

LA REGULATION DES OPERATEURS DE TELECOMMUNICATIONS EN EUROPE DEPUIS L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE

- Fondements et évolutions -

Esther Samuelides, MATISSE, Université Paris I.

Introduction

Le terme « régulation » peut s'appliquer à une politique ou aux institutions chargées de la mettre en œuvre. Il renvoie alors à une action stabilisatrice sur un système en mouvement, afin d'en réduire les fluctuations les plus extrêmes et assurer à ce système un développement durable et équilibré. Les mesures prises par une politique de régulation concurrentielle influencent les stratégies des opérateurs et se répercutent ainsi sur l'offre et la demande du secteur d'activité concerné.

Le système de régulation des opérateurs de télécommunications en Europe présente la particularité d'avoir été instauré par une institution supranationale, la Commission européenne, et de s'appliquer en premier lieu à d'anciens monopoles publics. Nous étudions ici les caractéristiques de ce système. Nous montrons comment il s'est progressivement adapté à l'évolution du marché. Nous indiquons également comment des événements liés aux développements technologiques les plus récents viennent en souligner les limites. Nous présentons dans cette perspective les débats agitant le secteur et portant sur le bien fondé de cette régulation ainsi que sur de nouvelles propositions d'aménagements.

L'activité d'opérateur de télécommunications consiste à transmettre des signaux dans un réseau et à commercialiser ce service auprès de particuliers, d'entreprises ou d'autres opérateurs. Dans les années quatre vingt, les monopoles nationaux ont été démantelés, les Etats-Unis et l'Angleterre ayant initié le processus¹. En Europe, la libéralisation de l'activité a suivi une logique particulière avec des directives communautaires s'appliquant à l'ensemble des pays. La Commission européenne a néanmoins laissé une latitude aux gouvernements nationaux pour mener leur politique de déréglementation et de régulation sous la surveillance d'autorités nationales et indépendantes des états.

Nous rappelons d'abord pourquoi et comment les marchés européens ont été libéralisés par étapes selon différents segments de marché. Dans une deuxième partie, nous analysons les caractéristiques du système de régulation européen en présentant sa structure et ses domaines d'intervention, puis en le comparant avec celui mis en vigueur dans d'autres zones géographiques. Dans une troisième partie, nous indiquons comment la régulation s'est adaptée aux évolutions technologiques et à la progression du marché. Nous verrons enfin dans une quatrième partie les limites de la régulation actuelle et la possibilité de nouvelles évolutions.

¹ Pour un rappel historique sur l'ouverture des marchés à la concurrence, consulter (Curien, Gensollen, 1984) ou (Newbery, 2000)

1. Une libéralisation progressive

La nécessité d'une régulation sectorielle après le démantèlement d'un monopole

Une régulation est qualifiée de sectorielle quand elle ne se limite pas au droit commun de la concurrence, qui constitue déjà en lui-même une régulation. Le secteur d'activité présente alors des particularités qui justifient sa régulation spécifique. C'est le cas des activités à rendements croissants imposant des structures de marché de « monopole naturel ». Ces activités se trouvent souvent réglementées par un contrôle des prix ou par des nationalisations pour éviter que le monopole n'abuse de rentes de situation. Celles-ci se répercutent négativement sur les consommateurs, qui pourraient bénéficier a contrario de baisses de prix ou de l'introduction d'innovations améliorant la qualité ou la variété des produits. Ces monopoles peuvent par la suite être démantelés en raison d'une politique plus libérale ou parce que des innovations technologiques permettent à de nouveaux acteurs de proposer des services différenciés sur la base d'infrastructures sur lesquelles les anciens monopoles n'ont pu constituer des positions de force. Une nouvelle régulation peut cependant s'avérer nécessaire, au moins dans une période transitoire, pour permettre à de nouveaux entrants de se développer. La régulation est appelée à disparaître une fois que les conditions permettant l'exercice d'une concurrence effective auront été instaurées. C'est le cas des télécommunications comme de la plupart des industries de réseaux (ferroviaires, électriques, de gaz, ou postaux), dans lesquelles la régulation a été appelée à intervenir parce que les opérateurs historiques bénéficiaient de réseaux partiellement amortis et difficiles à répliquer ainsi que d'une base de clientèle fidélisée.

