

LA "DEREGLEMENTATION" DES TELECOMMUNICATIONS EN FRANCE
Politique et jeu politique

Thierry Vedel
Chargé de recherche au CNRS
(Fondation Nationale des Sciences Politiques)
Visiting Scholar at Columbia University

Ce texte est une version actualisée au 31 janvier 1987 de la communication présentée au Colloque international sur la déréglementation des télécommunications et de l'audiovisuel, organisé à Paris du 27 au 28 mai 1986 par le CNRS et l'INA. Une version intermédiaire a été présentée au Colloque sur les "déréglementations" organisé à Paris les 6 et 7 février 1987 par l'Institut Français des Sciences Administratives.

Center for Telecommunications and Information Studies
Columbia University
809 Uris Hall
New York, New York 10027

INTRODUCTION: QUELQUES REMARQUES SUR LA NOTION DE DEREGLEMENTATION

La plupart des articles, des rapports et des ouvrages consacrés à la déréglementation des télécommunications (1) commencent par une discussion ou une critique du terme même de déréglementation. Celles-ci partent généralement du décalage entre le sens commun du mot déréglementation - qui évoque un phénomène de désinflation législative ou réglementaire - et la situation qu'on peut observer dans les télécommunications. Il semble en effet qu'on ait jamais autant légiféré ou réglementé dans les télécommunications que depuis que l'on parle de déréglementation.

1- La déréglementation n'est pas la suppression de toute réglementation

Aux Etats-Unis, pays-phare de la déréglementation des télécommunications, la Federal Communications Commission (FCC) multiplie sous la forme d'épais Reports and Orders (le dernier en date, Computer 3, comporte 171 pages!) les régulations applicables aux télécommunications.

En France, la tendance est la même. Les télécommunications ont fonctionné jusqu'au début des années 1980 dans un cadre réglementaire particulièrement stable, qui repose sur trois - très courtes - lois remontant à 1837, 1873, 1923 (2). Mais, depuis que la déréglementation point à l'horizon et aux frontières, le Parlement a voté trois lois qui touchent aux télécommunications - dont deux appellent de nombreux décrets d'application - et se prépare à en voter une quatrième avant la fin 1987 (3). Il a en outre créé un organe de régulation du secteur de la communication, la Commission nationale de la communication et des

libertés (CNCL) qui dispose de compétences importantes pour les télécommunications.

Il nous semble possible de lever l'apparente contradiction entre la sémantique et le réel observé, non en créant un nouveau terme (rerégulation, transrégulation etc...), mais en nous souvenant que le terme de déréglementation peut tout à la fois désigner une action et le résultat de cette action.

L'objectif - le résultat visé - des politiques dites de déréglementation des télécommunications est bien de diminuer les contraintes normatives et de laisser jouer autant que possible les lois du marché. Les discours, à cet égard, sont limpides:

"Le temps est venu de ne plus penser à partir du passé mais d'avancer vers le futur. De s'éloigner des traditionnelles régulations de service public (public utility regulations) et d'aller vers un modèle industriel compétitif. A moins que nous - le gouvernement, les tribunaux - retardions ou bloquions ses potentialités, le secteur des télécommunications devrait devenir presque'entièrement un marché pur et parfait. Laissons la discipline de la concurrence remplacer les paillements et les guerres des régulateurs." (Mark Fowler, président de la FCC - aujourd'hui démissionnaire)(4).

En France, il n'y a pas officiellement de politique de déréglementation des télécommunications, mais les orientations sont les mêmes:

"Comment gérer une économie de plus en plus complexe, mondialisée et changeante? On a longtemps cru que la réponse passait par la centralisation, la planification et la multiplication des interventions publiques (...) la vraie réponse consiste en davantage de liberté et d'autonomie pour les acteurs de la vie économique (...). Il existe en effet un système efficace,

sélectionné par l'évolution historique, pour gérer l'économie: le marché."

(Alain Madelin, ministre de l'industrie, des P&T et du tourisme)(5).

Si l'on considère la déréglementation comme un résultat escompté, la notion est relativement claire et renvoie à une abondante littérature sur les mérites comparés de la régulation des systèmes économiques par le seul marché ou par l'intervention, plus ou moins grande, de l'Etat.

