



N° 2776

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 novembre 2000

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur **la réglementation des réseaux et des services
de communications électroniques
(n^{os} E 1548 à E 1554)**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. DIDIER BOULAUD

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, MM. François Rochebloine, Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE DEGROUPEMENT DE LA BOUCLE LOCALE	7
A. La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil.....	7
1) La proposition initiale de la Commission.....	8
2) Les amendements du Parlement européen.....	9
B. Le décret du 12 septembre 2000.....	11
II. LE SERVICE UNIVERSEL ET LES DROITS DES UTILISATEURS AU REGARD DES RESEAUX ET SERVICES DE COMMUNI- CATIONS ÉLECTRONIQUES	13
A. Le service universel	13
1) Objectifs.....	13
2) Contenu.....	14
3) Mise en œuvre	15
4) Financement	15
5) Mise en place et contrôle	17
6) Révision.....	18

B. Les droits et intérêts des utilisateurs et des consommateurs	19
III. LE CADRE REGLEMENTAIRE COMMUN	21
IV. ACCES AUX RESEAUX ET INTER-CONNEXION	25
A. Une conception très large de l'accès et des pouvoirs des autorités réglementaires nationales.....	25
B. Un texte suscitant des critiques pertinentes.....	26
V. L'AUTORISATION DE RESEAUX ET DE SERVICES DE COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES	29
VI. LE TRAITEMENT DES DONNEES A CARACTERE PERSONNEL ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVEE	33
VII. LE CADRE D'UNE POLITIQUE DU SPECTRE RADIOELECTRIQUE	37
A. La situation actuelle.....	37
B. La proposition de la Commission	38
CONCLUSION.....	41
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	45
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION.....	51
Annexe : Liste des personnalités auditionnées.....	57

Mesdames, Messieurs,

Plusieurs textes concernant les communications électroniques ont été soumis à la Délégation en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Ils sont communément présentés sous forme d'un « paquet » qui comprend :

- une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux installations associées, ainsi qu'à leur interconnexion – COM (2000) 384 final/E1548 ;

- une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques – COM (2000) 385 final/E1549 ;

- une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques – COM (2000) 386 final/E1550 ;

- une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques – COM (2000) 392 final/E1551 ;

- une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et les services de communications électroniques – COM (2000) 393 final/E1552 ;

- une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative au dégroupage de l'accès à la boucle locale – COM (2000) 394 final/E1553 ;

- une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne – COM (2000) 407 final/E1554.

Tous ces textes n'ont ni la même urgence, ni la même importance.

Le plus urgent est celui sur le dégroupage de l'accès à la boucle locale qui doit être appliqué avant le 1^{er} janvier 2001. La directive cadre devrait faire l'objet d'un accord politique au sein du Conseil Télécom du 22 décembre 2000 et être examinée par le Parlement européen au premier trimestre 2001. Les autres directives progresseront plus lentement, sous présidence suédoise (1^{er} semestre 2001), puis sous présidence belge (2^{ème} semestre 2001).

Le plus important au plan politique est sans doute celui sur le service universel. Son élaboration définitive puis son application devront être suivies avec soin.

Ce premier rapport est dicté par l'urgence du fait de l'imminence de l'adoption du règlement sur le dégroupage de l'accès à la boucle locale. Il ne constituera donc qu'une étape d'une étude beaucoup plus approfondie. Il repose sur une analyse des textes et sur des auditions des opérateurs concernés – France Telecom, Bouygues Télécom, Cegetel – des syndicats, et du secrétariat d'Etat à l'Industrie.

I. LE DEGROUPEMENT DE L'ACCES A LA BOUCLE LOCALE

Le texte qui l'organise est un règlement, et donc un texte d'application immédiate qui ne peut être modifié.

La plupart de ses dispositions ont déjà fait, en France, l'objet d'un décret du 12 septembre 2000, alors qu'il avait été envisagé de les adopter par voie législative.

La marge de manœuvre du Parlement est donc inexistante. Le choix retenu est justifié par le Gouvernement par l'urgence et la nécessité de ne pas retarder des décisions qui découlent du choix effectué en faveur de la concurrence dans le domaine des télécommunications.

Le dégroupage de l'accès à la boucle locale est en effet la dernière étape de la libéralisation du secteur, puisqu'il s'agit de permettre l'accès à divers opérateurs des derniers fils de cuivre reliant un abonné au répartiteur principal ou à une installation équivalente.

A. La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil

Il convient d'abord de se référer au texte initial présenté par la Commission le 12 juillet 2000, puis aux amendements que vient d'adopter le Parlement européen le 26 octobre 2000, et qui ont été tous intégrés par la Commission dans sa proposition modifiée du 22 novembre 2000.

1) La proposition initiale de la Commission

Pour la Commission, « le réseau d'accès local demeure l'un des segments les moins concurrentiels du marché libéralisé des télécommunications. En effet, les nouveaux arrivants ne possèdent pas d'infrastructures de réseaux de substitution étendues et ne peuvent pas, en utilisant des technologies classiques, égaler les économies d'échelle et d'envergure des opérateurs publics notifiés comme étant puissants sur le marché du réseau de téléphonie fixe public. Cette situation est due au fait que ces opérateurs ont, pendant des périodes relativement longues, déployé leurs réseaux d'accès local de fils de cuivre en bénéficiant de la protection de droits exclusifs et qu'ils ont pu financer leurs dépenses d'investissements grâce à des rentes de monopole ».

Le dégroupage concerne essentiellement les infrastructures en cuivre des entités dominantes, et non les nouvelles boucles de fibres optiques à haute capacité.

Le règlement organise ce dégroupage en prévoyant deux possibilités : un accès exclusif ou partagé à cette boucle, étant donné que les fils de cuivre peuvent être utilisés pour transmettre soit la voix soit des données et des services comme l'accès à l'Internet à haut débit.

Le partage de l'accès est critiqué par France Telecom et les syndicats qui soulignent qu'il sera difficile de déterminer l'organisme responsable de la maintenance et qui prévoient de nombreuses difficultés pratiques mais aussi des contentieux.

Le règlement prévoit par ailleurs une intervention de l'autorité réglementaire, et l'offre, par les opérateurs notifiés, des informations et d'un accès dégroupé en garantissant aux tiers des conditions et une qualité identiques à celles qu'ils appliquent pour leurs propres services ou pour ceux de leurs filiales ou partenaires. Ces opérateurs notifiés devront notamment publier une offre de référence dans un délai assez bref, sous le contrôle des autorités réglementaires nationales.

Celles-ci peuvent intervenir en matière de tarification « *dans le but de garantir l'interopérabilité des services, d'optimiser la rentabilité et de procurer des avantages à l'utilisateur final* ».

Les règles en matière d'évaluation des coûts et de tarification doivent être transparentes, non discriminatoires et objectives. Le fournisseur de la boucle locale doit pouvoir couvrir les coûts qu'il a engagés et retirer de l'opération une rémunération raisonnable, dans des conditions qui permettent de promouvoir une concurrence longue et durable et d'éviter toute distorsion de concurrence.

Le dégroupage doit pouvoir être possible le 31 décembre 2000, ce qui suppose que l'offre de référence doit avoir été publiée à cette date.

Les prix pour l'accès dégroupé à la boucle locale doivent être établis selon le principe de l'orientation en fonction des coûts, tant que le niveau de concurrence sur le réseau de l'accès local n'est pas suffisant pour empêcher la fixation de prix excessivement élevés. Les autorités réglementaires nationales peuvent imposer des modifications dans l'offre de référence, y compris en ce qui concerne les prix. Ce sont elles qui sont compétentes pour régler les litiges entre opérateurs.

2) *Les amendements du Parlement européen*

Ces amendements sont intéressants sur le fonds car ils permettent de clarifier et de préciser le texte soumis originellement par la Commission.

Le texte modifié, repris dans son intégralité par la Commission contient des exigences plus détaillées pour les opérateurs notifiés et les autorités réglementaires nationales, ce qui permet de clarifier leurs obligations et responsabilités.

Il insiste sur la notion de service universel, en précisant que « *le dégroupage de la boucle locale complète les dispositions actuelles du droit communautaire qui garantissent un service universel et un accès, à un prix abordable, à tous les citoyens de l'Union européenne en intensifiant la concurrence, en assurant l'efficacité*

économique et en garantissant des avantages maximaux aux utilisateurs ».

Il contient des définitions techniques plus précises et insiste sur les différences de situation entre les Etats membres.

