

PARTIE II  
*Chapitre 6*

## Secteur des télécommunications\*

\* Pour plus de précisions, voir le rapport de référence sur la réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications disponible sur le site Web : [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports).

## Contexte

### **Le Royaume-Uni a ouvert la voie à la libéralisation du marché des télécommunications, qui s'est faite progressivement tout en s'accéléralant au cours des vingt dernières années.**

Le Royaume-Uni a été un précurseur au sein de l'OCDE pour la libéralisation du secteur des télécommunications. Depuis les années 80, le marché a été progressivement ouvert. La loi de 1984 sur les télécommunications (TAct) a constitué le premier changement majeur. L'opérateur historique en situation de monopole, *British Telecommunications* (BT), a été privatisé en 1984 et une autorité de régulation indépendante (OFTEL) a été créée en même temps pour imposer des garanties telles qu'une obligation de service universel pour BT et un régime de contrôle des prix. La concurrence sur les réseaux fixes a débuté de manière modeste par un duopole avec Mercury Communications (Mercury). De manière analogue, la concurrence dans la téléphonie mobile cellulaire a commencé en 1985 avec l'attribution de licences à Cellnet (possédée alors à 60 % par BT) et à Racal-Vodafone.

Malgré ce démarrage précoce, la concurrence a mis du temps à se développer. La politique de duopole était fondée sur l'idée qu'un concurrent unique accumulerait plus rapidement des parts de marché et apporterait à BT une concurrence plus soutenue que de nombreux nouveaux entrants, qui se concurrenceraient simplement les uns les autres. Or Mercury s'est concentré sur le marché professionnel et a fait peu d'efforts pour investir dans un réseau national.

Cet état de fait a finalement été reconnu dans le Livre blanc de 1991, intitulé « Competition and Choice: Telecommunications Policy for the 1990s » (Concurrence et choix : politique de télécommunications pour les années 1990), qui a mis fin au duopole et permis aux sociétés de télévision par câble et à d'autres opérateurs d'entrer sur le marché en proposant des infrastructures et des services compétitifs. Les nouveaux opérateurs ont été autorisés à exploiter des réseaux fixes au Royaume-Uni et les sociétés de télévision par câble ont pu fournir par elles mêmes des services de télécommunications. Les changements introduits en 1991 ont représenté un tournant décisif : ils ont libéré tout le potentiel de la concurrence. Les opérateurs de télévision par câble, qui pouvaient désormais concurrencer BT dans le secteur de la téléphonie vocale (en utilisant les mêmes réseaux que pour le transport de la télévision par câble), ont étendu leurs réseaux, pour venir concurrencer BT sur la boucle locale (c'est-à-dire le raccordement aux foyers des particuliers). La centaine d'entreprises environ qui avait émergé a fusionné pour donner Telewest et ntl. En 2001, on dénombrait 12.5 millions de foyers raccordables au câble, dont 4.6 millions effectivement connectés. Cela dit, l'OFTEL estimait qu'en 2000 BT enregistrait encore 70.2 % des recettes procurées par les lignes fixes (appels et locations de lignes interurbaines).

Une nouvelle étape importante est intervenue en 1996 avec la libéralisation, à travers les International Facilities Licences (IFL – licence d'exploitation d'installations internationales), des services internationaux de télécommunications assurés par des opérateurs sur leurs propres installations et sur tout réseau qu'ils auraient choisi. La revente simple internationale

### Encadré 16. **Bref historique de la libéralisation du marché des télécommunications au Royaume-Uni**

- 1981 : La loi sur British Telecom dissocie BT de la Poste.
- 1982 : Mercury Communications obtient une licence pour la construction et l'exploitation d'un deuxième réseau téléphonique fixe en concurrence avec BT.
- 1983 : Attribution des premières franchises pour des réseaux câblés à large bande.
- 1984 : Le gouvernement vend 51 % de ses parts dans BT : BT devient une société anonyme. La loi de 1984 sur les télécommunications crée l'OFTEL.
- 1985 : Attribution des premières licences de télévision par câble. Licences attribuées à Cellnet et Racal-Vodafone pour l'exploitation de réseaux cellulaires en concurrence.
- 1991 : Réexamen de la politique du duopole et publication du Livre blanc Concurrence et choix : politique en matière de télécommunications pour les années 1990. Les câblo-opérateurs sont également autorisés à exploiter des systèmes de télécommunications vocales.
- 1993 : Première attribution d'une licence d'ETP (Exploitant de télécommunications publiques consécutive au duopole).  
Les câblo-opérateurs commencent à obtenir des licences pour concurrencer BT sur la boucle locale.
- 1995 : BT accepte la séparation comptable pour la gestion du réseau et de ses autres activités ainsi que l'introduction de redevances orientées sur les coûts pour les services d'interconnexion standard dégroupés, déterminées individuellement par l'OFTEL et devant être appliquées sur des bases non-discriminatoires aux concurrents et aux propres activités de détail de BT.
- 1996 : Lancement par le gouvernement en février de l'Initiative sur la société de l'information, visant à promouvoir l'utilisation et le développement bénéfiques des technologies de l'information et des communications – multimédia au Royaume-Uni. Libéralisation des infrastructures internationales. Attribution en décembre 1996 de 44 licences de services internationaux.
- 1997 : BT accepte un nouveau contrôle sur les redevances d'interconnexion basé sur une formule RPI-X % à partir des coûts du moment et des coûts incrémentaux à long terme.
- 1998 : Libéralisation complète, à compter du 1<sup>er</sup> janvier, des réseaux de télécommunications de l'Union européenne, selon le modèle du Royaume-Uni.
- 1999 : Début du réexamen de 1999 des télécommunications dans l'Union européenne, dans la perspective d'une révision des Directives pour moderniser le régime européen de télécommunications, et tenir compte de la convergence entre les télécommunications et la radiodiffusion.
- 1999 : L'OFTEL applique des contrôles sur les redevances de terminaison des appels perçues par les deux opérateurs de téléphonie mobile ayant un pouvoir de marché.
- 2000 : Introduction dans les licences de conditions exigeant de BT le dégroupage de sa boucle locale.
- 2000 : Publication par le gouvernement de son Livre blanc : *Un nouvel avenir pour les communications*, qui contient des propositions pour adapter le cadre réglementaire des télécommunications au Royaume-Uni à la convergence des industries de télécommunications et de radiodiffusion et développer l'utilisation des communications électroniques à l'échelle mondiale.

### Encadré 16. **Bref historique de la libéralisation du marché des télécommunications au Royaume-Uni (suite)**

- 2001 : Entrée en vigueur de la réglementation européenne sur le dégroupage de la boucle locale. Le projet de loi sur l'Office of Communications (OFTEL) présenté au Parlement, propose la mise en place de l'OFCOM, auquel serait confié une mission préparatoire en vue de faciliter l'unification des cinq organismes de régulation en une seule instance « convergée ».
- 2001 : Adoption par l'UE d'une nouvelle structure de référence.
- 2002 : Adoption de la loi sur l'Office of Communications – ce qui rend possible la préparation du projet de loi sur les communications et la mise en place de l'OFCOM.

(RSI) avait été libéralisée en 1991, mais à la condition qu'il y ait une libéralisation équivalente à l'autre extrémité de la liaison : cette condition a également été levée. La libéralisation de l'IFL et de la RSI a réduit la part de BT sur le marché des appels internationaux sur le marché britannique de quelque 46.6 % en termes de revenus et de 32.7 % en terme de volume au premier trimestre 2001/02. Plus de 200 entreprises ont reçu l'autorisation de fournir des services internationaux en utilisant leurs propres installations. Le prix des appels téléphoniques internationaux a chuté d'au moins 50 % en termes réels depuis 1991.

### **Le développement de la téléphonie mobile a été un succès et le Royaume-Uni a ouvert la voie en matière de normalisation**

La croissance de la téléphonie mobile au cours de la dernière décennie a été très forte, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, le Royaume-Uni se situant en tête dans le développement de vagues successives de technologies. Le gouvernement a également développé une structure réglementaire compétitive fondée sur l'adjudication de manière à prendre en compte les contraintes associées aux disponibilités de radiofréquences.

Quatre entreprises disposent d'une licence pour fournir des services de téléphonie cellulaire mobile numérique GSM de deuxième génération : Vodafone, mm02 (anciennement BTCellnet), One2One (renommé T-Mobile) et Orange. Le Royaume-Uni a pris la tête des pays européens dans le développement de normes et le GSM est aujourd'hui la technologie dominante pour la téléphonie mobile de deuxième génération (avec 80 % des ventes mondiales). Le Royaume-Uni est actuellement un acteur majeur du développement de la téléphonie mobile UMTS (Système universel de télécommunications mobiles) de troisième génération. En mai 2000, le Royaume-Uni a attribué par enchères cinq licences d'exploitation de services multimédias mobiles de troisième génération (3G), à Vodafone, BT 3G, Orange, One2One, et ce qui est actuellement Hutchison 3G UK. Pour cette technologie également, le Royaume-Uni est à l'avant-garde de la normalisation. Les téléphones portables de troisième génération, qui devraient être disponibles à la vente en 2003, fourniront un accès nomade à haut débit à toutes les formes d'informations, y compris l'Internet.

Une concurrence supplémentaire dans le secteur de la téléphonie mobile est fournie par le réseau de radiocommunications européennes à ressources partagées (TETRA), mis en place par Dolphin Telecommunications, qui propose à la fois des services de téléphonie mobile et des communications en groupes fermés d'utilisateurs depuis un même appareil. Quatre opérateurs se partagent le marché de l'appel de personnes : BT, PageOne, Vodafone Paging et Hutchison.

