



N° 3048

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mai 2001

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

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

***sur le nouveau cadre européen des communications
électroniques : quelle régulation pour quels équilibres ?***
(n^{os} E 1548 à E 1552, E 1554 et E 1630)

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, Jean-Claude Lefort, Maurice Ligot, vice-présidents ; M. Didier Boulaud, secrétaire ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Bana, Yves Bur, Mme Monique Collange, MM. 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	7
PREMIERE PARTIE : LA TRANSPOSITION DES PRINCIPES DE LA CONCURRENCE AU SECTEUR DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES	11
I. L'ELABORATION D'UN CADRE JURIDIQUE RENOVE ET MIEUX ADAPTE A UN SECTEUR EN EVOLUTION PERMANENTE.....	13
A. Un marché en transition : du monopole à la concurrence.....	13
1) La structure du marché.....	13
2) Une évolution favorisée par de nouvelles règles juridiques.....	15
a) Une directive "cadre"	15
b) Des directives sectorielles.....	16
(1)La directive relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques.....	16
(2)La directive relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion	17
(3)La directive concernant le service universel et les droits des utilisateurs à l'égard des réseaux et services de communications électroniques.....	18
(4)La directive concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques.....	19

c) Un projet de décision sur le cadre réglementaire d'une politique du spectre radioélectrique.....	19
B. L'application des principes du droit de la concurrence au secteur des télécommunications.....	19
1) Les fondements juridiques	20
2) La transposition des règles de concurrence au secteur des télécommunications : la directive « concurrence ».....	21
II. LE STATUT JURIDIQUE DES ACTEURS DU MARCHE	23
A. La définition des « entreprises puissantes sur le marché »	23
1) Le calcul de la puissance sur le marché	23
2) Le nouveau concept de « dominance collective »	25
B. Les obligations liées à la « puissance sur le marché »	26
1) Transparence.....	27
2) Non-discrimination	27
3) Séparation comptable	27
4) Contrôle des prix.....	27
III. LA REGULATION D'UN MARCHE UNIQUE DES TELECOMMUNICATIONS.....	29
A. Le renforcement du rôle des ARN.....	29
1) Le champ de compétence des ARN	29
2) Les pouvoirs des ARN	30
3) L'action de l'ART	31
B. La limitation de l'intervention réglementaire	32
1) A l'échelon national	32
2) A l'échelon communautaire	33

SECONDE PARTIE : UNE EXIGENCE DE SERVICE UNIVERSEL	35
I. LE CONTENU DU SERVICE UNIVERSEL.....	37
A. Définition du concept.....	37
1) Une notion subjective.....	37
2) Une notion évolutive	39
B. La mise en œuvre du service universel : les obligations assignées aux opérateurs.....	40
II. LE FINANCEMENT DU SERVICE UNIVERSEL	43
A. Le calcul du coût du service universel.....	43
1) Autorité compétente	43
2) Méthode de calcul du coût.....	43
B. Les modalités de financement du service universel	44
1) L'alternative : fonds de compensation ou prélèvement sur le budget de l'Etat	44
2) La question des avantages induits	45
III. LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE UNIVERSEL	47
A. Les droits des utilisateurs	47
1) Fourniture de services	47
2) Information et transparence	48
B. Les obligations des opérateurs	49
1) La qualité du service.....	49
2) Le coût du service	50
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	55

**CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA
DELEGATION..... 57**

**Annexe : Liste des personnes auditionnées par le
rapporteur..... 61**

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 regroupés sous la forme d'un « Paquet Telecom », présenté par la Commission européenne le 12 juillet 2000, et 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/E 1548 ;

– 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/E 1549 ;

– 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/E 1550 ;

– 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/E 1551 ;

– 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⁽¹⁾
– COM (2000) 394 final/E 1553 ;

- 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/E 1554.

Il faut également joindre à ce « Paquet Telecom » :

- un projet de directive de la Commission relative à la concurrence dans les marchés des services de communication électroniques – E 1630 ;

- un document de travail de la Commission intitulé « projet de lignes directrices sur l'analyse du marché et le calcul de la puissance sur le marché », rendu public le 28 mars 2001 – COM (2001) 175 final.

Tous ces textes n'ont pas la même importance et ne présentent pas le même enjeu politique. Un premier rapport d'étape, présenté à la Délégation le 30 novembre 2000, a centré son analyse sur l'architecture générale du nouveau cadre réglementaire.

A ce jour, seul le règlement prévoyant le dégroupage de l'accès à la boucle locale a été définitivement adopté, après que la Délégation a levé la réserve d'examen parlementaire sur ce texte.

Les négociations avancent sur les autres propositions et un accord politique est intervenu lors du conseil Telecom du 4 avril 2001 sur les directives « cadre », « accès » et « autorisation ». Ces textes devraient être définitivement adoptés avant la fin de la présidence suédoise, au cours de laquelle devrait également être adoptée la décision sur le cadre réglementaire d'une politique du spectre radioélectrique.

⁽¹⁾ Cette proposition a été définitivement adoptée le 18 décembre 2000, sous la forme du règlement (CE) n° 2887/2000 du Parlement européen et du Conseil relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale, publié au Journal officiel des Communautés européennes le 30 décembre 2000.

Dans l'attente d'un accord politique, les autres textes ne devraient être examinés que sous présidence belge (2^{ème} semestre 2001).

Alors que le marché des communications électroniques évolue dans une conjoncture économique et boursière incertaine, ce nouveau rapport propose une grille de lecture des textes en préparation autour de la notion d'équilibre. Equilibre entre monopole et concurrence, équilibre entre approche ex ante et ex post, équilibre entre lois du marché et lois du service public, équilibre entre court terme et long terme, et équilibre entre intervention et régulation.

Respecter ces équilibres suppose de parvenir à concilier des intérêts, certes multiples mais pas nécessairement divergents :

- l'intérêt des utilisateurs de services de communications électroniques ;
- l'intérêt des opérateurs historiques ;
- l'intérêt des nouveaux entrants sur le marché ;
- l'intérêt de la société, sur laquelle les technologies de l'information et de la communication ont un impact positif, notamment en terme d'emploi et de cohésion sociale.

Ce rapport repose sur une analyse des textes et sur les auditions de représentants du secrétariat d'Etat à l'Industrie, de l'Autorité de Régulation des Télécommunications (A.R.T.) et des opérateurs concernés : France Telecom, Bouygues Télécom et Cegetel.

Il traite plus particulièrement de la portée de la transposition des principes de la concurrence au secteur des communications électroniques et de leur nécessaire conciliation avec l'exigence de service universel.

PREMIERE PARTIE :
LA TRANSPOSITION DES PRINCIPES
DE LA CONCURRENCE AU SECTEUR
DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES

Les propositions présentées par la Commission visent à adapter l'actuelle réglementation communautaire aux récentes évolutions technologiques.

La directive « cadre » propose aux Etats membres d'adopter de nouveaux mécanismes juridiques favorisant la libéralisation des télécommunications par une adaptation des règles juridiques aux évolutions, à la fois rapides et permanentes, d'un secteur aux frontières incertaines.

L'ouverture à la concurrence va affecter la structure même du marché, jusqu'alors monopolistique. Pour autant, la rupture annoncée ne devrait pas provoquer le passage instantané du monopole à la concurrence. Le nouveau cadre européen est en effet appelé à accompagner une situation transitoire, qui pourrait être de longue durée.

I. L'ELABORATION D'UN CADRE JURIDIQUE RENOVE ET MIEUX ADAPTE A UN SECTEUR EN EVOLUTION PERMANENTE

La nouvelle réglementation doit favoriser la transition du monopole vers une concurrence effective. Le nouveau cadre juridique proposé par la Commission procède à un rapprochement entre le droit spécifique des télécommunications et le droit de la concurrence.

A. Un marché en transition : du monopole à la concurrence

Le marché des télécommunications se caractérise par une forte segmentation. Selon les activités – notamment la téléphonie fixe et la téléphonie mobile –, l'état de la concurrence n'est pas le même. Une analyse de la structure du marché permet de mieux cerner la portée des réformes envisagées.

1) La structure du marché

Comment va évoluer le marché des télécommunications ? La phase intermédiaire qui conduit du monopole à la concurrence est une phase oligopolistique. Comme le souligne la Commission juridique et du marché intérieur du Parlement européen dans son avis du 10 janvier 2001 relatif à l'examen de la proposition de directive « cadre » : *« il a été observé à la suite de la libéralisation des marchés des télécommunications qu'après la rupture d'un monopole, il se constituait plusieurs oligopoles, qui le cas échéant, ne contribuent pas à l'évolution du marché ».*

Le marché français des télécommunications génère un chiffre d'affaire global d'environ 200 milliards de francs. Il est à noter qu'entre 25 % et 30 % de ce montant provient de l'activité des nouveaux entrants. L'ouverture à la concurrence est donc une

réalité, qui dissimule toutefois d'importantes disparités, et une forte segmentation.