Il explicite l'accès dégroupé à la boucle locale, en indiquant qu'il « *permet aux nouveaux entrants d'entrer en concurrence avec les opérateurs notifiés en offrant des services de transmission de données à haut débit pour un accès permanent à Internet et pour des applications multimédia à partir de la technologie de ligne d'abonné numérique (DSL), ainsi que des services de téléphonie vocale. Une demande raisonnable visant à obtenir un accès dégroupé suppose que cet accès est nécessaire à la fourniture des services du bénéficiaire et que le refus de satisfaire à cette demande est susceptible d'entraver, de limiter ou de fausser la concurrence dans le secteur ».*

Les enjeux du dégroupage apparaissent ainsi nettement.

Le texte modifié permet aussi de préciser l'étendue des obligations de l'opérateur notifié qui « *ne peut être tenu d'offrir des types d'accès qu'il n'est pas en mesure de fournir, par exemple lorsque la satisfaction d'une demande entraînerait une violation des droits légaux d'une tierce partie indépendante. L'obligation de fournir un accès dégroupé à la boucle locale n'implique pas que les opérateurs notifiés doivent installer de nouvelles infrastructures de réseau local dans le seul but de répondre aux demandes des bénéficiaires ».*

Les demandes d'accès dégroupé ne peuvent être rejetées « *que sur la base de critères objectifs afférents à la faisabilité technique ou à la nécessité de préserver l'intégrité du réseau ».* En cas de rejet, la partie lésée peut recourir aux procédures prévues de règlement des litiges.

Le nouveau texte contient également une disposition très importante pour les opérateurs historiques : les règles de tarification de l'accès à la boucle locale doivent permettre d'assurer le développement à long terme et la modernisation de l'infrastructure

locale d'accès, et tenir compte de la nécessité d'investir dans les nouvelles infrastructures.

Il dispose que *« le présent règlement s'applique sans préjudice des droits permettant aux Etats membres de maintenir ou d'introduire, dans le respect du droit communautaire, des mesures qui contiennent des dispositions plus précises que celles qui figurent dans le présent règlement et/ou qui ne relèvent pas du champ d'application du présent règlement, notamment en ce qui concerne d'autres types d'accès aux infrastructures locales »*.

Il précise enfin le rôle des autorités réglementaires nationales dont l'objectif est de favoriser l'établissement d'une concurrence loyale et durable, qui sont habilitées *« à imposer des modifications de l'offre de référence pour l'accès dégroupé à la boucle locale et aux ressources connexes, y compris les prix, lorsque ces modifications sont justifiées »*, et qui peuvent intervenir de leur propre initiative.

Une dernière disposition est importante et devra être suivie : elle a trait à la levée de l'obligation faite aux opérateurs notifiés d'établir les prix en fonction des coûts *« lorsque l'autorité réglementaire nationale détermine que le marché de l'accès local fait l'objet d'une concurrence suffisante »*. Le règlement reste muet sur les critères qui seront alors utilisés.

B. Le décret du 12 septembre 2000

Le décret n° 2000-881 du 12 septembre 2000 modifiant le code des postes et télécommunications et relatif à l'accès à la boucle locale met en œuvre ces dispositions en prévoyant, comme l'indique la proposition de règlement, une réponse, « dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, aux demandes raisonnables d'accès à la boucle locale », émanant de certains titulaires autorisés.

Il met en place un accès total ou partagé à la boucle locale, des prestations associées, et notamment *« la fourniture des informations nécessaires à la mise en œuvre de l'accès à la boucle locale, une offre de colocalisation des équipements et une offre permettant la*

connexion de ces équipements aux réseaux des demandeurs d'accès ».

Cet accès fait l'objet d'une convention de droit privé communiquée à l'Autorité de régulation des télécommunications qui peut être saisie en cas de litige.

Les tarifs de l'accès à la boucle locale sont orientés vers les coûts correspondants. Ils sont fixés en respectant certains principes : ils doivent notamment éviter une discrimination fondée sur la localisation géographique ; les coûts pris en compte doivent être pertinents, c'est-à-dire liés par une forme de causalité, directe ou indirecte, à l'accès à la boucle locale ; les tarifs doivent être établis en fonction de certaines règles, et notamment inclure la rémunération des capitaux employés pour les investissements.

L'Autorité de régulation des télécommunications établit et rend publiques la nomenclature des coûts pertinents et la méthode de calcul des coûts moyens incrémentaux de long terme sur lesquels sont valorisés les éléments de réseaux.

II. LE SERVICE UNIVERSEL ET LES DROITS DES UTILISATEURS AU REGARD DES RESEAUX ET SERVICES DE COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES

La directive du Parlement européen et du Conseil concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques est fondamentale. Ses dispositions, qui doivent être transposées par les Etats membres au plus tard le 31 décembre 2001, doivent être analysées avec attention.

A. Le service universel

Ce service universel, par définition distinct du service public, plus familier à un Français, est conçu dès le départ comme une notion évolutive. Sa mise en place suscite de nombreuses questions sur sa finalité, son contenu, sa mise en œuvre, son financement, son organisation et son contrôle, sa révision.

1) Objectifs

Ses objectifs diffèrent de ceux du service public « à la française ».

Il s'agit de mettre certains services à la disposition de tous les utilisateurs sur le territoire de chaque Etat, indépendamment de leur position géographique, à un niveau de qualité spécifique et, compte tenu de circonstances nationales particulières, à un prix abordable.

Cette mise en œuvre du service universel doit s'effectuer dans le respect des principes de transparence, d'objectivité et de non-discrimination, tout en s'efforçant de minimiser les distorsions sur le marché et de sauvegarder l'intérêt public.

Si certains éléments du service public sont repris – intérêt public, universalité, qualité – l’accent est mis par ailleurs sur le rôle du marché et le respect des conditions de concurrence.

Les droits et intérêts des utilisateurs et des consommateurs font l’objet de dispositions distinctes de celles du service universel.

Ce service universel est en fait à géométrie variable. Il dépendra dans l'avenir de l'évolution que voudra mettre en place la Commission et que souhaiteront les Etats membres. Il n'est pas forcément condamné à se transformer en peau de chagrin, mais il faudra faire preuve d'une grande vigilance pour contrer une telle hypothèse qui ne peut être exclue.

2) *Contenu*

Le service universel comprend un service de renseignements téléphoniques et un annuaire, la mise à disposition de postes téléphoniques payants publics, la possibilité d’effectuer des appels d’urgence gratuitement, ainsi que des mesures particulières en faveur des handicapés et des utilisateurs ayant des besoins spécifiques.

Les utilisateurs doivent pouvoir émettre et recevoir des appels téléphoniques locaux, nationaux et internationaux, des communications par télécopie et des communications de données, à des débits de données suffisants pour permettre l’accès à l’Internet.

Plusieurs propositions sont actuellement faites par les partenaires sociaux français sur l'extension de ce contenu, tant à l'Internet haut débit qu'aux services minimaux qui pourraient être offerts aux exclus.

Cette problématique mérite réflexion : Est-il possible, dans le contexte économique actuel, d'envisager la couverture totale du territoire par l'ADSL, éventuellement complété par une boucle radio, puisque la technologie ADSL ne fonctionne que si la distance entre le réseau principal et l'utilisateur final ne dépasse pas une distance de trois à cinq kilomètres ? Est-il possible d'inclure un tel service dans le service universel, pour un coût qui approcherait alors de

2 000 à 3000 francs par raccordement ? Y aurait-il des opérateurs prêts à assumer ces obligations?

Quelles mesures faut-il envisager pour les exclus ? Convient-il d'établir un droit minimum à la communication, reposant concrètement sur l'attribution de cartes téléphoniques aux plus défavorisés, ou sur d'autres méthodes qui restent à inventer?

Les réponses à ces questions ne sont pas simples, comme le montre l'absence de candidats à la boucle locale radio dans certains départements (tels la Corse, la Guyane, le Limousin), et comme le suggère le coût global de cette opération (le fonds de compensation a depuis sa création été doté d'une somme variant entre 4,5 et 1,5 milliards de francs, cette baisse s'expliquant essentiellement par la hausse de l'abonnement de France Telecom, qui modifie le mode de financement de la couverture globale du territoire).

3) *Mise en œuvre*

Cette mise en œuvre repose sur une ou plusieurs entreprises qui garantiront sa fourniture sur l'ensemble du territoire national.

Il n'y a plus nécessairement d'opérateur unique. Le choix des opérateurs chargés du service universel découle soit d'un appel d'offres ouvert, soit d'enchères publiques.

Dans les deux cas, le mécanisme de répartition doit être efficace, impartial et transparent. Il doit garantir que la fourniture du service universel répond au critère de la rentabilité et que l'on puisse déterminer le coût net de cette obligation.

La mise en place d'une tarification commune sur l'ensemble du territoire est possible. Elle n'est pas obligatoire, contrairement à la conception française.

4) *Financement*

Le financement du service universel peut pour la Commission provenir de deux sources : du budget de l'Etat, ou d'un fonds de

compensation. Sa préférence va manifestement à la première solution.