Tableau 5. **Vue d'ensemble du marché des télécommunications au Royaume-Uni**

	Nombre d'opérateurs (à l'exclusion des licences révoquées)	Part de marché (fin 2000/01)	
Fixe	ETP disposant d'infrastructures nationales ou internationales :	BT (part de marché en % des recettes) :	
	213 habilités par le Code	Local	68.6
	73 non habilités par le Code	National	58.6
	8 Non-ETP habilités par le Code	International	44.6
Mobile	4	Part des recettes (%), décembre 2001 :	
		Vodafone	34.2
		mm0 <sub>2</sub>	21.9
		Orange	26.7
		One2One	17.2
Télévision par câble	2 opérateurs majeurs	[ntl]	
		Telewest	

Source : OFTEL.

**La structure des institutions réglementaires repose sur des bases saines : la longue relation « de juridiction concurrente » avec les autorités en charge de la concurrence a récemment été renforcée**

Aux termes de la loi de 1984 sur les télécommunications, la réglementation du secteur des télécommunications est assurée par le *Department of Trade and Industry* (DTI) et l'*Office of Telecommunications* (OFTEL). Le DTI fixe la politique et le cadre réglementaire. Son Secrétaire d'État délivre les licences et nomme le président de l'OFTEL, ou *Director General of Telecommunications* (DGT – « directeur général des télécommunications »). Le DGT et le Secrétaire d'État ont deux devoirs importants selon la loi sur les télécommunications. Ils doivent s'assurer que toutes les demandes raisonnables en matière de télécommunications soient satisfaites et que les organismes prestataires de services soient aptes à financer leurs opérations. La loi impose également d'autres devoirs à l'un comme à l'autre, entre autres la promotion des intérêts des consommateurs, de la concurrence, et de l'efficacité ainsi que l'économie dans la prestation des services de télécommunications. La réglementation au Royaume-Uni est d'abord mise en œuvre à travers les clauses et les conditions définies dans les licences des opérateurs. La concession de licences est une prérogative du Secrétaire d'État (bien qu'il soit tenu de consulter le DGT).

Selon la loi sur les télécommunications, le DGT dispose de toute une gamme d'attributions spécifiques. Celles-ci comprennent l'examen des réclamations, la nomination d'organismes consultatifs pour les petites entreprises et les handicapés, la collecte d'informations, l'apport de conseils au Secrétaire d'État et l'assistance à la Commission de la concurrence.

Selon la loi sur les télécommunications, le principal pouvoir du DGT est de modifier les licences. Il est le seul à détenir ce pouvoir, qui constitue le principal moyen de développer le régime réglementaire du Royaume-Uni et de l'adapter de façon à ce qu'il réponde aux nouvelles opportunités et aux nouveaux défis. Dans un premier temps, les modifications doivent être acceptées par le détenteur de la licence. Mais si celui-ci refuse, l'OFTEL peut renvoyer l'affaire devant la Commission de la concurrence pour une décision fondée sur « l'intérêt public ». Le DGT dispose également du pouvoir de prévenir les manquements aux obligations des licences en prenant des arrêtés, prévus par la loi. Les principaux domaines dans lesquels le DGT exerce ses responsabilités et ses prérogatives sont : la réglementation de l'interconnexion, la numérotation, la réglementation des prix, et le

contrôle de la qualité du service. L'OFTEL emploie environ 240 personnes. Le ministère du Commerce et de l'Industrie compte parmi son personnel environ 80 membres affectés aux télécommunications (sur quelque 200 personnes pour l'ensemble des secteurs des communications et des technologies de l'information).

En ce qui concerne les actions contre les comportements anti-concurrentiels, le DGT partage ses pouvoirs en la matière avec le *Director General of Fair Trading* (DGFT – directeur général contre la concurrence déloyale), au départ en vertu de la loi sur les télécommunications et des lois relatives à la concurrence déloyale et maintenant, plus particulièrement, de la loi de 1998 sur la concurrence. Le principe général est qu'une affaire est traitée par l'entité la mieux placée pour le faire. Lorsqu'il apparaît probable que les juridictions vont entrer en concurrence, les deux entités se consultent par avance. Le Tribunal d'appel, qui fait partie du dispositif institutionnel de la politique de la concurrence, peut être saisi de demandes d'appels contre des décisions du DGT relatives à des violations des interdictions définies par la loi sur la concurrence en matière d'ententes anticoncurrentielles et d'abus de position dominante. Trois décisions de ce type ont été prises à ce jour par l'OFTEL (concernant des ententes verticales sur le marché de l'équipement téléphonique, le couplage téléphonie-informatique et le marché de l'accès à l'Internet). Une « double incrimination pour un même fait » n'est pas possible : les pouvoirs en matière de licence du DGT et la loi sur la concurrence ne peuvent pas être invoqués concurremment en cas de non respect des dispositions de la loi ou des conditions de la licence. La gestion parallèle des deux systèmes est toujours en cours de développement, du fait de la date récente d'application de la loi sur la concurrence (qui n'est entrée en vigueur qu'en 2000). Le DGFT est seul responsable de l'examen pour approbation des projets de fusions et il formule un avis auprès du Secrétaire d'État sur la question de savoir si ces projets doivent être renvoyés devant la Commission de la concurrence pour enquête.

L'OFTEL a ajouté des conditions relatives la concurrence déloyale dans les licences des opérateurs afin que celles-ci reflètent ses pouvoirs dans ce domaine. Cet organisme a utilisé ces pouvoirs lors de deux décisions à l'encontre de BT (concernant des cartes de paiement et les services d'annuaire). La loi sur la concurrence prime sur les conditions des licences relatives à la concurrence déloyale ; l'OFTEL a utilisé ses pouvoirs d'enquête prévus par la loi sur la concurrence, mais n'a pas encore entrepris d'action. Les cas de fusions ont été rares ces dernières années, et ils sont de plus en plus souvent examinés par la Commission européenne.

### **Un système réglementaire mature couvre les questions clés : le dégroupage de la boucle locale a toutefois été lent**

Le champ d'action des autorités réglementaires couvre l'ensemble des questions réglementaires importantes qui doivent être prises en compte dans un système moderne de télécommunications, à savoir l'attribution des licences, la réglementation des Public Telecommunications Operators (ETP – Exploitants de télécommunications publiques), l'interconnexion, la réglementation des prix, le rééquilibrage des tarifs, l'obligation de service universel, l'allocation répartition du spectre, la politique de numérotation de même que les questions qui ont pris récemment une place plus importante à l'ordre du jour de l'action réglementaire comme le dégroupage de la boucle locale et la convergence.

### **Entrée sur le marché et attribution de licences**

Une licence de télécommunications est exigée pour toute entreprise exploitant un système de télécommunications (défini comme tout système permettant une communication entre des lieux distincts par liaison filaire, hertzienne ou optique). Ceci signifie qu'il faut une licence pour exploiter pratiquement n'importe quelle forme moderne de communications depuis les services téléphoniques jusqu'à l'Internet, depuis la radio jusqu'à la télévision et depuis la visioconférence jusqu'à la radio CB. Il y a toutefois deux exceptions : une licence n'est généralement pas exigée lorsque l'opérateur souhaite exploiter un système uniquement pour son propre usage (système non relié à d'autres systèmes) et lorsqu'un opérateur fournit des services mais n'exploite pas de système. L'exploitation d'un système sans licence constitue une infraction pénale aux termes de la loi sur les télécommunications. Les licences définissent les services qu'une entreprise peut fournir, les systèmes qu'elle peut exploiter et les conditions auxquelles l'opérateur doit se conformer.

Cette approche n'est pas aussi contraignante qu'elle ne le paraît au premier abord car il existe deux grandes catégories de licences : les licences génériques (qui couvrent la plupart des systèmes de télécommunications) et les licences individuelles. Les systèmes utilisant des liaisons hertziennes doivent également avoir une licence d'exploitation du spectre délivrée par l'Agence des radiocommunications aux termes de la loi de 1949 relative à la télégraphie sans fil. Une licence accordée par l'Independent Television Commission (ITC) aux termes de la loi de 1990 sur la radiodiffusion peut également être nécessaire si l'opérateur souhaite utiliser un système de télécommunications pour fournir des services de télévision et de radio.

Les licences génériques sont des autorisations générales (normalement gratuites et sans enregistrement) qui s'adressent à une catégorie d'utilisateurs et leur permet d'exploiter une large gamme de systèmes de télécommunications sous certaines conditions. Il existe 19 licences génériques. Les principales sont les suivantes :

- La Self Provision Licence ou SPL, qui concerne les systèmes exploités pour compte propre (pas de services fournis à des tiers), par exemple les centres d'appel internes ou les réseaux privés d'entreprises telles que les banques, les supermarchés ou les stations services.
- La Telecommunications Services Licence ou TSL, qui permet de fournir toute une gamme de services à des tiers, y compris la revente internationale simple de données et les appels vocaux transitant à une seule extrémité par le réseau téléphonique public commuté. Elle vise des systèmes comme ceux des hôtels, les fournisseurs de services Internet, les revendeurs téléphoniques nationaux, les prestataires de revente simple de données au plan international et la mise à disposition de cabines téléphoniques privées dans des lieux publics.
- La Private Mobile Radio Class Licence ou PMR, qui permet la prestation d'une gamme restreinte de services mobiles, tels que les systèmes utilisés par les entreprises de taxis.
- La Satellite Services Class Licence, qui permet l'exploitation de terminaux de transmission et/ou de réception par satellite, à condition qu'il n'y ait pas de raccordement au réseau téléphonique public commuté.
- La Cordless Class Licence, basée sur la TSL, qui permet la prestation à des tiers de services de systèmes sans fil numériques (dans un périmètre de 200 mètres), qui peuvent par ailleurs être raccordés au réseau téléphonique public commuté.

- L'International Simple Voice Resale Licence ou ISVR, qui permet la prestation de services téléphoniques internationaux bidirectionnels en direct, pour lesquels l'appel est émis depuis le réseau téléphonique public d'un pays, est acheminé via un circuit privé international loué et parvient à un réseau téléphonique public à l'étranger. Le processus d'enregistrement est relativement simple.
- La Conditional Access Class Licence, qui vise les services d'accès conditionnel (technologie d'accès utilisée par exemple dans les décodeurs pour télévision, qui permettent l'accès à certains services, comme la télévision payante à la carte).

