

**Olivier Voirin,**

ancien représentant de France Télécom auprès de la Commission européenne,

## ***La déréglementation des télécommunications, perspectives de la Commission européenne***

*Ce texte est rédigé à partir d'un écrit de l'orateur.*

L'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications a changé profondément l'organisation des télécommunications, pourtant bien ancrée dans l'organisation des Etats. Ce mouvement mené par la Commission européenne pour modifier directement l'organisation des administrations et des monopoles d'Etat est une étape majeure dans la montée en compétence de la Commission. Il est intéressant d'examiner comment ce mouvement s'est mis en place et quels ressorts ont permis cette évolution des pouvoirs de la Commission.

### **L'environnement européen des années 1980**

#### Un mouvement de déréglementation venu des États-Unis.

Dès la fin des années 1970, le développement de la concurrence dans les télécommunications devient un enjeu juridique et économique aux Etats-Unis. MCI bataille depuis 1971 pour faire reconnaître son droit à fournir des services de transmission de données. Il en obtiendra l'autorisation en 1979<sup>1</sup>. Dès le début l'argumentation avancée est l'incapacité d'AT&T à fournir les services dont l'industrie naissante de l'informatique a besoin pour pouvoir se développer.

De plaintes en procès, on est conduit en 1983 au démantèlement de l'AT&T et à la séparation entre les activités régionales d'un côté et les activités à longues distances et la fabrication d'équipements de l'autre, décisions entérinée par le juge Green le 12/12/83.

Sans attendre ce jugement, le Royaume-Uni avait mis fin au monopole de British Telecom en 1981 avec le British Telecommunications Act ce qui avait conduit à la création de l'opérateur Mercury. En 1984, il se met en place une autorité de réglementation séparée de l'opérateur historique, l'OFTEL, et en même temps BT est privatisé.

Cela conduit la Commission à s'intéresser aux télécommunications. Les réflexions sont conduites par la direction générale de l'Énergie et de l'Industrie, qui avait la charge des intérêts industriels. La Commission publie en 1983 six lignes d'action pour la politique européenne dans ce domaine : un réseau européen intégré, un marché intérieur des équipements et des services, des programmes de R&D, des actions spécifiques en faveur des régions périphériques, la prise en compte des impacts sociaux et la gestion des relations extérieures.

Pour mettre en œuvre ces orientations, la Commission met en place le 04/11/83 une structure de discussion et de pilotage, le SOGT, elle crée une *task force* sur les technologies de l'information, puis en 1986, dans le cadre de la nouvelle dynamique pour la création du grand marché lancée par le président Delors, elle ajoute une direction générale qui englobe cette *task force* et intègre d'autres services de la Commission, avec à sa tête Michel Carpentier, auparavant chargé de l'énergie nucléaire.

---

<sup>11</sup> Voir à ce sujet le livre de Jean Paul Simon, « *L'esprit des règles. Réseaux et réglementations aux États-Unis* », Paris, L'Harmattan, collection juridiques, 1991

Le plan d'actions proposé par la Commission est adopté par le Conseil des ministres de l'Industrie à la fin de 1983. La Commission émet en novembre 1984 des recommandations sur l'ouverture des marchés de télécommunications, qui passent relativement inaperçues, au moins en France.

### La convergence comme mythe fondateur

Les réflexions sont stimulées par le mythe de la convergence entre données et télécommunications, qui est très présent en France avec le lancement, au début des années 1980, de la 'télématique' - un mot inventé par Simon Nora et Alain Minc dans leur rapport sur *L'informatisation de la société* publié en 1978.

A Bruxelles, les industriels qui font le siège de la Commission pour influencer les télécommunications sont les industriels de l'informatique, qui ont créé en 1985 une *round table* qui leur permet d'échanger leurs idées avec la Commission. Comme aux Etats-Unis, ils pensent que le développement de leur activité nécessite l'ouverture du marché des télécommunications, qui pèse plus de la moitié de la valeur de l'ensemble informatique et télécommunications. Les deux domaines sont d'ailleurs réunis dans la même direction générale de la Commission, la DG XIII, avec une direction télématique. Les actions judiciaires qui ont conduit au démantèlement d'ATT portaient aussi le nom de *Computer Inquiry*.