Cette solution n'est pas celle adoptée par la France qui a institué un fonds de compensation, en étant suivie seulement par trois autres Etats membres qui ne l'ont pour l'instant pas mis en place.

Dans les deux cas, l'objectif à atteindre est clairement défini : il s'agit de compenser une charge injustifiée dont le coût net est établi par l'autorité réglementaire nationale et vérifié par un organisme indépendant. Seul ce coût peut faire l'objet d'un financement.

Si ce coût est couvert par un fonds, celui-ci devra respecter les principes de transparence, de distorsion minimale du marché, de non-discrimination et de proportionnalité.

La directive envisage que les coûts de couverture d'un système de compensation ne soient plus couverts par des suppléments sur les frais d'interconnexion. Cette disposition pourrait se révéler très nuisible dans la pratique, car ce serait priver, en France, le fonds de compensation d'une partie importante de ses ressources.

Un rapport annuel indiquera le coût de cette obligation, la manière dont il a été calculé, énumérant les contributions faites par les parties concernées et les avantages commerciaux dont les entreprises chargées du service universel ont pu bénéficier.

Les Etats membres peuvent exiger que les contributions faites par les entreprises pour financer les obligations de service universel soient mentionnées sur la facture des utilisateurs, ce qui ne manquera pas de poser de nombreux problèmes pratiques.

D'autres problèmes ne manqueront pas d'apparaître du fait de la notion d'avantages induits dont bénéficient, selon la Commission, les opérateurs du service universel. Il s'agit d'une notion floue, qui prête aujourd'hui à controverse, et donc demain à contentieux.

La proposition de directive les perçoit comme « *des avantages immatériels découlant de la fourniture du service universel* », et évoque les avantages commerciaux, pécuniaires ou non, dont une entreprise désignée pour fournir un service universel a pu bénéficier.

Dans la pratique, le débat porte, en France, sur les inscriptions « France Telecom » sur les cabines publiques, celles-ci étant considérées par leurs détracteurs comme un avantage susceptible de modifier les conditions de concurrence.

Un tel débat paraît quelque peu surréaliste au moment où les recettes tirées de ces cabines chutent lourdement, et où nombre de cabines rurales seraient fermées si l'on suivait une logique purement économique (le critère financier habituellement retenu voudrait qu'une cabine soit fermée si elle ne rapporte pas plus de 2 000 francs de recettes par mois).

5) *Mise en place et contrôle*

Les dispositions relatives à la mise en place et au contrôle du service universel, dont certaines sont obligatoires et d'autres facultatives, relèvent d'une part des Etats membres, d'autre part d'autorités réglementaires nationales.

Les Etats membres ont un certain nombre d'obligations, mais conservent certaines facultés :

Ils veillent à la disponibilité du service universel, à la satisfaction des demandes raisonnables par un opérateur au moins, au caractère abordable des tarifs et à la mise à disposition des annuaires, des services de renseignements téléphoniques, des postes téléphoniques payants publics.

Ils peuvent prendre certaines mesures particulières en faveur des handicapés, avoir certaines exigences en matière de tarification, ou de facturation. Ils peuvent, si nécessaire, désigner une ou plusieurs entreprises afin de garantir, sur l'ensemble du territoire national, la fourniture du service universel.

Ils peuvent choisir la méthode permettant de désigner des entreprises chargées du service universel, tout en respectant les deux choix imposés par la directive : appel d'offres ou enchères.

Ce sont eux qui déterminent le financement des obligations de service universel.

Les autorités réglementaires nationales doivent pour leur part surveiller l'évolution du niveau et de la structure des tarifs de détail applicables au service téléphonique accessible au public. Elles peuvent exiger des entreprises désignées qu'elles proposent aux consommateurs des options ou des formules tarifaires qui diffèrent des conditions normales d'exploitation commerciale, afin notamment *« de garantir que les personnes ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux spécifiques ne soient pas empêchées d'accéder au service téléphonique accessible public ou d'en faire usage »*.

Elles doivent par ailleurs établir des objectifs de performance pour les entreprises assumant des obligations de service universel, exiger leur vérification, et veiller à la publication d'informations adéquates par ces entreprises.

Elles peuvent *« chercher à savoir si la fourniture du service universel représente une charge injustifiée pour les entreprises désignées comme fournisseurs »*.

6) Révision

Cette révision, périodique, est susceptible de poser de nombreuses difficultés.

Elle a pour objet de proposer la modification ou la redéfinition de la directive, en fonction des évolutions sociale, commerciale et technologique.

La Commission, qui étudie l'opportunité du réexamen de la portée des obligations du service universel, s'intéresse notamment aux services utilisés par les consommateurs, et plus particulièrement à leur disponibilité, aux possibilités de choix et à la manière dont ils sont fournis.

Elle doit alors se demander

- si l'absence de tels services ou leur non-utilisation par une minorité de consommateurs est source d'exclusion ;

- si la mise à disposition et l'utilisation de services spécifiques procurent à l'ensemble des consommateurs un avantage général net justifiant une intervention publique lorsqu'ils ne sont pas fournis au public selon des conditions commerciales normales.

Lorsqu'elle envisage une modification ou une redéfinition du champ d'application des obligations de service universel, la Commission peut demander que les coûts nets soient uniquement financés par le biais du budget général des Etats membres.

Elle peut aussi proposer que les services spécifiques deviennent des services obligatoires, fournis en respectant le principe du calcul des tarifs selon les coûts, et n'entrent pas dans le cadre des obligations de service universel.

B. Les droits et intérêts des utilisateurs et des consommateurs

La directive fixe les principes devant régir la réglementation des prix de détail, en disposant notamment que si les autorités réglementaires nationales constatent qu'un marché n'est pas en situation de concurrence réelle, elles « *veillent à ce que les entreprises puissantes sur ce marché modulent leurs tarifs en fonction des coûts, de manière à ne pas pratiquer de prix excessifs ni interdire l'accès au marché, ou à ne pas restreindre la concurrence en fixant des prix d'éviction, en privilégiant de manière abusive certains utilisateurs ou en groupant leurs services de façon déraisonnable* ». Elles peuvent appliquer à ces entreprises des mesures d'encadrement des tarifs de détail, les méthodes de comptabilité des coûts étant alors contrôlées par un organisme indépendant.

Les autorités réglementaires nationales doivent être en mesure d'exiger la publication d'informations sur la qualité des services.

Les Etats membres veillent à l'interopérabilité des équipements de télévision numérique grand public, à la fourniture de services d'assistance par opérateur et de services de renseignements téléphoniques.

Les utilisateurs doivent avoir accès à un numéro d'urgence européen (le 112), à un préfixe commun d'accès au réseau téléphonique international (le 00). Les abonnés des services téléphoniques accessibles au public, y compris les services mobiles doivent pouvoir conserver leurs numéros.

Les entreprises notifiées comme étant puissantes sur le marché doivent permettre à leurs abonnés d'accéder aux services de tout fournisseur interconnecté de services téléphoniques accessibles au public.

Les entreprises qui exploitent des réseaux de communications électroniques créées en vue de la diffusion publique d'émissions de radio ou de télévision peuvent être tenues de diffuser, contre compensation, certaines émissions spécifiques, selon le principe « *must carry* ».

III. LE CADRE REGLEMENTAIRE COMMUN

La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et les services de communications électroniques, qui doit être transposée le 31 décembre 2001, crée un cadre réglementaire harmonisé, garanti par des procédures, et fixe les obligations incombant aux autorités réglementaires nationales.

Sont ainsi concernés les réseaux de télécommunications fixes et mobiles, les réseaux de télévision par câble, les réseaux utilisés pour la radiodiffusion terrestre, les réseaux à satellites et les réseaux Internet, utilisés pour la transmission de la voie, de télécopies, de données et d'images.

La directive dispose que les Etats membres garantissent l'indépendance des autorités réglementaires nationales qui doivent exercer leurs pouvoirs de manière impartiale et transparente. Les Etats doivent y veiller, ainsi qu'à la séparation totale et effective de la fonction de réglementation et des activités inhérentes à la propriété ou à la direction des entreprises s'ils en conservent la propriété ou le contrôle. Ils veillent de même à ce que les décisions prises par les autorités réglementaires nationales soient susceptibles de recours auprès d'un organisme indépendant.

La directive comprend diverses dispositions relatives à la fourniture d'informations par les entreprises qui assurent la fourniture de réseaux et de services de communications électroniques. Elle met en place un mécanisme de consultation.