Si une entreprise a l'intention d'exploiter un système fournissant des services non couverts par les licences génériques, elle doit demander une licence individuelle. La principale catégorie de licence individuelle est la licence PTO (Public Telecommunications Operator – Exploitant de télécommunications publiques). Elle est généralement délivrée à des entreprises qui établissent des infrastructures pour proposer des services téléphoniques bidirectionnels (liaisons fixes ou mobiles) à un grand nombre de personnes, et dont les systèmes ont été désignés comme étant des systèmes de télécommunications ouverts à des tiers par le Secrétaire d'État aux termes de la loi sur les télécommunications. Cette désignation confère des droits et aussi des responsabilités supplémentaires à l'opérateur. Les conditions sont pratiquement identiques dans toutes les licences PTO, mais certaines comportent une habilitation en vertu du Code. Il s'agit de pouvoirs facilitant l'installation et l'entretien des systèmes (notamment le droit d'exiger des propriétaires terriens privés qu'ils contractent un accord – une servitude – permettant d'accéder à leurs terres, et permettant d'exiger un accès au réseau routier). Les titulaires d'une licence PTO doivent acquitter une redevance afin de couvrir les coûts administratifs (pour les ETP habilités en vertu du Code, la redevance initiale est de 40 000 livres sterling) à laquelle s'ajoutent des droits annuels à acquitter à l'OFTEL pour couvrir les coûts de la réglementation en vertu de la Directive sur les licences.

### **Interconnexion**

Une concurrence efficace entre les opérateurs de réseau, fondée sur une bonne compréhension de leurs droits et obligations respectifs, est essentielle pour le développement de nouveaux services. Actuellement, le cadre de l'interconnexion et les relations entre les opérateurs au Royaume-Uni favorisent l'innovation et figurent parmi les plus performants de l'OCDE. Les redevances d'interconnexion sont faibles.

Tous les ETP sont tenus d'assurer l'interconnexion avec l'ensemble des autres ETP. Deux ETP – BT et Kingston Communications (qui historiquement couvrait la région de Kingston-upon-Hull) – ont été désignés comme des opérateurs ayant un pouvoir de marché significatif, et ils sont tenus de publier une offre d'interconnexion de référence. Ils sont soumis à des obligations particulières : les redevances d'interconnexion doivent être transparentes et axées sur les coûts, l'interconnexion doit être disponible pour les autres ETP aux mêmes conditions que pour leurs propres services, elle doit être proposée en tout point techniquement réalisable et les activités d'interconnexion doivent faire l'objet d'une comptabilité séparée.

Les redevances d'interconnexion de BT ont été définies par l'OFTEL et BT, en consultation avec d'autres opérateurs et en prenant en compte d'autres groupes d'intérêts (comme les consommateurs par exemple) utilisant la méthodologie des coûts incrémentaux à long terme et une évaluation comptable des actifs au coût de remplacement. Les premières redevances ont été établies en 1997 et indexées selon une formule RPI-X pour différents

groupes de services. Une révision en 2001 a conduit à définir de nouveaux tarifs pour la période jusqu'à 2005, date à laquelle une autre révision aura lieu. BT a établi et publié une convention type d'interconnexion, après discussion avec les autres opérateurs, qui doit être signée par tous les ETP souhaitant être interconnectés avec BT (ils ne peuvent pas négocier de clauses individuelles). Cette convention couvre les clauses et conditions de base, la facturation, les aspects techniques, et plus d'une centaine d'annexes concernant des services spécifiques. Elle est régulièrement actualisée. Les ETP doivent être inscrits auprès de l'OFTEL et franchir une série d'étapes systématiques (par exemple communiquer un plan de routage des appels) avant la signature d'une convention type d'interconnexion. La liste des tarifs d'interconnexion de BT (c'est-à-dire les redevances perçues) est également publiée. Les litiges concernant les tarifs d'interconnexion peuvent être portés devant l'OFTEL.

Toutefois, les questions d'interconnexion dans la téléphonie mobile continuent de susciter des difficultés. Deux opérateurs de ce secteur (Vodafone et mmO<sub>2</sub>) ont été désignés comme ayant un pouvoir de marché significatif dans le secteur des communications mobiles. Néanmoins, la législation de l'UE dans ce domaine ne les oblige pas à proposer des tarifs d'interconnexion orientés vers les coûts. Selon une étude de l'OFTEL en 1997, les tarifs demandés par ces opérateurs pour la terminaison d'appels émanant d'une ligne fixe étaient excessifs par rapport aux coûts, et comme ces opérateurs ont refusé de réduire les tarifs ou d'accepter des modifications de leurs licences introduisant des contrôles tarifaires, l'OFTEL a renvoyé l'affaire devant la Commission des monopoles et fusions (aujourd'hui Commission de la concurrence) pour qu'elle prenne une décision fondée sur « l'intérêt public ». La Commission a statué en faveur de l'OFTEL. Il a été exigé des deux opérateurs qu'ils réduisent considérablement leurs tarifs de terminaison des appels, et des contrôles des prix ont été imposés.

En 2001, l'OFTEL a procédé à un nouvel examen de la concurrence sur le marché de la téléphonie mobile et des tarifs de terminaison des appels sur les réseaux mobiles. Il en est ressorti que ces derniers étaient excessifs et désavantageaient les clients. L'OFTEL a donc décidé de maintenir le contrôle des prix (auquel sont désormais soumis l'ensemble des quatre opérateurs GSM) sur les quatre prochaines années. Les contrôles des prix ne s'appliqueront cependant pas aux réseaux de troisième génération au début de leur exploitation. L'OFTEL estime que, grâce aux contrôles sur les opérateurs GSM, les consommateurs économiseront environ 800 millions de livres sterling sur les quatre prochaines années.

### **Dégroupage de la boucle locale**

Le dégroupage de la boucle locale est une méthode, potentiellement très importante, permettant de fournir des services à large bande et haut débit (tels qu'un accès haut débit à l'Internet et à la vidéo à la demande) et cette approche a été considérée à l'époque par de nombreux commentateurs comme la plus prometteuse, sinon la seule.

En décembre 1998, l'OFTEL a publié le premier d'une série de documents de consultation, portant sur des propositions de dégroupage de la boucle locale de BT. Une note de position publiée en novembre 1999 a indiqué que l'OFTEL exigerait à partir de juillet 2001 un dégroupage de la boucle locale à des tarifs indexés sur les coûts (qui seraient déterminés pour l'essentiel par l'OFTEL). Cela a encouragé BT et les opérateurs intéressés à entamer des négociations sur la façon de procéder. Le cadre juridique du dégroupage de la boucle locale a été établi en août 2000 avec l'imposition d'une nouvelle condition dans la licence de BT (définissant les services que BT doit offrir : conditions de fourniture, méthodes de détermination des prix et de résolution des litiges). L'OFTEL a également

ordonné que BT donne accès aux autres opérateurs de réseau et aux prestataires de services à ses services ADSL, en attendant que le dégroupage de la boucle locale soit effectif. Un examen des progrès est prévu après quatre années.

Les dispositions du Royaume-Uni ont été supplantées par une réglementation de l'Union européenne (qui est directement applicable – aucune transposition dans la législation britannique n'est nécessaire) qui fixe au mois de janvier 2001 la date limite pour le dégroupage de la boucle locale par tous les opérateurs de lignes fixes ayant un pouvoir de marché significatif, et impose le partage de ligne pour la fourniture de services DSL, entre autres dispositions.

Les progrès du Royaume-Uni dans la mise en place du dégroupage de la boucle locale ont été relativement lents et soumis à des réévaluations répétées, en particulier tout récemment lorsque les fortes demandes initiales ont été considérablement revues à la baisse. Le dégroupage en est toujours à la phase de mise en œuvre. Une offre de référence a été publiée par BT et Kingston. Un certain nombre d'opérateurs intéressés se sont joints au groupe de négociation, et des demandes ont été effectuées pour des espaces de colocalisation dans les centraux de BT. La demande alors considérable a conduit BT à mettre en place un système de traitement des demandes (procédure « Bow Wave »). L'OFTEL et les industriels ont sélectionné plus de 700 sites que BT devait préparer. Les opérateurs devaient envoyer en janvier 2001 les premières commandes fermes de construction d'installations de colocalisation sur les 25 premiers sites, mais seulement 14 commandes ont été reçues. La demande s'étant avérée inférieure à ce qui était prévu, la conception et le financement des sites ont dû être révisés, et des modifications ont été apportées au processus de façon à l'adapter aux commandes fermes. En février 2001, le goulot d'étranglement avait été supprimé. BT disposait d'une capacité suffisante pour gérer cent colocalisations par mois. Fin 2001, les expérimentations de dégroupage ont cessé progressivement et les opérateurs ont mis en service commercial leurs lignes expérimentales. L'OFTEL gère un site Web donnant des informations et des mises à jour régulières sur les progrès du dégroupage de la boucle locale. Il a également agi de façon très active, à la demande des opérateurs, en publiant des lignes directrices et des documents de consultation sur le dégroupage (près d'une vingtaine entre septembre 2000 et fin 2001).

**Encadré 17. Obligations de service universel et autres questions liées, comme la colocalisation et la fourniture de services haut débit**

- Services du réseau téléphonique public commuté (y compris la télécopie et les transmissions de données par modem à une vitesse minimum de 2400 bits/s).
- Libre accès aux services d'urgence.
- Unicité des tarifs à travers le territoire national.
- Assistance de l'opérateur.
- Service d'annuaires.
- Information des abonnés (y compris un service gratuit de facturation détaillée).
- Services de publiphones payants.
- Tarifs particuliers pour les personnes handicapées et les abonnés à faibles revenus.
- Connexions spécifiques et services d'intérêt général.

