

Michel Feneyrol,
ancien proche du ministre Paul Quilès,

Déréglementation et télécommunications, des premiers mouvements aux lois de 1990

Le texte a été réécrit par l'auteur

Période 1980-1985 :

En 1980, la situation des télécommunications dans le monde se caractérise par des monopoles dans la très grande majorité des pays. Ils sont privés en Amérique du Nord et publics dans les pays d'Europe, d'Asie et d'Afrique. L'archétype est ATT aux Etats-Unis qui est le plus grand monopole privé ayant existé et qui intègre fourniture des services locaux, nationaux, internationaux et fabrication d'équipements avec le joyau que constituent les Bell Labs. Depuis 1934, après la séparation de ATT et d'ITT, le monopole du téléphone avait été placé dans un régime de régulation indépendant : la FCC, où il faut noter que le président en exercice ne peut nommer que trois des cinq commissaires qui appartiennent à son parti.

Dans le reste du monde, souvent les monopoles se sont constitués au début du vingtième siècle par fusion d'entreprises privées, d'abord locales, puis par nationalisation. Dans ce processus, la motivation était d'assurer l'interopérabilité, de favoriser la construction des réseaux nationaux et d'obtenir des effets d'échelle économique.

En France, alors que le télégraphe, ouvert au public en 1851, était une administration d'Etat, les pouvoirs politiques n'ont d'abord pas cru à l'intérêt de l'invention de Graham Bell - l'Académie des sciences, y compris Monge, non plus - et ont laissé le secteur privé se lancer dans les premiers réseaux manuels urbains. Puis se ravissant, l'Etat s'est lancé dans la construction de certains réseaux et ensuite, dans un processus complexe, par le truchement de la création des avances remboursables, il a nationalisé l'ensemble et l'a rattaché à l'administration de la Poste, devenue celle de la Poste, du Télégraphe et du Téléphone.

C'est cette structure qui règne encore, lorsque, dans les années 1980, va déferler la mode et la vague de la dérégulation. Avec cependant deux évolutions majeures : d'abord, la création en 1923 du budget annexe des PTT, ce qui fait que contrairement à certaines allégations fréquentes, les télécommunications en France n'ont pas été financées par les finances publiques - ni dotation de capital, ni subventions de fonctionnement, au plus quelques avances qui, comme leur nom l'indiquait, ont été remboursées aux particuliers ou aux collectivités -, mais par les factures des abonnés ; d'autre part, la constitution progressive, au sein du ministère des PTT, d'une direction spécifique pour les télécommunications - la DGT - avec un budget identifié, complété par l'appel à des sociétés de financement extérieures pour trouver les fonds nécessaires aux investissements dans les réseaux et pour rattraper le retard, endémique depuis le début du siècle, par rapport aux autres pays industrialisés. C'était aussi une façon de ne pas peser, en affichage, dans les grands équilibres des finances publiques.

En 1980, le paysage de la communication électronique est un monopole régulé des services et des réseaux de télécommunications, exercé par une administration la DGT et considéré comme une activité à caractère industriel et commercial. Pour l'audiovisuel, c'est un monopole assuré par un Office - l'ORTF - concurrencé à la marge par une poignée de stations périphériques.

Le mouvement de dérégulation est enclenché par un affrontement tectonique des plaques informatique et télécommunications. Aux Etats-Unis, il se concrétise par plusieurs

procès devant les tribunaux entre ATT et IBM. Il a été précédé par quelques épiphénomènes : la perte du monopole sur les terminaux et les PABX par ATT, l'émergence de MCI, Microwaves Communication Incorporated, autorisée à construire un premier faisceau hertzien entre Saint-Louis et Chicago en 1979.

A cette époque, l'industrie de l'informatique est en pleine croissance avec une poignée de leaders aujourd'hui disparus, pour beaucoup – Bunch - et elle connaît une première mutation : celle du passage du traitement dans de grands centres de calculs, auxquels on accède avec des bacs de cartes perforées, à l'utilisation de la téléinformatique, avec accès à partir de consoles distantes. Les industriels de l'informatique, les SSCI et leurs clients découvrent le coût des communications de données. Alors qu'ils vivent dans des secteurs où la concurrence est vive, ils se heurtent à des monopoles qui après avoir été régulés sur retours d'investissements garantis - *rate of return* - viennent d'entrer dans des régimes de *cap price*. Par ailleurs, les réseaux de télécommunications utilisant de plus en plus d'informatique, les entreprises d'informatique sont tentées d'entrer dans les télécommunications et vice-versa. Cela se traduit par des acquisitions par IBM de petites sociétés de télécommunications, comme Rolhm. ATT souhaiterait entrer dans la fabrication de matériels informatiques, mais est limitée dans ses manœuvres du fait de son monopole sur les services de télécommunications et de son intégration des services et de la construction d'équipements.