Elle fixe les obligations des autorités réglementaires nationales : celles-ci doivent prendre toutes les mesures raisonnables visant exclusivement à la réalisation des objectifs fixés par la directive, qui sont en fait très larges, puisqu'il s'agit de l'instauration d'un marché ouvert et concurrentiel pour les réseaux, les services et les ressources associées, du développement du

marché intérieur, ou du soutien des intérêts de la population européenne.

Ces mesures sont proportionnées à ces objectifs. Il doit être tenu le plus grand compte de l'impératif de neutralité technologique de la réglementation : celle-ci ne doit ni imposer ni faire de discrimination en faveur de l'utilisation d'un type particulier de technologie.

La directive établit également que les Etats membres veillent à la gestion efficace du spectre radioélectrique sur leur territoire. L'attribution et l'assignation des fréquences radioélectriques par les autorités réglementaires nationales doivent être fondées sur des critères objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés.

Afin d'atteindre les objectifs qu'elles poursuivent, les autorités réglementaires nationales peuvent recourir à une tarification administrative ou à des enchères. Dans ce cas, les Etats membres peuvent prévoir la possibilité pour les entreprises d'échanger des droits d'utilisation de fréquences radioélectriques avec d'autres entreprises.

Les autorités réglementaires nationales doivent avoir la maîtrise de l'attribution et de l'assignation de toutes les ressources nationales de numérotation ainsi que de la gestion du plan national de numérotation. Ce plan et les procédures associées doivent être mis en œuvre de manière à assurer l'égalité de traitement à tous les fournisseurs de services de communications électroniques accessibles au public.

La directive dispose que *« la Communauté prend les mesures nécessaires pour garantir la coordination des positions des Etats membres au sein des organisations et des instances internationales où sont prises des décisions concernant des problèmes en matière de numérotation, de nommage et d'adressage des réseaux et des services de communications électroniques »*.

Les procédures utilisées pour la délivrance des droits de passage doivent être disponibles pour tous les fournisseurs de réseaux, de manière transparente, accessible au public, sans

discrimination et sans retard. La séparation structurelle doit être effective entre la fonction responsable de l'octroi des droits de passage et les activités associées à la propriété et au contrôle.

Des accords de colocalisation ou de partage des ressources peuvent être conclus sur la base d'un accord entre parties, lorsque les entreprises sont privées de l'accès à d'autres possibilités viables du fait de la nécessité de protéger l'environnement, la santé ou la sécurité publiques, ou de réaliser des objectifs d'urbanisme ou d'aménagement rural.

Ce partage peut être imposé par les autorités réglementaires nationales uniquement après une période de consultation publique.

Les entreprises qui jouissent de droits spéciaux ou exclusifs pour la fourniture de services dans d'autres secteurs dans un des Etats membres sont tenues de tenir une comptabilité séparée, et de séparer structurellement leurs activités liées à la fourniture de réseaux ou de services de communications électroniques.

La directive définit également quelles entreprises sont considérées comme puissantes sur le marché : c'est le cas d'une entreprise qui se trouve, individuellement ou conjointement avec d'autres, dans une position de force économique qui lui permet de se comporter, dans une mesure appréciable, de manière indépendante de ses concurrents, de ses clients et en fin de compte, des consommateurs.

Si elle est puissante sur un marché particulier, cette entreprise *« peut également être considérée comme puissante sur un marché étroitement lié, lorsque les liens entre les deux marchés sont tels qu'ils permettent d'utiliser sur un des deux marchés, par effet de levier, la puissance détenue sur l'autre marché, ce qui renforce la puissance de l'entreprise sur le marché »*.

France Telecom critique le lien qui est ainsi fait.

La directive prévoit en outre une procédure d'analyse du marché : la Commission recense les marchés de produits et de services dans le secteur des communications électroniques dont les caractéristiques peuvent justifier l'imposition d'obligations

réglementaires et publie des lignes directrices sur l'analyse du marché et le calcul de la puissance sur le marché.

Les autorités réglementaires nationales qui souhaitent utiliser des définitions de marchés qui en diffèrent, ou qui souhaitent imposer des obligations réglementaires sectorielles sur des marchés autres que ceux qui figurent dans cette décision doivent obtenir l'accord préalable de la Commission.

Lorsqu'elles doivent se prononcer sur l'imposition, le maintien ou la suppression d'obligations à la charge des entreprises, les autorités réglementaires nationales déterminent si un marché identifié dans la décision est effectivement concurrentiel dans une zone géographique donnée conformément aux lignes directrices.

Si une telle autorité conclut que le marché est effectivement concurrentiel, *« elle n'impose ni ne maintient d'obligations réglementaires sectorielles fixées dans les mesures particulières »*. Dans le cas contraire, *« elle impose des obligations réglementaires sectorielles fixées dans les mesures particulières ou maintient ces obligations si elles sont déjà appliquées »*.

La Commission publie également une liste de normes destinée à encourager la fourniture harmonisée de réseaux et de services. La mise en œuvre de ces normes peut être rendue obligatoire dans la mesure strictement nécessaire pour assurer l'interopérabilité et améliorer la liberté de choix des utilisateurs.

La Commission peut adopter des mesures d'harmonisation contraignantes si elle constate que des divergences dans la réglementation au niveau national font obstacle au marché unique européen.

La directive prévoit par ailleurs les modalités de résolution des litiges entre entreprises par les autorités réglementaires nationales, en précisant les éléments à prendre en compte.

La directive crée enfin un comité des communications et un groupe à haut niveau pour les communications.

IV. ACCES AUX RESEAUX ET INTER- CONNEXION

A. Une conception très large de l'accès et des pouvoirs des autorités réglementaires nationales

La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux installations associées, ainsi qu'à leur interconnexion, qui doit être transposée le 31 décembre 2001, est sans doute le texte le plus contraignant pour les opérateurs historiques.

Elle a pour objectif d'établir « *un cadre réglementaire qui favorisera l'instauration d'une concurrence durable et garantira l'interopérabilité des services tout en procurant des avantages aux consommateurs, et ce conformément aux principes du marché intérieur* ».

Elle fixe les droits et obligations des entreprises qui possèdent ou exploitent ces réseaux, et de celles qui souhaitent s'y interconnecter ou y accéder. Elle assigne des objectifs aux autorités réglementaires nationales et établit des procédures garantissant que les obligations qu'elles imposent soient réexaminées et supprimées lorsque les résultats escomptés auront été atteints.

La directive pose le principe qu'aucune restriction ne doit empêcher les entreprises d'un Etat membre ou de différents Etats membres de négocier entre elles des accords établissant les modalités techniques et commerciales de l'accès ou de l'interconnexion.

La définition qu'elle donne de l'accès, dans son article 2, est particulièrement large et mérite d'être reprise dans son intégralité. Il s'agit de « *la mise à la disposition d'une autre entreprise, dans des*

conditions bien définies et de manière exclusive ou non exclusive, de ressources et/ou de services en vue de la fourniture de services de communications électroniques. Cela couvre notamment l'accès à des éléments de réseaux et à des services et ressources associés, et éventuellement la connexion câblée ou sans fil des équipements ; l'accès à l'infrastructure physique, y compris les bâtiments, gaines et pylônes ; l'accès aux systèmes logiciels, avec notamment les systèmes d'assistance à l'exploitation; l'accès au transfert des services associés au numéro d'appel ou à des systèmes offrant des fonctionnalités équivalentes, l'accès aux réseaux mobiles, notamment pour l'itinérance, et l'accès aux systèmes d'accès conditionnel pour les services de télévision numériques. L'interconnexion constitue un type particulier d'accès mis en œuvre entre opérateurs de réseaux publics. Au sens de la présente directive, le terme "accès" ne désigne pas l'accès au réseau par les utilisateurs finals ».

La directive prévoit par ailleurs que les autorités réglementaires nationales ont le pouvoir d'imposer des obligations aux opérateurs désignés comme des organismes puissants sur un marché pertinent. Ces obligations ont essentiellement trait à l'accès conditionnel des téléspectateurs aux services de télévision numérique, et au respect des principes de transparence, de non-discrimination, de séparation comptable. Elles concernent l'accès à des ressources de réseau spécifique et de leur utilisation, le contrôle des prix (s'il apparaît que l'opérateur pourrait les maintenir à un niveau excessivement élevé), et le système de comptabilisation des coûts.

A titre d'exemple, ce système, dont le respect est vérifié par un organisme indépendant, doit faire apparaître au moins les principales catégories au sein desquelles les coûts sont regroupés et les règles de leur répartition.

B. Un texte suscitant des critiques pertinentes

Ce texte appelle plusieurs critiques qui portent sur l'absence de précision de ses définitions, ce qui entraîne un risque d'incertitude dans leur interprétation. C'est notamment le cas pour la définition même de l'accès à des éléments de réseaux et à des services et ressources associés.

