

# La déréglementation des télécommunications

*L'AHTI a organisé, à l'automne 2007, quatre rencontres sur l'histoire de la déréglementation des télécommunications, couvrant les années 1985-1998. En raison de l'intérêt de ces rencontres, par le sujet traité, par la qualité des intervenants et par la richesse des discussions, leur compte-rendu est l'objet de ce numéro spécial des Cahiers*

## Première réunion : La gestation

*Après une présentation générale du sujet par le président de l'AHTI, **Philippe Picard**, la première réunion est présidée par **Michel Atten**, historien à France Télécom. Le président donne la parole au premier orateur.*

**Alain Giraud,**

ancien membre du cabinet de Louis Mexandeau ministre des PTT,

### *Les prémisses de la déréglementation.*

*Le texte présenté a été réécrit par l'auteur.*

Puisque je suis le premier orateur de ce colloque sur la « dérégulation » des télécoms, je vais commencer par rappeler le cadre historique général dans lequel elle s'est inscrite. Permettez moi de l'illustrer de la manière suivante : Il y a une dizaine d'années, j'ai enseigné un cours sur l'histoire des médias à l'université Stanford aux Etats-Unis. Je commençais ce cours en distribuant à mes étudiants de très brefs extraits des Constitutions des Etats-Unis et de la République Française. D'un côté le *First Amendement* (1786) qui, en matière de liberté d'expression, stipule « *Congress shall make no law ...* » : c'est un secteur où il est interdit de légiférer ; de l'autre côté l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (1789) qui affirme « *La liberté d'expression est un bien si précieux que seule la loi peut en limiter l'exercice* » : c'est un secteur où l'on doit obligatoirement légiférer. On voit le fossé qui sépare nos conceptions, sur le plan des principes, dès le XVIIIème siècle. Chez eux les médias sont officiellement « le quatrième pouvoir » (une expression due à Edmund Burke, un contemporain de Montesquieu) et l'indépendance de ce pouvoir doit être assurée au même titre que celle des trois autres, de sorte qu'ils soient tous des contre-pouvoirs les uns des autres. Chez nous, on a toujours plus ou moins considéré que l'important est d'être bien gouvernés, et que pour bien gouverner l'exécutif doit avoir tous les pouvoirs à sa botte, y compris les médias.

Cela dit nous avons cependant des ressemblances. Car pour des raisons dont l'analyse sortirait du cadre de notre réunion d'aujourd'hui, mais qu'on a en général étiquetées 'monopole naturel', les télécommunications à la fin du XIXème et au début du XXème siècle

ont échappé des deux côtés de l'Atlantique à ces beaux principes constitutionnels (sans doute ne voyait-on pas que le téléphone est un moyen d'expression ; mais il est vrai que les portables n'avaient pas encore transformé les gens en orateurs publics, et que les *blogs* n'avaient pas encore transformé les journaux intimes en éditoriaux). En France ce sont des décrets du gouvernement, et non des lois, qui ont nationalisé en 1889 la Société générale du téléphone et organisé par la suite le secteur en une Administration qui devait durer cent ans ; aux Etats-Unis c'est une loi du Congrès - le *Communication Act* de 1934 - qui a officialisé le monopole privé de l'AT&T et créé la FCC pour 'réguler' ce monopole (notamment en matière de tarifs). Dans les deux cas, c'était tout à fait contraire aux principes constitutionnels que je viens de rappeler, mais pendant longtemps personne ne s'en inquiéta !

J'en suis pour ma part venu à penser que la dérégulation des télécommunications a donc été, d'une certaine manière, une vengeance des règles constitutionnelles : aux Etats-Unis ce sont en effet des décisions de justice qui vont mettre à bas la législation anticonstitutionnelle de 1934 et le monopole de l'ATT, et en France ce sont des lois qui viendront défaire ce que les gouvernements avaient décidé (une administration monopoliste devenue juge et partie) sans même estimer nécessaire pendant un siècle d'en référer au Parlement.