Historique de l'ouverture à la concurrence dans les télécommunications

En 1987, le livre vert de la Commission européenne annonce la volonté politique de libéralisation du secteur des télécommunications, en référence à l'article du traité de Rome préconisant que l'ouverture à la concurrence n'est pas incompatible avec les missions d'intérêt général. Un an après, le marché des équipementiers et des terminaux est le premier concerné par ce processus, puis en 1990 celui des services de données ou à haute valeur ajoutée, à l'exception de la téléphonie fixe. Cette libéralisation progressive se poursuivra jusqu'en 1998 en s'étendant à la totalité des marchés de télécommunications en Europe. Le principe d'ONP (*Open Network Provision*) qui désigne la fourniture d'un réseau ouvert dans des conditions transparentes, publiques et non discriminatoires (directive 90/387/CEE) est ainsi mis en application sur les différents marchés. Pour dissocier la réglementation et l'exploitation des infrastructures, les anciens monopoles publics sont progressivement privatisés et des autorités de régulation indépendantes des états sont instaurées.

De la libéralisation des services et réseaux mobiles à celle des infrastructures traditionnelles

L'ouverture du marché de services a été établie dès les premières années de la libéralisation du secteur des télécommunications. La fourniture de services est en effet moins susceptible de présenter des caractéristiques de rendements croissants que l'exploitation des infrastructures car elle requiert moins de coûts fixes. L'établissement d'une concurrence entre l'opérateur historique et de nouveaux entrants y a donc été considéré comme plus aisé et probable. Il en a été de même dans le secteur des réseaux mobiles qui utilisaient des innovations technologiques non exploitées du temps des monopoles. De même, plus les technologies comme la transmission radio, les fibres optiques ou les transmissions par satellites se développaient et plus ces technologies permettaient d'établir des réseaux d'infrastructures alternatives et de proposer de nouveaux services, moins les opérateurs

historiques se trouvaient protégés de la concurrence. Le réseau de boucle locale qui raccorde chaque foyer à un réseau central apparaissait comme un marché mieux protégé de la concurrence car trop coûteux à répliquer pour de nouveaux entrants. Les opérateurs alternatifs devaient donc acquitter des redevances d'interconnexion aux opérateurs historiques dès que les communications qu'ils transmettaient devaient passer par ce réseau. Un projet de « dégroupage » de la boucle locale qui permettrait aux opérateurs alternatifs d'utiliser directement à ce réseau est actuellement susceptible de relancer la concurrence sur ce marché. Le débat auquel doit répondre la régulation se reporte alors sur les tarifs de location du réseau dégroupé et la détermination des caractéristiques techniques de cette option. Dans ce cas, si des innovations technologiques ont permis de contourner un des derniers goulots d'étranglement de la concurrence, une régulation est restée nécessaire pour fixer les conditions d'aménagement de cette nouvelle organisation industrielle.

