

Directives et Décentralisation

Le « paquet télécoms » de directives européennes devrait être transposé en droit français en juillet 2003. Une première consultation a permis aux principaux acteurs d'exprimer leurs points de vue sur les évolutions souhaitables. Le gouvernement n'a pas donné sa position, notamment sur le rôle futur des collectivités, mais ne devrait pas tarder à le faire, puisque les premiers textes législatifs devraient être soumis à une autre consultation en novembre. Ce débat rejoint celui sur la décentralisation, car les directives sont muettes sur le rôle des collectivités et laissent une grande marge aux États membres sur ce point.

► Quelles possibilités d'action ?

Sur les « réseaux de communications électroniques » en général, la première question est de savoir si les collectivités pourront les établir, ou bien se limiter aux « infrastructures » (avec tout le flou que cette notion comporte). Autre question : pourront-elles les exploiter, c'est à dire devenir opérateur ou en déléguer la gestion ? Pour l'Avicam, n'étant plus régulateurs, du fait de la suppression des régimes d'autorisation, les collectivités françaises doivent pouvoir être acteurs, pour l'aménagement de leur territoire, à l'instar des collectivités européennes les plus avancées.

Les collectivités ont en effet une légitimité à fédérer les besoins actuels, pour les activités et pour la population, à anticiper sur les évolutions nécessaires pour définir les niveaux de service à atteindre et leur disponibilité territoriale. Les collectivités ne peuvent subordonner leurs stratégies à celles des acteurs commerciaux, à leur présence ou non sur leurs territoires, aux aléas de la conjoncture financière mondiale.

Les collectivités n'ont aucune volonté de se substituer au secteur privé. Demander le droit d'établir et d'exploiter les réseaux, ce n'est pas vouloir créer un nouveau métier pour les collectivités, c'est surtout fonder les bases d'un partenariat public/privé. On ne peut déléguer qu'une compétence que l'on a.

► Le câble, un cas particulier ?

Les réseaux câblés ont été les premiers réseaux de télécommunication (on disait il y a 20 ans « vidéocommunication ») où les communes et leur groupements

ont pu jouer un rôle actif. Si le câble a eu des difficultés, il constitue aujourd'hui la plus importante boucle locale alternative à celle de France Télécom.

Dans ce domaine, l'Association française des opérateurs de réseaux multiservices et l'Autorité de Régulation des Télécommunications militent pour une suppression du rôle des communes. Tous les engagements pris à l'égard des collectivités (du moins, ceux qui ont été tenus), apparaissent aux yeux de l'AFORM et de l'ART comme une distorsion de charges vis à vis des autres concurrents (le satellite pour la télévision, l'ADSL pour internet etc). La dimension partenariale est occultée ; pourtant du fait de ces engagements, les collectivités ont accompagné les opérateurs, parfois en termes financiers, plus souvent en termes de communication, d'appui au câblage des collectifs, mais aussi en créant des chaînes locales sur ces réseaux, et toujours en leur facilitant leur déploiement au-delà du domaine public routier.

► Câble et collectivité, le divorce ?

« Le concessionnaire et l'administration (sont) dans la situation de deux conjoints : ils sont liés l'un à l'autre pendant une longue période (...) astreints à la vie commune et dominés par la préoccupation du service public à gérer ensemble, comme les deux époux sont dominés par la préoccupation d'une famille à fonder et à élever » (Maurice Hauriou note sous CE 14 février 1902). Certes, pour le câble, il existait aussi du concubinage (de simples autorisations). Mais pour les concessions, pas d'infidélité possible : la plupart des contrats

comportaient une clause d'exclusivité.

Avec l'évolution des mœurs économiques, l'Europe impose de mettre fin aux exclusivités. Les opérateurs en déduisent (un peu rapidement), que cela impose de supprimer les délégations de service public, et donc d'aboutir au divorce.

La question porte alors sur la manière de solder le passé : propriété des réseaux dans le cas des concessions, maintien ou suppression des engagements contractuels etc. Mais plus encore pour l'avenir : s'il n'y a pas de relations entre collectivités et opérateurs, le câble n'aura-t-il pas beaucoup à y perdre ?

► Bâtir de nouvelles relations ?

Il faut savoir dans quel cadre législatif de nouvelles relations pourraient exister. La distribution audiovisuelle ne rentre pas dans le champ des directives, alors qu'elle représente 80% des recettes des opérateurs du câble. S'il y a des changements de législation, ils résulteront donc de considérations franco-françaises. Parmi les questions : une collectivité a-t-elle le droit d'être distributeur (cas des régies) ? Sera-t-il possible de fiscaliser certains services (cas de certains réseaux ou de services antenne) ? Pourra-t-on construire une délégation de service public sur la distribution, portant, par exemple, sur un service de base accessible au plus grand nombre ? Il faudrait préciser la législation sur l'audiovisuel.