Dernière remarque préliminaire : il est à noter que le terme anglais *deregulation* est souvent traduit en français par 'déréglementation', ce qui peut être interprété dans notre droit non comme 'suppression du règlement', mais comme 'retrait du domaine réglementaire' ; ce domaine réglementaire désigne chez nous les décisions administratives, par opposition aux actes législatifs ou judiciaires. Et de fait la déréglementation en France a bel et bien consisté à retirer à l'administration et au ministère des PTT - qui n'y survivront d'ailleurs pas - tout rôle réglementaire.

Quoi qu'il en soit, dans les deux pays, le résultat du mouvement de dérégulation sera l'abolition des monopoles et le retour à la concurrence qui avait caractérisé les débuts du téléphone. Avant toutefois d'en arriver là, ce sont, comme nous allons le voir maintenant, des questions de politique industrielle et d'autres questions portant sur le statut des monopoles existants, qui avaient provoqué les premières secousses et qui constituèrent - aux Etats-Unis comme en France - les prémisses de la dérégulation proprement dite, ébranlant ce qui était devenu la 'doctrine' du monopole naturel en matière de téléphonie. A partir des années 1960, cette doctrine s'essouffait de toutes façons, visiblement comme principe de gestion des télécommunications devant l'essor et les enjeux des nouvelles technologies et des nouveaux services.

Aux Etats-Unis, à partir des années 1960, on va ainsi voir se développer successivement : l'introduction de la concurrence en transmission avec les faisceaux hertziens de MCI, le procès anti-trust *US versus ATT*, les *Computer Inquiries* du Congrès destinées à élaborer une législation ad hoc pour la téléinformatique, la contestation de l'ancienne législation sur le téléphone (le *Communication Act* de 1934) par les compagnies de télévision par câble qui souhaitaient pouvoir offrir des services de télécoms à leurs abonnés, et, enfin, l'activisme libéralo-libertaire des promoteurs californiens de la microinformatique.

En France, loin de toute cette effervescence novatrice, les débuts de la Vème République avaient surtout vu la montée en puissance des instruments du pouvoir central (télévision d'Etat, ordinateurs du Plan Calcul) au détriment des réseaux de communication interpersonnels, selon une tradition bien ancrée qu'Yves Stourdzé a analysée comme remontant chez nous au télégraphe Chappe, longtemps à la disposition exclusive du gouvernement. Le réseau téléphonique restait notoirement sous-développé ; un seul exemple pour rappeler la situation : au début des années 1970 le réseau de transport hertzien de l'ORTF (à la disposition exclusive de l'Etat) avait six fois la capacité de celui dont disposait la DGT pour transmettre la totalité des communications interurbaines et internationales ! Cette situation avait de manière répétée été interprétée naïvement comme une incompétence

de l'administration des PTT et avait suggéré l'appel au privé ; sans succès bien sûr puisque les carences - de nature budgétaire - résultaient d'une stratégie politico-sociale délibérée des élites de la nation qui ne voulaient tout simplement pas que les moyens de communication tombent entre toutes les mains.

Bien qu'à mon avis il n'y ait été pour rien personnellement, il faudra attendre le retrait du général De Gaulle (en réalité l'entrée des classes moyennes dans la modernité qu'on s'accorde à dater de 1965 environ, et qui se manifestera en particulier par la révolte socio-culturelle de 1968) pour que la tendance commence à s'inverser. Sous Georges Pompidou, s'amorce un plan d'investissement dans le téléphone, et un timide plan câble vite abandonné. Puis avec Valéry Giscard, à partir de 1974, souffle un semblant de libéralisme, limité toutefois au secteur industriel : liquidation du Plan calcul, éclatement de l'ORTF se traduisant de fait par l'abandon du monopole d'Etat sur la production audiovisuelle et, surtout, rattrapage massif du retard d'investissement en téléphonie caractérisé par une relative autonomie consentie à la DGT par rapport à la Poste et aux Finances, et aux industriels par rapport au CNET. Dans ces conditions la dérégulation (conçue comme l'appel résolument libéral à 'la main invisible du marché' dans le domaine des services par l'ouverture à la concurrence, comme cela était en train de se passer en Grande-Bretagne pour les télécommunications, et en Italie pour la radio-télévision) n'est tout simplement pas chez nous à l'ordre du jour : on laisse travailler la DGT de Gérard Théry, le nez dans le guidon du 'Delta LP', et l'œil sur l'horizon télématique. Quant à la concurrence dans l'audiovisuel, elle est censée s'exercer entre les chaînes du service public !