### La méthode Davignon

Le « grand commissaire » qui pilote toute la réflexion initiale est Etienne Davignon. Ancien chef de cabinet du ministre des Affaires étrangères belge Paul-Henri Spaak, puis ministre lui-même de 1969 à 1976, il est chargé du marché intérieur et des affaires industrielles, de l'énergie et de la recherche en 1977, puis vice-président de la Commission, chargé de l'Industrie de 1981 à 1985. Il a été l'auteur en 1970 d'un rapport, à la demande de la Commission, sur la dynamisation de la politique étrangère européenne. Ce rapport développe une approche communautaire, appelée la « méthode Davignon », qui est faite de souplesse, de consultation et de persuasion et était devenue une référence dans les modes de fonctionnement européens.

C'est lui qui conduit le plan européen pour remédier à la surproduction de l'acier, puis qui définit une nouvelle stratégie en matière de recherche et développement avec le premier programme cadre de recherche et développement technologique, lui aussi qui lance en 1984 les premiers programmes horizontaux dans les domaines des technologies de l'information et des télécommunications.

Ses relations avec les acteurs des télécommunications l'ont convaincu, dès 1983, que les administrations opposeraient une forte résistance à toute évolution de l'organisation du marché. Son plan, fondé sur « sa » méthode, repose sur des initiatives au niveau de la Commission, sur de la souplesse et sur une large consultation et des programmes d'accompagnement, de manière à obtenir un soutien large aux propositions de la Commission auxquelles les gouvernements ne pourront s'opposer.

### La construction du marché unique.

Avec l'arrivée de la nouvelle Commission en 1985, le grand domaine de Davignon est d'abord confié à Karl Heinz Najes, puis il est partagé en 1990 entre marché intérieur et industrie, qui est confié à Martin Bangemann, et technologies de l'information et télécommunications, qui dépendent de Filippo Pandolfi. La création du grand marché renforce les pouvoirs de la Commission qui puise dans les traités les outils utiles pour accélérer la mise en œuvre de sa politique. C'est le début d'une politique de concurrence plus directe, qui peut s'appuyer sur l'article 90.3 du traité. Après en avoir fait d'abord un usage ponctuel pour décider de cas individuels, la Commission tente d'en faire un usage normatif, qui lui permettrait de remettre en cause des situations générales estimées contraires au traité.

C'est ce qu'elle fait en 1988 avec la directive Terminaux, contre laquelle le gouvernement français portera plainte auprès de la Cour de Justice européenne. Mais ce recours même persuadera la Commission que son utilisation est possible et elle en fera une arme pour faire passer ses propositions.

### Comment contourner la résistance des opérateurs

Pour continuer son action visant à rendre légitime une remise en cause profonde de l'exploitation des réseaux et services de télécommunications, la Commission utilise également d'autres outils qui figurent dans sa panoplie : la normalisation, les programmes de R&D, les programmes régionaux et le soutien des consommateurs. La normalisation, traditionnellement assurée pour les télécommunications dans le cadre national, fait partie des compétences communautaires dans le cadre du marché intérieur. Utilisant la création de l'ETSI en janvier 1988, la Commission en fait un outil pour définir les normes européennes dans le secteur. La forte présence des industriels lui garantit la mise en œuvre d'un cadre de référence européen, d'ailleurs soutenu par les gouvernements qui sont opposés à la déréglementation et qui voient dans l'harmonisation un moyen de retrouver une partie des pouvoirs remis en cause par la Commission avec la généralisation de la concurrence.

Les programmes horizontaux technologiques, et tout particulièrement le programme RACE lancé en 1988 pour promouvoir les réseaux à large bande, permettent également de constituer, avec les différents experts, les consultants, les industriels et les opérateurs, un réseau plus ouvert et plus attentif à ses orientations.

Mais le principal appui sur lequel compte la Commission vient des utilisateurs, grands industriels ou modestes consommateurs. Il n'est pas difficile de mettre en évidence les prix élevés des services en Europe et les tarifs excessifs notamment des services à longue distance qui, sur le modèle américain ou britannique d'ouverture à la concurrence, constitueront la première cible visée, sous le nom de services intracommunautaires. Tactique reprise récemment par Mme. Reding, successeure européenne.