L'année 2001 est une année de transition. Les données chiffrées indiquent que la concurrence n'est pleinement effective que dans le secteur de la téléphonie mobile. France Telecom, Cegetel et Bouygues se partagent un marché sur lequel l'opérateur historique (Itineris/France Telecom) reste toutefois leader avec plus de 48 % des parts de marché. C'est également le cas à l'étranger, comme le montre l'exemple italien : *Telecom Italia* réalise 55 % à 60 % de parts de marché, contre environ 45 % à Itinérís, qui est présent dans ce pays.

L'existence d'un marché concurrentiel dans le secteur de la téléphonie mobile révèle ainsi que, dans la plupart des cas, les opérateurs historiques restent les maîtres du jeu et détiennent souvent plus de 50 % des parts de marché.

Sur le marché de la téléphonie fixe, le dégroupage de la boucle locale va permettre, à terme, l'ouverture à la concurrence de l'ensemble des services et notamment des communications locales. Mais pour le moment, la concurrence concerne surtout les communications longues distances et internationales, sur lesquelles France Telecom – l'opérateur historique – voit ses parts de marché diminuer d'environ 30 % (et même 40 % pour les communications internationales).

Dans les autres Etats membres de l'Union européenne, la situation est contrastée. Plus d'un européen sur deux est équipé d'un téléphone mobile. La France se situe dans la moyenne avec un taux de pénétration qui vient de franchir le cap des 50%. En volume, l'Allemagne est devenue en 2000 le premier marché des services mobiles par le nombre d'abonnés en Europe, dépassant l'Italie et le Royaume-Uni qui étaient respectivement les premier et deuxième marchés. La France occupe la quatrième position avec plus de 31,3 millions d'abonnés au premier trimestre 2001.

Sur le marché de la téléphonie fixe, il faut souligner qu'au Royaume-Uni la concurrence est une réalité depuis 1984, date de la libéralisation des services de télécommunications, tandis qu'en Allemagne, les tarifs particulièrement élevés de *Deutsch Telecom* ont profité à ses concurrents.

Ces données font apparaître qu'à moyen terme, la structure du marché devrait se caractériser par une concurrence plus forte entre un nombre vraisemblablement plus limité d'opérateurs européens. La voie médiane entre le monopole et la concurrence, est l'oligopole, ce qui suppose d'adopter une approche renouvelée de la régulation. C'est l'objet principal de la directive « cadre » proposée par la Commission.

2) *Une évolution favorisée par de nouvelles règles juridiques*

Le « Paquet Telecom » comprend une directive « cadre », quatre directives sectorielles, un règlement relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale, une décision sur le cadre réglementaire du spectre radioélectrique et une directive sur la concurrence.

Le règlement sur le dégroupage de l'accès à la boucle local, a fait l'objet, en France, d'un décret du 12 septembre 2000. La Délégation ayant levé la réserve d'examen parlementaire sur la proposition de règlement du Conseil et du Parlement, il convient pour une analyse de ce texte de se référer au rapport d'étape présenté le 30 novembre 2000⁽²⁾.

a) *Une directive "cadre"*

La directive « cadre » propose l'adoption de règles technologiquement neutres pour accompagner l'ouverture à la concurrence de tous les secteurs qui ne l'étaient pas.

Son champ d'application est très large puisqu'il prend en compte la convergence entre les secteurs des télécommunications, de la radiodiffusion et des technologies de l'information. A cet effet, la nouvelle terminologie de « communications électroniques » adoptée par la Commission recouvre à la fois les télécommunications et les services de communication audiovisuelle. Le champ d'application est donc étendu puisqu'il concerne tous les réseaux terrestres et satellitaires, avec ou sans fil. Cela comprend le réseau téléphonique public commuté, le réseau Internet, la télévision

⁽²⁾ « *Communications électroniques : vers un nouveau cadre européen* » Rapport n° 2776 de M. Didier Boulaud, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 novembre 2000.

par câble et les réseaux mobiles et terrestres de radiodiffusion. Néanmoins, le texte ne s'applique qu'aux infrastructures et exclut de son champ les contenus, qu'il s'agisse de radiodiffusion ou de services de commerce électronique.

Par souci de cohérence, plusieurs définitions ont été modifiées pour prendre en compte les développements technologiques récents : l'article 2 de la directive définit ainsi les « services de communications électroniques » comme : « *les services fournis contre rémunération qui consistent entièrement ou principalement en la transmission et le routage de signaux sur des réseaux de communications électroniques, comprenant les services de télécommunications et les services de transmission sur les réseaux utilisés pour la radiodiffusion, à l'exclusion des services consistant à fournir un contenu transmis à l'aide de réseaux et de services de communications électroniques ou à exercer une responsabilité éditoriale sur le contenu* ».

La notion de neutralité technologique ne fait toutefois pas l'unanimité. Ainsi, Bouygues Telecom déplore l'absence de clarté de ce concept qui tendrait à justifier la généralisation de la réglementation applicable à la téléphonie fixe au secteur de la téléphonie mobile, malgré la différence importante de concurrence qui existe entre les deux marchés.

b) Des directives sectorielles

Outre la directive « cadre », le « Paquet Telecom » est composé de quatre directives sectorielles et d'une décision.

(1) La directive relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques

Le système de l'octroi de licences individuelles s'est développé au point de devenir le modèle dominant dans les pays de l'Union européenne. Cette pratique aboutit à une réelle hétérogénéité, nuisible au développement d'un marché concurrentiel. C'est pourquoi la directive « autorisation » propose d'harmoniser les règles existantes en organisant de manière uniforme les procédures d'autorisation dans les différents Etats membres. Cette directive doit se substituer à la directive 97/13/CE pour faciliter l'accès aux marchés nationaux et pose le principe selon lequel la fourniture de

services ou de réseaux de communications électroniques ne peut être soumise à une autorisation préalable qu'en cas d'utilisation de ressources rares, comme les fréquences et les numéros ; il est prévu dans tous les autres cas, la délivrance d'une autorisation générale.

La simplification du cadre réglementaire actuel ne doit cependant pas conduire à instaurer un système à deux niveaux entre les opérateurs soumis à l'ancien régime d'octroi de licences et ceux qui bénéficieront du nouveau régime d'autorisation générale. Cette position est particulièrement défendue par France Telecom, qui juge indispensable d'aménager la transition entre les deux régimes de façon à éviter toute distorsion de concurrence au détriment des nouveaux entrants établis avant la réforme.

Une des questions sensibles, qui a été tranchée lors du Conseil Telecom du 4 avril 2001, a concerné le montant des taxes administratives à la charge des entreprises, au titre de l'autorisation générale. Contrairement aux autres directives du « Paquet Telecom », la directive « autorisation » n'impose pas d'obligation spécifique à la charge des opérateurs « puissants sur le marché ». A l'issue de leurs négociations, les Quinze sont parvenus à un accord politique qui prévoit de supprimer l'exigence d'une répartition des taxes entre les entreprises selon leur chiffre d'affaires, de même que l'exigence d'exemption du paiement de taxe en faveur des petits opérateurs.

(2) La directive relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion

L'accès correspond à la mise à disposition de ressources et/ou de services pour la fourniture de communications électroniques. Cela concerne l'accès à des éléments de réseaux, à des bâtiments, des pylônes et des systèmes de logiciels. Il peut également s'agir d'accès à des services d'accès conditionnels dans le domaine de la télévision numérique, par exemple.

L'interconnexion est la liaison qui permet aux utilisateurs d'un réseau de communiquer avec les utilisateurs d'un autre réseau. Appliquée à la télévision payante, l'interconnexion doit permettre à un téléspectateur de s'abonner auprès de différents radio-diffuseurs sans pour autant devoir s'équiper de plusieurs décodeurs.

Poursuivant un objectif d'harmonisation, la proposition de directive établit l'obligation de négocier l'interconnexion réciproque entre tous les réseaux de communications électroniques et définit la liste exhaustive des conditions supplémentaires que les autorités réglementaires nationales peuvent imposer aux fournisseurs de services qualifiés de « puissants sur le marché ». Il s'agit essentiellement des conditions de transparence, de non-discrimination et de séparation comptable qui pèseront principalement sur les opérateurs historiques.

Priorité est toutefois donnée aux négociations commerciales, l'intervention réglementaire n'étant justifiée qu'en cas d'atteinte aux exigences de la libre concurrence. Néanmoins, les opérateurs sont très réservés face à ce qu'ils considèrent comme un excès de réglementation dans un secteur comme la téléphonie mobile, déjà très largement ouvert à la concurrence. A quelques mois du lancement de la troisième génération de téléphones mobile (UMTS), France Telecom craint ainsi une surréglementation pénalisante pour restaurer la confiance des investisseurs sur un marché confronté à d'importants aléas conjoncturels.

(3) La directive concernant le service universel et les droits des utilisateurs à l'égard des réseaux et services de communications électroniques

La directive « service universel » constitue le corollaire de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications. L'enjeu politique de cette proposition est certainement le plus important de l'ensemble des textes du « Paquet Telecom ». Les débats – auxquels il est fait référence dans la seconde partie de ce rapport – portent sur la notion de service universel, et sa filiation avec le service public « à la française ». La portée des obligations de service universel assignées aux opérateurs, ainsi que les principes et les finalités de cette notion en formation sont au cœur de l'équilibre indispensable à la pérennité de l'œuvre de libéralisation engagée par la Commission.