2. La structure du système de régulation

Domaines d'intervention de la régulation

Il s'agit d'abord de l'interconnexion. Ce terme désigne l'utilisation par un opérateur des services de réseau d'un concurrent, ce qui lui permet de transmettre les communications de ses clients à un nombre plus important de correspondants et d'augmenter ainsi la valeur de ses services. La régulation de l'interconnexion concerne essentiellement le réseau de l'opérateur historique qui pallie aux défaillances de couverture des réseaux des nouveaux entrants. L'autorité de régulation est donc chargée de valider les tarifs d'interconnexion facturés par les opérateurs historiques aux opérateurs alternatifs en vérifiant qu'ils se rapprochent des coûts. Les opérateurs ayant bénéficié des conditions d'exploitation de monopole dans le passé ne se trouvent pas de la sorte avantagés par rapport aux nouveaux entrants. L'enjeu réside alors dans la détermination d'un tarif équitable et non discriminant, toujours dans l'optique de favoriser une concurrence effective ou de conforter son développement. Les autorités de régulation essaient par exemple d'établir la mesure de coûts incrémentaux de moyen et long terme (CMILT), correspondant au coût marginal de fourniture du service, en intégrant les développements technologiques récents. Cette méthode de calcul suscite des contestations de la part des opérateurs dominants qui voudraient plutôt prendre en compte les coûts historiques de constitution de leurs réseaux. La régulation est également chargée du règlement des litiges entre opérateurs concernant l'accès au réseau et la tarification des services. Elle gère l'attribution des fréquences et des numéros, qui constituent des ressources rares appartenant au domaine public et dont l'utilisation par des tiers se trouve donc réglementée. Elle définit le coût d'utilisation de ces ressources et leurs critères d'attribution, en les assortissant par exemple d'obligations de déploiement de couverture ou d'un certain niveau de qualité de service. Elle est enfin chargée d'établir les obligations liées au service universel et ses conditions de financement, le service universel désignant la fourniture d'un accès au réseau à un tarif accessible à tous.

Des différences entre chaque pays

L'exercice de la régulation varie selon le pays considéré. Ces divergences concernent autant le champ d'intervention du régulateur que les mesures de régulation. Elles portent notamment sur l'organisation du système. En Allemagne, le régulateur des télécommunications est aussi celui du courrier postal. En Italie, l'instance régule également l'audiovisuel et se trouve scindée en une branche réseau et une branche contenu, alors qu'en

France cette distinction entre réseau et contenu ne se retrouve que dans les catégories de licences attribuées aux opérateurs ou dans la régulation de l'interconnexion. Au niveau des mesures prises par les autorités de régulation nationales, il existe des différences dans le nombre de licences émises pour les réseaux mobiles et les obligations assorties aux licences, de même qu'au niveau des tarifs d'interconnexion ou de détail. Le service universel constitue un exemple supplémentaire de ces différences. En Angleterre et en Suède, il est obligatoire et doit être rendu par l'opérateur historique sans compensation financière de l'état ou des opérateurs alternatifs.

Répartition des compétences entre les états, les autorités de régulation nationales et la Commission européenne

La répartition des domaines d'intervention entre les différentes autorités se fait de la manière suivante. Les autorités de régulation nationales règlent les litiges entre les opérateurs, établissent des sanctions, approuvent les tarifs d'interconnexion et gèrent l'allocation des ressources rares (fréquences et numéros). L'intervention des états porte sur le service universel, l'attribution des licences et les tarifs de détail, les états doivent par exemple se prononcer dans ces domaines sur les mesures proposées par les autorités de régulation à titre consultatif. Quant à la Commission européenne, elle détermine les abus de position dominante, notamment en ce qui concerne les fusions internationales. Elle apparaît également en dernier ressort pour régler les litiges. Cette séparation des fonctions n'est pas aisée à mettre en œuvre et l'évolution de la régulation se fait par étapes successives, issues de débats et de compromis entre les différentes institutions et les opérateurs. L'absence d'une instance chargée spécifiquement de l'orientation stratégique de la régulation rend difficiles les changements de politique, et à plus forte raison les réformes structurelles.

Comparaison du système européen avec d'autres logiques de régulation

A la différence des marchés européens, la libéralisation du marché aux Etats-Unis s'est réalisée par le démantèlement du monopole en segments de marchés géographiques (international, longue distance et local) que la régulation a dissociés pour éviter la reconstitution du monopole. En Europe, la libéralisation s'est faite à partir de quinze marchés nationaux avec des normes techniques différentes. La régulation européenne se proposait donc davantage d'harmoniser le rythme d'ouverture à la concurrence des différents pays et d'assurer la compatibilité entre leurs réseaux que de dissocier le marché en segments d'activités géographiques. En 1996, le cloisonnement des marchés a d'ailleurs été remis en question aux Etats-Unis avec le Telecom Act qui a autorisé les compagnies régionales à pénétrer sur le marché de la longue distance, car ce marché s'avérait plus rentable que le local.