### **Réglementation et rééquilibrage des tarifs**

Le contrôle des prix fondé sur la formule RPI-x fait partie du cadre réglementaire depuis la privatisation de BT en 1984. Seuls les prix à la consommation de BT restent actuellement contrôlés. C'est l'OFTEL qui fixe les contrôles. La hausse maximale des prix de détail de BT est actuellement limitée à RPI-4.5 %, décision valable jusqu'à juillet 2002. Elle s'applique à tout un panier de services de détail de BT : frais de raccordement, abonnement, appels locaux, nationaux et internationaux (à l'exclusion des appels depuis les cabines téléphoniques publiques) et appels via l'opérateur. Le plafonnement des tarifs permet de contrôler le prix moyen de ces services. La moyenne est pondérée en fonction de la facture des 80 % d'abonnés résidentiels de BT qui dépensent le moins, de façon à ce que les réductions des prix profitent davantage à ces groupes qu'aux entreprises aux dépenses élevées (jusqu'à 1997 cette moyenne reflétait les dépenses de tous les utilisateurs). L'OFTEL effectue un examen de l'efficacité de la concurrence sur différents marchés de détail afin de déterminer si les contrôles des prix à la consommation devraient être maintenus après juillet 2002.

Des contrôles ont également été imposés en décembre 1998 sur les recettes que BT retire des appels sur lignes fixes depuis son réseau à destination de ceux des opérateurs mobiles Vodafone et mmO<sub>2</sub>, après que l'OFTEL ait signalé aux autorités de concurrence le coût élevé de ces appels. La retenue sur les recettes pratiquée par BT a été réduite de 34 % (soit un montant approximativement équivalent à la baisse subie par les tarifs) et devait encore être réduite de RPI-7 % les deux années suivantes. Dans son examen l'OFTEL s'attache également à déterminer s'il faut maintenir ces contrôles.

Les redevances d'accès (d'une façon générale, les redevances d'abonnement) devraient suffire à couvrir le coût de mise à disposition de la ligne d'abonné, y compris les coûts du capital. Au Royaume-Uni, les redevances d'accès calculées sur la base des coûts intégralement répartis ne produisent qu'un revenu marginal sur le capital : implicitement certains coûts sont supposés couverts par les recettes sur les appels, ce qui implique la nécessité d'un rééquilibrage des tarifs (comme dans la plupart des pays de l'OCDE). Le taux de rendement de BT pour le secteur de la fourniture d'accès (en 1999/2000 : 0.2 %) suggère que des progrès ont été réalisés. De plus, les redevances sont calculées sur la base des coûts intégralement répartis. Les abonnements perçus par BT sur les lignes sont susceptibles de couvrir les coûts d'accès incrémentiels à long terme (LRIC). Comme il n'y a plus de plafond spécifique pour les augmentations que BT peut imposer aux abonnements de ses clients résidentiels, les petites hausses à ce niveau représentent le choix de BT dans les limites imposées par le plafonnement actuel des prix pour les abonnés résidentiels. La pondération importante attachée aux abonnements dans le panier des services de BT couverts par le plafonnement des prix signifie que BT devrait réduire considérablement les tarifs des appels résidentiels afin de compenser une forte hausse des frais d'abonnements, si BT souhaite augmenter la modeste contribution des abonnements au recouvrement des coûts communs. Les concurrents de BT se demandent si cette évolution (lentes augmentations des abonnements), correspond à une bonne politique de réglementation, presque vingt ans après l'introduction de la concurrence. Les clients de BT, eux, se montrent critiques envers ces augmentations.

### **Obligation de service universel**

Une obligation de service universel est imposée aux deux opérateurs ayant un pouvoir de marché significatif (BT et Kingston). Ils doivent fournir un certain nombre de services : les services du réseau téléphonique public commuté (y compris la télécopie et la

transmission de données par modem à une vitesse minimum de 2400 bits/s, le libre accès aux services d'urgence, l'unicité des tarifs sur l'ensemble du territoire national, l'assistance de l'opérateur, les services d'annuaire, l'information des abonnés (y compris la facture détaillée gratuite), les services de publiphones payants, les tarifs spéciaux pour les personnes handicapées et les abonnés à faibles revenus, et les raccordements spéciaux et services d'intérêt généraux.

L'OFTTEL garde en vue la possibilité d'étendre l'obligation de service universel pour y inclure les services mobiles et à haut débit.

Les coûts de l'obligation de service universel, estimés par l'OFTTEL à 53-73 millions de livres par an et pour des recettes annuelles estimées à 61 millions de livres sterling, sont assumés par les deux opérateurs. Il n'existe pas de fonds pour financer l'obligation de service universel. L'OFTTEL réexamine actuellement si l'obligation de service universel constitue une charge induite dans le cadre de sa révision des marchés de détail (en prenant en compte les bénéfices éventuels liés à l'image de marque de BT en tant que prestataire de service universel).

### **Allocation du spectre**

L'Agence des radiocommunications est responsable de la gestion des utilisations non-militaires du spectre des radiofréquences au Royaume-Uni. Les allocations de fréquences sont faites conformément aux décisions des conférences mondiales des radiocommunications de l'Union internationale des télécommunications (UIT) et de celles de la Conférence européenne des postes et télécommunications (CEPT). L'agence a accordé plus de 230 000 licences, la plupart à des systèmes privés. Une nouvelle législation a été introduite en 1998 afin d'améliorer la gestion du spectre en utilisant un système d'enchères pour attribuer les licences et en modifiant les prix pour qu'ils reflètent davantage les coûts de gestion du spectre que les coûts administratifs (qui prévoient une réduction des frais en cas de partage du spectre). Deux enchères ont eu lieu jusqu'à présent, pour des licences mobiles de troisième génération et pour des licences de haut débit fixe. L'agence envisage de nouveaux outils tels que des transactions de fréquences afin d'améliorer encore la gestion du spectre, car les fréquences en dessous de 40GHz sont pleinement utilisées. La législation de l'Union européenne conduit également à des développements dans ce domaine. Des clauses de caducité ont été utilisées pour certaines licences telles que la boucle locale radio (connue au Royaume-Uni sous le nom d'accès fixe radio), mais elles sont difficiles à mettre en œuvre et susceptibles d'être remplacées par des échanges de fréquences. De nombreux services, qui présentent peu de chances de causer des interférences avec des services sous licences, sont exemptés de licences (tels que les systèmes mobiles et d'appel de personnes par satellite ou les terminaux de téléphonie mobile de deuxième et troisième génération). L'agence tient à jour un site Web présentant des informations détaillées, notamment sur les enchères et les tarifs concernant les fréquences, et sur les redevances de licences.

### **Numérotation et portabilité du numéro**

L'OFTTEL est responsable au premier chef de la gestion des ressources de numérotation au Royaume-Uni. Cette responsabilité est déléguée aux opérateurs auxquels sont attribués des séries de numéros ou des codes numériques spécifiques. La répartition s'effectue sur la base de conventions de numérotation selon le Schéma de numérotation spécifié (SNS). Ces conventions sont une série de règles et de principes régissant l'utilisation, la gestion et l'allocation des numéros, et le SNS est une liste de blocs de numéros qui sont attribués,

disponibles et réservés à des fins spécifiques ou à des opérateurs (il est publié hebdomadairement). Les ETP à qui l'on a attribué des numéros doivent avoir un plan de numérotation conforme aux conventions et au SNS.

La sélection appel par appel, ou accès indirect, est à la disposition des clients de BT depuis 1986, et de centaines d'opérateurs proposent maintenant cette option. Depuis 2000, il a été exigé des deux opérateurs mobiles ayant un pouvoir de marché significatif qu'ils proposent l'accès indirect. La présélection du transporteur, qui permet d'éviter de devoir composer un préfixe, a récemment été introduite pour les clients des services fixes de BT et Kingston.

La portabilité du numéro (consistant à conserver le même numéro lorsque l'on change d'opérateur) a été mise en place au Royaume-Uni en avance sur la législation de l'UE, et c'est même au Royaume-Uni que cette option a été disponible pour la première fois au monde pour les mobiles. Pour les services fixes, la portabilité couvre les numéros géographiques (lorsque le client conserve la même adresse) et les numéros non géographiques (tels que les numéros gratuits). Les frais de portabilité des numéros sont limités au recouvrement des coûts, récupérables auprès du réseau de destination (exceptionnellement, certains coûts peuvent être supportés par les clients).

### **Qualité du service**

L'OFTEL ne réglemente pas directement la qualité des services. Il encourage au contraire le secteur à établir tous les six mois des indicateurs de performance comparables afin d'aider les consommateurs à choisir leur opérateur. L'OFTEL a un service Consommation, qui joue un rôle d'intermédiaire. Sa mission est d'examiner toute réclamation ou demande importante. Les consommateurs peuvent soumettre les litiges non résolus à un système d'arbitrage ou au tribunal d'instance. L'OFTEL développe actuellement un système de médiateur indépendant financé par les professionnels, qui devrait prendre ses fonctions en avril 2002.

L'OFTEL consacre des ressources substantielles à l'étude (et si nécessaire, à la sanction) des comportements pouvant être anti-concurrentiels ou de tout manquement aux obligations des licences. La plupart de ces enquêtes sont déclenchées par des plaintes. Les conditions des licences et la loi de 1998 sur la concurrence confèrent à l'OFTEL le pouvoir de traiter les problèmes de comportements anti-concurrentiels.

L'OFTEL a utilisé les pouvoirs que lui donne la clause sur les pratiques commerciales équitables figurant dans les licences des opérateurs pour prendre deux premières décisions à l'encontre de BT (concernant les cartes de paiement et les services d'annuaire). La loi sur la concurrence prime sur la clause sur les pratiques commerciales équitables ; l'OFTEL a utilisé ses pouvoirs d'investigation en vertu de la loi sur la concurrence, mais n'a pas encore engagé de poursuites. Il y a eu peu de cas de fusions ces dernières années, et ils sont de plus en plus souvent traités par la Commission européenne.