(4) La directive concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques

Ce texte est une mise à jour de la directive 97/66/CE, qui applique au secteur des télécommunications les principes généraux de protection des données. La proposition n'apporte pas de modification majeure, sinon une actualisation des définitions afin de couvrir les nouvelles formes de communications électroniques.

Par exemple, alors que l'article 12 de la directive 97/66/CE protégeait les abonnés contre les « appels non sollicités », la nouvelle rédaction évoque désormais les « communications non sollicitées » pour inclure le courrier électronique et protéger l'utilisateur contre l'envoi massif de publicités électroniques non sollicitées.

c) Un projet de décision sur le cadre réglementaire d'une politique du spectre radioélectrique

L'harmonisation de l'utilisation du spectre radioélectrique est actuellement assurée, au niveau international, par l'Union Internationale des Télécommunications (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 télécommunications (C.E.P.T.) qui regroupe 43 Etats membres. Les décisions échappent donc aux institutions européennes et la législation communautaire sur ce sujet n'est que partielle.

Le projet de décision jette les bases politiques et juridiques pour garantir la disponibilité actuelle et future des ressources du spectre afin de mettre en œuvre les politiques communautaires dans ces domaines.

B. L'application des principes du droit de la concurrence au secteur des télécommunications

Pour libéraliser le secteur des télécommunications, la Commission européenne combine deux approches. L'une, *ex ante*, privilégie l'harmonisation des réglementations en vue de la

constitution d'un marché intérieur européen ; c'est la logique d'un droit sectoriel. L'autre, *ex post*, utilise les instruments du droit de la concurrence pour garantir le bon fonctionnement d'un marché ouvert. Au cœur de ces deux approches, figure un point d'équilibre qui repose sur la notion pivot de régulation.

1) Les fondements juridiques

L'article 86 du traité instituant la Communauté européenne charge la Commission de veiller à ce que les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicent ni ne maintiennent aucune mesure contraire à leurs obligations au regard du droit communautaire. Il appartient à la Commission de s'assurer du respect des règles de concurrence et de sanctionner, le cas échéant, les Etats qui établiraient des discriminations entre les différents opérateurs présents sur leur territoire.

Le nouveau cadre réglementaire va progressivement soumettre le secteur des télécommunications aux exigences du droit de la concurrence, pour permettre la réalisation d'un véritable marché intérieur des télécommunications. On observe ainsi une déclinaison des concepts propres du droit de la concurrence vers ce droit spécifique des télécommunications : **les notions de position dominante et de calcul de la puissance sur le marché sont les enjeux majeurs des textes en discussion**. En s'appuyant ainsi davantage sur les principes généraux du droit de la concurrence, la Commission entend en faire le fil directeur de sa politique visant à restreindre au maximum les réglementations sectorielles.

France Telecom fait toutefois valoir que le rapprochement du droit sectoriel et du droit de la concurrence risque d'aboutir à une transposition du droit de la concurrence en droit sectoriel, aboutissant à un renforcement du droit sectoriel qui se caractérise notamment par une application *ex ante* d'un droit prévu *ex post*. Les opérateurs se trouveraient soumis à la fois à l'application du droit de la concurrence et à l'application du droit des télécommunications.

2) *La transposition des règles de concurrence au secteur des télécommunications : la directive « concurrence »*

La proposition de directive de la Commission relative à la concurrence dans les marchés des services de communications électroniques va dans ce sens. Il s'agit de remplacer par un texte unique l'ensemble des directives de « libéralisation » adoptées précédemment par la Commission dans le secteur des télécommunications. Ce texte codifie, sans ajouter de nouvelles obligations, la directive 90/388/CEE, qui a posé les jalons de la libéralisation du marché et qui a été modifiée cinq fois depuis son adoption.

A l'origine, la directive de 1990 imposait aux Etats membres d'abolir les droits exclusifs ou spéciaux pour la fourniture de services de télécommunications autres que le service de téléphonie vocale, les services par satellite et les services de radiocommunications mobiles. Progressivement, la libéralisation des marchés s'est étendue et la pleine concurrence a été introduite par la directive 96/19/CE qui a imposé aux Etats l'obligation d'abolir les droits exclusifs ou spéciaux pour la fourniture du service de téléphonie vocale ainsi que pour la mise en place et l'exploitation des réseaux de télécommunications pour la fourniture de services de télécommunications.

Dans ce cadre, la directive « concurrence » présentée par la Commission vise avant tout à codifier et à simplifier la réglementation existante dans le souci d'une plus grande lisibilité. Les seules obligations supplémentaires imposées par la directive concernent le domaine des satellites : l'article 11 jette les bases de la pleine libéralisation de ce marché.

En soumettant le marché à une concurrence plus grande et en prohibant l'octroi de droits exclusifs et spéciaux, la directive ne fait que mettre en œuvre les dispositions du traité. Toutefois, des incertitudes persistantes sur la mise en œuvre du droit de la concurrence ont conduit la Commission à présenter un projet de « Lignes directrices sur l'analyse du marché et le calcul de la puissance sur le marché »⁽³⁾. Ce document, qui se fonde sur la jurisprudence communautaire, complète la directive « cadre » et

⁽³⁾ COM (2001) 175 final.

définit les règles applicables pour déterminer les marchés pertinents, le degré de concurrence sur ces marchés pertinents et les acteurs dominants.

Ainsi, pour déterminer si la fourniture d'un produit ou la prestation d'un service dans une zone géographique donnée constituent « le marché en cause », il faut évaluer l'existence de pressions concurrentielles pesant sur le comportement en matière de fixation des prix. Néanmoins, compte tenu de l'innovation constante qui caractérise le secteur des télécommunications, toute définition d'un marché de produit nécessite d'être périodiquement révisée, ce qui engendre une réelle incertitude quant à l'étendue des services appelés à être réglementés.

Les opérateurs dénoncent un accroissement de la pression réglementaire dû à l'augmentation potentielle du nombre des marchés sur lesquels sera évaluée la dominance. France Telecom suggère de limiter les marchés pertinents aux marchés aujourd'hui identifiés pour l'interconnexion et pour l'accès, et de considérer que les nouveaux marchés ne seront pas réglementés de manière spécifique mais relèveront exclusivement du droit de la concurrence.

Quant au « marché géographique », il est défini comme « *le territoire sur lequel les entreprises concernées sont engagées à des conditions de concurrence similaires ou suffisamment homogènes et qui se distingue des territoires voisins sur lesquels les conditions de concurrence sont sensiblement différentes* ».

II. LE STATUT JURIDIQUE DES ACTEURS DU MARCHÉ

Pour transposer les principes du droit de la concurrence au secteur des communications électroniques, le nouveau cadre réglementaire définit la notion de « puissance sur le marché » qui autorise les Autorités Réglementaires Nationales (ARN) à soumettre les acteurs du marché au respect de certaines obligations.

A. La définition des « entreprises puissantes sur le marché »

Le critère de « puissance sur le marché » est essentiel car il détermine le niveau à partir duquel un opérateur est supposé exercer une « position dominante », autorisant l'autorité réglementaire nationale à le contraindre au respect de certaines obligations.

1) Le calcul de la puissance sur le marché

C'est l'article 13 de la directive « cadre » qui définit la notion de « puissance sur le marché ». Dans sa version initiale, cet article qualifiait de puissante sur le marché une entreprise qui, individuellement ou conjointement avec d'autres, « *occupe durablement 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* ».

Suivant les conclusions de son rapporteur, le Parlement européen a amendé la proposition de la Commission et intégré deux autres conditions alternatives à la définition. Une entreprise est également considérée comme puissante sur le marché si :

« - compte tenu des entraves existantes à l'accès au marché ou à la sortie du marché et des possibilités existantes de s'adresser à d'autres prestataires, elle a la capacité de limiter l'accès aux

utilisateurs par d'autres opérateurs de réseaux ou de services de communication électroniques, ou

- possède, à n'importe quel stade de la chaîne des fournitures, une puissance suffisante sur le marché pour fausser sensiblement la concurrence du fait de son intégration verticale, ce qui signifie qu'elle est propriétaire ou opératrice d'infrastructure de réseaux et elle-même prestataire de services par le biais de cette infrastructure et, en particulier, lorsque le coût d'un changement d'opérateur est élevé pour les consommateurs ».

L'amendement tient également compte de la possibilité pour deux opérateurs de s'associer pour former ensemble une entreprise puissante.