La Nouvelle Zélande a adopté une autre perspective en libéralisant l'activité sans passer par une autorité de régulation sectorielle. L'activité est régulée uniquement par le droit commun de la concurrence (Green, Teece, 1998). Par opposition, dans le système européen, les autorités de régulation nationales sont chargées d'encadrer la concurrence en adaptant leur politique à la spécificité de chaque pays : densité et revenus de la population, infrastructures existantes et volonté politique de l'exécutif. En Nouvelle Zélande, l'absence de régulation sectorielle ralentit notablement la prise de décision de la régulation et en particulier les processus de règlement des litiges. Bien que la généralité des principes du droit communautaire paraisse rendre sa juridiction plus simple à appliquer qu'une expertise sectorielle, les particularités du secteur semblent donc nécessiter une analyse spécifique, notamment en matière d'interconnexion et d'estimation des coûts.

Préalablement à la libéralisation des marchés européens, l'Angleterre avait privatisé en 1984 son opérateur historique et instauré un modèle de duopole en soutenant un opérateur alternatif, Mercury (Cave, 1997). La concurrence était limitée, mais soutenue artificiellement par le gouvernement et la régulation qui ont favorisé Mercury pendant les premières années du duopole. Ce système a ensuite disparu avec l'adoption de la régulation européenne qui a entraîné l'augmentation du nombre de nouveaux entrants, notamment dans le marché des mobiles.

3. Une régulation en évolution

Du concept de monopole à la doctrine des facilités essentielles

Comme nous l'avons vu dans la première partie, un réseau comme le réseau de boucle locale constitue un actif qui ne peut être reconstitué à court terme par un nouvel entrant en raison de la masse des investissements qu'il requiert. Cet actif est alors considéré comme une « facilité essentielle » par la régulation qui fait en sorte que l'accès à cette infrastructure soit abordable pour l'ensemble des opérateurs (Dumont, 1999). Le problème reste de déterminer les tarifs devant être acquittés par les opérateurs alternatifs pour l'utilisation de cette infrastructure, ce qui suppose une estimation des coûts correspondants. La régulation a appliqué à l'interconnexion cette doctrine des facilités essentielles qui s'est par la suite étendue avec l'introduction du dégroupage. La notion de facilité essentielle pourrait également s'appliquer aux réseaux de téléphonie mobile GSM qui seront utilisés par les opérateurs UMTS au moins à un premier stade de développement. La détermination d'une tarification équitable de l'accès au réseau est sollicitée également dans le cas des relations entre opérateurs de réseau et opérateurs de services. Dans le secteur des mobiles par exemple, la régulation ne peut émettre qu'un nombre limité de licences en raison de la rareté du spectre. Néanmoins, les opérateurs de services ne disposant pas d'infrastructures permettent aux opérateurs ayant obtenu des licences de réseaux de rentabiliser leur investissement en revendant leurs capacités non employées. De tels accords donnant naissance à des « opérateurs de réseaux virtuels » ont commencé à être établis à l'issue des enchères UMTS. On peut alors s'interroger sur la forme que prendra la régulation, imposant par exemple des conditions de location d'infrastructures non discriminatoires et transparentes, conformément au principe d'ONP, et calquées sur les coûts. Ces coûts restent cependant encore difficiles à évaluer.