Jusqu'aux années 1980 dans notre pays, le monopole d'Etat reste donc la règle - même s'il est plus théorique que réel, y compris parfois sur le plan juridique : exemples la téléphonie privée ou les radios périphériques -, et les enjeux d'une éventuelle dérégulation restent assez obscurs, cachés derrière les problèmes de statuts, d'organisation et de rivalités entre ou au sein des services publics - créations de TDF, du CCETT, de Transpac -, les problèmes de politique industrielle - création de la DAII -, ou la contestation du projet Minitel par le lobby de la presse - le 'vide juridique' - ; seul peut-être l'activisme libertaire des radio-pirates contre le monopole d'Etat sur la radio-télévision - vide juridique aussi - manifeste une volonté de libéralisme affirmée.

Le niveau des débats reste très médiocre. A quelques exceptions près - arrêt du Conseil d'Etat à propos de Transpac, colloque du CNET « *Les réseaux pensants* », rapport Nora-Minc sur l'informatisation de la société, articles d'Yves Stourdzé dans *Le Monde* - les élus, les magistrats, les universitaires, les journalistes restent très peu concernés, le sujet restant l'apanage d'une petite caste de spécialistes, en fort contraste avec ce qui se passe aux Etats-Unis, et aussi dans une certaine mesure ailleurs en Europe, où d'innombrables rapports, colloques, cours, articles forment une génération entière à la réflexion sur tous les thèmes de la dérégulation. Chez nous, en l'absence de réflexion et de débat public, les lignes de clivage ne passent que par les positions partisans d'acteurs traditionnels - grands corps de l'Etat, syndicats de la fonction publique, industriels, patrons de presse -, dont les discours, très idéologiques, ne sont le plus souvent que le masque d'étroits intérêts corporatistes.

En 1981, lorsque la gauche arrive au pouvoir - alors même qu'aux Etats-Unis le démantèlement de l'ATT vient d'être décidé (1980) par un accord à l'amiable éteignant les poursuites anti-trust, mais dont le juge Green, refusant d'être dépossédé du dossier, exigera la supervision de l'application -, les interrogations du secteur des technologies de la communication et de l'information ne volent pas très haut : est-ce que Théry va sauter ? Est-ce que Desgraupes va rester ? Voilà ce qu'on entendait.

Pourtant, au sein même du gouvernement de Pierre Mauroy - confronté à la crise - sévère - de l'emploi dans l'industrie des télécoms consécutive à la fin du plan téléphone, aux difficultés du plan télématique - tué par la campagne de la presse de province inquiète pour ses ressources, petites annonces et publicité -, aux revendications - violentes - des radios

libres, et à la marée – brutale - des magnétoscope japonais - , un vrai débat a lieu car deux tendances coexistent : une gauche traditionaliste, étatiste et proche des syndicats, qui fait sienne des positions nostalgiques de l'ère gaullo-communiste héritière de la Libération -avec des slogans comme : 'unité des PTT', reconstitution de l'ORTF, nouveau plan informatique - et une gauche moderniste socio-libérale qui mesure l'ampleur des bouleversements à attendre d'un nouveau cycle de Kondratiev - une 'nouvelle économie' avant la lettre, fondée sur le système technologique électronique - et envisage d'en saisir les opportunités avec volontarisme - slogan popularisé à l'occasion du sommet de Versailles : Technologie, Emploi, Croissance.