## **Les grandes étapes de la déréglementation**

### 1987-1988 : le Livre vert

Pour présenter ses idées et lancer la consultation avec les États-membres, la Commission, utilisant la méthode Davignon, publie un Livre vert - le quatrième publié par la Commission. Ce document, dont la présentation débute en février 1987 au SOGT, est approuvé par la Commission le 30/06/87. Il a été préparé par les experts de la Commission, mais sans réelle implication des acteurs du secteur. Il est présenté comme l'application au secteur des télécommunications du traité et intitulé *Vers une économie européenne dynamique - Livre vert sur le développement du marché unique des services et équipements de télécommunications*. Il prévoit une dizaine de mesures concernant l'organisation du secteur, qui font l'objet d'une concertation avec les États-membres. Ce document est plutôt bien accueilli par les gouvernements. La concertation dure jusqu'en mars 1988 et la Commission publie alors le Plan d'action et le calendrier des mesures qu'elle compte mettre en œuvre. Ce Plan d'action prévoit notamment : la séparation entre les fonctions de réglementation et d'exploitation des services ; l'ouverture à la concurrence de la fourniture des terminaux et des services en dehors du service téléphonique, à partir de l'utilisation de l'article 90.3.

Cette communication est présentée au Conseil des ministres à Berlin en juin 1988, où le commissaire irlandais Sutherland, chargé de la concurrence, confirme que la Commission va utiliser l'article 90.3 pour ouvrir la concurrence dans le secteur.

Le premier cas d'application est la directive Terminaux (88/301) du 16/05/88 contre laquelle le gouvernement d'Y.Rocard dépose immédiatement un recours en juillet 1988, non pas en raison des problèmes d'application en France où la concurrence est déjà en place, mais pour des raisons de pouvoir entre Commission et États-membres.

C'est finalement en décembre 1988 que la Commission décide de présenter deux directives, l'une, la directive cadre sur l'*Open Network Provision*, l'ONP, fondée sur l'article 88 du traité, requiert le vote du Parlement et du Conseil des ministres et définit un cadre harmonisé pour ce qui reste sous monopole ; l'autre fondée sur l'article 90.3 ouvre la concurrence sur tous les services, sauf le service de téléphonie vocale. Au sein du SOGT, les représentants des gouvernements cherchent à limiter autant que possible le champ de l'harmonisation, tout en limitant l'ouverture à la concurrence. Au Conseil des ministres du 27 avril 1989, seuls trois gouvernements soutiennent l'approche de la Commission (Royaume-Uni, RFA et Danemark). Parallèlement, la Commission remet en cause tous les schémas de coopération entre opérateurs, considérant qu'ils sont contraires aux règles de concurrence.

Finalement le Conseil des ministres du 28/06/89 adopte le plan d'action de la Commission. Celle-ci diffuse sa directive, au grand dam du gouvernement français qui s'apprête à prendre la présidence de l'Union pour le deuxième semestre.

### 1989 : Le compromis français

Le statut de la directive fondée sur l'article 90.3 n'est pas très clair. En effet, s'agissant d'une directive qui résulte des pouvoirs confiés à la Commission pour assurer une concurrence loyale au sein du marché intérieur, elle ne nécessite aucune ratification, ni par les gouvernements, ni par le Parlement, et elle s'applique donc *de facto* dès sa publication au Journal officiel, le JOCE. Sept états membres manifestent vigoureusement leur désaccord. La France, qui prend la présidence le 01/07/89, organise un Conseil des ministres informel au début septembre, pour tenter de trouver un compromis entre la Commission et les Etats-membres. Une troïka se met en place - Présidence, Parlement et Commission -, pour définir les termes d'un compromis, notamment les assouplissements sur le champ de l'ONP et sur l'ouverture à la concurrence. Au moins se met-on d'accord sur la transmission pour information, et non pour notification, de la directive Services. Une esquisse de compromis s'articule autour de l'élaboration d'une directive cadre pour l'ONP, qui s'appliquerait à tous les opérateurs en position dominante - et non, comme le réclament les Britanniques et les Allemands, aux seuls opérateurs publics. Mais trois Etats seulement soutiennent la proposition de la présidence française : la France, l'Italie et la Belgique.

La Commission propose en octobre de lier la notification de la directive Services à la directive ONP, ce qui redonne un peu de pouvoir au Conseil des ministres pour faire avancer un compromis. Celui-ci sera finalement élaboré au cours d'un Conseil des ministres le 07/11/89, puis entériné au Conseil du 08/12/89.

La directive Services s'appliquera à tous les services de télécommunications à l'exception du téléphone et des lignes louées ; un cahier des charges définira les conditions d'exercice de l'ONP, pour les réseaux supportant ces services.