La Commission affiche clairement sa volonté d'aligner le concept de « puissance sur le marché » sur celui de « position dominante », communément appliqué dans le droit de la concurrence, et qui repose sur la jurisprudence communautaire. Jusqu'à présent, le seuil de puissance sur le marché était fixé, selon le droit sectoriel des télécommunications, à 25 % de parts de marché. Désormais, l'application du droit de la concurrence conduit à se référer à la jurisprudence communautaire qui considère que, dans un environnement concurrentiel, le seuil de 50 % de parts de marché suffit, sauf circonstances exceptionnelles, à établir l'existence d'une position dominante. Cette définition est cruciale car c'est sur cette base que les différentes directives du « Paquet Telecom » confient aux autorités réglementaires nationales le soin de désigner, dans chaque Etat membre, les opérateurs puissants qui se verront assigner des obligations spécifiques.

Cependant, la Commission ne fournit pas, dans le texte de la directive, de critères pour qualifier la puissance d'un opérateur. Elle renvoie uniquement aux situations de position dominante qui sont explicitées dans son « *Projet de lignes directrices sur l'analyse du marché et le calcul de la puissance sur le marché* »

Dans ces « lignes directrices », la Commission fixe le seuil de la position dominante à 40 % de parts de marché. Il ne semble toutefois pas satisfaisant de fixer un seuil arbitraire dans la mesure où il peut exister des positions dominantes en dessous de ce seuil ;

de même, des entreprises peuvent détenir plus de 40 % de parts de marché sans être en position dominante.

La difficulté provient du fait qu'il est délicat d'appliquer la notion de position dominante à un marché qui, pour le moment, est davantage oligopolistique que concurrentiel, c'est-à-dire constitué d'un nombre limité d'opérateurs, en l'absence de tout lien entre les entreprises présentes sur ce marché. Le Conseil Telecom du 4 avril 2001 a finalement opté, à l'issue des négociations, pour la notion de « position équivalente à une position dominante ».

Les Quinze ont également intégré le concept de « dominance collective » dans le nouveau dispositif.

2) *Le nouveau concept de « dominance collective »*

Lors du Conseil Telecom du 4 avril 2001, les Quinze ont incorporé dans la proposition de directive-cadre le concept de « dominance collective », alors qu'il ne figurait ni dans la proposition de la Commission, ni dans l'avis du Parlement européen. Cette modification a été acceptée par la Commission. Il appartiendra aux autorités réglementaires nationales d'apprécier si deux ou plusieurs entreprises exercent une « position dominante collective », en s'inspirant du droit communautaire, des lignes directrices de la Commission, et d'une liste de critères répertoriés dans la nouvelle Annexe II de la directive cadre. Ces critères sont :

- le degré de maturité du marché ;
- une croissance stagnante ou modérée du côté de la demande ;
- la faible élasticité de la demande ;
- l'homogénéité du produit ;
- l'existence de structures de coûts semblables ;
- l'existence de parts de marché similaires ;

- l’absence d’innovation technologique, une technologie arrivée à maturité ;
- l’absence de capacité excédentaire ;
- des barrières élevées à l’entrée ;
- l’absence de puissance d’achat compensatrice ;
- l’absence de concurrence potentielle ;
- la présence de liens informels ou autres entre les entreprises ;
- l’existence de mécanismes de rétorsion ;
- des possibilités réduites de concurrence par les prix.

La liste n’est pas exhaustive et ces critères doivent être utilisés par les ARN selon la méthode du faisceau d’indices, qui permet de déceler une position dominante collective.

France Telecom considère que l’introduction de cette notion relève davantage d’une extension du droit sectoriel que d’une application directe du droit de la concurrence. Bouygues Telecom fait remarquer que le marché des mobiles, sur lequel le nombre d’opérateurs est limité, devrait se trouver particulièrement affecté par cette disposition.

B. Les obligations liées à la « puissance sur le marché »

Les directives sectorielles du « Paquet Telecom » établissent les obligations auxquelles doivent se conformer les entreprises puissantes sur le marché. Ainsi, la proposition de directive relative à l’accès aux réseaux de communications électroniques et aux installations associées, ainsi qu’à leur interconnexion prévoit l’obligation de négocier l’interconnexion entre tous les réseaux de communications électroniques ; elle définit également la liste exhaustive des conditions supplémentaires que les ARN peuvent imposer aux fournisseurs de services déclarés « puissants sur le marché ». Pour l’essentiel, les obligations sont les suivantes :

1) *Transparence*

Il s'agit de la publication d'une offre de référence détaillée garantissant que les entreprises ne sont pas tenues de payer pour des ressources qui ne sont pas nécessaires pour le service demandé.

2) *Non-discrimination*

Les opérateurs puissants sur le marché doivent appliquer des conditions équivalentes dans des circonstances équivalentes aux entreprises fournissant des services équivalents.

3) *Séparation comptable*

Les prix de gros et les prix de transfert internes doivent être transparents ; les documents comptables et les données concernant les recettes provenant de tiers doivent pouvoir être exigés.

4) *Contrôle des prix*

Les ARN sont habilitées à imposer un contrôle des prix dès lors qu'une étude de marché révèle qu'un déficit de concurrence a conduit à maintenir les prix à un niveau excessivement élevé. Les contrôles des prix assurés par les ARN ne doivent ni se traduire par un effet dommageable sur la concurrence à long terme, ni décourager l'investissement dans des infrastructures alternatives.

La transposition des principes de la concurrence au secteur des communications électroniques suppose ainsi une adaptation de certaines notions propres au droit de la concurrence comme la « position dominante ». De la qualification de puissance sur le marché, découlent un certain nombre d'obligations pour les opérateurs considérés comme tels. Il ne faut toutefois omettre que seul l'**abus** de position dominante peut constituer un obstacle à la concurrence.

III. LA REGULATION D'UN MARCHE UNIQUE DES TELECOMMUNICATIONS

Les autorités réglementaires nationales sont au cœur du nouveau dispositif. Le secteur des communications électroniques est fortement capitalistique et fait appel à une logique d'économies d'échelle. Dans ce contexte, l'ouverture à la concurrence sera précédée d'une longue période de transition qui suppose un renforcement de la régulation.

A. Le renforcement du rôle des ARN

La libéralisation du secteur des télécommunications va s'accompagner d'un renforcement de la régulation. L'application du principe de subsidiarité conduit logiquement à renforcer le rôle des autorités réglementaires nationales. En France, l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART) est au centre du dispositif envisagé par la Commission.

1) Le champ de compétence des ARN

Le nouveau cadre réglementaire envisagé donne compétence aux ARN pour apprécier le niveau de régulation approprié en fonction des conditions du marché.

Dans son « Réexamen du cadre réglementaire des télécommunications »⁽⁴⁾, rendu public en novembre 1999, la Commission insistait sur le fait que « *comme les règles au niveau européen seront plus générales qu'actuellement, des mécanismes seront nécessaires pour assurer que les ARN appliquent les objectifs et principes fixés dans les directives d'une façon qui sauvegarde l'intégrité du marché intérieur* ».

⁽⁴⁾ COM (1999) 539 final.

Les principales missions des ARN sont précisées dont le chapitre III de la directive « cadre ». Il s'agit, pour l'essentiel, de compétences en matière d'attribution et d'assignation des fréquences radioélectriques, de gestion des ressources de numérotation (veiller à ce qu'il y ait suffisamment de numéros disponibles pour tous les fournisseurs de services), d'octroi de droits de passage, de mécanismes de partage de ressources, et de colocalisation.

2) *Les pouvoirs des ARN*

Les pouvoirs des ARN sont renforcés par la directive « cadre », en contrepartie d'exigences d'indépendance et d'impartialité du processus de décision.

Les ARN sont habilitées à recueillir des informations auprès des acteurs du marché, dans la mesure où cette collecte d'informations est justifiée et proportionnée. La Commission européenne peut également demander aux ARN de recueillir des informations pour son compte, par exemple dans le cadre de procédures de règlement de litiges commerciaux. Enfin, l'échange d'informations confidentielles est respecté, pour autant que leur confidentialité soit respectée.

L'article 6 de la directive a fait couler beaucoup d'encre. Il instaure un mécanisme de transparence et de consultation, qui fait obligation aux ARN d'organiser une consultation lorsqu'elles prennent des décisions affectant des tiers. Dans sa version initiale, cet article accordait également un droit de veto à la Commission, qui pouvait exiger des ARN la modification ou le retrait d'une mesure envisagée qu'elle aurait estimé injustifiée. Mais lors du Conseil Telecom du 4 avril 2001, les Quinze ont unanimement rejeté le pouvoir d'arbitrage de la Commission et ne lui ont reconnu que le pouvoir d'émettre un avis « circonstancié » sur les décisions des ARN.

France Telecom défend néanmoins le principe d'un droit de veto de la Commission sur les décisions des ARN, qui constituerait un contre-pouvoir et permettrait d'envisager une véritable harmonisation européenne des jurisprudences nationales. Ce n'est toutefois pas le choix qui a été fait par les quinze Etats membres.

La procédure retenue par la directive prévoit que si une ARN envisage d'adopter une mesure qui aura « *un impact significatif sur le marché* », elle informe ses homologues et la Commission. Cette dernière et les autres ARN disposent alors d'un mois pour réagir. Si la Commission émet des doutes quant à la compatibilité de cette mesure avec le droit communautaire, l'ARN concernée doit la justifier dans un délai d'un mois, mais la Commission ne peut, à l'issue de cette procédure, exiger le retrait ou la modification de la mesure envisagée.