La définition du marché pertinent pour l'abus de position dominante

Le contrôle de la régulation dénonçant les abus de position dominante suppose la définition d'un marché de référence. Actuellement, le seuil de dominance se trouve établi en deçà d'un seuil de 25% de part de marché. Si le marché de référence considéré par la régulation est celui des mobiles, certains opérateurs alternatifs sont alors considérés comme des opérateurs dominants. Ils sont en conséquence soumis à des contraintes spécifiques, par exemple à l'obligation de voir son catalogue d'interconnexion validé par l'autorité de régulation ou encore à un contrôle plus strict de leurs tarifs de détail. Cependant la convergence des technologies, à la fois au niveau des réseaux et des activités des opérateurs, est susceptible de rapprocher les marchés associés aux différents services : mobiles, fixes ou informatiques (Ypsilanti, Xavier, 1998). Elle incite donc à étendre le champ du marché de référence. Les opérateurs actuellement considérés comme en position dominante estiment par exemple que le marché de référence considéré devrait porter sur l'ensemble des services de télécommunications, en y incluant les satellites ou l'audiovisuel, voire s'appliquer au marché européen ou mondial (Piepper, Nicklas, 2000).

L'adoption de la standardisation dans les réseaux mobiles

Les standards sont définis par des institutions de normalisation, qui les élaborent en concertation avec les équipementiers et les opérateurs. C'est à la régulation de choisir l'unicité de la norme sur son territoire ou l'acceptation d'une pluralité de standards (Funk, Methe, 2001). En Europe, la standardisation s'est imposée dans les activités de téléphonie mobile dès la deuxième génération avec l'instauration du standard GSM. Contrairement à ce système, la régulation américaine a privilégié la pluralité des normes afin de favoriser l'innovation et la concurrence par la différenciation technologique. L'approche européenne se fonde par opposition sur le principe que la standardisation facilite l'interconnexion des différents réseaux européens et donc le développement des télécommunications à l'intérieur du marché. En outre, la standardisation permet aux équipementiers de réaliser des économies d'échelles qui abaissent les coûts de recherche et développement et de production, et qui peuvent donc se répercuter sur les prix facturés aux consommateurs. Aux Etats-Unis, les utilisateurs de réseaux comprenant différents standards ne peuvent communiquer entre eux, ce qui est considéré comme la cause du retard du développement des télécommunications mobiles par rapport à la pénétration élevée observée sur les marchés européens (Gruber, 1999).

Autres mesures ayant accompagné le développement des communications mobiles

Il s'agit tout d'abord de mesures qui ont abaissé le niveau des tarifs des communications issues des réseaux fixes à destination des réseaux mobiles. Ces revenus permettaient aux opérateurs mobiles de pratiquer des prix bas à leurs propres abonnés. Ces stratégies de tarification, bien qu'elles ne reflétaient pas les coûts, étaient tolérées par la régulation en raison de la fragilité des opérateurs mobiles due à la taille des investissements que ceux-ci avaient dus engager pour l'établissement de leurs réseaux. Le développement de ce marché de télécommunications a entraîné également l'augmentation du nombre de licences attribuées par les autorités de régulation. La deuxième vague de licences, associées à la deuxième génération de GSM, s'est produite vers le milieu des années quatre-vingt dix. Quant à l'attribution des licences pour la troisième génération UMTS, elle s'est accompagnée dans de nombreux pays de redevances élevées qui contrastaient avec le coût quasiment nul des premières licences de GSM ou de réseaux analogiques. Les états ont augmenté le coût des licences car les opérateurs étaient susceptibles de valoriser les marchés à un prix plus élevé et parce que les revenus générés par le GSM leur avaient permis de dégager des liquidités

4. Les défaillances de la régulation

Nous abordons ici trois domaines qui rassemblent les principales critiques faites à la régulation dans ce secteur. Ils portent sur la politique adoptée à l'égard des nouveaux entrants et sur la procédure d'enchères pour l'attribution des licences. Une autre critique concerne l'absence d'indépendance des autorités de régulation par rapport aux états.

Favoriser l'investissement dans les infrastructures ou protéger les nouveaux entrants ?