Mais le passage à un système de régulation s'appuyant principalement sur le marché - la déréglementation comme action - ouvre un processus complexe qui, en raison de certaines caractéristiques du secteur des télécommunications, implique une intervention active des autorités publiques .

a) l'existence de monopoles anciens et bien établis:

Les secteurs de télécommunications ante-déréglementation se caractérisent, dans presque tous les pays, par l'existence de monopoles ou quasi-monopoles, de jure ou de facto, établis à la fin du 19^{ème} siècle. Déclarer que ces monopoles n'existent plus ne suffit pas à créer une concurrence effective. Ainsi, il est clair que la concurrence ne peut exister immédiatement que sur les services, dans la mesure où la constitution de réseaux performants exige de lourds investissements qui ne peuvent que s'étaler sur plusieurs années. Il faut donc organiser une utilisation "pluraliste" des réseaux en définissant les conditions à leur accès, les domaines d'activités des différents exploitants et leur mode de relation.

Or, une évolution technologique accélérée et protéiforme rend cette tâche extrêmement complexe en segmentant un marché des télécommunications autrefois homogène. S'il est relativement aisé de redéfinir, par exemple, les conditions d'offre du transport aérien, cela est beaucoup plus difficile pour des services de télécommunications qu'on ne sait pas exactement spécifier.

b) la fonction sociale des télécommunications:

Les systèmes de télécommunications existants fonctionnent souvent sur la base de principes de service public, explicites ou implicites, visant à offrir un téléphone pour tous et peu cher grâce à des structures tarifaires décalées par rapport aux coûts. Remettre en cause ce modèle est une opération difficile à réaliser sur le plan politique car elle touche des millions d'individus. En conséquence, elle va souvent s'accompagner de mesures protectrices pour préserver un certain caractère social du téléphone.

Plus généralement, les systèmes de télécommunications se sont constitués non seulement comme des systèmes économiques mais comme des systèmes sociaux. Ils représentent un ensemble d'intérêts acquis, des habitudes de consommation et finalement des facteurs de rigidité. Toute entreprise de transformation génère des conflits d'autant plus forts et larges que les nouvelles règles du jeu sont générales. Dans cette dialectique entre le vieux qui ne veut pas mourrir et le neuf qu'on essaie de faire naitre, la puissance publique doit sans cesse arbitrer et réglementer.

Dans un premier temps au moins, les politiques déréglementaires se traduisent donc par une sur-réglementation à la fois pour créer artificiellement une concurrence économique et comme moyen de gestion de conflits. On peut même penser que ce phénomène ne s'atténuera pas dans la mesure où, comme le rappelle Jean-Jacques Rosa (6), la (dé)réglementation n'est qu'une des manifestations du jeu politique que connaît de façon permanente toute société.

2- La déréglementation comme jeu politique

La déréglementation des télécommunications est souvent présentée comme étant

mûe par l'évolution technologique ("technology-driven"). Parmi les problèmes couramment identifiés, on peut citer:

- la numérisation des réseaux qui rapproche deux secteurs - la téléphonie et l'informatique - qui jusque-là ont fonctionné dans des cadres réglementaires différents: le contrôle public pour les télécommunications, des contextes plus ou moins purs de marché pour l'informatique. Dans quel sens faut-il traduire réglementairement cette convergence technique?

- le développement de nouveaux moyens de transmission (micro-ondes, satellites, radio-téléphonie cellulaire), dont le coût est, relativement à la transmission classique, moins élevé, permet désormais la constitution de réseaux privés. La théorie économique du monopole naturel - qui justifiait les monopoles juridiques des PTT ou, aux Etats-Unis, légitimait la reconnaissance de la position dominante d'AT&T en compensation d'une régulation du service - est battue en brèche.

- les satellites rendent problématique une régulation purement nationale des services. A quoi bon réglementer l'usage du réseau terrestre si une grande entreprise peut le contourner (ce que les américains désignent sous le nom de by-pass) pour relier ses établissements entre eux grâce à un satellite?

Cependant, sauf à être animiste, la technologie ne vit pas toute seule. Elle est pensée, fabriquée, utilisée par des êtres humains et des organisations. Si la recherche pure jouit d'une certaine autonomie, l'application industrielle de procédés nouveaux implique des investissements trop importants pour qu'elle se fasse au hasard. La contestation "technologique" de la réglementation doit s'appuyer sur des stratégies de groupes ou d'organisations pour lesquelles il y a contradiction entre les potentialités qu'offre la technologie pour la réalisation de leurs objectifs et

les utilisations effectives autorisées ou possibles dans un cadre réglementaire donné.

Or, précisément, il semble qu'on ait atteint ce point critique.

L'évolution technologique dans le domaine des télécommunications permet de répondre à (et entretient) une transformation profonde dans les conditions de fonctionnement des économies occidentales.