Alors que la 'Commission Moinot' conseille la légalisation des radios libres et la création d'une Haute Autorité de l'audiovisuel, le ministre des PTT, Louis Mexandeau - qui de fait réunit la tutelle des télécommunications et de l'audiovisuel, TDF, et la responsabilité des financements publics d'une bonne partie des industries concernées, y compris l'informatique et le spatial - propose au premier ministre, à l'incitation de Philippe Bodin et de moi-même, d'organiser une réflexion sur l'évolution du cadre juridique des télécommunications - l'article L33 du code des PTT, datant de Louis-Philippe ! -, qui lui donne des pouvoirs totalement arbitraires et que les évolutions en cours, comme l'importance des enjeux, rendent manifestement périmé.

L'article L33, que le code des PTT plaçait indûment sous le titre « *Le monopole des télécommunications* » - par symétrie sans doute avec « *Le monopole postal* » qui, lui, était un vrai monopole -, après l'article L32 qui définissait les télécommunications - selon les termes d'un traité international - comme « *toute émission, transmission, réception... par voie électromagnétique* » - définition très large incluant tout aussi bien le téléphone et la télématique que la radio et la télévision - stipulait que « *l'installation et l'usage de moyens de télécommunications ne peuvent être faits que par le gouvernement ou avec son autorisation* ». Bien que cet article remontât sur le fond à l'époque où l'on avait ouvert le télégraphe Chappe au public, sa formulation moderne datait des années 1920 et de la nécessité alors ressentie de donner un cadre juridique à la radiodiffusion. Ce texte continuait à s'appliquer à la radiotélévision, bien que les lois de 1972, puis de 1974, aient confié un monopole de diffusion à l'ORTF, puis à TDF, lequel avait été rattaché aux PTT en 1980. Il définissait en tout cas un régime d'autorisation absolument régalien, qui laissait en théorie au gouvernement les mains entièrement libres pour autoriser ou interdire ce qu'il voulait, quand il voulait, et comme il voulait. Pas du tout constitutionnel ! Il faut noter que ce texte permettait tout aussi bien de nationaliser par décret - comme en 1889 - que de déréguler en autorisant la concurrence - ce que fera le gouvernement Chirac en 1987.

La proposition du ministre des PTT d'engager une réflexion sur ce cadre juridique obsolète, arrivant au moment où le ministre de l'économie, Jacques Delors, réclame une pause dans l'annonce des réformes, ne fut pas retenue et la dérégulation par voie législative à cette époque ne portera en fin de compte que sur le seul secteur de la communication audiovisuelle, qui va dès lors connaître une effervescence féconde, alors que la DGT, arc-boutée sur son monopole, va se retrouver sur la défensive, menacée d'être une nouvelle fois plumée, ou plutôt traitée comme une vache à lait.

La première loi 'dérégulatrice' en France est de ce fait la loi de 1982, qui abolit le monopole d'Etat sur la radiotélévision, et détache de l'article L33 toute « *la communication audiovisuelle* », définie comme « *la mise à disposition du public* » de contenus de télécommunications. Cette loi s'appliquera donc notamment à tous les nouveaux médias interactifs comme les répondeurs téléphoniques, le Minitel, l'Internet, etc. dont les services deviennent à partir de là soumis à un régime de simple déclaration, tout comme la presse - On notera que cet aspect durable de notre droit, repris intégralement dans la loi de 1986 votée par la majorité de droite après l'alternance, et toujours en vigueur, est dû à la plume de Philippe Bodin (et de moi-même), contre l'avis par exemple de François Henrot - alors Directeur

commercial à la DGT - terrifié, qui nous prenait pour des fous dangereux d'aller mélanger son Minitel avec le marécage de l'audiovisuel, et contre l'avis également du président de TDF qui s'accrochait à la doctrine dépassée d'une séparation étanche entre la communication de personne à personne et la diffusion - chacun dans son pré carré, selon la même confusion bien française entre le cadre juridique général et l'organisation de l'Etat, qu'on retrouve par exemple dans l'ambiguïté du terme « service public ». Notre schéma, inspiré par la convergence à venir des médias électroniques, reçut en revanche - et c'est heureux - l'approbation de Jérôme Clément et de Jean-Louis Bianco qui suivaient ces dossiers respectivement pour Matignon et pour l'Elysée. On pourra remarquer également que tous les problèmes juridiques épineux des nouveaux médias furent ainsi plus ou moins réglés une fois pour toute : on n'a jamais plus entendu parler par la suite d'un 'vide juridique', même si des points de détail nécessitèrent de nouveaux ajustements législatifs.