En théorie, ces deux objectifs ne sont pas contradictoires, la protection des nouveaux entrants favorisant leur développement et la constitution de positions de force qui leur permettront par la suite d'investir dans le déploiement d'infrastructures. Les objectifs de la régulation sont en effet d'inciter à l'investissement dans les réseaux, tant pour susciter

l'innovation technologique que pour introduire une concurrence effective sur ce marché. Néanmoins, la politique de protection des nouveaux entrants incite parfois la régulation à imposer à l'opérateur historique des conditions d'interconnexion que ces derniers jugent défavorables, et qui apparaissent comme un frein à l'investissement – (Dumont, 1999) et (Woroch, 1996) -. Les nouveaux entrants préfèrent en effet passer par le réseau des autres opérateurs en leur acquittant des tarifs d'interconnexion relativement peu élevés plutôt que s'engager dans la construction d'infrastructures qui ne pourront s'amortir que sur le long terme et qui risquent en outre d'être rendues obsolètes par les développements technologiques.

L'attribution des licences par enchères : une procédure pertinente ?

Les obligations financières accompagnant l'attribution des licences sont considérées comme autant de freins pénalisant l'investissement et donc nuisant aux conditions d'exploitation des nouveaux réseaux. Ces débats sont exposés par exemple dans (Cremer, Laffont, 2001) ou (Curien, 2000) à l'occasion de l'attribution des licences dans les réseaux mobiles. Les partisans des enchères pensent que cette procédure permet de sélectionner les opérateurs valorisant le mieux le spectre et qui sont donc susceptibles d'en avoir la meilleure utilisation. Les enchères permettraient alors de valoriser les fréquences selon les règles d'offre et de demande prévalant sur les marchés. D'autres théories mettent en avant le fait que le coût des licences se répercutera sur les prix en mettant donc en danger la viabilité du marché. Les opérateurs sont cependant censés intégrer le coût des licences dans leur décision d'investissement et ajuster le prix qu'ils sont prêts à engager à ces considérations. Se pose alors la question de la pertinence de redevances facturées aux opérateurs sur la base de leurs performances à venir. Ce système de redevances fondé sur les revenus et la progression de la base d'abonnés pourrait cependant réduire leurs incitations à réaliser des profits.

Quelle indépendance des autorités de régulation ?

En cas de désaccords entre autorités de régulation et états, la Commission européenne intervient lorsqu'il y a débat sur l'habilitation de chacune des deux instances à intervenir pour régler un problème déterminé. Dans la procédure d'attribution des licences UMTS par exemple, l'autorité de régulation française avait émis un avis déconseillant les enchères et préconisant la sélection par concours de beauté. L'état a cependant imposé de fortes redevances aux opérateurs. Ces redevances correspondaient à une estimation du prix qui aurait été obtenu à l'issue d'une procédure d'enchères, d'après ce qui avait résulté des enchères organisées dans les autres pays. L'autorité de régulation n'a alors pas fait appel de cette décision auprès de la Commission européenne car celle-ci avait explicitement laissé aux états la possibilité de fixer la procédure d'allocation des licences. Il est néanmoins arrivé des conflits où le désaccord persistant entre l'autorité de régulation et les états s'est soldé par un arbitrage de la Commission européenne. En France, les opérateurs alternatifs et l'autorité de régulation nationale ont ainsi reproché à l'état d'avoir favorisé France Télécom en le sélectionnant d'office pour la fourniture d'accès à Internet dans les écoles. Ces conflits entre état et régulation se sont également manifestés dans les offres d'accès local et de connexion à Internet pour les particuliers. France Télécom a ainsi été accusé d'abus de position dominante pour avoir proposé à ses abonnés des offres que les nouveaux entrants n'étaient pas en mesure d'établir en raison des conditions d'interconnexion que leur imposait cet opérateur. Ces conflits apparaissent généralement à propos de la politique adoptée à l'égard de l'opérateur historique. La plupart des états conservent en effet une participation financière dans le capital des opérateurs historiques ce qui les entraîne à être sensibles aux intérêts de ces derniers afin

de ne pas dévaloriser leurs patrimoines. Ces conflits d'intérêt seront donc résolus avec la privatisation intégrale des opérateurs historiques, qui est à l'heure actuelle beaucoup plus avancée qu'en France dans certains pays tels l'Espagne, l'Angleterre ou l'Italie (OCDE, 2000).