Quelles seront par exemple les conséquences d'un accès aux systèmes logiciels et aux systèmes d'assistance à l'exploitation ? La confidentialité de certaines informations sera-t-elle préservée de manière suffisante ?

La réponse à ces questions reste elle-même floue. Il en est de même lorsqu'on s'interroge sur la manière dont les obligations de transparence et celles relatives à la séparation comptable sont compatibles avec la nécessité de préserver le secret des affaires.

D'autres critiques portent sur l'étendue très large des pouvoirs des autorités réglementaires nationales, et leur durée dans le temps. Elles visent également les modalités envisagées pour le contrôle des prix qui donneront sans doute lieu à divers contentieux, car il sera difficile de juger de manière objective le manque d'efficacité de la concurrence.

Ce texte appelle enfin une critique plus radicale, car il ouvre largement l'accès aux réseaux à l'ensemble des opérateurs, et donc aussi à des opérateurs non communautaires. Or cette question va faire l'objet d'âpres négociations dans le cadre de l'OMC, car le GATS ne concerne actuellement que les télécommunications de base et non les autres réseaux. Une attitude trop ouverte de l'Union européenne risquerait de la fragiliser lors des prochaines négociations. Il est donc souhaitable d'envisager dès maintenant des clauses de réciprocité, et de réfléchir à la manière de les introduire dans un tel texte.

V. L'AUTORISATION DE RESEAUX ET DE SERVICES DE COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES

La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques, qui doit être transposée le 31 décembre 2001, a pour objectif d'harmoniser et de simplifier les règles et les conditions d'autorisation, afin de faciliter la fourniture de services et de réseaux de communications électroniques dans la Communauté.

Elle se situe dans un contexte caractérisé, selon la Commission par « *un assemblage disparate de quinze régimes nationaux très différents, aussi bien sur le plan des orientations générales que sur les points de détail* », et où les catégories de licences mises en place par les Etats membres « *vont de deux à plus de dix-huit, chacune étant assortie de conditions, de procédures, de redevances et de taxes particulières* ». Les licences individuelles sont devenues la règle. Il en résulte un accès difficile aux marchés et des obstacles au développement des services transfrontières.

Pour la Commission, « *il est possible de faire fonctionner de manière réellement efficace le marché européen unique en simplifiant de manière drastique les régimes nationaux existants et en prenant comme modèles les régimes les plus simples* ».

L'autorisation que met en place la directive est générale, les seules exceptions à ce principe portant sur la protection de la santé, de l'ordre public, ou de la sécurité publique.

L'entreprise concernée n'est pas tenue d'obtenir une décision expresse. Elle peut être invitée à soumettre une notification à l'autorité réglementaire nationale, c'est à dire une déclaration d'intention, et quelques informations se limitant à ce qui est

nécessaire pour identifier le fournisseur, ses points de contact, son adresse et à une brève description du service à fournir.

Après avoir été autorisées, les entreprises sont habilitées à fournir des services de communications électroniques et à négocier l'interconnexion avec d'autres fournisseurs dans n'importe quelle partie de la Communauté, ainsi qu'à mettre en place des réseaux et à se voir octroyer un droit de passage. Elles doivent avoir la possibilité d'être désignées pour fournir des composantes de service universel sur tout ou partie du territoire national.

Elles ont le droit d'utiliser les radiofréquences et les numéros, à la suite de procédures ouvertes, non discriminatoires et transparentes mises en œuvre par les Etats membres qui n'en limitent l'octroi que dans la mesure nécessaire pour garantir l'emploi efficace des radiofréquences et dans le respect de procédures clairement identifiées.

Ces droits d'utilisation sont uniquement soumis à des conditions répertoriées en annexe de la directive. Se justifiant objectivement par rapport au service fourni, elles sont non discriminatoires, proportionnelles et transparentes. Elles concernent par exemple une participation au financement du service universel, l'interopérabilité et l'interconnexion des réseaux, l'accessibilité et la portabilité des numéros, le respect des règles de protection de la vie privée ou plus spécifiquement de la protection des mineurs, ou l'obligation d'éviter les interférences néfastes.

Les obligations spécifiques qui peuvent être imposées aux fournisseurs puissants sur le marché ou à ceux qui sont désignés pour fournir un service universel sont distinctes sur le plan juridique des obligations et des droits généraux visés par l'autorisation générale.

Le même souci d'objectivité, de non-discrimination, de détail, de transparence et de proportionnalité doit animer les Etats membres lorsque l'octroi des droits d'utilisation des radiofréquences doit être limité.

Les autorités réglementaires nationales peuvent vérifier le respect des conditions applicables à l'autorisation générale ou aux

droits d'utilisation. En cas d'infraction et si l'entreprise n'y remédie pas, elles prennent les mesures appropriées et proportionnées pour garantir la conformité. Les entreprises peuvent faire appel de ces mesures.

Des redevances administratives peuvent être imposées aux entreprises concernées pour couvrir les coûts liés à la gestion, au contrôle et à l'application du régime d'autorisation générale et à l'octroi des droits d'utilisation.

Les droits d'utilisation et de passage peuvent également être soumis à une taxe, pour assurer une utilisation optimale des ressources et stimuler le développement de services novateurs et de la concurrence.

La Commission peut adopter des mesures pour harmoniser ces redevances, taxes, procédures ou conditions appliquées par les Etats membres, lorsqu'elles présentent des divergences faisant obstacle au marché intérieur.

Afin d'identifier ces obstacles éventuels, la Commission réexamine régulièrement le fonctionnement des systèmes d'autorisation nationaux et le développement des services transfrontières dans la Communauté et établit un rapport pour le Parlement européen et le Conseil.

VI. LE TRAITEMENT DES DONNEES A CARACTERE PERSONNEL ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVEE

La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques a essentiellement pour vocation d'actualiser la directive 97/66/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications.

Les quelques modifications rédactionnelles qu'elle apporte sont mineures et ont pour objectif de tenir compte des évolutions récentes et prévisibles dans le domaine des services et des technologies des communications électroniques.

Elle actualise les définitions utilisées dans la directive précédente afin de faire en sorte que les différents types de services de communications électroniques soient couverts indépendamment de la technologie utilisée.

Cette adaptation est nécessaire pour tenir compte de l'évolution des transmissions de données et de l'utilisation d'Internet, et respecter la neutralité technologique souhaitable.

Elle permet de ne pas traiter uniquement des données relatives à la facturation, mais de prendre également en compte les données relatives au trafic. Certains services à valeur ajoutée peuvent être fournis de cette manière, et il n'y a pas de raison de les interdire si l'abonné a donné son accord à leur utilisation.

Elle ajoute une obligation explicite d'information des abonnés sur les données à caractère personnel qui sont collectées, afin que ceux-ci puissent s'opposer à leur traitement.

Elle permet enfin de prendre en compte l'existence de diverses méthodes de tarification.

Elle tend à éviter que le traitement des données de localisation très précises, par ailleurs utile en matière de guidage ou pour parer à des situations de détresse, ne conduise à une situation où les utilisateurs mobiles seraient sous surveillance permanente, sans aucun moyen de protéger leur vie privée.

C'est pourquoi il est prévu que ce type de données ne pourra être utilisé qu'avec le consentement de l'intéressé. Les seules exceptions à ce principe de consentement préalable seraient motivées par l'intervention possible de services d'urgence, mais aussi par des objectifs de sécurité publique, de sûreté de l'Etat et de recherche d'infractions pénales.

S'agissant de leur inscription dans l'annuaire, les abonnés auront non seulement le droit de ne pas y figurer, mais aussi, dans le cas inverse, le droit de n'y faire figurer qu'une partie de leur adresse, ou de ne faire figurer aucune mention relative à leur sexe, afin de mieux protéger leur vie privée.

Le débat reste ouvert sur la publicité des numéros de téléphone mobile et des adresses de courrier électronique.

Il est apparu nécessaire d'informer les abonnés des différentes fonctions de l'annuaire et de veiller à ce que leur accord pour figurer dans l'annuaire repose sur une information complète des utilisations possibles des données à caractère personnel qui les concernent (telles que les fonctions de recherche inverse).

La directive prévoit une protection des abonnés contre les appels non sollicités effectués à des fins de prospection commerciale. L'envoi massif de courrier électronique non sollicité (le « *spamming* ») sera interdit, sauf pour les abonnés qui souhaitent en recevoir. Il était nécessaire de mettre en place un tel système de consentement préalable explicite (dit « *opt in* ») du fait de l'existence dans certains Etats membres du système contraire (dit « *opt out* ») basé sur des listes d'opposition.

Un problème complexe reste à régler : il concerne l'absence de conformité de certains logiciels aux règles de protection des données. Cette question devra trouver une solution car il s'agit des logiciels utilisés pour envoyer des messages électroniques et de ceux permettant de surfer sur Internet.