Quelle utilisation les ARN vont-elles faire de leurs nouveaux pouvoirs ? Quel sera leur degré d'interventionnisme ? L'examen de la situation actuelle semble indiquer qu'il n'existe pas de réponse unique. Alors qu'en France, l'ART affiche la volonté d'une forte présence, l'exemple finlandais révèle une pratique inverse, celle du « *leasy* » régulateur qui consiste à intervenir le moins possible et lorsqu'il y a intervention à mécontenter les deux parties en conflit, pour les encourager à trouver un accord entre elles.

Le renforcement des prérogatives des ARN pourrait conduire à des jurisprudences divergentes selon les pays. Certes, il existe au niveau européen une structure informelle – le groupe des régulateurs indépendants – qui œuvre à coordonner les jurisprudences nationales ; mais il faudra être vigilant sur l'utilisation que les ARN feront de leur pouvoir de régulation pour trouver le juste équilibre entre l'indépendance de ces autorités nationales et la nécessaire harmonisation des politiques au niveau communautaire.

3) *L'action de l'ART*

L'ART occupe une position stratégique dans la nouvelle architecture réglementaire. Les trois directives « cadre », « autorisation » et « accès/interconnexion » procèdent à un renforcement de ses pouvoirs. Néanmoins, la régulation n'est pas, en France, le fait d'une seule autorité réglementaire ; elle est partagée entre l'ART, le ministre chargé des télécommunications, le Conseil de la concurrence et, pour la régulation des contenus audiovisuels, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA).

Certaines compétences sont exclusives, tandis que d'autres associent plusieurs acteurs. Par exemple, les décisions

d'homologation des tarifs relèvent d'une compétence ministérielle, qui s'exerce après avis consultatif de l'ART. En revanche, les décisions en matière d'interconnexion, de délivrance de fréquences et de numérotation sont de la compétence exclusive de l'ART.

L'ART dispose d'instruments juridiques qui lui permettent de veiller à l'application de la réglementation en vigueur. Elle a la possibilité d'adresser des mises en demeure, qui peuvent conduire, le cas échéant, au prononcé de sanctions. Les amendes infligées peuvent atteindre un montant allant jusqu'à 5 % du chiffre d'affaire de l'entreprise concernée.

La question de l'harmonisation européenne des pratiques et des décisions de régulation est essentielle. Les défaillances récemment constatées lors de l'attribution des licences UMTS le démontrent. L'ART déplore néanmoins que rien, dans les textes en préparation, ne permette d'éviter qu'un tel scénario se reproduise.

Deux approches s'opposent en matière d'harmonisation. La première consiste à promouvoir la mise en œuvre, sur le terrain, d'une harmonisation informelle : cette formule, qui a la préférence du régulateur Français, s'inscrit dans la logique de l'action menée par le Groupe des Régulateurs Indépendants. La seconde option consiste à inscrire dans les textes un mécanisme d'harmonisation ; mais le refus des Quinze d'accorder un droit de veto à la Commission européenne sur les décisions des ARN semble avoir reporté sine die une telle possibilité.

B. La limitation de l'intervention réglementaire

1) A l'échelon national

Les Etats membres doivent veiller à ce qu'il n'existe aucune restriction empêchant les entreprises de négocier entre elles des accords établissant les modalités techniques et commerciales en matière d'accès et d'interconnexion.

La priorité est ainsi donnée aux négociations commerciales, l'intervention réglementaire devant se limiter aux exigences de la

libre concurrence. Cela explique que seuls sont placés sous surveillance les opérateurs qualifiés de « puissants sur le marché ».

Dans cette perspective, le Parlement européen a rappelé, à l'occasion de l'examen en première lecture de la directive « accès », son attachement au respect des principes de réglementation légère et de proportionnalité. Ainsi, les ARN ne sont habilitées à imposer des obligations de nature à prévenir les distorsions de concurrence que lorsqu'un opérateur est réputé avoir une puissance significative sur le marché, et seulement si l'environnement concurrentiel du marché le permet. Ces obligations doivent être proportionnelles au but poursuivi, compte tenu du principe de réglementation minimale. Les ARN n'imposeront pas d'obligations supplémentaires lorsqu'elles auront constaté que la concurrence est réelle.

2) *A l'échelon communautaire*

Le mécanisme de consultation et de transparence prévu à l'article 6 de la directive « cadre » combine l'approche réglementaire entre l'échelon national et l'échelon communautaire. A l'origine, le pouvoir de veto dont devait disposer la Commission sur les décisions des ARN visait à éviter les disparités entre les Etats membres.

Sous la forme retenue par les Quinze à l'issue du Conseil Telecom du 4 avril 2001, la procédure de réglementation confiée aux ARN confirme la volonté politique de décentraliser le pouvoir de décision, en accord avec l'application effective du principe de subsidiarité, le plus à même à prendre en compte les spécificités des marchés nationaux.

Parallèlement, il semble toutefois souhaitable d'encourager un renforcement de la coopération entre les autorités de régulation nationales, sans pour autant aboutir à un transfert de compétences à l'Union européenne.

SECONDE PARTIE : UNE EXIGENCE DE SERVICE UNIVERSEL

La libéralisation trouve sa limite dans le respect des obligations de service universel, qui justifient des exceptions à l'application des règles de concurrence.

Parmi les textes qui composent le « Paquet Telecom », la directive sur le service universel revêt une importance particulière. Son objet consiste à adapter et à moderniser les dispositions existantes sur le service universel en vue de définir la portée de ce service, les droits des utilisateurs et les mesures de compensation en faveur des opérateurs chargés d'une mission de service universel.

Il faudra successivement analyser le contenu du service universel, son financement et son fonctionnement.

I. LE CONTENU DU SERVICE UNIVERSEL

A la question « qu'est-ce que le service universel ? », aucun des quinze Etats membres n'apporte la même réponse. Preuve de la difficulté d'établir une définition de ce concept subjectif et évolutif ; de sa définition dépendent pourtant les obligations assignées aux opérateurs.

A. Définition du concept

Le service universel est une notion subjective, à géométrie variable, qui peut être interprétée restrictivement ou extensivement. Son imprécision en fait un concept évolutif.

1) Une notion subjective

Le service universel est une notion sensible à laquelle la France est particulièrement attachée. Ses frontières sont mouvantes et l'approche qu'il faut en avoir n'est pas statique. Extensif ou restrictif, le service universel n'est pas, en droit communautaire, un concept acquis. La transposition des principes du service public « à la française » n'est pas toujours adaptée à la vision qu'ont nos voisins européens du service universel.

Les débats portent d'abord sur sa définition. Dès le premier « Considérant », la directive « service universel » rappelle que « *la libéralisation du secteur des télécommunications, l'intensification de la concurrence et le choix de plus en plus vaste de services de communications s'accompagnent d'une action visant à créer un cadre réglementaire harmonisé qui garantisse la fourniture d'un service universel* ». Le service universel fait ainsi office de clause de sauvegarde, en cas d'insuffisance du marché.

Rien n'est cependant précisé sur le contenu de ce service universel. On peut alors utilement se référer à une Résolution du

Conseil adoptée le 7 février 1994, qui énonce que « *l'objectif politique du service universel est la mise à disposition de tous les utilisateurs d'un service minimal d'une qualité spécifiée à un prix abordable* ».

Faut-il pour autant se contenter d'un service « minimal » ? La question ne mérite-t-elle pas d'être abordée d'une façon plus positive, en tenant compte de l'impact des nouvelles technologies de l'information sur l'économie et en particulier sur l'emploi ?

La question de l'enrichissement du service universel ne fait pourtant pas l'unanimité. Au début des négociations, la France était isolée dans sa volonté d'intégrer la couverture mobile et l'Internet à haut débit dans l'offre de service universel ; elle a été progressivement rejointe par l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg, la Grèce et l'Irlande. A l'inverse, d'autres pays comme le Royaume-Uni, la Finlande et le Danemark sont plus réticents et soutiennent davantage la Commission dans sa volonté de conserver le périmètre actuel du service universel, tout en admettant qu'il faudra l'adapter dans l'avenir.

Pour sa part, le Comité Economique et Social (CES) propose d'inclure l'accès à Internet dans le « panier » des obligations de service universel. Dans son avis sur la proposition de directive, adopté le 1^{er} mars 2001 en session plénière, le CES fait valoir qu'une telle mesure serait conforme aux objectifs de l'initiative eEurope⁽⁵⁾ et serait par ailleurs indispensable pour que certaines catégories de populations défavorisées (handicapés, personnes à faibles revenus, utilisateurs résidant dans des régions à faible densité de population) puissent accéder aux services avancés. Le CES propose également de créer au sein un « Forum » ou un « Observatoire des télécommunications » pour mieux prendre en compte l'opinion des secteurs et des parties intéressées au niveau communautaire.