Le détail du contenu de l'ONP est renvoyé à des discussions ultérieures, qui auront lieu en 1990 et 1991 ; la directive cadre est formellement approuvée le 28 juin 1990 et la directive service est publiée simultanément. Des éléments fondamentaux pour l'organisation des télécoms sont désormais validés : l'harmonisation des accès, de façon à permettre le développement de services transfrontières ; l'harmonisation des services de base, des interfaces, des conditions tarifaires et des conditions d'utilisation, notamment la transparence et la non discrimination, publiées sous forme d'offres de référence ; une obligation d'ouverture à des conditions raisonnables, qui ne peut être refusée, sauf si cela met en cause des exigences essentielles - sécurité, intégrité du réseau, interopérabilité des services - ; la notion d'usage efficace ; l'orientation des tarifs vers les coûts.

Même si cela représente une belle victoire pour la présidence française, ce compromis traduit la montée en puissance de la DG IV qui n'a pas hésité à braver les gouvernements. Elle a ainsi obtenu la reconnaissance de son droit à imposer des règles, pour garantir un niveau de concurrence suffisant dans les Etats-membres, dans le secteur très réservé des entreprises de réseau. C'est aussi une grande victoire pour la méthode Davignon. Moins de deux ans après l'approbation du Livre vert, la Commission a atteint son objectif, malgré l'opposition initiale d'une majorité de gouvernements.

Dans le sillage de cet accord, la Commission annonce la suite de son programme : reconnaissance de l'agrément des terminaux et des licences, Livre vert sur les satellites et surtout *Guide lines* sur l'application des règles de la concurrence au secteur des télécommunications, ce qui va lui permettre de contrôler les regroupements et les prises de participation des opérateurs en Europe.

### 1992-1993 : La Review

Les directives résultant du compromis de 1989 prévoyaient, comme c'est le cas de la plupart des directives, une clause de « revue » au bout de trois ans. La Commission, qui a été renouvelée au début de 1990, comprend un commissaire de poids à la Concurrence, Léon Brittan ; elle revisite donc la politique de télécommunications en annonçant au début 1992 qu'elle lance la *Review*.

Un premier test de l'état d'esprit des gouvernements est conduit en mars 1992, lors de la présentation, en réunion de la Commission, d'un projet de directive selon l'article 90.3, pour ouvrir à la concurrence le téléphone à longue distance. Léon Brittan explique qu'il faut accélérer la déréglementation, en limitant au seul réseau local les droits exclusifs et spéciaux dont disposent les opérateurs historiques pour le téléphone. Il explique que le but est d'accélérer l'internationalisation des opérateurs et de les rendre plus inventifs. Devant les réactions des opérateurs, cette tentative est mise en attente pour examen, à la demande du président Delors.

Cette situation se prolonge jusqu'au referendum organisé en France pour la ratification du traité de Maastricht. Ce répit est mis à profit par les opérateurs et les services de la Commission pour tester les évolutions possibles. Finalement, en octobre, la Commission lance une grande consultation. Elle propose le choix entre trois scénarios : le maintien du statu quo, la généralisation de la concurrence ou l'ouverture à la concurrence du seul téléphone à longue distance et elle déclare préférer ce dernier. Le Conseil des ministres du 19 novembre approuve la démarche, mais il demande d'élargir la consultation à l'ensemble des acteurs. Il fixe une échéance pour les propositions de la Commission résultant de cette consultation, en mai 1993, et il crée un comité ad hoc - dit des régulateurs - pour suivre les travaux et contribuer aux propositions.

La consultation est conduite en décembre et janvier avec tous les groupes d'intérêt. Le comité paritaire européen, qui réunit les opérateurs et les syndicats, donne son avis le 21 janvier 1993. Le Parlement donne son avis sur la consultation le 20 avril et la Commission publie les résultats avec ses propositions le 22 avril. Cette proposition est approuvée par le Conseil des Ministres en juin 1993.