VII. LE CADRE D'UNE POLITIQUE DU SPECTRE RADIOELECTRIQUE

La mise en place d'un cadre réglementaire dans ce domaine n'est pas aisée. La situation actuelle est tout à la fois complexe et insatisfaisante, ce qui explique l'attitude volontariste mais prudente et parfois elliptique de la Commission.

Sa proposition prend en outre la forme d'une décision du Parlement et du Conseil, et non d'un règlement ou d'une directive.

A. La situation actuelle

Deux constatations s'imposent, qui gênent manifestement la Commission : Les décisions relèvent d'autres acteurs que l'Union européenne. La législation communautaire n'est que partielle.

L'harmonisation de l'utilisation du spectre radioélectrique est actuellement assurée, au niveau international, par l'Union Internationale des Télécommunications (l'U.I.T.) qui regroupe 189 Etats membres, et ses Conférences mondiales des radiocommunications (C.M.R.) ; au niveau européen par la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications (la C.E.P.T.) qui regroupe 43 Etats membres.

La Commission entend non pas remplacer, mais compléter les activités de ces organisations et des Etats membres. Elle souhaite la mise en place de discussions politiques sur la nécessité d'atteindre des objectifs communs, et de procédures pour confier des mandats à la CEPT et aux CMR.

Sa position est motivée par le fait que la Communauté ne participe pas directement aux négociations internationales sur la gestion du spectre, ce qui a pour conséquence que les positions des

Etats membres ne sont pas systématiquement coordonnées pour les négociations internationales.

La Commission considère par ailleurs qu'il est nécessaire d'équilibrer davantage les besoins commerciaux et non commerciaux. Or « *certaines communautés d'utilisateurs commerciaux du spectre tentent de s'assurer la disponibilité du spectre au sein d'organes à vocation plus technique tels que la CEPT et les CMR de l'UIT, parfois aux dépens d'utilisateurs non commerciaux, qui sont moins représentés dans ces structures* ».

Elle considère aussi que les décisions de la CEPT ne sont pas suivies suffisamment d'effet, ce qui pèse sur leur efficacité, puisqu'il appartient aux Etats membres de cette organisation de les mettre en œuvre de leur propre initiative.

Par ailleurs, la législation communautaire ne couvre pas actuellement les besoins en matière de spectre radioélectrique des autres politiques communautaires qui concernent la radiodiffusion sonore et télévisuelle terrestre et par satellite, les transports routiers, ferroviaires, aériens et maritimes, le positionnement, la navigation, la mesure précise du temps, l'observation de la terre et la radioastronomie.

Aussi la Commission souhaite-t-elle mettre en place les bases politiques et juridiques nécessaires pour garantir la disponibilité actuelle et future des ressources du spectre afin de mettre en œuvre les politiques communautaires dans ces domaines.

B. La proposition de la Commission

La proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne poursuit quatre objectifs :

- créer un cadre d'orientation pour la planification stratégique et l'harmonisation de l'utilisation du spectre radioélectrique dans la Communauté, en prenant en compte tous ses aspects ;

- établir des procédures et une méthodologie générale d'harmonisation ;

- assurer la diffusion coordonnée d'informations sur la disponibilité du spectre ;

- sauvegarder les intérêts de la Communauté dans les négociations internationales lorsque l'utilisation du spectre radioélectrique a une incidence sur les politiques communautaires.

Elle ne porte pas atteinte aux droits des Etats membres d'organiser leur gestion du spectre radioélectrique à des fins d'ordre public et de sécurité publique.

La décision tient compte de considérations économiques, politiques, culturelles, sanitaires et sociales, du fait de la multiplicité des secteurs utilisateurs du spectre : communications, radiodiffusion, transports, police, forces armées, communauté scientifique...

Le spectre radioélectrique dont il est question « *comprend au moins les ondes radioélectriques dont la fréquence est comprise entre 9 KHz et 3000 GHz* ».

La décision crée un groupe consultatif dénommé « Groupe de hauts fonctionnaires pour la politique du spectre radioélectrique ». Composé de représentants à haut niveau des Etats membres et d'un représentant de la Commission, il contribue à la formulation, à la préparation et à la mise en œuvre d'une politique en matière de spectre radioélectrique en donnant des avis à la Commission, sur les besoins en ce domaine, sur les évolutions réglementaires et les mesures d'harmonisation qu'il faudrait prendre à l'échelon communautaire dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de la Communauté. Il évalue la nécessité d'élaborer des propositions européennes communes dans la perspective de négociations internationales.

La Commission est par ailleurs assistée par un « comité du spectre radioélectrique », composé de représentants des Etats membres.

En tant que de besoin, elle propose des mesures afin d'harmoniser l'utilisation du spectre radioélectrique, ainsi que les méthodes d'assignation de fréquences et les conditions de leur utilisation.

Elle confie à ces fins des mandats à la CEPT, en précisant les missions à accomplir et le calendrier correspondant. Elle décide si les résultats des travaux accomplis en application de ces mandats sont acceptables. Dans ce cas, elle peut décider de les rendre obligatoires pour les Etats membres.

Si par contre la Commission ou un Etat membre estime que les travaux effectués sur la base d'un tel mandat ne progressent pas de manière satisfaisante au regard du calendrier fixé ou si leurs résultats ne sont pas acceptables, la Commission peut adopter des mesures afin d'atteindre les objectifs du mandat.

La décision traite de manière succincte de la disponibilité des informations sur l'attribution et l'assignation de fréquences du spectre, et traite du respect de la confidentialité. Elle prévoit en annexe que *« les procédures d'octroi de droits d'utilisation des fréquences du spectre ainsi que les modifications prévues aux conditions d'utilisation du spectre doivent également être publiées. Ces conditions comprennent tous les types d'obligations, les redevances et les coûts financiers liés à l'utilisation du spectre radioélectrique, y compris les redevances administratives, les droits d'utilisation et les procédures d'assignations de fréquences du spectre (y compris les ventes aux enchères) »*.

La décision dispose que la Commission suit les évolutions liées au spectre radioélectrique observées dans les pays tiers et dans les organisations internationales. Les Etats membres l'informent de toute difficulté créée *de jure* ou *de facto*, par ces divers acteurs.

CONCLUSION

A l'issue de ce rapport qui n'avait pas vocation à être exhaustif, quelques grandes lignes de force apparaissent :

Les décisions concernant le dégroupage de la boucle locale sont de fait prises. Leur adoption au plan national ne fait que traduire l'état d'avancement du dossier au plan communautaire. Le dégroupage sera donc en place d'ici un mois, au 1^{er} janvier 2001, et toute réflexion sur l'avenir du secteur des communications électroniques doit maintenant s'inscrire dans ce cadre, ce qui n'exclura pas de relever si nécessaire les difficultés de mise en place du nouveau dispositif ou ses insuffisances qu'il conviendrait de corriger.

Le cadre fixé par le « paquet » de textes présenté par la Commission concerne un ensemble très large d'activités, et déborde de manière très importante le seul secteur des télécommunications tel qu'il pouvait être conçu avant le développement de la téléphonie mobile, du câble, des satellites, d'Internet, de la boucle locale radio. Ces diverses technologies, liées à de nouvelles activités évoluent à une vitesse extrêmement rapide, sans que l'on ait véritablement de certitude sur leurs modalités de développement à moyen terme. Elles sont concurrentes pour l'utilisation du spectre radioélectrique, mais aussi complémentaires car elles servent toutes de support au développement d'une société nouvelle, fondée sur une approche différente de l'information et de la communication.

L'environnement international évolue lui aussi avec une rapidité stupéfiante, et les alliances entre grands groupes qui se développent non moins rapidement vont changer profondément les conditions dans lesquelles se mettent en place la multitude d'activités liées aux communications électroniques. Les intérêts des opérateurs historiques seront nécessairement très différents d'ici quelques années. Ils le sont déjà quand ces entreprises, considérées

comme puissantes sur leur marché national partent à la conquête de marchés extérieurs, où par définition elles sont de nouveaux entrants qui ont tout intérêt au développement de la concurrence, ce qui est le cas de France Telecom en dehors de France.

La plupart des décisions qui découleront de la mise en œuvre du règlement sur la boucle locale, des directives sur les communications électroniques et de la décision sur le spectre se prendront dans un cadre qui fera l'objet de réexamens périodiques. A l'exception de celles sur la boucle locale, les nouvelles règles seront adoptées au plan communautaire en 2001, puis transposées en droit national avec sans doute quelque retard. Mais elles devraient commencer à s'appliquer assez rapidement en 2002 ou 2003. Or il est d'ores et déjà prévu qu'elles ont vocation à être réexaminées, à la suite de rapports qui seront du reste élaborés très rapidement, très peu de temps en fait après leur adoption au plan national.