L'affaire est réglée, en 1984, en justice et non par la FCC. Le juge Greene petit par la taille, mais grand par le pouvoir, oblige au démantèlement d'ATT, qui se sépare de ses réseaux d'accès régionaux, répartis dans sept Baby Bell - Régionales Bell Operating Companies, RBOC. ATT conserve le réseau national et international. La FCC promeut un système d'interconnexion des concurrents. Certains disent que ATT avait le choix entre ce qui vient d'être décrit et la possibilité de garder l'ensemble de l'activité en services, à condition de se séparer de son activité d'équipementier. Si cela était le cas, l'état-major du groupe aurait fait une terrible erreur stratégique. La convergence équipementiers, informatique et télécommunication s'est révélée davantage comme des mots que comme des réalités industrielles pour les deux camps. L'achat de NCR par ATT a été un lourd fiasco. Cette déstructuration s'est accomplie aux Etats-Unis, dans une période où montait un courant politico-économique néolibéral issu, entre autres, des conceptions de Milton Friedman.

En Europe, dès la fin des années 1970, la Grande-Bretagne va dans la même voie. Après avoir supprimé le General Post Office, en séparant poste et télécommunications et en créant British Telecom, BT, elle introduit la concurrence en autorisant Mercury. Il faut dire que la Grande-Bretagne avait besoin de retrouver une base arrière pour un des fleurons du *Commonwealth*, Cable and Wireless - le France Câbles et Radio britannique - qui avait perdu la majorité de ses activités dans les colonies et qui savait sa principale source de marges, à Hong Kong, vouée à disparaître. Un duopole de rapatriement. C'est en 1985 que la Grande-Bretagne ouvre vraiment la concurrence par voie législative et crée l'OFTEL. En France, on étudiera le projet Mercury, en particulier à la direction de la Prévision.

Au Japon, la législation est changée par la Diète, en 1985, par deux lois : l'une définit les règles de concurrence, qui sont distinctes suivant que les opérateurs investissent dans un réseau propre ou non ; l'autre transforme NTT en entreprise.

Au niveau de la Commission européenne, dès 1984, il commence à apparaître une série de réflexions sur le domaine 'télécommunication et informatique'.

En France, au cabinet du ministre des PTT, en particulier à la suite de visites aux Etats-Unis et au Japon, il est décidé, à l'automne 1985, d'examiner la possibilité de séparer, au sein du même ministère, les fonctions opérationnelles des deux exploitants : Poste et Télécommunications et les fonctions régaliennes. La décision de changer l'organisation du ministère est, dans ses principes, prise lors d'un séminaire de week-end, réunissant le directeur de Cabinet, les directeurs généraux de la Poste et des Télécommunications et les

deux conseillers techniques suivant ces questions. Après accord du Ministre, le processus des commissions paritaires est engagé et conduit à la création de la direction de la Stratégie et de la Réglementation.

Période 1986-1988

Au printemps 1986, changement de majorité et de gouvernement. La volonté d'aller plus loin et en particulier de transformer les exploitations en entreprises se heurte à des mouvements de personnel. La direction à la Stratégie et la Réglementation est transformée en Mission à la Régulation Générale, MRG. La concurrence est introduite pour les services avec les mobiles, par l'attribution d'une licence GSM à SFR, une filiale de la Compagnie Générale des Eaux qui est en recherche d'un secteur de diversification porteur pour l'avenir.

Parallèlement, la concurrence se développe sur les *paggers* – la radiomessagerie - et sur certains services dits à valeur ajoutés.

La Direction générale des télécommunications met en place une Mission à l'évolution des télécommunications, MET, chargée de suivre ce qui se passe à l'étranger et à la Commission européenne. Cette dernière a élaboré un Livre vert qui préconise la séparation des fonctions de réglementation et d'exploitation et aussi l'ouverture à la concurrence des services autres que le téléphone.