Les activités d'information occupent une place grandissante dans la fonction de production, tant au plan micro-économique qu'au plan macro-économique. Cette tendance a fait l'objet d'abondantes analyses, aujourd'hui largement familières, qu'on peut rassembler sous le label de la thématique de l'économie ou de la société informationnelle. Celle-ci, en s'appuyant sur des enquêtes économétriques, souligne la contribution croissante du secteur tertiaire dans les PIB des nations et l'importance des facteurs intellectuels dans la constitution de la valeur ajoutée des entreprises (7).

Ceci a deux conséquences quant à la réglementation existante des télécommunications:

a) les entreprises, en cherchant à rationaliser et à diminuer le coût des moyens de circulation de l'information, sont conduites à contester les systèmes de tarification existants, sinon à envisager l'établissement et l'exploitation de moyens de communication en propre.

b) l'augmentation des activités d'information et le besoin de procédés de télécommunication évolués étend le marché des télécommunications et laisse prévoir des opportunités de profit élevées. Apparaissent alors des entreprises qui demandent un droit d'accès à ce marché et la possibilité d'exploiter ses segments les plus rentables.

Ce mouvement déréglementaire est souvent soutenu par l'arrivée au pouvoir de gouvernements libéraux, mais sans qu'on puisse pour autant établir une relation de cause à effet avec son origine. En Grande-Bretagne, la déréglementation des télécommunications est bien liée à la prise de fonction comme premier ministre de Margaret Thatcher en 1979 qui a engagé la séparation de British Telecom d'avec le Post Office (1981), puis sa privatisation (1981-84). En revanche, aux Etats-Unis, elle a largement commencé sous l'administration Carter (comme d'ailleurs celle du transport aérien) et peut-être bien avant si, rétrospectivement, on reprend les décisions de la FCC ou les arrêts des tribunaux qui ont ouvert une dynamique nouvelle (8). Au Japon, il y a depuis 1983 une politique officielle de déréglementation des télécommunications sans que la majorité politique ait changé. Les orientations libérales des gouvernements semblent moins jouer comme un facteur d'impulsion (encore que: cf. situation française ci-dessous) que comme un facteur de soutien qui légitime ou légalise, accélère ou intensifie un processus qui a d'autres origines.

Le mouvement déréglementaire dans les télécommunications est en outre favorisé par une idéologie composite qui dépasse les courants politiques libéraux. Ainsi aux Etats-Unis, la déréglementation des télécommunications a été appuyée par divers groupements pour qui elle était un moyen de diminuer la "capture" de la FCC par l'industrie des télécommunications, ou d'assurer une meilleure satisfaction des intérêts des usagers (9). L'idée qu'il faut prendre en compte les contraintes économiques ou technologiques, la critique des effets pervers des monopoles (souvenons-nous du lancement du plan télématique ou du plan-cable en France) n'appartiennent pas seulement aux chantres du libéralisme...

Il est assez vain de chercher parmi le faisceau des facteurs qui poussent à la déréglementation des télécommunications, LE facteur déterminant. D'une certaine façon, la déréglementation fait feu de tout de bois. Ses facteurs se confortent les uns les autres et se conjuguent selon des configurations spécifiques à chaque pays, conditionnées par leurs traits institutionnels, économiques, culturels...

Ainsi, outre-Atlantique, la déréglementation des télécommunications est marquée par des paramètres qui ne se retrouvent pas dans notre pays. Par exemple: le rôle des tribunaux dans la mise en oeuvre des politiques publiques et la fragmentation du pouvoir décisionnel (10), ou encore la taille du marché et l'existence de décalages horaires (11). De son côté, le système de télécommunications français présente des caractéristiques originales, comme par exemple:

- le conflit centenaire des télécommunications avec la Poste,
- la présence d'un corps d'ingénieurs ayant une forte solidarité et une vision commune du futur,
- un équipement téléphonique tardif mais très rapide,
- l'efficacité de la Direction générale des télécommunications (DGT) à assurer ses activités en adaptant constamment ses méthodes,
- l'interventionnisme de l'Etat dans la vie économique etc...

(Voir plus loin un développement de ce point).

C'est pourquoi toute étude de la déréglementation des télécommunications dans un pays doit, à notre sens, commencer par un rappel des caractéristiques du système de télécommunications existant. Celles-ci créent des tensions particulières et conditionnent ses possibles transformations.