Ces règles ne sont pas figées. Dans plusieurs cas, elles peuvent être interprétées différemment, tant au plan communautaire qu'au plan national. Il en est ainsi pour le service universel, dont le contenu peut varier considérablement en fonction des choix politiques qui seront faits. En tout état de cause, au moment présent, il n'est pas condamné à devenir une peau de chagrin. Mais il n'aura de véritable dimension que si les Etats membres, et tout particulièrement la France où la tradition de service public est forte, le défendent et manifestent une volonté politique marquée de l'enrichir.

A l'issue de ce premier rapport, qui aura permis de défricher un domaine très étendu, il sera nécessaire de poursuivre la réflexion sur plusieurs thèmes :

- le contenu du service universel, et les liens à établir entre les principes sur lesquels il est fondé et ceux qui caractérisent le service public « à la française » ;

- l'adaptabilité et l'enrichissement du service universel, en fonction de l'apparition de nouvelles techniques, notamment dans le domaine de l'Internet à haut débit ;

- l'adaptation souhaitable du cadre réglementaire à l'évolution des technologies mais aussi à celle du marché qui risque d'être davantage oligopolistique que concurrentiel ;

- la répartition des compétences et les relations entre les Etats et les autorités réglementaires nationales dont il sera intéressant d'évaluer l'activité ;

- l'application de la politique de concurrence dans le secteur des communications électroniques, et ses liens avec les autres politiques communautaires.

Ces questions ne sont pas limitatives, tant l'environnement dans lequel elles s'inscrivent est évolutif. Elles-mêmes évolueront au fur et à mesure des auditions que votre rapporteur compte poursuivre afin d'étudier la politique communautaire dans ce secteur si essentiel pour l'avenir de notre société et de notre mode de vie.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie, le jeudi 30 novembre 2000, pour examiner le présent rapport d'information.

Le rapporteur a indiqué que le plus urgent des sept textes examinés était *la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale (E 1553)* qui doit être adopté avant le 1^{er} janvier 2001. C'est la dernière étape de la libéralisation du secteur. Les questions qu'il aborde concernent les modes d'accès à ces derniers fils de cuivre reliant un abonné à un commutateur, les conditions dans lesquelles les opérateurs historiques vont offrir l'accès dégroupé, et les pouvoirs des autorités réglementaires nationales. Les dispositions de cette proposition de règlement ont déjà été reprises en France, dans le cadre d'un décret du 12 septembre 2000.

Le rapporteur a souligné que le texte le plus important au plan politique était *la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (E 1551)*. Ce service universel, distinct du service public, plus familier aux Français, est conçu dès le départ comme une notion évolutive. Sa mise en place suscite de nombreuses questions sur sa finalité, son contenu, sa mise en œuvre, son financement, son organisation et son contrôle, sa révision. Ce service universel est en fait à géométrie variable ; il dépendra dans l'avenir de l'évolution que voudra mettre en place la Commission et que souhaiteront les Etats membres. Le service universel n'est pas forcément condamné à se transformer en peau de chagrin, mais il faudra faire preuve d'une grande vigilance pour contrer une telle hypothèse qui, selon le rapporteur, ne peut être exclue.

La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et les services de communications électroniques (E 1552)

pose le principe que les Etats membres garantissent l'indépendance des autorités réglementaires nationales, dont les pouvoirs sont étendus. Elle définit quelles entreprises sont considérées comme puissantes sur le marché.

Le rapporteur a indiqué que *la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux installations associées ainsi qu'à leur interconnexion (E 1548)* était sans doute le texte le plus contraignant pour les opérateurs historiques. Elle fixe les droits et obligations des entreprises qui possèdent ou exploitent ces réseaux, et de celles qui souhaitent s'y interconnecter ou y accéder. Elle assigne des objectifs aux autorités réglementaires nationales et établit des procédures garantissant que les obligations qu'elles imposent seront réexaminées et supprimées lorsque les résultats escomptés auront été atteints. Elle prévoit que les autorités réglementaires nationales ont le pouvoir d'imposer des obligations aux opérateurs désignés comme des organismes puissants sur un marché pertinent.

La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (E1550) a pour objectif d'harmoniser et de simplifier les règles et les conditions d'autorisation, afin de faciliter la fourniture de services et de réseaux de communications électroniques dans la Communauté. Dans un contexte où les autorisations individuelles sont devenues la règle, elle établit une autorisation générale, les seules exceptions à ce principe portant sur la protection de la santé, de l'ordre public, ou de la sécurité publique.

La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (E 1549) actualise la directive 97/66/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications. Elle y apporte quelques modifications rédactionnelles mineures qui ont pour objectif de tenir compte de l'évolution des transmissions de données et de l'utilisation d'Internet, et de respecter la neutralité technologique souhaitable.

La proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne (E 1554) s'inscrit dans un contexte tout à la fois complexe et insatisfaisant du point de vue européen, car les décisions relèvent d'autres acteurs que l'Union européenne, tandis que la législation communautaire n'est que partielle. La Commission, qui a adopté une attitude volontariste mais prudente et parfois elliptique, souhaite essentiellement la mise en place de discussions politiques sur la nécessité d'atteindre des objectifs communs, et de procédures pour confier des mandats à la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications (la C.E.P.T.) et aux Conférences mondiales des radiocommunications (les C.M.R.).

A l'issue d'un premier examen de ces textes, **le rapporteur** a indiqué qu'il lui apparaissait nécessaire que la Délégation poursuive sa réflexion sur cinq thèmes :

- le contenu du service universel, et les liens à établir entre les principes sur lesquels il est fondé et ceux qui caractérisent le service public « à la française » ;

- l'adaptabilité et l'enrichissement du service universel en fonction de l'apparition de nouvelles techniques, notamment dans le domaine de l'Internet à haut débit ;

- l'adaptation souhaitable du cadre réglementaire à l'évolution des technologies mais aussi à celle du marché qui risque d'être davantage oligopolistique que concurrentiel ;

- la répartition des compétences et les relations entre les Etats et les autorités réglementaires nationales dont il sera intéressant d'évaluer l'activité ;

- l'application de la politique de concurrence dans le secteur des communications électroniques, et ses liens avec les autres politiques communautaires.

M. Gérard Fuchs a estimé que l'évolution des techniques conduisait à mieux distinguer des concepts qu'on pouvait avoir tendance à confondre.

L'existence d'un réseau unique de fils de cuivre a débouché sur l'institution d'un monopole, France Telecom, aujourd'hui battu en brèche par les nouvelles technologies de communication, comme la fibre optique et les satellites. Le dégroupage de la boucle locale s'inscrit dans la logique de ces évolutions, mais il faut veiller au maintien des obligations de service public des opérateurs. L'ouverture à la concurrence pose en outre le problème de l'entretien et de la gestion du réseau. M. Gérard Fuchs a souhaité qu'un débat soit organisé, au sein de la Délégation pour l'Union européenne, sur les notions de service public, de service universel et de service économique d'intérêt général avant la présentation de son rapport d'information sur le service public en Europe. Il a observé que la notion traditionnelle de service public « à la française » n'était plus pertinente, en raison de son caractère trop statique.

En conséquence, l'approche française du service public doit être modifiée, ce qui peut passer par l'introduction d'une certaine dose de concurrence et par une définition plus précise du champ d'application du service public.

M. Gérard Fuchs a enfin évoqué un document d'AOL demandant à France Telecom d'accorder un accès à Internet ne comptabilisant pas le temps passé sur le réseau et a considéré qu'il serait souhaitable d'entendre un expert de France Telecom à l'occasion du débat sur le service public en Europe pour que les membres de la Délégation soient éclairés sur cette question.

M. Pierre Brana a demandé au rapporteur quelles étaient les raisons ayant conduit l'Allemagne à abandonner ses réticences envers le dégroupage de la boucle locale. Il a par ailleurs souhaité savoir si le coût de l'accès au réseau de France Telecom était plus élevé en France que dans les autres pays d'Europe, se référant à d'une observation faite par le secrétaire d'Etat à l'industrie, M. Christian Pierret. S'agissant du traitement des données à caractère personnel et de la protection de la vie privée, M. Pierre Brana a demandé au rapporteur si le Parlement européen avait

travaillé sur le système d'écoute « Echelon » mis en place par les Anglo-Saxons.

M. François Guillaume a observé que, s'agissant de la libéralisation du secteur de l'électricité, le marché avait été ouvert aux clients les plus solvables. EDF devait toujours prendre en charge les « petits clients », à la solvabilité plus incertaine et peu rentables pour l'opérateur. Il a souhaité savoir si la Commission avait pris en compte les besoins du milieu rural dans ses différentes propositions, l'entretien des réseaux y étant particulièrement coûteux. A défaut de dispositions particulières, les habitants de ces zones devraient peut-être attendre la diffusion de nouvelles technologies pour accéder aux réseaux modernes de communication. L'accès de tiers aux réseaux devant être encadré, il a demandé si la Commission avait élaboré des propositions concernant les autorités de régulation chargées de ces réseaux.