En dehors du cadre législatif, les arbitrages rendus par le gouvernement ou le Président de la République - à l'occasion par exemple du lancement de l'expérience de Vélizy, du Plan câble, de la création du Centre mondial informatique - signaient des compromis plus ou moins heureux où 'le Colbertisme high-tech' tentait de faire bon ménage avec l'ouverture à de nouveaux acteurs - les prestataires de services, les collectivités locales, les compagnies des eaux, etc - préfigurant là encore le dérégulation.

C'est le Plan câble en particulier qui a été le terrain de la première véritable tentative de dérégulation des télécoms. Le ministre de l'intérieur, Gaston Defferre, héraut de la décentralisation, avait plaidé pour que la responsabilité du câble soit confiée aux collectivités locales ; celles-ci auraient accordé des licences à des entrepreneurs privés dont certains, des câblo-opérateurs nord-américains notamment, faisaient déjà le siège des maires. G. Defferre ne réussit à conserver pour les communes que le choix des services de télédistribution à travers des sociétés d'économie mixte, biais par lequel s'engouffrèrent leurs partenaires traditionnels, les Compagnies des eaux - à la recherche de diversifications de leurs activités dans les nouvelles technologies de la communication - et futurs concurrents de France Télécom.

Le projet de Plan câble, défendu avec succès par Louis Mexandeau, allait, lui, bien au-delà de la télédistribution, ne s'en servant que comme prétexte pour viser en réalité des objectifs d'inspiration plutôt keynésienne, dont l'envergure emporta la décision de confier le câblage proprement dit aux PTT, conjurant ainsi, croyait-on, les risques de 'dérégulation' des réseaux. Il est clair cependant qu'une bonne partie des motivations stratégiques initiales du Plan Câble des PTT - comme par exemple l'ambition d'ouvrir un large champ de développement à de futurs services vidéo interactifs - s'évaporèrent en cours de route, en grande partie d'ailleurs par la faute de la DGT elle-même qui traîna de plus en plus les pieds. Et en fin de compte le Plan Câble, loin de protéger France Télécom contre la dérégulation, allait devenir la première brèche dans son monopole sur les réseaux, lequel ne devait pas survivre à la première cohabitation en 1986.

Ainsi, beaucoup plus que le pseudo-libéralisme du septennat giscardien, c'est donc l'élan original quelque peu désordonné, impulsé par le gouvernement d'Union de la gauche au début des années 1980, qui, paradoxalement, a ouvert de premières brèches et introduit quelques chevaux de Troie dans les forteresses étatiques françaises traditionnelles - « *une Union soviétique qui avait réussi* » comme l'appelait Jacques Lesourne. Mais cette tentative de dérégulation 'à la française' reste une 'crypto-dérégulation', un peu honteuse, jamais franchement revendiquée ou assumée, et pomme de discorde au sein de la majorité socialo-communiste et même au sein du parti socialiste. De plus, elle va se heurter assez rapidement à des réalités économiques défavorables et s'épuiser politiquement face à la mode néo-libérale triomphante - Reagan, Thatcher - qui séduit l'opposition de droite et inspire la technocratie européenne. Dans ces conditions, la dérégulation des télécoms ne fera pas vraiment irruption

en France dans les esprits, semble-t-il, avant le spectaculaire démantèlement de l'ATT en 1984 - pourtant décidé quatre ans auparavant -, et, dans les faits, avant l'alternance de 1986.