### ***Le besoin d'une réorganisation institutionnelle permettant de relever le défi posé par la convergence a été reconnu***

La convergence au niveau de la technologie, de l'infrastructure et des services des télécommunications, de la radiodiffusion, des technologies de l'information et du secteur du contenu représente un défi important pour les pouvoirs publics. Le Royaume-Uni a reconnu qu'une réglementation inadaptée fondée sur les divisions sectorielles traditionnelles peut entraver l'évolution de nouveaux services dans ce domaine.

En 2000, le gouvernement a annoncé son intention de légiférer afin de fusionner les cadres réglementaires en matière de radiodiffusion, de radiocommunications et de télécommunications au sein d'une seule autorité de régulation. Un Livre blanc a défini la structure proposée, et en mars 2002, une nouvelle loi (la loi relative à l'OFCOM) a été promulguée, qui ouvrait la voie à la création d'une nouvelle autorité de régulation en 2003. Celle-ci, l'OFCOM, reprendra les responsabilités des cinq autorités de régulation existantes : l'OFTEL, la Commission indépendante sur la télévision, l'Autorité des radiocommunications, la Commission des normes de radiodiffusion et l'Agence des radiocommunications.

### Encadré 18. La convergence et sa signification

Les médias numériques sont en train de révolutionner les secteurs des télécommunications, de la radiodiffusion et des technologies de l'information et de les rapprocher de telle sorte que des services qui appartenaient auparavant clairement à un secteur sont maintenant fournis par un autre et inversement.

Les personnes utilisent ainsi maintenant leurs postes de télévision pour envoyer des courriers électroniques, effectuer des achats depuis chez eux, accéder à l'Internet et élaborer leur propre programmation de télévision. Ils utilisent aussi le téléphone fixe et le téléphone portable avec l'ordinateur pour accéder à l'Internet. Les entreprises de télécommunications veulent devenir des diffuseurs alors que les diffuseurs évoluent de plus en plus vers le commerce électronique, et les fournisseurs de services Internet proposent des chaînes de télévision. Le genre et l'éventail des contenus proposés aux consommateurs dépendent de l'environnement concurrentiel dans ce secteur convergent. Dans le même temps, les types de contenus que les diffuseurs proposent influent à leur tour sur le marché lui-même. Il en résulte que la réglementation économique du marché et la réglementation des contenus doivent aller de pair et que le cadre réglementaire doit prendre en compte à la fois les contenus et la manière dont ceux-ci sont acheminés jusqu'aux utilisateurs.

### **Les nouveaux marchés et services se développent fortement : toutefois, le pouvoir de BT sur le marché continue de poser des questions**

Le marché des services de télécommunications du Royaume-Uni a beaucoup évolué depuis la fin du duopole BT/Mercury en 1991. Il y a maintenant 177 ETP (une certaine concentration a récemment eu lieu), la plupart d'entre eux fournissant des services nationaux et internationaux. Il existe maintenant une importante infrastructure distincte de celle de British Telecommunications. Les services proposés sont variés et mettent en œuvre une vaste gamme de technologies, notamment les réseaux optiques numériques de pointe, les nouveaux systèmes par radio, les systèmes par satellite et les réseaux intelligents.

L'accès à Internet est en train de devenir rapidement l'une des sources majeures de trafic sur les réseaux téléphoniques. Le Royaume-Uni a été le premier pays à proposer aux consommateurs le bénéfice d'un accès à Internet sans abonnement, avec un accès par réseau commuté au prix d'un appel local. La diffusion de l'Internet est forte. La multiplication des abonnements a été encouragée par les fournisseurs d'accès Internet gratuits. BT a annoncé en 1999 le lancement de son forfait d'accès illimité à l'Internet SurfTime, et a été imité par d'autres fournisseurs d'accès, mais avec des succès variables. L'OFTEL a exigé que BT mette à disposition à grande échelle un produit d'accès illimité à l'Internet, appelé Flat Rate Internet

Access Call Origination (FRIACO), pour permettre aux fournisseurs d'accès de concurrencer BT plus efficacement. L'accès FRIACO constitue déjà un modèle important pour d'autres pays dans lesquels les frais de connexion à l'Internet et les redevances d'utilisation à la durée ont ralenti l'usage de l'Internet et le développement du commerce électronique.

Une technologie permettant de fournir des services à haut débit est également en train d'être mise en place. La technologie ADSL (qui permet d'offrir sur les fils de cuivre existants des services à haut débit) a été introduite par BT sur plus de 1 000 centraux urbains, couvrant environ 60 % de la population. La fourniture à grande échelle par BT de produits ADSL a permis la mise en place de services en bande large tels que l'Internet à haut débit et la vidéo à la demande par des opérateurs et fournisseurs de services (environ 200 jusqu'à présent). L'ADSL représente un investissement conséquent de la part de BT. Toutefois, la concurrence dans les services en bande large doit être encore encouragée et le développement du dégroupage de la boucle locale est important à cet égard. Par ailleurs l'OFTEL a dû enquêter sur un certain nombre de réclamations concernant la fourniture par BT de services ADSL (notamment la transmission présumée d'informations sur l'ADSL au fournisseur d'accès de BT, les clauses contractuelles pour la vente en gros de produits ADSL, et les tarifs et l'interconnexion de l'ADSL).

De plus, les deux opérateurs de télévision câblée (Telewest et ntl) ont proposé des services d'accès par modem câblé à leurs abonnés. Toutefois, le Royaume-Uni est en retard sur son objectif d'être le pays du G7 le plus connecté. Cela est dû en partie aux prix relativement élevés au moment de l'introduction des services et en partie au fait que BT effectuait les raccordements dans les foyers – n'évoluant qu'en janvier 2002 vers la pratique de « l'auto-installation » en usage dans un certain nombre d'autres pays.

Le gouvernement s'est également engagé en faveur d'autres technologies à haut débit pouvant se substituer à l'accès DSL ou le concurrencer. Des fréquences ont récemment été mises aux enchères pour l'accès à haut débit fixe sans fil. L'accès mobile sans fil est une autre option, à travers des développements du réseau tels que le WAP (Protocole d'applications sans fil) et la téléphonie mobile de troisième génération (UMTS). Un certain nombre de fournisseurs proposent un accès à haut débit à l'Internet via le satellite.

### **Les performances du secteur des télécommunications au Royaume-Uni sont raisonnables, avec des points forts et des points faibles marqués**

Comme on peut l'attendre d'un marché concurrentiel parvenu à maturité, le Royaume-Uni a obtenu des résultats satisfaisants pour l'instauration de la concurrence dans les télécommunications. Les performances sur le marché de l'accès commuté à Internet sont également bonnes. Il y a toutefois un certain nombre de domaines dans lesquels les performances sont décevantes. Le développement et la diffusion du haut débit sont deux aspects sur un marché important qui témoignent de signes de faiblesse, à l'instar de ce que l'on observe également dans de nombreux autres pays. Les prix de la téléphonie mobile cellulaire sont aussi relativement élevés si l'on compare avec la moyenne de l'OCDE. Quant aux performances du Royaume-Uni sur le marché des lignes louées, elles sont également décevantes.

Sur le marché de la téléphonie sur ligne fixe, la concurrence est forte bien que BT continue de dominer. L'opérateur enregistrait juste un peu plus de 70 % du total des recettes fixes fin 2000 (avec une part en termes de recettes sur les appels d'un peu plus de 70 % sur le marché résidentiel et d'un peu plus de 50 % sur le marché professionnel). Les deux

câblo-opérateurs acheminent environ 22 % du volume des appels sur le marché résidentiel. Le marché professionnel est plus largement réparti entre C&W (11 %), WorldCom (10 %), ntl et Telewest (6.5 %) et les autres (18.5 %), en termes de volume d'appels.

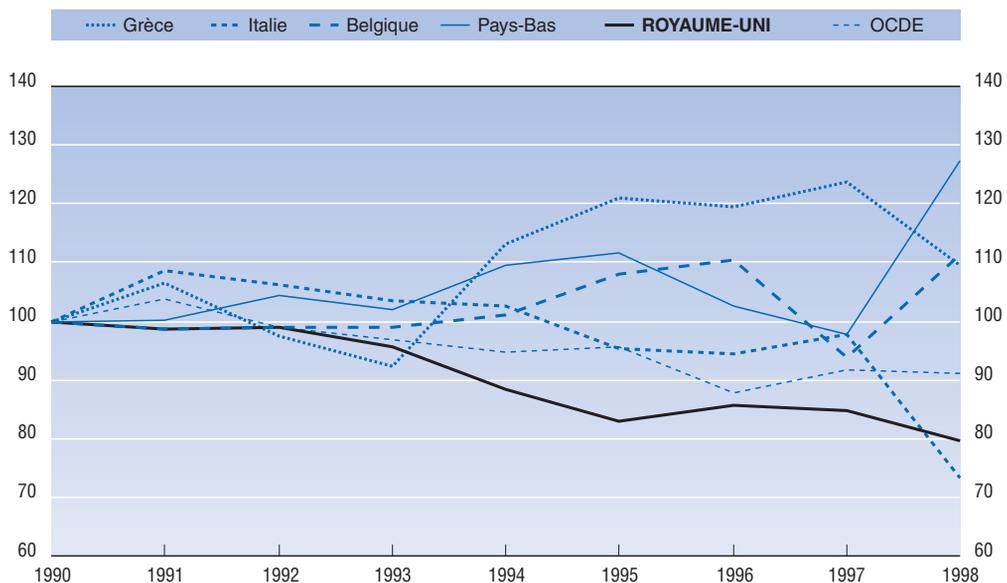
Fin 1999, on estimait qu'en termes de recettes le marché des télécommunications sur ligne fixe au Royaume-Uni venait au quatrième dans la zone de l'OCDE et au deuxième rang dans l'UE. Fin 2000, BT était le cinquième opérateur mondial de télécommunications sur ligne fixe.