Vers de nouveaux aménagements ?

L'absence de concertation entre les politiques nationales apparue lors de l'attribution des licences UMTS a montré la nécessité d'une coordination européenne renforcée. Toute politique communautaire touchant aux domaines d'attribution des états apparaît cependant comme une perte d'indépendance pour les gouvernements. En outre, la convergence entre les conditions de concurrence sur les marchés nationaux n'est pas encore suffisante pour se passer de réglementations spécialisées au niveau national. Le développement de l'accès à Internet par les réseaux de télécommunications a néanmoins également rappelé la nécessité d'établir une politique industrielle européenne pour le secteur. En effet, ce nouveau marché lié à Internet permettrait de réduire le retard des Européens dans ce domaine en profitant de leur avance dans les réseaux cellulaires. Le développement d'Internet appelle des définitions spécifiques en matière de norme, de sécurité ou de confidentialité des échanges, qui nécessitent un aménagement de la régulation s'appliquant actuellement aux télécommunications (Kavassalis, Solomon et Benghozi, 1996). Cette nouvelle régulation s'appliquerait indifféremment aux marchés de l'audiovisuel, des télécommunications et de l'informatique, ce qui constituerait une étape intermédiaire vers une régulation se limitant au droit commun de la concurrence. Ces développements technologiques ont en outre indiqué une autre voie d'aménagement : l'établissement d'une distinction dans la régulation appliquée à la gestion des infrastructures et celle appliquée à la fourniture de contenu. Cette distinction serait fondée sur la reconnaissance de problématiques différentes dans les deux activités : thèmes d'interconnexion et de convergence dans l'une, thèmes de confidentialité, de droits d'auteurs et de censure pour l'autre. Cette dissociation pourrait être accentuée dans les prochaines années avec le développement de marchés de « services de contenus » liés à Internet et des « opérateurs de réseaux virtuels ».

Conclusion

Le système de régulation européen se trouve partagé entre la régulation de la Commission européenne, celle des états et celle des autorités de régulation nationales. Dans l'esprit de la Commission européenne, cette distinction des compétences devait s'effacer à long terme avec l'harmonisation des conditions de concurrence entre les différents pays. Les marchés se sont de fait ouverts progressivement à la concurrence avec l'apparition de nouveaux acteurs qui ont utilisé les innovations technologiques apparues dans le secteur pour contourner les réseaux des opérateurs historiques. De nouveaux réseaux d'infrastructures ont donc été établis. La position de dominance des opérateurs historiques s'est aussi atténuée sur le marché des services. Enfin, la demande a progressé et s'est diversifiée (OCDE, 2000).

Les mesures prises par la régulation ont accompagné ces évolutions. Elles mettent en évidence les phénomènes que la politique concurrentielle estime nécessaire de réguler dans ce secteur d'activité. Ses exigences en matière de norme technologique, de qualité de service et de couverture du territoire ont ainsi favorisé le développement des nouveaux marchés. La régulation a également privilégié un développement graduel des nouveaux entrants par des mesures portant sur l'interconnexion des différents réseaux et un contrôle des offres tarifaires des opérateurs historiques. L'étude de la régulation révèle les principes qui président à son

élaboration : recherche de la multiplicité des infrastructures et de l'innovation technologique, équité et non discrimination entre les opérateurs, accessibilité et qualité minimale du service pour le consommateur. Elle témoigne de la perception qu'ont les autorités de régulation de l'environnement concurrentiel, notamment en ce qui concerne leur conception des asymétries pouvant exister entre anciens opérateurs et nouveaux entrants.