Dans une seconde section, nous examinerons la façon dont le problème de la

déréglementation des télécommunications se pose en France et les positions à cet égard des principaux acteurs concernés par la question.

Enfin, la troisième section analyse les enjeux autour desquels se cristallise la modification du système actuel et le sens des évolutions en cours.

LE SYSTEME DE TELECOMMUNICATIONS FRANCAIS AU DEBUT DES ANNEES 80

Ce système peut être caractérisé comme un système intégré dans lequel les différentes activités nécessaires à l'offre d'un service de télécommunication (recherche, fabrication des équipements, exploitation) sont contrôlées par un même organisme, les PTT, et plus particulièrement la Direction générale des télécommunications (DGT) (12).

Ce contrôle recouvre la définition des orientations stratégiques (quels types de réseaux et de services développer?), l'élaboration et la mise en oeuvre de la réglementation applicable aux différents agents du système ainsi qu'aux usagers, enfin l'organisation du "marché" des télécommunications tant pour le matériel que pour les services.

En vertu de la loi du 2 mai 1837 (réaffirmée et précisée en 1851, 1923 et 1982), les installations de télécommunications ne peuvent être établies et exploitées que par le ministère des PTT ou avec son autorisation. En pratique, en dehors de la période 1879-1889 où des concessions ont été attribuées à des sociétés de téléphone privées (13), les télécommunications se sont développées en France exclusivement comme un réseau d'Etat, géré par les PTT.

La seule limitation à ce monopole, introduite en 1959, concerne le

transport des programmes de radio-télévision qui a été assuré d'abord par la RTF (puis l'ORTF), et après 1974, par Télédiffusion de France (TDF). On a alors parlé de monopole partagé, situation qui a toujours été ressentie comme une anomalie technique et une aberration organisationnelle par les PTT. Ceux-ci entretiennent des relations historiquement conflictuelles avec TDF et s'efforcent, sinon de l'absorber, du moins de restreindre son développement dans les créneaux nouveaux (cable, satellite, videotex).

En ce qui concerne les équipements de transmission et de commutation, la génération technologique des nouveaux matériels dépend largement du Centre national d'études des télécommunications (CNET) (14). Service extérieur des PTT, le CNET avec un budget d'environ 1,2 milliard de F en 1985 (hors dépenses de personnel) et un effectif de 4000 personnes, se consacre surtout à la recherche fondamentale. Ses travaux ont permis de mettre la France au premier rang dans plusieurs domaines clefs des télécommunications: la commutation électronique et les transmissions optiques.

Le CNET joue un rôle d'impulsion et de contrôle par rapport aux entreprises de fabrication du matériel de télécommunications. Il soutient le développement des applications industrielles en étant un acteur central dans l'allocation des marchés d'études confiés aux fabricants (et qui en 1985 ont représenté au total un montant de 3 milliards de F). Il opère en outre un contrôle technique (conformité aux normes) et financier (vérification des coûts réels de fabrication par étude des comptabilités internes) sur les fournisseurs des PTT (15).

Depuis la francisation des filiales d'ITT et d'Ericsson en 1975-76, la DGT achète l'essentiel de son matériel à des producteurs intégralement nationaux. Les parts de marché de ceux-ci sont traditionnellement fixées a priori. Cette

politique dite de l'arsenal est consubstancielle d'une politique industrielle visant à soutenir l'industrie nationale. Par ailleurs, la DGT a utilisé ce mécanisme pour s'efforcer d'avoir au moins deux fabricants pour un même type de matériel à la fois pour des raisons de sécurité d'approvisionnement et pour favoriser une émulation technologique.

Pour ce qui est des équipements terminaux, la DGT fournit elle-même les postes téléphoniques dans le cadre de l'abonnement au téléphone mais un marché privé s'est développé depuis 1980 (16). La fourniture des autres équipements terminaux (standards privés, modems pour les équipements informatiques etc...) est assurée par des entreprises privées. Toutefois, tous les matériels connectés au réseau doivent être agréés par les PTT. Cette disposition est en principe technique et doit assurer le bon fonctionnement du réseau; mais elle est aussi utilisée à des fins industrielles pour protéger les entreprises nationales (17)

La DGT, une administration pas comme les autres

Pour compléter ce tableau, il faut souligner deux caractéristiques de la DGT qui font que, du point de vue de la sociologie des organisations, celle-ci n'est pas une administration comme une autre.

