurait dû émettre des "doutes graves" concernant l'analyse de CMT sur le marché 15 (dominance conjointe);
- ◆ la décision de la Commission serait incohérente avec d'autres décisions (opposition de la Commission à d'autres analyses tendant à démontrer une position dominante conjointe);
- ◆ la décision de la Commission serait entachée d'irrégularité.

L'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes sera d'une grande importance car il fixera la valeur juridique d'une décision validant les analyses de marché des autorités de régulation nationales (ARN). A ce jour, la Commission considère que seules ses décisions de veto sont susceptibles de recours.

En 2006, MCA (régulateur maltais) a notifié à la Commission un autre cas de dominance conjointe sur le marché 15. Dans sa lettre de commentaires par laquelle elle a approuvé l'analyse de MCA, la Commission a indiqué ce qui lui semblait essentiel pour prouver une dominance conjointe : un niveau de revenu sur le marché de détail suffisamment élevé pour inciter les opérateurs mobile à refuser collectivement l'accès aux opérateurs tiers sur le marché de gros. La Commission a estimé que c'était le cas à Malte où les tarifs de détail très élevés ont entraîné des niveaux de rentabilité tout aussi élevés pour les deux opérateurs mobiles que sont Vodafone (51,5 % des abonnés) et Mobisle (48,5 %).

Les cas évoqués ci-dessus montrent l'importance que la Commission accorde au niveau de prix comme incitation à empêcher l'accès au réseau des opérateurs mobiles.

86 - Voir infra. Cette position n'est pas étendue à d'autres marchés⁸⁶.

B. Le marché 17 : l'itinérance internationale

Malgré l'annonce d'un règlement du marché de l'itinérance internationale par la Commission européenne, une dizaine d'ARN ont notifié ce marché en 2006. A ce jour, aucune ARN n'a notifié une analyse tendant à réguler ce marché.

Cependant, l'absence de régulation ne signifie pas que le marché de l'itinérance internationale est exempt de problèmes de concurrence. En effet, la plupart des ARN qui ont notifié ce marché à la Commission y ont constaté des prix élevés sans pour autant être en mesure de prouver une position dominante conjointe à cause, notamment, de l'interprétation restrictive de la jurisprudence *Airtours*⁸⁷.

Dans ses commentaires, la Commission souligne que le problème des prix élevés sera traité par le règlement relatif à l'itinérance internationale en cours d'élaboration.

87 - Cf. arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes, *Airtours/Commission*, aff. T-342/99.

C. Les remèdes sur les marchés de terminaison fixe (marché 9) et mobile (marché 16)

La question de l'asymétrie des tarifs de terminaison imposée comme remède sur ces marchés, en fonction de la taille des opérateurs a été soulevée par la Commission à plusieurs reprises au cours de l'année 2006.

En avril 2006, AGCOM (Italie) a notifié son analyse du marché 9 (terminaison d'appel fixe) à la Commission. AGCOM a identifié Telecom Italia ainsi que 11 opérateurs alternatifs comme étant puissants sur le marché⁸⁸. Cependant, les obligations des opérateurs ont été différenciées par rapport à celles de l'opérateur historique pour ce qui concerne le contrôle tarifaire. En effet, ils ont été autorisés à appliquer des tarifs plus élevés que Telecom Italia pendant une période de quatre années (jusqu'en 2009) avec comme objectif d'atteindre une symétrie au bout de cette période grâce à une diminution progressive de leur terminaison d'appel*.

88 - Sur ce marché, quelle que soit sa taille, chaque opérateur a un monopole sur sa terminaison d'appel.

Dans sa lettre de commentaires, malgré l'approbation de l'analyse d'AGCOM, la Commission a insisté sur la nécessité pour AGCOM de spécifier le *glide path* (baisse progressive des tarifs vers les coûts) de quatre ans dans sa décision finale et de développer un modèle de coût destiné à calculer les tarifs de terminaison d'appel des opérateurs alternatifs. La Commission reconnaît que les opérateurs alternatifs ne peuvent pas bénéficier des mêmes économies d'échelle que l'opérateur historique (ce qui se ressent sur leurs coûts), mais estime que ces derniers doivent être incités à être plus efficaces avec le temps (au besoin par l'augmentation de leurs parts de marché).

La même question a été soulevée sur le marché de la terminaison d'appel mobile (marché 16) à l'occasion de la notification par l'IBPT (Belgique) de ce marché. En raison de leur monopole sur leur terminaison d'appel, les trois opérateurs mobiles qui se partagent le marché, Belgacom Mobile (48 % des abonnés), Mobistar (34 %) et Base (18 %), ont été déclarés puissants.

Prenant en compte les différences de coûts des trois opérateurs, l'IBPT a décidé d'appliquer des remèdes asymétriques. Pour ce faire, le régulateur a proposé de mettre en œuvre un modèle de coûts moyens incrémentaux de long terme (CMILT) avec une

89 - Prise en compte des coûts historiques audités de chaque opérateur pour déterminer son tarif de TA.

approche *top-down*⁸⁹. Cette méthode de calcul présente, selon la Commission, le risque de voir l'asymétrie se prolonger au-delà de la période d'analyse. C'est la raison pour laquelle elle rappelle dans ses commentaires le fait que la règle demeure la symétrie. Elle précise en outre que si l'asymétrie peut être justifiée dans des cas exceptionnels, elle doit disparaître après une période suffisamment longue pour permettre à l'opérateur alternatif de devenir efficace. De plus, la Commission voit dans le maintien d'une asymétrie une incitation pour les opérateurs alternatifs à ne pas chercher à accroître leurs parts de marché.

90 - Voir *supra*.

Se fondant sur ces exemples, la Commission a demandé au Groupe des régulateurs européens (GRE)⁹⁰ de travailler sur le développement d'un modèle de coût d'un opérateur efficace. Les résultats de ce travail (au programme du GRE en 2007) devraient permettre aux ARN de mieux appréhender les coûts des opérateurs alternatifs lors du calcul de leur terminaison d'appel et de faciliter ainsi le retour progressif à des obligations symétriques en matière de contrôle des terminaisons d'appel.