Le *marché mobile* a connu une forte croissance. Fin 1999, le marché mobile au Royaume-Uni était le cinquième de l'OCDE en termes de recettes. Le Royaume-Uni est le sixième marché cellulaire du monde. L'étude la plus récente de l'OFTEL (novembre 2001) indique que 75 % des adultes et 64 % des PME possèdent un téléphone portable (contre 62 % et 55 % respectivement en 2000). Selon l'édition de février 2002 de *Mobile Communications*, le taux d'équipement par habitant atteint presque 80 %. Il est supérieur à celui de la France et de l'Allemagne (l'Italie, la Finlande et le Portugal figurent en tête de la liste européenne). Le coût d'un appel à partir d'un téléphone portable a chuté d'environ 50 % depuis 1994. Le coût d'un appel vers un téléphone portable depuis une ligne fixe a diminué de 25 % depuis que l'OFTEL est intervenu en 1999. Le nombre d'abonnés par prépaiement augmente, et leur consommation a tendance à être plus réduite que celle des abonnés au forfait, ce qui conduit à une baisse des recettes de détail moyennes.

Les résultats concernant les *lignes louées* sont moins impressionnants du fait que BT conserve une position dominante. L'OFTEL a réexaminé le marché en août 2000. Il en a conclu que BT bénéficiait d'un monopole de fait sur les lignes louées analogiques (appelées circuits privés au Royaume-Uni), bien que les clients puissent établir eux-mêmes des liaisons sur courtes distances. Il a également estimé que les pressions concurrentielles sur BT étaient adéquates concernant les lignes louées numériques longue distance, mais que la fourniture

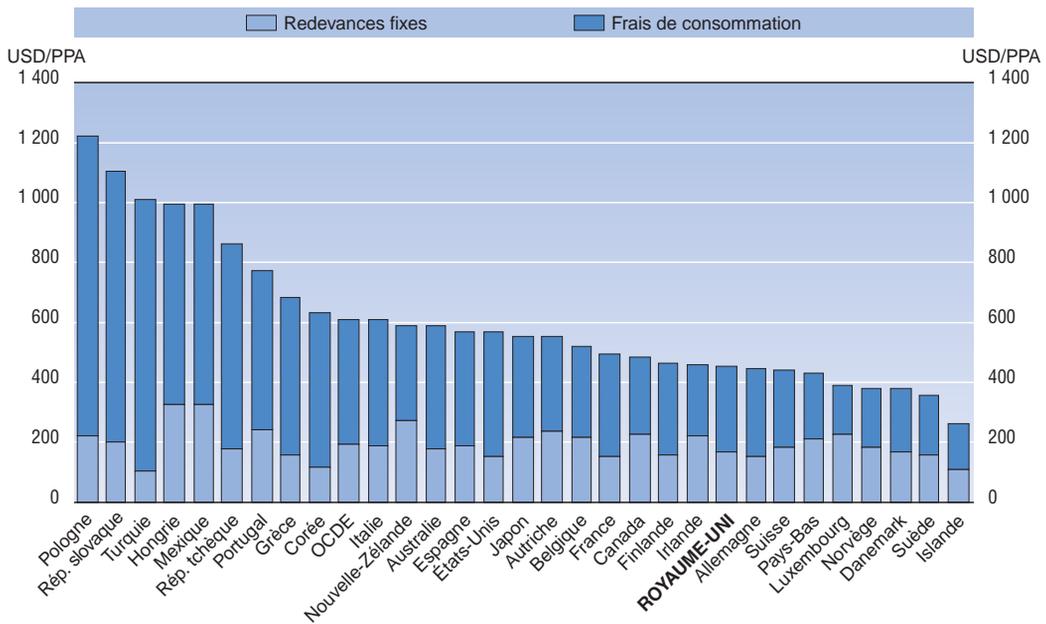
Graphique 2. **Panier de tarifs professionnels nationaux dans la zone OCDE, 1991-98**

Indice 1990 = 100



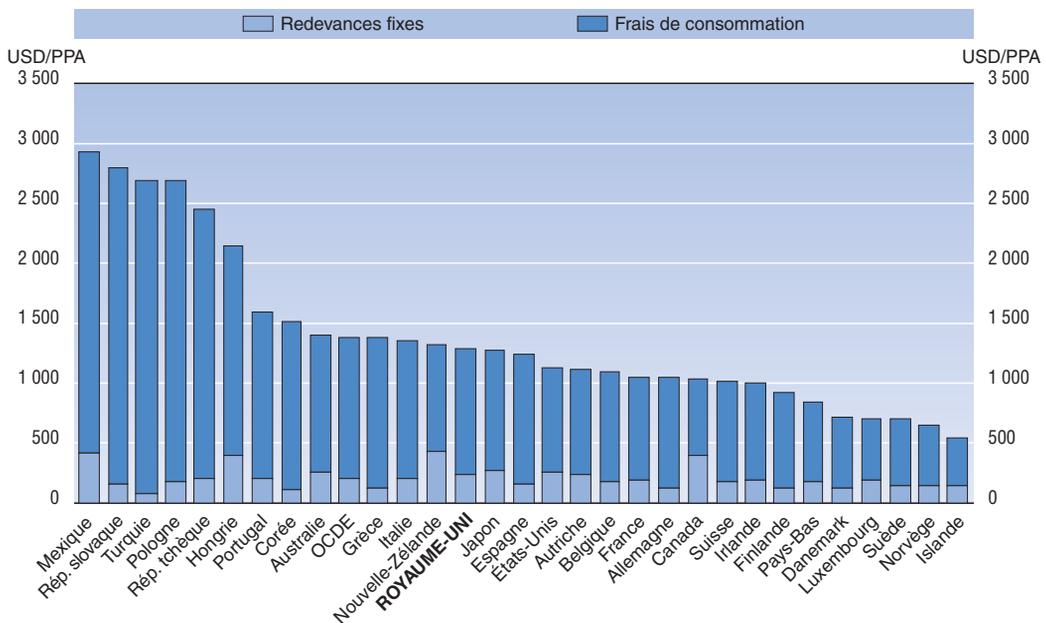
Source : OCDE, Teligen.

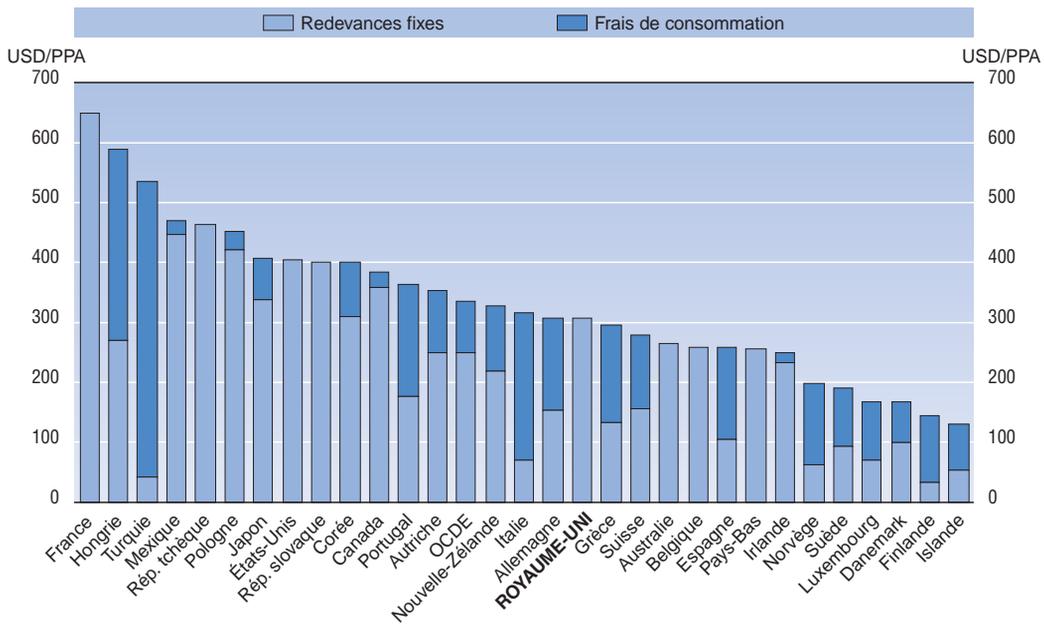
Graphique 3. **Panier composite résidentiel de l'OCDE, novembre 2001**



Note : À l'exclusion des appels vers les téléphones mobiles.

Graphique 4. **Panier composite professionnel de l'OCDE, novembre 2001**



Graphique 5. **Panier des abonnés mobiles, novembre 2001**

Note : Le forfait comprend 50 minutes par mois et n'inclut pas les appels internationaux. Les chiffres sont hors TVA.  
Source : OCDE et Teligen.

du « dernier kilomètre » était toujours dominée par BT. L'OFTEL a par conséquent exigé de BT qu'il propose une gamme de « circuits privés partiels » numériques. Il a également réexaminé l'utilisation des lignes louées pour interconnexion et a opéré de très fortes réductions des redevances.