Si je peux conclure sur un avis personnel, je dirai que la DGT de Jacques Dondoux n'a pas fait preuve pendant cette période charnière, 1981-1986, d'une grande vision stratégique. Poursuivant sur la lancée du Delta LP leurs propres objectifs institutionnels, les ingénieurs du corps des Télécoms, en faisant alliance avec les syndicats, crurent qu'ils auraient le beurre et l'argent du beurre : conserver jalousement leur monopole, tout en devenant une entreprise libérée des tutelles étatiques. Ce faisant la DGT est restée aveugle à la fin du centralisme dirigiste français, et a commis l'erreur tout à la fois de sous-estimer la puissance annoncée du mouvement de dérégulation et de mépriser le terrain - les nouveaux services grand public - et les alliés - les collectivités locales - choisis par ses futurs concurrents. Elle s'est accrochée aux programmes qu'elle avait préparés de longue date, et qui devaient rapidement s'avérer insuffisants ou obsolètes - Transpac, le RNIS, les satellites Télécom, le Minitel -, et elle n'a pas cru aux vrais programmes d'avenir comme les téléphones portables et les services à large bande interactifs, malgré les promesses du GSM et de la fibre optique en distribution, dans lesquels elle a trop hésité à investir. Et puis elle s'est refermée sur elle-même : alors que G. Théry avait ouvert des postes clés à des énarques - François Henrot -, des ingénieurs des Mines - Souviron, Syrota -, des contractuels - Nicolas de Tavernost -, pendant l'ère Dondoux ces postes sont plus ou moins tous revenus dans le giron du corps des Télécoms.

En fin de compte, les critiques du monopole d'Etat avaient raison : comme la suite devait le montrer, l'administration française des Télécoms - obnubilée par la phase de rattrapage du téléphone qu'elle avait vécu intensément - et le corps d'ingénieurs, qui la considérait comme sa propriété, avaient fait leur temps. Cette administration n'avait plus que quelques années à vivre. Il lui restait à réussir son adaptation au nouvel environnement qui était, sans qu'elle en ait pris conscience, en gestation à Bruxelles.

*Après cette large fresque, le président ouvre une première discussion.*

## Discussion

**Marcel Roulet** rappelle que le British Post Office a été déréglementé dès 1981 et que, ensuite, un nouvel opérateur de téléinformatique, Mercury, a conduit à un duopole avec British Telecom. Pendant ce temps, la DGT conservait son monopole limité, qui ne comprenait pas la communication d'entreprise, mais elle avait la responsabilité financière de la 'filiale électronique', soit quelque 13 GF.

**A. Giraud** ajoute que les privatisations réalisées par M. Thatcher étaient données comme des sanctions à des services d'intérêt général défaillants. Il note aussi que la *divestiture* de l'ATT était en fait décidée dès 1980, mais n'a été mise en œuvre qu'en 1984. Il rappelle que le juge Greene était chargé d'instruire un procès entre ATT et le ministère de la Justice et que c'est celui-ci qui l'a fait décharger de cette tâche, parce qu'il préconisait une séparation entre l'opérateur et l'industrie, alors qu'un accord avait été trouvé sur une séparation entre les Bell Operating Co. et l'opérateur *long lines*. **Michel Feneyrol** souligne que l'ATT était d'abord une industrie, la Western, avant d'être un opérateur, ce qui explique qu'il ait préféré garder l'industrie au risque de perdre le contact avec le client. **Charles Rozmaryn** ajoute que le pragmatisme américain a conduit à reprocher au *Bell System* d'être devenu un frein à l'évolution technologique, quand c'était en France qu'étaient apparus la commutation numérique et le Minitel, pendant que l'ATT rêvait de visiophonie analogique. Il y a donc une influence technologique sur la déréglementation américaine. **A. Giraud** rappelle que pourtant l'ATT était exclue des télécoms internationales par la loi de 1934.

*Le président reporte la suite de la discussion et donne la parole au deuxième orateur.*