⁽⁵⁾ Le Plan eEurope adopté par la Commission en 2000 prévoit notamment d'améliorer l'accès à Internet dans toutes les salles de classe avant la fin 2002 et de renforcer l'effort de formation aux nouvelles technologies. Le 28 mars 2001, la Commission a également adopté le Plan d'action eLearning pour construire des ponts entre éducation et nouvelles technologies de la communication.

Enfin, la directive reste ambiguë sur le fait de savoir si les prestations mentionnées concerneront l'ensemble des utilisateurs (y compris les entreprises) ou bien seulement les particuliers.

2) *Une notion évolutive*

La Commission défend le principe selon lequel le service universel est un concept dynamique et évolutif, susceptible d'être soumis à une révision périodique pour tenir compte des progrès technologiques, des développements du marché et de la demande des utilisateurs. La directive le souligne en précisant que « *le concept de service universel doit évoluer au rythme des progrès technologiques, des développements du marché et de l'évolution de la demande des utilisateurs* ».

L'article 15 de la directive prévoit ainsi un réexamen périodique de la portée du service universel. Le premier réexamen est prévu au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la directive ; les examens ultérieurs seront réalisés tous les trois ans. Le texte précise que ce réexamen doit être conduit à la lumière des évolutions sociale, commerciale et technologique.

Cette révision n'est pas sans poser de difficultés. Sur quels critères précis le service universel sera-t-il réexaminé ? Existera-t-il un mécanisme d'évaluation de son fonctionnement ? Il est souhaitable qu'il associe le plus grand nombre d'acteurs (Etats, entreprises, syndicats, usagers, ARN, par exemple), aux niveaux national et communautaire.

La France propose de préciser le périmètre de ce réexamen périodique et d'inclure la question de l'incorporation de l'Internet à haut débit dans le champ de la négociation.

Il s'agit donc d'un service universel à géométrie variable, dont les bases juridiques sont temporaires. Il faudra être vigilant sur l'évolution de ses principes et de son contenu.

B. La mise en œuvre du service universel : les obligations assignées aux opérateurs

Le chapitre II de la directive concerne les obligations de service universel. Les exploitants sont, dans le cadre réglementaire actuel, soumis au respect d'obligations qui leur sont imposées par les ARN, lesquelles établissent une liste des services minimum devant être mis à la disposition de tous les utilisateurs, à un prix abordable, indépendamment de leur situation géographique.

Comme le précise l'annexe IV de la directive, les obligations de service universel correspondent aux obligations qu'un Etat membre confie à une entreprise pour qu'elle fournisse un réseau et un service dans une zone géographique donnée en y appliquant, le cas échéant, des tarifs par péréquation en échange de la fourniture de ce service ou en offrant des tarifs spéciaux aux consommateurs ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux particuliers.

Les Etats membres doivent trouver les moyens les plus efficaces de garantir le respect des obligations de service universel, et de répartir entre les différents opérateurs tout ou partie des obligations de service universel en ayant recours, s'il y a lieu, à des mécanismes tels que les appels d'offres ou les enchères. Il est souhaitable que la plus grande liberté soit en la matière laissée aux Etats membres. Ceux-ci doivent pouvoir désigner leurs opérateurs de service universel dans le cadre du droit national et dans le respect du principe de subsidiarité, le recours à une procédure d'enchères ou d'appel d'offres ou de soumission comparative demeurant facultatif.

Il existe enfin une obligation plus spécifique et plus controversée : l'obligation de diffuser (« *must carry* »), qui est énoncée à l'article 26 de la directive. Il s'agit d'un instrument de la politique audiovisuelle qui consiste à imposer aux câblo-opérateurs la diffusion de certaines chaînes de télévision, pour des raisons d'intérêt général, comme le pluralisme ou la diversité culturelle.

A la différence des autres obligations assignées aux opérateurs, le « *must carry* » concerne directement le contenu tandis que les autres dispositions de la directive n'ont trait qu'à la transmission. Mais tous les contenus ne sont pas visés puisque la Commission a souhaité exclure Internet du champ d'application de cette obligation

de diffuser. Une « compensation adéquate » devra être versée aux entreprises qui y sont soumises.

II. LE FINANCEMENT DU SERVICE UNIVERSEL

La question du financement du service universel est au cœur des négociations. La détermination du coût net du service universel, et le partage du financement entre les opérateurs présents sur le marché, constituent les principaux enjeux des textes en discussion.

A. Le calcul du coût du service universel

1) Autorité compétente

L'article 12 de la directive donne compétence aux autorités réglementaires nationales pour rechercher si la fourniture de service universel représente « une charge injustifiée » pour les entreprises désignées comme fournisseurs.

Le calcul du coût net des obligations de service universel est soumis à la vérification d'un organisme indépendant. Le résultat du calcul du coût et les conclusions de la vérification sont mis à la disposition du public.

2) Méthode de calcul du coût

Le coût net correspond à la différence entre le coût net supporté par une entreprise lorsqu'elle fournit un service universel et lorsqu'elle n'en fournit pas. L'Annexe IV de la directive insiste sur le fait qu'il faut veiller à évaluer correctement les coûts que l'opérateur de service universel aurait évités s'il avait eu le choix de ne pas remplir de telles obligations. Le calcul du coût net doit estimer les bénéfiques, pécuniaires ou non, pour l'opérateur de service universel.

Ce calcul se fonde sur les coûts correspondant aux services ne pouvant être fournis qu'à perte ou à des coûts s'écartant des conditions normales d'exploitation commerciale. Cette catégorie comprend notamment l'accès aux services téléphoniques d'urgence, à certains téléphones payants publics, à la fourniture de certains services ou équipements destinés aux handicapés, etc.

Le coût net global des obligations de service universel pour une entreprise correspond à la somme des coûts nets associés à chaque composante de ces obligations, compte tenu des bénéfices pécuniaires et non pécuniaires.

Comment financer ces coûts associés aux obligations de service universel ? Dans quelle mesure les opérateurs doivent-ils être indemnisés pour ce service ? L'alternative réside entre l'instauration d'un fonds de compensation ou le prélèvement sur budget de l'Etat.

B. Les modalités de financement du service universel

1) L'alternative : fonds de compensation ou prélèvement sur le budget de l'Etat

La première hypothèse est celle de la constitution d'un fonds de compensation. C'est l'option défendue par la France qui souhaite que la possibilité actuelle d'un financement partagé du service universel entre les opérateurs soit maintenue. Elle est, avec l'Italie, le seul pays de l'Union à avoir déjà mis en place un tel mécanisme. Son principe veut que tous les opérateurs présents sur le marché national participent au financement du service universel. Un équilibre doit être recherché afin que ce financement ne pèse pas trop lourdement sur les nouveaux entrants. En 2000, le fonds de compensation représentait environ 6 milliards de francs. Les nouveaux entrants y ont contribué significativement puisque Cegetel et Bouygues Telecom ont respectivement versé cette année-là 212 millions de francs et 130 millions de francs.

L'annexe IV de la directive prévoit que ce mécanisme respecte les principes de transparence, de distorsion minimale du marché (cela signifie que le poids de la contribution doit être réparti le plus

largement possible), de non-discrimination et de proportionnalité. Les autorités réglementaires nationales peuvent décider de ne pas exiger de contributions de la part d'entreprises dont le chiffre d'affaires national est inférieur à un certain seuil.

Le fonds doit être administré par un organisme indépendant, chargé de percevoir les contributions des opérateurs ou des fournisseurs de services jugés aptes à contribuer au coût net des obligations de service universel dans l'Etat concerné. Cet organisme surveille également le transfert des sommes dues et/ou les paiements d'ordre administratif effectués en faveur des personnes et/ou des entreprises habilitées à recevoir des paiements en provenance du fonds.

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. Cela ne semble toutefois pas souhaitable, et ne s'inscrit pas dans l'esprit des mesures proposées.

La deuxième hypothèse consiste en un prélèvement sur le budget des Etats membres, une solution qui a la faveur de la Commission. La proposition de directive rappelle ainsi que « *les Etats membres doivent dûment réfléchir aux moyens de couvrir les coûts nets par le biais de leur budget général* ». Cegetel n'est pas opposé à cette formule car il estime que les opérateurs ne doivent pas être les seuls contributeurs au financement du service universel. Dès lors, l'hypothèse budgétaire lui paraît plus conforme au principe de solidarité nationale sur lequel se fonde le service universel.

Ce n'est toutefois pas la formule retenue par la France, qui souhaite que la possibilité actuelle d'un financement partagé du service universel entre les opérateurs soit maintenue.

2) *La question des avantages induits*

Faut-il envisager les obligations de service universel exclusivement en terme de coûts ? N'existe-t-il pas, à l'inverse, des avantages liés à la prestation de service universel ? N'y aurait-il pas une prime à l'opérateur désigné pour remplir ces obligations ?

C'est la thèse que soutient la Commission lorsqu'elle évoque les avantages induits dont pourraient bénéficier les opérateurs de service universel. Il s'agirait, selon la directive, « *des avantages immatériels découlant de la fourniture du service universel* », correspondant à des bénéfices commerciaux, pécuniaires ou non, dont une entreprise désignée pour fournir un service universel a pu bénéficier. Dans la pratique, le débat porte notamment en France sur l'inscription du logo « France Telecom » sur les cabines téléphoniques publiques. Cette querelle juridique semble néanmoins disproportionnée eu égard au coût de l'investissement que représentent ces cabines publiques, généralement non rentables lorsqu'elles ne sont pas situées en zone urbaine.