Parallèlement, la MET conduit une série d'études économiques pour apprécier les conséquences de différents types d'ouvertures à la concurrence et préparer FT dans les différentes hypothèses .

Période 1988-1990

Election présidentielle, suivie de législatives, avec changement de majorité. La France doit prendre la présidence de l'Europe, au deuxième semestre de 1989, dans un contexte où la Commission a présentée deux directives : l'une sur l'ouverture des réseaux et services restant sous monopole : l'*Open Network Provision*, ONP ; l'autre sur l'ouverture à la concurrence de tous les services autres que le téléphone fixe.

C'est dans ce contexte que le gouvernement et le ministre des PTT lancent un grand débat au sein du ministère et à l'extérieur. La Mission à la régulation générale devient la Direction générale de la Réglementation, DRG.

Ce débat est piloté par Hubert Prévot. Il met en œuvre les auditions publiques des principaux représentants du monde économique et des consommateurs. Au sein de la Direction générale des télécommunications, plusieurs colloques régionaux sont organisés avec les personnels. Ils traitent des principaux sujets contestés. Enfin une série de visites à l'étranger permet aux organisations syndicales qui le souhaitent de s'informer sur la situation en rencontrant les responsables du secteur et aussi leurs homologues .

Le débat donne lieu à un rapport, dit rapport Prévot, daté du 31 juillet 1989. Sans revenir sur les détails du rapport, celui-ci préconise de confirmer le rôle et l'autorité de l'Etat, de donner aux deux branches les moyens d'action adaptés au nouveau contexte, d'affirmer l'unité des PTT et d'intégrer les filiales dans les nouvelles entités.

La décision gouvernementale est prise en août 1989 et elle conduit aux deux lois, dites Quilès, de 1990.

La première, du 2 juillet 1990, est relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications. Elle transforme la Poste et les Télécommunications en des Etablissements publics industriels et commerciaux, EPIC, assurant des missions de service public, dotés de la personnalité juridique, ayant un patrimoine propre. Le capital appartient

totalemment à l'Etat et, ce qui est moins courant pour un EPIC, leurs personnels fonctionnaires conservent leur statut. Ces entreprises publiques sont soumises à la tutelle du ministère des PTT qui a la responsabilité, en particulier, de préparer cahiers des charges et contrats de plan.

La Direction générale de la réglementation reste au sein du Ministère des PTT. Ce n'est pas une autorité indépendante.

La deuxième loi, du 29 décembre 1990, traite de la réglementation des télécommunications et modifie en profondeur le code des PTT. Les réseaux ouverts au public ne peuvent être établis que par l'exploitant public ; cependant le ministre peut autoriser d'autres opérateurs, par dérogation. Seul le service téléphonique fixe relève de l'exclusivité de l'opérateur public.

Sur proposition de l'AHTI, le président décide, compte tenu de l'heure, de reporter l'exposé de François du Castel, pour laisser place à la discussion.

Discussion

Sur une question de **J. Bellec**, **M. Feneyrol** remarque que la régulation lui semble avoir mieux fonctionné en Europe qu'aux Etats-Unis. Il l'explique par la 'théorie des échelles'. **C. Rozmaryn** ajoute que la FCC américaine fixait les prix, alors que les tarifs en France étaient soumis à l'autorité de régulation, qui imposait des baisses importantes. C'est ce qui a conduit France Télécom à attaquer l'Etat français en 1993 et à gagner en première instance.

Une autre question conduit **M. Feneyrol** à marquer son étonnement devant la position prise par le rapport Prévot sur la fiscalité locale. Cela conduit **P. Martrenchar** à souligner l'importance qu'a pris le débat sur le rapport Prévot.

P. Picard a entendu M. Rocard déclarer récemment que la réforme des PTT faisait partie du bilan positif de son gouvernement, alors que sa réussite lui paraît pour le moins incertaine. **M. Feneyrol** pense que le contexte était favorable à une réforme. et **C. Rozmaryn** ajoute que ce fut la première réforme réalisée sans qu'il y ait la moindre urgence. L'atmosphère était à la croissance et ne demandait rien. **S. Lottier** souligne que le manque d'union syndicale en 1990 a favorisé la réforme voulue par M. Rocard. **F. du Castel** rappelle que ce sujet sera abordé à la deuxième séance.