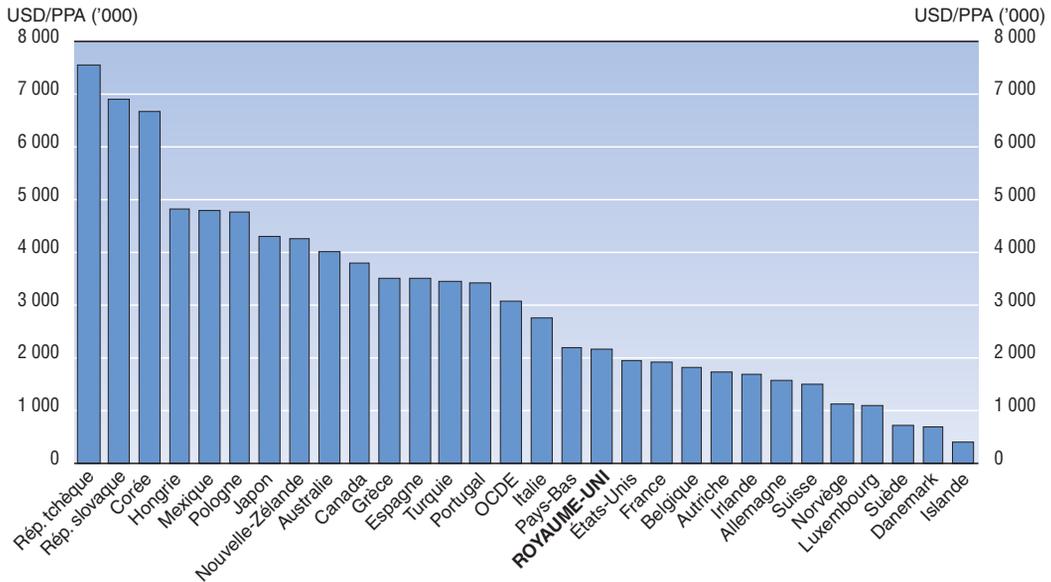
En novembre 2001, 45 % des foyers et 63 % des PME du Royaume-Uni disposaient d'un accès à l'Internet. Cela représente quelque 11 millions de foyers, soit une augmentation de 3.75 millions en un an. Les connexions à l'Internet représentaient 33 % des minutes d'appel sur le réseau téléphonique public commuté, ce qui place le Royaume-Uni en meilleure position que la plupart des autres pays européens (mais derrière les États-Unis). Les modes de connexion des particuliers à l'Internet sont divers : RTPC (83 %), RNIS (9 %), télévision numérique (4 %), mobile (3 %) et ADSL (7 %). Le marché professionnel, comme il était prévisible, utilise moins le RTPC et plus les autres modes (RNIS, ADSL, lignes louées, etc.). L'étude comparative de l'accès à l'Internet effectuée par l'OFTEL en 2001 montre que c'est au Royaume-Uni que les consommateurs bénéficient pour l'accès commuté des offres certainement ou pratiquement les plus avantageuses.

Le développement du réseau a été soutenu sur une longue période. Le nombre de lignes fixes d'abonnés a augmenté de façon régulière, tandis que les réseaux cellulaires connaissaient une croissance plus rapide. La numérisation complète des réseaux fixes a été réalisée à la fin de 1997.

La qualité du service continue de s'améliorer. Plus de 95 % des publiphones payants fonctionnent à tout moment, malgré le vandalisme, et le nombre de publiphones rapporté à la population est en hausse. Les relèvements des dérangements sur les lignes professionnelles ou résidentielles est de plus en plus rapide. La productivité de BT (en termes de lignes d'abonné par employé) s'améliore mais reste en dessous de la moyenne de l'OCDE.

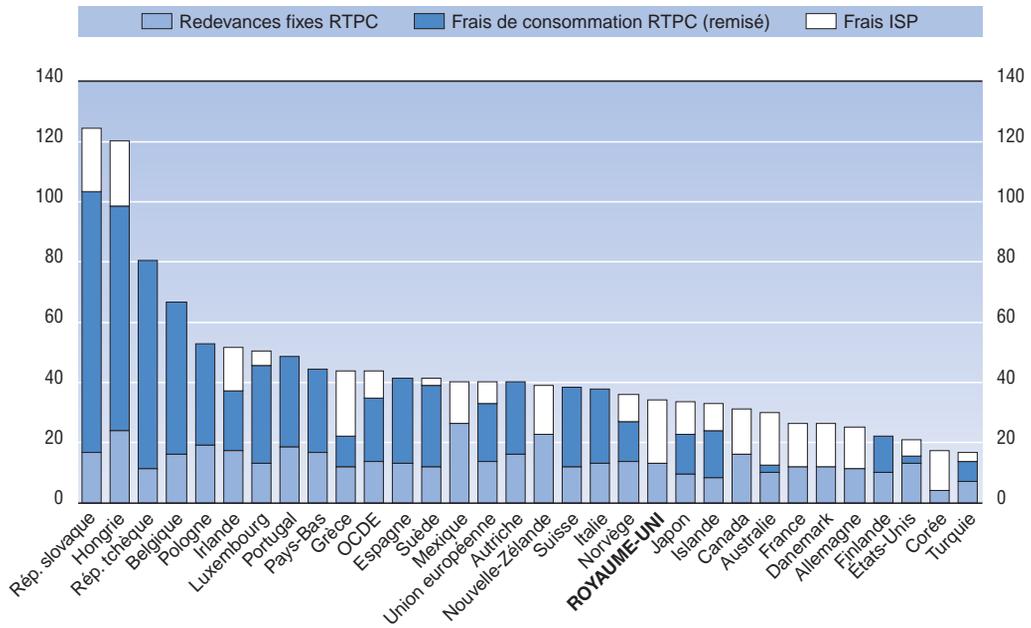
Graphique 6. **Panier national de lignes louées dans la zone OCDE, novembre 2001**

Hors TVA, 2 Mbits/s



Graphique 7. **Panier de 20 heures d'accès à l'Internet en période de pointe sur la base des tarifs actualisés du RTPC dans la zone OCDE, août 2001**

TVA comprise



## Conclusion

Le Royaume-Uni était chef de file parmi les pays européens lorsqu'il a engagé le processus de libéralisation de son marché des télécommunications dans les années 80. Les innovations introduites par les pouvoirs publics britanniques (sur l'interconnexion par exemple) ont par la suite servi de référence pour une grande partie de la législation de l'Union européenne. Ce régime réglementaire nourri d'expérience, détaillé et technologiquement neutre offre une base favorable pour une concurrence efficace. Son cadre réglementaire pour l'interconnexion et les services de gros est satisfaisant. Le secteur des réseaux fixes s'est bien développé, après un départ timide qui aurait pu (rétrospectivement) être rectifié plus tôt qu'il ne l'a été. Le secteur de la téléphonie mobile s'est également bien développé (et apporte désormais une concurrence croissante au marché global des télécommunications), bien qu'il eut pu lui-même bénéficier d'une concurrence plus large que celle introduite au départ. Ces considérations doivent être replacées dans le contexte des années 80, durant lesquelles ce secteur était toujours dominé presque partout ailleurs par un opérateur historique en situation de monopole. Hormis dans les cas où les ressources en fréquences sont limitées, il n'y a aucune restriction à l'accès au marché. Les prix des appels ont baissé et les consommateurs disposent d'un vaste choix d'opérateurs et de prestataires de services. L'infrastructure du réseau est solide. Grâce au niveau modique des redevances d'accès, les services Internet se sont fortement développés.

Toutefois, il est regrettable qu'avec un départ si précoce et un cadre réglementaire sain, le régime britannique n'ait pas, à certains égards, été aussi performant qu'il eut pu l'être. L'une des faiblesses persistantes est le pouvoir de BT sur le marché des réseaux fixes – il continue de dominer la boucle locale – et les difficultés manifestement rencontrées par l'OFTEL lorsqu'il s'y opposait compte tenu de certains problèmes nouveaux importants. La politique de dégroupage de la boucle locale a exigé une succession permanente d'interventions pour maintenir l'impulsion alors que BT trouvait des moyens concrets pour résister à son introduction. Au début, le déploiement de formules d'accès nouvelles comme la BLR a posé des problèmes, notamment quand les projections initialement optimistes de la demande ne se sont pas réalisées. Le retard dans la mise en service du haut débit est également préoccupant, BT s'opposant au départ à l'installation de l'ADSL par l'utilisateur lui-même et en imposant, du moins dans un premier temps, des tarifs élevés. BT a toutefois levé son opposition à l'auto-installation de l'ADSL et les redevances et tarifs ont considérablement baissé.

## Orientations envisageables par les pouvoirs publics

### **1. Continuer de faire en sorte que les réglementations et les procédures réglementaires soient transparentes, non discriminatoires et appliquées de façon efficace.**

- L'OFTEL devrait encore améliorer ses procédures de consultation en rendant systématique sa pratique consistant à faire connaître (lorsqu'à la suite d'une consultation, il publie sa décision finale) des éléments de ses propositions d'origine qui ont été étant modifiés suite à la consultation.

**2. Réformer les réglementations pour stimuler la concurrence et les avantages pour les consommateurs et les éliminer sauf dans les cas où il existe des preuves concrètes qu'elles sont le meilleur moyen de servir les intérêts de la collectivité.**

- L'OFTEL devrait développer la politique qu'elle a déjà adoptée de sorte que le développement de la concurrence soit accompagné par une protection du marché des télécommunications fondée sur la législation sur la concurrence, en même temps qu'est conduite une révision de la réglementation sectorielle spécifique pour alléger les réglementations.
- L'OFTEL devrait maintenir sa politique consistant à ne pas réglementer les domaines ou les activités dans lesquels une concurrence suffisante a émergé et semble durable. Une réglementation excessive est susceptible de freiner le développement de l'ensemble des avantages procurés par la concurrence.
- Le plafonnement des prix de détail devrait être réexaminé plus fréquemment que tous les quatre ans et il faudrait achever rapidement la révision de la méthodologie d'évaluation des coûts ainsi que du financement de l'obligation de service universel, afin que cette dernière n'impose pas de charge indue à un opérateur quel qu'il soit.
- La nouvelle législation sur les communications devrait donner à l'OFCOM des pouvoirs suffisamment forts pour sanctionner les manquements aux règles d'une manière qui dissuade clairement les contrevenants et rassure aussi bien les consommateurs que les opérateurs sur le fait que les règles seront rapidement et équitablement appliquées.