Sur les « contenants », pour l'Avicam, une partie du cadre contractuel doit être offert en autorisant les collectivités à établir

Les positions de l'AVICAM

et exploiter les réseaux de communication électronique, dont feront partie les réseaux câblés. Libre aux collectivités de choisir cette possibilité ou non, et de la déléguer ou non. Et libre aux opérateurs de souscrire ou non à ces possibles délégations. A eux aussi de faire valoir leurs charmes : possibilité de services locaux distribués sur le territoire, limitation des paraboles, services à la population, alternative au réseau de France Télécom créant une dynamique concurrentielle... Alors, à l'avenir, amour (sans exclusives) ou indifférence ?

Que peuvent faire les collectivités territoriales dans le secteur des télécommunications en Europe?

©Tactis 1999 - ART	Location de fibre noire	Licence d'opérateur
Allemagne	*	*
Autriche	*	*
Belgique	*	*
Danemark	*	*
Espagne	*	*
Finlande	*	*
France		
Grèce		
Irlande		
Italie	*	*
Luxembourg	*	*
Pays-Bas	*	*
Portugal		
Royaume-Uni	*	*
Suède	*	*

*Activité autorisée ou possible sous conditions

4 contre 8

Le CSA, l'ART, l'Aform et l'Avicam sont favorables à la suppression du plafond de 8 millions d'habitants potentiellement desservis qui limite l'activité d'un câblo opérateur. Voilà au moins une réforme consensuelle.

Faites ce que je dis...

Il est interdit aux collectivités locales d'être opérateur, mais l'Etat est actionnaire majoritaire de France Télécom. Il est fortement question de limiter les GFU, mais RENATER est incité à s'élargir... Il ne manquerait plus qu'on limite le rôle des collectivités dans les télécoms de peur qu'elles ne s'endettent au delà du raisonnable !

La question de l'aménagement du territoire était la principale lacune de la législation précédente sur les télécommunications. L'Avicam avait exprimé ses demandes à l'occasion de la préparation sur la Loi pour la Société de l'Information (aujourd'hui abandonnée) :

► Affirmer explicitement le rôle global des collectivités en matière d'aménagement du territoire et de développement des usages et services, en partenariat avec les acteurs privés et publics

► rendre obligatoire la transparence sur les infrastructures, les réseaux et les zones de services pour que les collectivités agissent dans les meilleures conditions

► rendre obligatoire la consultation des collectivités territoriales, à l'échelon pertinent, lors de l'attribution des ressources rares comme les fréquences hertziennes, par l'Autorité de Régulation des Télécommunications et par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel

► faire évoluer le service universel et les services obligatoires, dans leur étendue, mais aussi réexaminer le mode de financement du fonds de service universel et son utilisation, pour clarifier l'intervention de l'Etat.

L'Avicam regrette que la consultation publique sur la retranscription des directives n'aborde pas les 3 premiers thèmes ci-dessus et demande que ces préoccupations soient prises en compte dans l'élaboration du projet de Loi et dans la préparation de la réforme de la décentralisation.

En réponse à la consultation, l'Avicam formule les demandes suivantes :

► réseaux de communications électroniques

- permettre aux collectivités d'établir et exploiter tous les types de réseaux de communication électronique, directement ou par délégation. N'étant plus régulateurs, du fait de la suppression des régimes d'autorisation, les collecti-

vités françaises doivent pouvoir être acteurs, pour l'aménagement de leur territoire, à l'instar des collectivités européennes les plus avancées

- prendre en compte des exigences de respect de l'environnement

- permettre la diffusion par tous les réseaux de communications électroniques, des chaînes locales d'intérêt général, et notamment des chaînes locales de service public, sur les territoires concernés

► réseaux câblés

- respecter les engagements pris avec les collectivités

- harmoniser « par le haut » avec les autres réseaux de communications électroniques en permettant la participation des collectivités

- supprimer le seuil de concentration spécifique aux réseaux câblés pour tenir compte de l'ensemble des plate-formes de distribution

► services obligatoires et service universel

- en préalable à une extension du service universel, assainir les bases de financement actuel

- assouplir la mise en œuvre en permettant un fractionnement par type de service et par zone géographique

- envisager la participation financière de l'Etat, au titre de la solidarité nationale, pour élargir le périmètre des services obligatoires

► droits de passage sur le domaine public

- rendre obligatoire la transparence des données

- augmenter les redevances pour faire face aux nouveaux coûts liés à la diversification des acteurs

- égaliser les redevances (câble, infrastructures et réseaux de télécoms)

- attribuer des pouvoirs au gestionnaire du domaine public en matière de colocalisation.