Ces avantages sont chiffrés selon une fourchette très imprécise, entre 200 et 500 millions de francs. Mais cette notion d'avantages induits, que France Telecom conteste avec vigueur, reste cependant floue et contestable : sa mesure économique et ses contours juridiques demeurent très incertains.

III. LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE UNIVERSEL

Qui peut se porter candidat au service universel ? Quel est le contenu de l'offre de service universel ? La directive introduit des dispositions favorables aux droits des utilisateurs et contraint les opérateurs à se soumettre au contrôle des ARN.

A. Les droits des utilisateurs

La proposition de directive contient une série de dispositions dont peuvent se prévaloir les utilisateurs. Rappelons que le cadre réglementaire actuel contient déjà un certain nombre d'instruments de protection des intérêts des consommateurs. La directive recense les droits des utilisateurs en termes de fourniture de services, d'information et de transparence.

1) Fourniture de services

Le service universel est défini comme « *la disponibilité dans toute la Communauté de services de communications électroniques de bonne qualité à un prix abordable grâce à une concurrence et à un choix effectifs* ». Dans ce cadre, les composantes de base de ce service universel sont :

– le raccordement au réseau téléphonique public permettant de donner et de recevoir des appels téléphoniques locaux, nationaux et internationaux, des communications par fax et des communications de données à des débits de données suffisants pour permettre l'accès à Internet ;

– des services de renseignements et des annuaires ;

– des postes téléphoniques payants publics ;

- des mesures en faveur des utilisateurs handicapés et des utilisateurs à besoins spécifiques ;

- la mise à disposition, gratuitement, d'un numéro d'appel d'urgence (le 112) ;

- la mise à disposition d'un préfixe commun d'accès au réseau téléphonique international (le 00) ;

- la possibilité pour les abonnés des services téléphoniques accessibles au public, y compris les services mobiles, de conserver leurs numéros ;

- la compatibilité entre eux des équipements vendus dans l'Union européenne pour garantir la réception des programmes de télévision numérique. Il appartient donc aux Etats membres de promouvoir l'adoption de normes harmonisées minimales en ce qui concerne les équipements. Ces normes doivent être adaptées pour tenir compte de l'évolution des technologies et des marchés.

L'ouverture à la concurrence va permettre à tous les opérateurs de se porter candidat à la fourniture du service universel. Le principe du « *pay or play* » prévoit que l'opérateur qui ne fournit pas en nature une prestation de service universel (« *play* »), a l'obligation d'y participer en contribuant à son financement (« *pay* »). Dès lors, le dégroupage de la boucle locale va provoquer une concurrence effective entre les opérateurs en donnant à terme la possibilité aux concurrents de l'opérateur historique de se porter candidat au service universel sur des prestations jusqu'alors fermés à la concurrence.

2) *Information et transparence*

La directive impose un degré élevé de transparence et d'information dans les services de communication. Son article 18 prévoit que, sans exiger une information tarifaire pour chaque appel, les Etats membres doivent s'assurer que toutes les informations concernant la tarification et les conditions générales pratiquées par l'ensemble des fournisseurs de services de communications sont mises à la disposition du public. Les ARN auront compétence pour imposer, en cette matière, des mesures spécifiques.

Dans ce nouvel environnement concurrentiel, il est important que le point de vue des utilisateurs soit pris en compte par les ARN lorsqu'elles abordent des questions liées à leurs droits. C'est pourquoi, il faut réfléchir à des procédures efficaces pour le règlement des différends opposant, d'un côté, les utilisateurs et de l'autre, les entreprises fournissant des services de communications accessibles au public.

A cet égard, le principe d'une charte des droits des utilisateurs est séduisant. Il s'inscrirait dans le prolongement du chapitre V de la directive, consacré aux procédures, et qui prévoit que les autorités réglementaires nationales consultent des groupes d'utilisateurs et de consommateurs avant de prendre des mesures.

Il semble également important de privilégier les voies contractuelles en s'assurant que les consommateurs bénéficient d'un niveau minimum de sécurité juridique dans leurs relations avec leur opérateur. Les contrats doivent spécifier les conditions et la qualité du service, les modalités de résiliation et de cessation du service, les mesures de compensation et le mode de règlement des litiges. Seules de telles mesures sont à même d'assurer la transparence des prix, des tarifs et des conditions qui permettent aux consommateurs d'opérer les choix optimaux et de tirer ainsi pleinement parti de la concurrence.

B. Les obligations des opérateurs

1) La qualité du service

La qualité du service est un enjeu majeur. Le service universel ne s'entend pas exclusivement en terme de quantité de services offerts, mais aussi en terme de qualité de service rendu. A cet effet, l'Annexe III de la directive donne les définitions et méthodes de mesure d'une série de paramètres destinés à évaluer la qualité du service universel : délai de fourniture pour le raccordement initial, taux de défaillance par ligne d'accès, temps de réparation d'une défaillance, temps de réponse pour les services de renseignements téléphoniques ou encore plaintes concernant la facturation.

La directive prévoit également que les autorités réglementaires nationales doivent, dans tous les cas, être en mesure de recueillir les informations sur la qualité des services offerts sur le territoire national, sur la base de critères qui autorisent la comparaison d'une part, entre les fournisseurs de services et d'autre part, entre les Etats membres.

Dans l'intérêt des utilisateurs, les opérateurs doivent s'engager à fournir un service d'une qualité déterminée. Des procédures de réclamation seront mises à la disposition du public.

L'article 19 de la directive propose que l'autorité de réglementation nationale soit investie de compétences lui permettant d'exiger, si nécessaire et après une large consultation des intéressés, la publication d'informations comparables, adéquates et actualisées sur la qualité des services. En cas de réclamation ou si l'autorité nationale de réglementation constate que les informations mises à la disposition du public ne remplissent pas les critères de comparabilité et d'opportunité qui leur sont applicables, cette dernière peut exiger d'entreprises déterminées qu'elles remédient à ces lacunes.

En effet, la concurrence à laquelle se livrent les opérateurs conduit à une complexité telle dans les offres et les tarifs proposés qu'en fin de chaîne, le consommateur ne s'y retrouve plus. Il serait regrettable que le grand perdant de l'ouverture à la concurrence soit finalement le client, pour qui il devient quasiment impossible de juger et de comparer les services qui lui sont proposés. Les associations de consommateurs ont dans ce domaine un rôle essentiel à jouer, et leur vigilance devra être renforcée.

2) *Le coût du service*

La notion de « prix abordable » est essentielle dans la problématique du service universel. Dans quelle mesure les opérateurs peuvent-ils répercuter sur la facture du client la charge financière afférente au service universel ? La France est très attachée à la possibilité de définir un « *price cap* » sur les tarifs du service universel et de veiller au maintien d'une offre de tarifs sociaux.

Selon l'article 9 de la directive, il appartient aux autorités réglementaires nationales de surveiller l'évolution du niveau et de la structure des tarifs. Celles-ci sont habilitées, au vu des circonstances nationales, à exiger des entreprises qu'elles proposent aux consommateurs des options ou des formules tarifaires qui diffèrent des conditions normales d'exploitation commerciale, dans le but notamment de garantir que les publics « fragiles » (les personnes ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux spécifiques) ne soient pas empêchés d'accéder aux services téléphoniques.

Les obligations de service universel et l'intérêt général impliquent que, pour certains consommateurs, les tarifs puissent s'écarter des conditions normales d'exploitation commerciale. Ainsi, des règles d'encadrement des prix, une péréquation géographique ou d'autres instruments analogues peuvent être utilisés pour atteindre le double objectif de la promotion d'une concurrence effective sur les marchés et de la satisfaction de l'intérêt public, qui passe, par exemple, par le maintien du caractère abordable des services téléphoniques au profit de certains utilisateurs.

CONCLUSION

A l'issue de cette étude, qui s'inscrit dans le prolongement d'un premier rapport d'étape présenté à la Délégation à l'automne 2000, plusieurs remarques s'imposent.

Il convient d'abord de dresser des constats. Le premier est celui des aléas conjoncturels qui pèsent sur le marché des télécommunications. Après plusieurs années d'euphorie, liées à l'apparition des nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'année 2001 paraît marquer un retournement de conjoncture, qui vient corriger sévèrement « l'exubérance irrationnelle » des marchés.

Certains secteurs, comme celui de la téléphonie mobile, semblent être arrivés à maturité ; leur croissance est moins forte bien que toujours soutenue : en prévision, + 15 % en 2001 contre + 60 % en 2000 et + 45 % en 1999. En outre, les incertitudes liées à l'UMTS ne font que renforcer le climat de défiance auquel sont aujourd'hui confrontés tous les opérateurs.