Il s'est enfin interrogé sur les conséquences du dégroupage de la boucle locale sur les téléphones mobiles.

Le **Président Alain Barrau**, approuvé par **M. Jean-Claude Lefort**, a exprimé son accord avec la proposition de M.Gérard Fuchs. Il est indispensable de travailler sur la notion de service public, car l'approche de la France la dessert souvent auprès de ses partenaires européens quand elle veut défendre sa conception. La Délégation constitue un cadre idéal pour débattre de cette question. Le Président Alain Barrau a demandé au rapporteur d'apporter des précisions sur le calendrier d'adoption des textes qu'il a présentés.

En réponse, **le rapporteur** a apporté les précisions suivantes ;

– l'observation du fonctionnement des autorités de régulation amène à constater que celles-ci ont de plus en plus tendance à empiéter sur les compétences des Etats, ce qui justifie l'engagement d'une étude approfondie de ces pratiques, le pouvoir politique pouvant être dépouillé à terme de ses prérogatives si cette évolution se confirmait ;

– la couverture globale du territoire aurait pu être réalisée par France Telecom au prix d'un investissement relativement faible, si on le compare au coût actuel des acquisitions internationales ;

– les questions soulevées par la mise en place du programme *Echelon* ont fait l'objet d'un rapport d'information de la commission de la défense nationale auquel il convient de se reporter ;

– l'ouverture de l'accès aux boucles locales devrait entraîner une diminution des tarifs de communication, France Telecom devant faire à ce sujet des propositions le 1^{er} décembre, qui seront examinées par l'autorité de régulation des télécommunications.

Si le décret du 12 septembre 2000 a posé le principe d'un accès total ou partagé à la boucle locale, les autres textes sont appelés à être adoptés dans le courant de l'année 2001.

– S'agissant des appareils mobiles, on peut penser que le partage des coûts sera opéré entre les trois opérateurs.

Sous réserve de modifications rédactionnelles proposées par le rapporteur et de l'adjonction d'un paragraphe indiquant que cette première analyse serait suivie d'un autre rapport tenant compte de l'évolution des textes communautaires dont il avait fait état, la Délégation a adopté les conclusions ainsi modifiées, dont le texte figure ci-après.

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux installations associées, ainsi qu'à leur interconnexion – COM [2000] 384 final / E 1548,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques – COM [2000] 385 final / E 1549,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques – COM [2000] 386 final / E 1550,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques – COM [2000] 392 final / E 1551,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et les services de communications électroniques – COM [2000] 393 final / E 1552,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative au dégroupage de l'accès à la boucle locale – COM [2000] 394 final / E 1553,

Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne – COM [2000] 407 final / E 1554,

Considérant l'évolution rapide des acquisitions internationales et des partenariats internationaux qui vont entraîner une modification rapide de l'environnement des communications électroniques ;

Considérant que la Commission vient de publier une communication sur les services d'intérêt général en Europe (E 1560), qui souligne leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale ;

Considérant que le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 a souhaité l'intégration et la libéralisation des marchés des télécommunications d'ici la fin de 2001 ;

Considérant que le secteur des communications électroniques est déjà largement libéralisé ;

Considérant les craintes de l'opérateur historique français et des syndicats du secteur des télécommunications quant aux conséquences pratiques d'un accès partagé à la boucle locale ;

Considérant la réduction progressive du champ spécifique du droit des télécommunications au profit du droit de la concurrence ;

Considérant que les Etats membres ont la possibilité de prendre des mesures particulières en faveur des utilisateurs

handicapés et des utilisateurs ayant des besoins sociaux spécifiques, ce qui peut servir de base à un enrichissement du service universel ;

Considérant l'absence de transparence des relations entre les divers comités consultatifs envisagés par plusieurs de ces directives.

1. Rappelle qu'il convient, conformément à l'article 16 du Traité, de veiller à ce que les services d'intérêt général fonctionnent sur la base de principes et de conditions qui leur permettent d'accomplir leur mission ;

2. Souligne que la libéralisation doit tenir compte de la nécessité d'accomplir des missions de service public ;

3. Affirme son attachement au service universel qui permet d'assurer des prestations de qualité, à des prix abordables, en tout point du territoire, et faire bénéficier les zones rurales ou les quartiers sensibles de prestations comparables à celles en vigueur dans les autres quartiers urbains ;

4. Souhaite que la définition du service universel permette à ses opérateurs d'évoluer en tirant parti des changements technologiques et d'exercer leurs activités dans des conditions assurant leur équilibre économique et financier ;

5. Affirme la nécessité de prendre en compte l'impact des réformes proposées sur l'emploi et l'aménagement du territoire, et souhaite que soient étudiées les possibilités techniques de garantir un accès à l'Internet de haut débit sur l'ensemble du territoire ;

6. Se félicite des amendements du Parlement européen à la proposition de règlement relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale, qui précisent et clarifient la proposition de la Commission, et qui tiennent notamment à rappeler que les

dispositions actuelles du droit communautaire garantissent un service universel ;

7. Souhaite une évaluation du mode de financement et de l'efficacité du fonds de compensation mis en place pour assurer la viabilité du service universel ;

8. Attire l'attention sur les rythmes des réformes et sur l'importance d'envisager un calendrier réaliste permettant, avant de passer à une phase ultérieure, de mesurer l'impact des réformes entreprises ;

9. Souhaite une évaluation du rôle des autorités de régulation nationales, de leurs rapports avec les Etats et de leurs relations avec les autorités chargées du respect de la concurrence ;

10. Regrette que l'impact sur l'emploi du dégroupage de la boucle locale n'ait pas fait l'objet d'études approfondies ;

11. Souhaite que la Commission précise les critères à partir desquels l'autorité réglementaire nationale déterminera que la concurrence est suffisante afin de décider la levée de l'obligation faite aux opérateurs notifiés d'établir les prix d'accès dégroupé à la boucle locale en fonction des coûts ;

12. Souhaite obtenir des précisions sur la manière dont les autorités réglementaires nationales calculent les avantages induits dont peuvent bénéficier les opérateurs du service universel ;

13. Souhaite une définition plus précise des notions de marché pertinent et de puissance sur le marché ;

14. Attire l'attention sur la nécessité de consulter l'ensemble des acteurs du secteur, y compris les opérateurs historiques et les nouveaux entrants, et de les faire participer aux instances prévues à cette fin ;

15. Attire l'attention sur la nécessité de veiller aux intérêts des opérateurs communautaires lors de la définition des conditions d'accès aux réseaux et à leur interconnexion, et de ne pas désarmer unilatéralement l'Union européenne dans le cadre de l'OMC et plus précisément du GATS qui ne concerne que les télécommunications de base et non les autres réseaux ;

16. Décide de lever la réserve d'examen parlementaire sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative au dégroupage de l'accès à la boucle locale – COM [2000] 394 final/E1553.

17. Décide de poursuivre ses réflexions dans l'attente d'informations complémentaires sur les six autres documents (E 1548 à E 1552 et E 1554).

Annexe :
Liste des personnalités auditionnées

M. Alain BARON, Fédération Sud PTT

Mme Hélène ADAM, Fédération Sud PTT

M. Richard DIDE LIN, Fédération FO PTT

M. Guy HUYGUE, Fédération FO PTT

M. Pierre CHEDOR, Secrétaire fédéral CFDT Postes et Télécoms

M. François DISSERT, Secrétaire fédéral CFDT Postes et Télécoms

M. Philippe BERTRAN, Directeur adjoint des relations extérieures de France Telecom

Mme Marie-Christine PELTIER-CHARRIER, Responsable des relations institutionnelles à la direction des relations extérieures de France Telecom

M. Michel ROUSSET, Conseiller au Cabinet du Secrétaire d'Etat à l'Industrie

M. Jean-Luc LE GALL, Conseiller technique au Cabinet Secrétaire d'Etat à l'Industrie

M. Pascal DUTRU, Direction Juridique, Service réglementaire de Bouygues Telecom

Mme Raphaëlle WOJAKOWSKI, Relations parlementaires de Bouygues Télécom

M. Christian MATHOREL, Fédération CGT- PTT

M. Jean-Michel GAVEAU, Administrateur CGT-France Telecom

M. Jean-Luc ARCHAMBAULT, Directeur de la Réglementation et des Relations extérieures de Cegetel

Mme Marie-Georges BOULAY, responsable des Affaires réglementaires à la Cegetel.