### La réunion des présidents du 12 janvier 1993

Dans le cadre de cette consultation, Michel Carpentier organise le 12 janvier 1993 une table ronde avec les présidents des opérateurs historiques. Depuis l'été 1992, les cinq plus grands opérateurs - BT, DT, FT, Telefonica et Telecom Italia - se réunissent à plusieurs reprises pour examiner quelle proposition d'évolution ils souhaitent pour le secteur. Le groupe des cinq converge sur l'intérêt d'une ouverture totale à la concurrence pour les services, sans prendre position sur les infrastructures. Ils insistent sur l'intérêt d'avoir un cadre de fonctionnement stable et prévisible, de définir un calendrier précis, économiquement et socialement réaliste. Enfin ils conviennent que les droits d'accès aux infrastructures doivent être raisonnables. En échange de cette avancée, ils demandent que la date de l'ouverture à la concurrence du service téléphonique soit fixée au 01/01/98.

Cette proposition prend de court la Commission qui peut seulement l'entériner dans sa communication du 22 avril 1993. Elle propose donc : la libéralisation complète des services publics de téléphonie vocale avant le 01/01/98, les Etats moins favorisés ayant la possibilité de demander un délai supplémentaire (ce sera le cas de la Grèce, de l'Espagne, et du Portugal) ; d'élaborer d'ici là un cadre réglementaire pour l'exploitation des infrastructures du

réseau public à partir d'un Livre vert ; de régler les difficultés qui apparaissent pour le service universel et la reconnaissance mutuelle des licences, et de garantir la stabilité financière du secteur.

Ces propositions sont entérinées par le Conseil des ministres le 16 juin 1993. Mais le mouvement se poursuit avec la libéralisation des infrastructures décidée au Conseil des ministres du 17 novembre 1994 et la *Review* continue.

## **Enseignements et conclusion : *Une réussite éclatante de l'approche de la Commission***

### L'influence de l'école américaine ultralibérale

A l'occasion de l'ouverture à la concurrence des télécommunications, la Commission découvre qu'elle dispose, dans le cadre de la mise en place du grand marché intérieur (objectif 1992), d'outils pour remettre en cause l'organisation industrielle des grands monopoles. Elle s'attaque au secteur des télécommunications pour plusieurs raisons : c'est un domaine porteur dans lequel les anglo-saxons ont pris du retard sur le plan technique, mais où ils ont par contre une certaine avance dans l'introduction de la concurrence. Il s'agit donc pour eux d'une opportunité à exploiter. Ils disposent d'une avance indéniable dans la réflexion sur l'organisation de la concurrence, qu'ils valorisent auprès des services de la Commission, y compris en lui fournissant les experts dont elle a besoin.

Le principal stratège, qui définit les points clé du dispositif, est Herbert Ungerer, un Allemand venant d'IBM qui est passé de la DG IV à la DG XIII au moment de la publication du Livre vert. Celui-ci parvient à obtenir le soutien de la DG IV, qui est elle aussi dirigée par un Allemand, M. Ellermann. Tous les deux sont soutenus par le *lobbying* puissant du patronat allemand, qui pense urgent d'introduire plus de concurrence en Allemagne.

Le processus enclenché par la Commission, pour remettre en cause l'organisation des télécommunications, repose sur la délégitimation des monopoles d'Etat, une idée partagée par la plupart des grands opérateurs qui voient dans cette tutelle un frein à leurs ambitions de développement, et sur la reconstruction d'un nouveau modèle, faisant référence à l'ouverture des marchés soutenue par les grands groupes industriels européens. La Commission a ainsi investi et modifié profondément un secteur historiquement, juridiquement et économiquement organisé sur une base nationale<sup>2</sup>.

### Une méthode efficace

Pour la première fois, la Commission a développé une stratégie industrielle autonome, à partir d'une idée développée sous l'influence des mouvements américains et anglais. La méthode Davignon, mise en œuvre par la DG XIII, repose sur la constitution d'un réseau de soutiens d'industriels, d'experts, de consommateurs et d'Etats-membres ouverts, sur la discussion par les groupes d'intérêt concernés des idées directrices, grâce à la technique du Livre vert et de la *Review*, sur des propositions de directive combinant les pouvoirs de la DG IV et sur une souplesse tactique dans les discussions avec les gouvernements.

La réussite tient essentiellement dans la capacité de persuasion de la Commission auprès des États membres et dans la relative acceptation des acteurs, emportée par la dynamique de la création du grand marché.

*Le président reporte les questions à plus tard et passe la parole à l'orateur suivant.*

---

<sup>2</sup> Voir Philippe Rivaud, « *Leadership et gouvernance communautaire, la Commission européenne et l'idée de service universel des télécommunications, 1987-1993* », revue Questions d'Europe n° 11, Fondation Robert Schumann.