Le second constat est celui de la forte segmentation des marchés. Si le secteur de la téléphonie mobile est déjà très largement ouvert à la concurrence, celui de la téléphonie fixe ne l'est que plus partiellement. Certes, l'opérateur historique a concédé depuis trois ans près de 30 % de ses parts de marché sur les appels longue distance, mais il conserve un monopole de fait sur les appels locaux, dans l'attente du dégroupage effectif de la boucle locale.

Le secteur est donc en profonde mutation, et les nouvelles règles envisagées s'appliqueront sur un marché en transition, caractérisé par une situation oligopolistique. Dans ce contexte, le renforcement des pouvoirs des autorités réglementaires nationales laisse subsister de nombreuses incertitudes.

Sur quels critères sera appréciée la notion de « puissance sur le marché » et quel sera le degré d'harmonisation des jurisprudences nationales ? Le principe d'une autorité européenne unique de régulation semble pour le moment écarté, ce qui confère aux régulateurs nationaux un pouvoir décisif dans la gestion de l'équilibre entre les intérêts des opérateurs historiques et ceux des nouveaux entrants.

Des conflits de compétences se profilent entre les différentes autorités de régulation. Il faut rappeler que le nouveau cadre réglementaire a vocation à s'appliquer à l'ensemble des services de communications électroniques, ce qui inclut la communication audiovisuelle. Or, la régulation de ce secteur est confiée en France au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. On voit ainsi se dessiner une régulation à plusieurs visages : autorité ministérielle, ART, CSA et Conseil de la concurrence.

Mais au-delà des incertitudes, les enjeux sont réels. Au premier plan de la libéralisation des services de communications électroniques, figure la sauvegarde du service universel, de son contenu et de son financement. Le nouveau cadre réglementaire doit susciter la promotion d'une conception ouverte du service universel, qui doit permettre à l'Europe de combler son retard face aux États-Unis, en matière d'accès aux nouvelles technologies.

Les évolutions technologiques rapides et permanentes conduiront à adapter constamment la réglementation du secteur. Dans ce domaine, aucune réponse – juridique ou politique – n'est définitive, aucun équilibre n'est permanent, et la vigilance devra être de tous les instants.

La problématique du service public est au cœur de la politique de libéralisation déjà largement mise en œuvre par la Commission. La Délégation, qui mène une réflexion approfondie sur la place du service public en Europe, a chargé mon collègue Gérard Fuchs de lui présenter dans les prochaines semaines un rapport d'information sur ce sujet. Elle attendra donc les conclusions de ce rapport pour se prononcer sur la levée de la réserve parlementaire sur la directive « service universel ».

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie, le 9 mai 2001, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

A la demande du Président Alain Barrau qui souhaitait avoir des informations sur le calendrier de l'examen des propositions de directive par le Conseil, **le rapporteur** a précisé que les trois premiers projets de directive devraient être adoptés en juin prochain alors que la proposition de texte relative au service universel ne serait examinée qu'au cours du second semestre 2001, pendant la présidence belge.

M. Camille Darsières s'est alors interrogé sur le pouvoir des autorités réglementaires nationales ARN et sur l'intervention de la Commission dans l'exercice de leurs compétences. Puis, évoquant le risque d'un conflit de compétences juridictionnelles, il a demandé quelles seraient les possibilités de recours, d'une part devant les juridictions nationales, d'autre part devant la Cour de justice des Communautés européennes.

Le rapporteur a rappelé que la Commission ne disposerait pas de pouvoir de tutelle sur les ARN, les Etats s'y étant opposés lors du Conseil du 4 avril dernier, et que le recours à l'encontre des injonctions des autorités de régulation s'effectueraient dans un cadre national, un opérateur pouvant, par exemple dans le cas de la France, effectuer un recours soit devant le Conseil d'Etat, soit devant la Cour d'appel de Paris, selon la nature de la décision de l'autorité de régulation des télécommunications (« ART »). Il a fait également remarquer que les ARN avaient mis en place une structure informelle de concertation au sein de laquelle elles cherchent à harmoniser leurs règles et opérer des rapprochements. Il a indiqué à cet égard que l'intervention d'un même opérateur dans plusieurs pays de l'Union européenne incitait évidemment à de tels rapprochements afin d'éviter les divergences de jurisprudence.

La Délégation a ensuite examiné les conclusions présentées par le rapporteur. Elle a approuvé l'ensemble du dispositif sous réserve de modifications formelles concernant le paragraphe 5. Appuyant la remarque de M. Camille Darsières, le Président Alain Barrau a proposé de scinder en deux le paragraphe 5 afin de mieux distinguer l'évaluation de l'efficacité des ARN et la recherche de l'harmonisation de leurs décisions.

A l'issue de ce débat, la Délégation a adopté les conclusions ainsi modifiées. Elle a décidé de lever la réserve d'examen parlementaire sur les documents E 1548, E 1550, E 1552, E 1554 et E 1630, et de poursuivre ses réflexions sur les documents E 1549 et E 1551 dans l'attente d'informations complémentaires et des conclusions du rapport d'information sur l'avenir du service public en Europe.

La Délégation a ensuite adopté les conclusions du rapporteur, ainsi modifiées, dont on trouvera le texte 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 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,

Vu la proposition de directive de la Commission relative à la concurrence dans les marchés des services de communications électroniques – COM [2000] 748 final/E 1630,

Vu le document de travail de la Commission sur le « Projet de lignes directrices sur l'analyse du marché et le calcul de la puissance sur le marché » – COM [2001] 175 final,

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 les évolutions technologiques récentes conduisent à un réexamen de l'architecture générale du cadre réglementaire européen applicable aux communications électroniques ;

Considérant l'impact positif des technologies de l'information et de la communication sur la société, notamment en matière d'emploi et de cohésion sociale ;

Considérant que la réalisation d'un marché intérieur des télécommunications suppose la transposition des principes de la concurrence à des activités jusqu'alors exercées par des opérateurs historiques placés en situation de monopole ;

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

1. Affirme que les exigences de service public justifient que les Etats membres prennent des mesures particulières dérogatoires aux règles de la concurrence ;

2. Estime que la libéralisation du secteur des communications électroniques ne doit pas se faire au détriment de l'accomplissement des missions de service public ;

3. Souhaite que la transition d'un droit sectoriel des télécommunications vers le droit commun de la concurrence

prenne en compte les particularités liées à la structure oligopolistique du marché des communications électroniques ;

4. Affirme la nécessité d'appliquer la réglementation sur les communications électroniques en tenant compte des aléas conjoncturels qui caractérisent le marché ;

5. Souhaite accompagner le renforcement des pouvoirs des autorités réglementaires nationales par une évaluation de leur action qui permette de mesurer leur degré d'efficacité ;

6. Souhaite l'harmonisation des décisions prises par les autorités réglementaires des Etats membres ;

7. Regrette l'imprécision des notions de puissance sur le marché et de marché pertinent qui ne sont fondées sur aucun critère précis susceptible de lever les incertitudes juridiques pesant sur la situation des opérateurs ;

8. Affirme son attachement au caractère évolutif de la notion de service universel, qui suppose que soient assurés, sur l'ensemble du territoire et à un prix abordable, des services de qualité adaptés aux évolutions technologiques ;

9. Souhaite que le réexamen périodique des obligations de service universel soit mis en œuvre dans la transparence et associe l'ensemble des acteurs du secteur des communications électroniques, et particulièrement les utilisateurs ;

10. Appelle l'attention sur les incertitudes qui pèsent sur la pérennité du financement du service universel et souhaite une évaluation du fonds de compensation mis en place pour assurer la viabilité du service universel ;

11. Regrette l'approche incomplète des questions de communication audiovisuelle dans les textes susvisés, lesquelles sont pourtant au centre des problématiques liées aux communications électroniques;

12. Décide de lever la réserve d'examen parlementaire sur les documents E 1548, E 1550, E 1552, E 1554 et E 1630 ;

13. Décide de poursuivre ses réflexions dans l'attente d'informations complémentaires sur les documents E 1549 et E 1551.

Annexe : **Liste des personnes auditionnées par le rapporteur**

I. Secrétariat d'Etat à l'Industrie

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

- M. Pierre FONTAINE, Bureau des affaires européennes (DIGITIP)

II. Autorité de Régulation des Télécommunications (ART)

- M. Jean-Michel HUBERT, Président de l'ART

- M. Christian BECLE, membre du Collège de l'ART

- M. Jacques DOUFFIAGUES, membre du Collège de l'ART

III. Bouygues Telecom

- M. Pascal DUTRU, Direction juridique, Service réglementaire

- Mme Raphaëlle WOJAKOWSKI, Prospective économique et politique

IV. Cegetel

- Mme Marie-Georges BOULAY, Directeur des affaires réglementaires (DSRRE)

- Mme Caroline VAN WEEDE, Conseiller pour les affaires européennes à la Direction de la stratégie, de la réglementation et des relations extérieures (DSRRE)

V. France Telecom

- M. Philippe BERTRAN, Directeur adjoint des relations extérieures

- Mme Marie-Christine PELTIER-CHARRIER, responsable des relations institutionnelles à la direction des relations extérieures