La régulation a cependant été appelée fréquemment à de nouveaux aménagements en s'adaptant au stade de développement atteint par le marché et aux ruptures introduites par les innovations technologiques. On peut s'interroger sur la flexibilité du système et son aptitude à évoluer, voire à s'effacer après avoir instauré une concurrence effective. Une politique de régulation suscite toujours de nombreux débats car l'application des principes généraux de concurrence aux situations pratiques survenant dans le secteur peut faire l'objet d'interprétations variées. La protection des nouveaux entrants peut par exemple avoir pour effet pervers d'empêcher les opérateurs historiques d'abaisser leurs prix. L'intervention autoritaire de la régulation entrave en outre le libre développement du marché et peut donc être considérée comme constituant une atténuation de la concurrence.

Un point essentiel est l'horizon pris en compte par la régulation. Celle-ci adopte de plus en plus un point de vue dynamique comme indiqué dans (Wildman, Teece, 1996). Ainsi, si la protection des nouveaux entrants est assortie d'exigences en matière d'investissements et de performances à atteindre, elle leur permettra par la suite d'affronter la concurrence des opérateurs historiques dans des conditions moins artificielles que celles qui avaient stimulé leur développement. L'action et les effets de la régulation doivent alors être évalués dans le long terme, particulièrement dans le cas de marchés soumis régulièrement à des innovations qui peuvent remettre en question les conditions de concurrence.

Bibliographie

- Cave M. (1997), The evolution of telecommunications regulation in the UK, *European Economic Review*, 41, p. 691.
- CEE (2000), Marché européen libéralisé des télécommunications, les règles du jeu, Document de travail des services de la Commission, Oct., <http://www.art-telecom/textes/index.htm>.
- CEE (2000), Sixième rapport sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications, 6 Dec., <http://europa.eu.int/information-society>.
- Cremer J, Laffont J.J. (2000), Pour ou contre les enchères du spectre hertzien pour la téléphonie mobile en France, <http://www.idei.asso.fr/French/FPresent/index.htm>.
- Curien N. (2000), L'UMTS en France et en Europe: de la théorie à la pratique, Working paper CNAM, Communication 22 Juin au séminaire « Dérégulation des industries de réseaux », Maison des Sciences Economiques, Paris.
- Curien N., Gensollen M. (1984), Economie des télécommunications: ouverture et réglementation, ENSPTT, Economica.
- Dumont B. (1999), Reasonable access to essential facilities : an empty label of competition in information technology, *Communications et Stratégies*, 34, 2 quarter, p. 137.
- Funk J.L., Methe D.T. (2001), "Market and committee-based mechanisms in the creation and diffusion of global industry standards: the case of mobile communication", *Research Policy*, Vol.30, 4, p. 589.
- Green J.R., Teece D.J. (1998), Four approaches to telecommunications deregulation and competition: the USA, the UK, Australia and New Zealand, *Industrial and Corporate Change*, Vol.7, 4, p. 623.
- Gruber H. (1999), An investment view of mobile telephony in the European Union, *Telecommunications Policy*, 23, p. 521.
- Kavassallis P., Solomon R.J., Benghozi P.J. (1996), The internet : a paradigmatic rupture in cumulative telecom evolution, *Industrial and Corporate Change*, Vol.5, 4, p. 1097.

- Newbery D. (2000), Liberalizing the Telecommunications Industry in *Privatisation, Restructuring and Regulation of Network Utilities*, The Walras-Pareto lectures, MIT Press, Cambridge, Mas., p. 291.
- OCDE (2000), Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications, Working Paper n°37, 12 Av., <http://www.ocde.org/dsti/sti/it/cm/index.htm>.
- Piepper F., Nicklas M. (2000), Telecommunications Regulation as a barrier to fixed mobile convergence, *Communications et Stratégies*, 39, 3. quarter, p. 203.
- Wildman S., Teece D. (1996), Introduction: Policy and Strategy for Rapidly Changing Communications Markets, *Industrial and Corporate Change*, Vol.5, 4, p. 933.
- Woroch G.A. (1998), Facilities competition and local network investment : theory evidence and policy implications, *Industrial and Corporate Change*, Vol.7, 4, p. 601.
- Ypsilanti D., Xavier P. (1998), Towards next generation regulation, *Telecommunications Policy*, Vol.22, 8, p. 643.