Sur une autre question de **J. Bellec**, relative au fonctionnement des télécoms dans le cadre d'une administration, **M. Feneyrol** pense qu'il y avait un problème de financement des industries, comme au temps du Delta LP. Mais **C. Rozmaryn** considère que, s'il y avait des contraintes de gestion, le financement était possible. Les seules difficultés se posaient à l'occasion des investissements à l'étranger.

O. Voirin revient sur le problème des réseaux locaux, que l'ARCEP voudrait voir soumis à la concurrence. La Commission européenne, elle, considèrerait que les infrastructures devaient être communes et les services mis en concurrence. **M. Feneyrol** pense que, après la guerre des prix, l'opinion générale suppose que le coût du réseau est amorti. **O. Voirin** souligne au contraire que l'état des infrastructures en Europe, notamment en Grande-Bretagne et en Suède, est un sujet préoccupant. La Commission européenne voyait les infrastructures relever de collectivités locales. **C. Rozmaryn** pense qu'il existe des marges sur les longues distances, mais il s'interroge sur la situation économique des nouveaux réseaux locaux, alors que, jusqu'alors, les réseaux provenaient de France Télécom. Pour **M. Feneyrol**, les opérateurs d'accès devraient disposer d'un monopole régulé, afin d'éviter une situation aussi disparate et coûteuse que celle créée par le Plan câble.

M. Atten considère que la concurrence fut un mythe des années 1980 et que la déréglementation a obéi davantage à une mythologie qu'à des exigences technologiques. Mais **C. Rozmaryn** répond que ce n'est pas la même chose de câbler du coaxial avec un répéteur tous les 2 km ou des fibres avec un répéteur tous les 100 km. **M. Fenevrol** ajoute que, en 1984, il y avait un réseau et un téléphone et que, aujourd'hui, il y a les données et l'audiovisuel. **P. Picard** ne se demande pas moins, comme M. Atten, si la déréglementation fut plutôt idéologique ou plutôt technologique. Pour **O. Voirin**, ce sont les problèmes de pouvoir qui ont dominé à la Commission européenne. Aujourd'hui, la déréglementation de l'électricité est tout autant idéologique.

A. Giraud s'interroge sur l'attitude de la DGT. J. Dondoux voulait concilier une stratégie d'entreprise et un monopole, mais est-ce possible ? **C. Rozmaryn** note que, en 1996, les opinions avaient changé. Il ajoute que la DGT ne pouvait avoir qu'une politique de retardement devant les inconnues de la déréglementation, même si elle était mieux placée que les autres opérateurs dans le domaine de la concurrence.

M. Fenevrol regarde le résultat : aux Etats-Unis, deux opérateurs intégrés subsistent ; au Japon, trois opérateurs intégrés apparaissent. **A. Giraud** se demande si l'histoire ne se répète pas : à la fin du XIXème siècle, il y eut aussi régression de la concurrence et retour au monopole naturel ! **P. Picard** se demande s'il n'existe pas un cycle propre aux télécoms ou même aux TIC, quand on voit se faire et se défaire des situations dominantes chez les opérateurs comme chez les industriels. **M. Fenevrol** rappelle que le rapport Prévot refusait le découpage des réseaux. **C. Rozmaryn** pense que la bonne orientation était : monopole sur les réseaux et concurrence sur les services. Mais il faut tenir compte des évolutions technologiques. **M. Fenevrol** note qu'on rencontre un problème de recrutement pour les réseaux nationaux. **C. Rozmaryn** fait à cet égard un parallèle avec la SNCF et MRF. On est devant un problème de rentabilité.

Le président arrête la discussion, compte tenu de l'heure, et remercie les participants, en espérant le prolongement de la discussion lors des séances à venir.

Les Cahiers ajoutent à cette discussion un point de vue exprimé par courriel hors séance

Gérard Dréan, alors DGA de CISI et délégué du Syntec pour les SSII, rappelle la restriction imposée aux utilisateurs de lignes louées à la DGT, qui ne pouvaient connecter aux deux extrémités de la ligne que des équipements appartenant au même propriétaire. Les SSII considéraient qu'il en résultait une surfacturation des lignes louées. Mais la DGT, comme Bull, craignait qu'IBM profite d'une ouverture pour lancer son propre réseau à valeur ajoutée, ce qui n'était pas réellement la stratégie d'IBM.