Le CSA et les chaînes locales

Pour le CSA, « les réseaux locaux devraient (...) conserver l'obligation de réserver la ressource nécessaire à la distribution d'un canal local ». Ceci ne concernerait donc pas seulement les anciens réseaux câblés.

On ne peut que se féliciter de ce souci pour la télévision de proximité. Cependant, l'ensemble des réseaux devrait être établi suivant un simple régime d'autorisation générale, conformément aux directives, et ils seraient donc soumis seulement à des obligations législatives et réglementaires nationales ; il conviendrait donc de définir ce qu'est « un réseau local », d'autant que le rôle des collectivités doit être supprimé selon le CSA.

Divergence

Selon Dominique Baudis, « l'attribution des fréquences par le Conseil (Supérieur de l'Audiovisuel...) est la clef de voûte de la régulation du secteur audiovisuel » ; (elle) « ne saurait être remise en cause par le phénomène de la convergence des supports de communication ». Selon Jean Michel Hubert, « il conviendrait que le futur cadre réglementaire permette directement l'attribution des fréquences aux transporteurs » et « non plus aux éditeurs ». Et qui s'occupe des « transporteurs » ? L'ART.

Câble : l'Aform offensive

Pour répondre à la consultation gouvernementale, l'Association française des opérateurs de réseaux multiservices (ex « câblés » et bientôt « électroniques » ?) a pris de fermes positions pour supprimer tout ce qui, aux yeux des câblo-opérateurs, constitue une charge qui ne pèse pas sur les autres opérateurs :

- autorisation d'établir le réseau octroyée par la collectivité
- parrainage par la collectivité de la demande d'autorisation auprès du CSA
- obligation de diffuser un canal local
- obligations éventuelles de financer un canal local
- consultation des communes pour la téléphonie

L'Aform souhaite que les droits de passage soient étendus au domaine public non routier.

L'Aform conteste également le régime de délégation de service public, et préconise « la mise en place d'une véritable consultation regroupant les collectivités publiques et les opérateurs sous l'égide du gouvernement et de l'ART pour analyser les différentes solutions possibles permettant le passage des réseaux concessifs d'un régime de propriété publique à un régime d'autorisation avec propriété à l'opérateur ».

Collectivités : l'état de l'ART

Pour l'ART, « A la lumière de quatre années d'exercice de la concurrence, la question de la capacité du cadre réglementaire actuel de la concurrence à satisfaire les objectifs d'aménagement du territoire est aujourd'hui clairement posée. » Ce constat ne surprendra pas les collectivités ; mais quelles solutions préconise l'Autorité de régulation ?

« l'intervention des collectivités territoriales pour -rait appeler une refonte du cadre établi par l'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales, sur la base d'une distinction plus nette entre le rôle qu'elles peuvent jouer auprès des opérateurs pour favoriser financièrement leur installation sur leur territoire et leur rôle éventuel en matière d'établissement, voire d'exploitation, de réseaux de télécommunications, étant entendu qu'elles ne pourraient cumuler ces deux types d'intervention sur une même zone géographique. Il pourrait ainsi être envisagé d'autoriser les collectivités qui le souhaitent, sous certaines conditions et dans les zones les moins desservies, à établir et à exploiter elles-mêmes un réseau de télécommunications. »

L'ART estime également qu'elle-même « doit intervenir en amont des projets, bien avant le contrôle de légalité, lors de l'élaboration de ceux-ci, au moment de leur mise en place ainsi que dans leur accompagnement, en assurant de la sorte un rôle de régulation indispensable. Il serait ainsi utile que les relais institutionnels entre les différents acteurs (préfets, gouvernement, Caisse des Dépôts et Consignations, collectivités, etc.) soient renforcés, sous l'égide de ce régulateur, afin de permettre une application systématique et homogène des modalités d'intervention des collectivités territoriales en matière de télécommunications. »

Bref, les collectivités pourraient être opérateurs, en cas de carence (même si ce mot n'est pas employé) ; et l'ART souhaite intervenir avant, pendant et après les interventions des collectivités. Accompagnement ou nouvelle tutelle ?

L'ART souhaite aussi supprimer la notion de multi-GFU et redéfinir plus strictement les réseaux indépendants. Pour les droits de passage sur le domaine public non routier, l'ART souhaite un plafonnement des tarifs. Enfin, sur le câble, l'ART rejoint les positions de l'Aform en militant contre le rôle actuel des collectivités.