1- La DGT a connu une croissance très rapide en peu d'années. En 1972, on ne comptait que 5 millions de lignes téléphoniques principales en France . C'était encore l'époque du 22 à Asnières. En 1982, date à laquelle la France a rejoint les autres pays européens en taux de lignes principales pour 100 habitants, leur nombre était de 19,5 millions (et 23 millions en 1985). En

1986, la DGT a un chiffre d'affaires de 91,1 milliards de F et avec 38,6 milliards de F d'autorisations de programme est l'un des premiers investisseurs civils du pays.

Cette croissance rapide est importante pour deux raisons.

a) En faisant pression auprès des autorités gouvernementales pour le développement et la modernisation du téléphone en France, puis en réussissant ceux-ci, la DGT a acquis non seulement une légitimité technique mais aussi politique (18). Elle a démontré brillamment qu'elle était une administration efficace et la validité de ses capacités de propositions, d'expertise et de gestion. Conjuguée à sa puissance financière, cette légitimité en fait l'un des acteurs principaux de la politique de communication (au sens large) française, en termes de pouvoir sur les décisions.

b) La montée en puissance rapide de la DGT constitue une contrainte sur sa stratégie future. Pour maintenir une croissance élevée que ne peut plus assurer le marché de la téléphonie classique proche de la saturation, elle est obligée de développer de nouveaux services de télécommunications ou de rechercher de nouveaux domaines d'intervention aux frontières des télécommunications ou à l'étranger. Et cela d'autant plus qu'elle a la tutelle d'une industrie des télécommunications qui, pour permettre le rattrapage du téléphone, a dû se sur-dimensionner (19). Depuis quelques années, la DGT a fait preuve de ce qu'il est convenu d'appeler un volontarisme industriel et social (télématique, câble, satellite etc...). Cette orientation est capitale dans une perspective de réorganisation du système des télécommunications et de redéfinition des domaines d'activité des agents qui y participent.

2- Depuis les années 60, la DGT, en s'appuyant sur la reconnaissance de son caractère industriel et commercial intervenue dès 1923, s'est progressivement

autonomisée par rapport au cadre administratif (et aussi, par rapport à l'^a Poste à laquelle elle était jadis subordonnée). Ce mouvement s'est fait sous différentes formes dont on soulignera deux:

a) l'introduction de méthodes de gestion proches de celles d'une entreprise privée. Ainsi, les directeurs régionaux des télécommunications sont évalués en fonction d'indicateurs de résultats (depuis 1977); des techniques de marketing sont désormais fréquemment utilisées; le budget publicitaire a connu une croissance prodigieuse depuis 1975 où il était pratiquement nul etc (20)... A coté de ces indicateurs, il y a la diffusion de ce fameux esprit d'entreprise, plus difficilement mesurable (et qui mériterait une étude anthropologique), mais qu'on ressent très bien en visitant l'Avenue de Ségur. Entre l'étage des "managers" des télécommunications et celui des administrateurs de la Poste, il n'est pas possible de se tromper.

b) la multiplication de filiales de droit privé, dont la DGT contrôle à quelques exceptions près (Sofrecom, Transpac) l'intégralité du capital. A l'origine, ces filiales visaient à établir des liaisons internationales ou à aider techniquement des pays d'Afrique et le statut de droit privé était la seule solution. Depuis les années 70, de nouvelles filiales ont été créées pour commercialiser en France de nouveaux services de télécommunications. La perspective n'est plus la même: il s'agit de détourner les règles administratives pour répondre mieux et plus rapidement aux besoins très diversifiés de gros usagers.

POURQUOI DEREGLEMENTER LES TELECOMMUNICATIONS EN FRANCE?

Pourquoi déréglementer les télécommunications en France, et qui a intérêt à une telle évolution?

La question mérite d'être posée car, par rapport aux pays étrangers, l'organisation actuelle des télécommunications en France apparaît comme très efficiente.

a) Sur un plan économique. La DGT est parmi les premières entreprises exploitantes des télécommunications pour le ratio bénéfices/nombre d'abonnés. Avec 7,5 agents pour 1000 lignes principales en 1985, sa productivité est parmi les meilleures en Europe et très supérieure à celle de British telecom avant ou après sa privatisation (21).

b) Sur un plan technologique. La France est au premier plan dans de nombreux domaines: commutation temporelle, transmission par paquets, télématique, taux de numérisation du réseau.

c) Sur le plan de la qualité de service. Parmi de nombreux indicateurs qui montrent qu'aujourd'hui le téléphone fonctionne bien en France, on peut retenir le taux annuel d'incident par ligne. En 1985, il était de 0,23 contre 0,45 en Grande-Bretagne (22).