Bien qu'un allègement ait déjà eu lieu, par exemple pour le plafonnement des prix, on observe au Royaume-Uni une tendance à maintenir la réglementation jusqu'à ce qu'un examen du marché ait démontré que celui-ci est réellement concurrentiel. La nouvelle structure de référence de l'UE exige que des révisions soient effectuées à des intervalles ne dépassant pas deux ans et que tous les marchés définis soient réexaminés avant juillet 2003. Les pouvoirs de l'autorité de réglementation ont été renforcés, celle-ci disposant de pouvoirs analogues à ceux de l'autorité de concurrence pour appliquer les dispositions plus rigoureuses de la loi de 1998 sur la concurrence\*. La relation entre l'application des principes de politique de la concurrence en vertu de la loi sur la concurrence et l'application de principes analogues en vertu des conditions des licences peut amener à s'interroger sur le rôle de la réglementation sectorielle.

**3. Revoir, et renforcer si nécessaire, le champ d'application, l'efficacité et le respect de la politique de concurrence.**

- Les services de boucle locale radio devraient être davantage encouragés afin d'introduire une plus grande concurrence sur le marché de l'accès local et de stimuler les services à haut débit.

Si l'on considère l'absence de concurrence à l'échelle nationale sur le marché de l'accès local et la lenteur de l'introduction de services à haut débit compétitifs basés sur l'ADSL, les services de BLR pourraient favoriser à la fois la concurrence et l'introduction de services à haut débit. L'OFTEL et l'Agence des radiocommunications devraient continuer

\* Le parallélisme des compétences n'est pas une nouveauté. Les autorités sectorielles de régulation ont longtemps eu des compétences parallèles dans l'application de la loi sur la concurrence alors en vigueur. Ces compétences parallèles ont pris de l'importance après 1998 car la loi sur la concurrence révisée a finalement été renforcée et l'organisme chargé de la faire appliquer a pu imposer des amendes en cas de manquement.

d'examiner le positionnement concurrentiel des alternatives basées sur la BLR et, si possible, envisager de futures attributions de fréquences pour des services de BLR afin de maximiser leur viabilité commerciale et leur contribution économique.

- L'OFTEL doit continuer de prendre et renforcer des mesures réglementaires en faveur de la concurrence afin de garantir un accès équitable aux usagers et il devrait étudier s'il y a lieu d'imposer les amendes désormais autorisées par la loi sur la concurrence l'autorise dès lors que l'opérateur historique ne fournit pas des niveaux d'accès ou de services suffisants aux nouveaux entrants.

Puisque la concurrence au niveau de la boucle locale est insuffisante, le rôle de l'OFTEL est primordial pour garantir un accès équitable à la clientèle. À cette fin, l'introduction du dégroupage de la boucle locale est une mesure louable. Il y a eu néanmoins de nombreux litiges entre BT et ses concurrents sur un large éventail de questions liées aux services de dégroupage. Depuis septembre 2000, l'OFTEL donne une plus grande priorité à cette question afin que les nouveaux entrants puissent accéder directement aux abonnés et concurrencer l'opérateur historique dans des conditions équitables. Toutefois, la mise en œuvre par BT du dégroupage de la boucle locale continue d'exiger un contrôle serré et une intervention rapide par l'OFTEL dans le cas où BT manquerait à ses obligations. On peut imaginer l'introduction de davantage de spécificités dans la clause 83 de la licence de BT afin de permettre à l'OFTEL de résoudre les conflits plus rapidement que cela n'a été le cas jusqu'à présent. La capacité d'infliger des amendes rapidement permettrait à l'OFTEL de faire en sorte que l'opérateur historique assure ses obligations en matière de fourniture de services et d'accès appropriés pour les nouveaux entrants. Ces pouvoirs permettraient d'accélérer le processus de dégroupage, et la concurrence au niveau local.

L'OFTEL ne devrait pas s'appuyer sur la co-réglementation ou l'auto-réglementation hormis dans les cas où il n'existe pas d'asymétrie excessive entre les différents acteurs du marché, notamment entre un acteur quelconque ayant une position dominante sur le marché et les autres. Le dégroupage de la boucle locale, par exemple, n'aurait pas dû être le fruit d'un processus de co-réglementation.

- L'OFTEL devrait introduire rapidement le système d'évaluation avantages-coûts qu'il met actuellement au point dans le contexte de ses propositions de maintien ou d'extension de la réglementation.
- En outre, l'OFTEL devrait développer davantage et rendre public son système d'évaluation de l'efficacité des mesures réglementaires prises dans le passé, lorsqu'il procède à leur réexamen.
- Les ressources et les compétences de l'OFTEL devraient être renforcées afin de lui permettre de mener à bien plus rapidement qu'il ne l'a fait jusqu'à présent les investigations prévues par la loi sur la concurrence.

## Bibliographie

- Baggott, Rob (1989), *Regulatory Reform in Britain: The Changing Face of Self-Regulation*, hiver, vol. 67.
- Beatson, J. et Matthews, M.H. (1989), *Administrative Law Cases and Materials*, Clarendon Press, Oxford.
- Cabinet Office (1999), *Policy Makers Checklist*, [www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1999/checklist/intro.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1999/checklist/intro.htm).
- Disney, R., J. Haskel et Y. Heden (2000), « Restructuring and productivity growth in UK manufacturing », document de recherche GLM 2000/13 de l'Université de Nottingham.
- Griffith, R. (2001), « Product market competition, efficiency and agency costs: an empirical analysis », document de travail WP01/12 de l'Institut des études fiscales.
- HMT (1999), *The UK approach to Utility Regulation*, août.
- HMT (2001), *External Efficiency Review of Utility Regulators*, WS Atkins Management Consultants et OXERA.
- HMT (2001), *Pre-budget Report*, novembre.
- OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, Paris.
- OFGEM (2002), *Transmission Access and Losses under NETA: Revised proposals*, février.
- Paul Schreyer et Dirk Pilat (2001), « Mesurer la productivité », *Revue économique de l'OCDE*, n° 33, février.

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	7
---------------------	---

### Partie I

#### **La réforme de la réglementation au Royaume-Uni**

<b>Chapitre 1. Performances et évaluation</b> .....	19
Introduction .....	20
Le contexte macroéconomique de la réforme de la réglementation .....	23
Les points forts et les succès de la réforme de la réglementation .....	35
Les défis auxquels seront confrontées les futures performances réglementaires ..	46
Conclusion .....	51

### Partie II\*

#### **Politiques et résultats de la réglementation**

<b>Chapitre 2. Gouvernance réglementaire</b> .....	57
Le contexte .....	58
Conclusion .....	77
Actions envisageables .....	78
<b>Chapitre 3. La politique de la concurrence</b> .....	81
Le contexte .....	82
Conclusions .....	91
Actions envisageables .....	92
<b>Chapitre 4. L'ouverture des marchés</b> .....	99
Contexte .....	100
Conclusion .....	112
Actions envisageables .....	113
<b>Chapitre 5. Secteurs de l'électricité et du gaz et réglementation des professions libérales</b> .....	115
Introduction et vue d'ensemble des secteurs du gaz et de l'électricité .....	116
A. Marchés de l'électricité .....	118
B. Gaz .....	140
C. Réglementation des professions libérales .....	149

\* La documentation utilisée pour ce rapport est disponible sur le site Web : [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports).

Chapitre 6. <b>Secteur des télécommunications</b> .....	159
Contexte .....	160
Conclusion .....	178
Orientations envisageables par les pouvoirs publics .....	178
Bibliographie .....	181

### Liste des encadrés

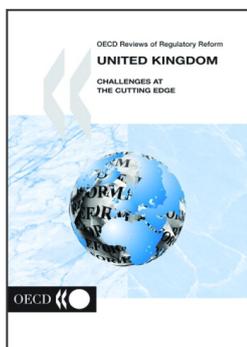
1. Accords de service public .....	26
2. Stratégie du gouvernement en matière de productivité .....	29
3. L'énoncé de mission de 2001 du gouvernement en matière de concurrence .....	31
4. Les chemins de fer .....	34
5. Principes de bonne réglementation du BRTF .....	36
6. Initiatives récentes en matière de réforme de la réglementation .....	39
7. Le Projet de loi sur les entreprises .....	40
8. La création de nouveaux outils réglementaires : le système RPI-X .....	43
9. Hiérarchie des instruments juridiques et réglementaires du Royaume-Uni .....	59
10. Critères de consultation pour les réglementations publiques au Royaume-Uni ...	68
11. Réglementation du Royaume-Uni en matière d'environnement .....	71
12. L'auto-réglementation au Royaume-Uni .....	72
13. Le traitement des problèmes de concurrence par les autorités sectorielles .....	90
14. Communication d'informations dans le domaine des réglementations et normes techniques : obligations de notification au sein de l'Union européenne .....	103
15. Harmonisation des normes au sein de l'UE .....	107
16. Bref historique de la libéralisation du marché des télécommunications au Royaume-Uni .....	161
17. Obligations de service universel et autres questions liées, comme la colocalisation et la fourniture de services haut débit .....	168
18. La convergence et sa signification .....	172

### Liste des tableaux

1. Dépenses du secteur public par fonction .....	27
2. Situation relative de la productivité en Grande-Bretagne .....	28
3. Principales autorités de régulation au Royaume-Uni .....	64
4. Accords de reconnaissance mutuelle conclus ou en cours de négociation par l'UE .....	110
5. Vue d'ensemble du marché des télécommunications au Royaume-Uni .....	163

### Liste des graphiques

1. Indicateurs des perspectives internationales à long terme .....	24
2. Panier de tarifs professionnels nationaux dans la zone OCDE .....	174
3. Panier composite résidentiel de l'OCDE .....	175
4. Panier composite professionnel de l'OCDE .....	175
5. Panier des abonnés mobiles .....	176
6. Panier national de lignes louées dans la zone OCDE .....	177
7. Panier de 20 heures d'accès à l'Internet en période de pointe sur la base des tarifs actualisés du RTPC dans la zone OCDE .....	177



Extrait de :  
**OECD Reviews of Regulatory Reform: United Kingdom 2002**  
Challenges at the Cutting Edge

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264199255-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2006), « Secteur des télécommunications », dans *OECD Reviews of Regulatory Reform: United Kingdom 2002 : Challenges at the Cutting Edge*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264299252-8-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).