De fait, les groupes économiques qui, aux Etats-Unis, - schématiquement, les grandes entreprises de service, les sociétés d'informatique et les concurrents d'AT&T - ont pesé en faveur de la déréglementation des télécommunications ne se manifestent que peu dans notre pays, sauf peut-être IBM et, encore, avec prudence (23). On peut identifier un certain nombre de raisons à cette situation:

- l'absence de toute concurrence dans les télécommunications en France, alors qu'aux Etats-Unis, il en existait une marginale qui a servi de ferment, puis de force de frappe à la déréglementation.

- les conditions de l'activité économique. Le sous-développement de l'usage du téléphone dans les relations avec les consommateurs (24), la part importante des petites entreprises, le taux encore faible d'informatisation, la concentration des activités à Paris, le petit nombre de multi-nationales installées en France... tous ces éléments atténuent l'urgence d'une réorganisation des moyens et des tarifs de télécommunication comparativement à d'autres pays.

En revanche, le système existant donne satisfaction à de nombreux groupes ou organisations, dont il satisfait et/ou protège les intérêts, ou qui craignent les effets négatifs de sa transformation (25). Dans cette catégorie, on peut ranger aussi bien:

- les syndicats des PTT, qui craignent que la déréglementation n'entraîne une remise en cause du statut d'administration des PTT,

- les groupes industriels de l'informatique et des télécommunications dont la Direction générale des télécommunications (DGT) protège les marchés de la concurrence étrangère, finance une partie des recherches-développement et soutient l'essor international. Dans un entretien fort remarqué, le PDG de Bull, la principale société informatique française, vient de prendre position en faveur du statu-quo: "Ouvrir la concurrence dans les télécommunications, c'est la fermer dans l'informatique" (26),

- de grandes administrations comme les Finances ou l'Industrie qui ont appuyé des projets de croissance de l'économie française sur la DGT et le prodigieux trésor financier qu'elle représente (27),

- les usagers qui sont encore tout étonnés de pouvoir disposer d'une ligne téléphonique en quelques jours, émerveillés par les nouveaux services ou produits que la DGT leur propose sans cesse et qui ne retiennent des expériences étrangères que l'augmentation du prix des communications locales.

Certes, le monopole de la DGT est de temps en autre contesté et dernièrement par les collectivités locales qui se sont opposées aux conditions du plan-cable. Mais il suffit qu'on décide d'introduire la concurrence dans ce domaine et qu'on abandonne toute intervention publique pour qu'on regrette le rôle volontariste de la DGT dans le cablage.

La DGT, principal agent de la déréglementation des télécommunications

Paradoxalement, l'impulsion en faveur de la déréglementation des télécommunications vient de la DGT elle-même.

La DGT a largement contribué à introduire en France la problématique de la déréglementation des télécommunications. En situation de quasi-monopole d'expertise sur cette question, elle nourrit le débat d'arguments et de données qui justifient une évolution du système en place. Un exemple parmi d'autres: qui, sinon la DGT peut démontrer que le système de tarification avantage certaines catégories d'usagers? Certes, la DGT ne crée pas artificiellement les conditions structurelles de la déréglementation, mais elle aide à les précipiter et joue un rôle central dans le jeu politique (le "politics" des anglo-saxons) de la déréglementation.

Quel est le raisonnement des dirigeants de la DGT?

La déréglementation des télécommunications est un phénomène, déterminé par l'évolution technologique, qui est inéluctable. Il convient donc de s'y préparer le plus rapidement possible, d'anticiper des transformations - qui de

toute façon auront lieu étant donné l'interdépendance des systèmes de télécommunications - afin d'en tirer le plus grand avantage possible. De nombreux éléments sont présentés à l'appui de cette thèse tels que les détournements du trafic international au détriment des PTT qui ne dérèglementent pas, ou encore la nécessité d'ouvrir le marché français si l'on veut que les entreprises nationales puissent exporter (28).

Un second argument a été aussi avancé (29): le poids du monopole des télécommunications dans l'économie nationale qui, selon les dirigeants de la DGT, ne saurait dépasser un certain seuil, économique et psychologique. Une certaine concurrence devrait être introduite pour éviter, par exemple, que les usagers ne subissent les conséquences d'un mauvais choix technologique.

Pour de nombreux ingénieurs des télécommunications, la déréglementation est une occasion de parachever un long processus d'autonomisation de la DGT devant conduire à terme à sa transformation en véritable entreprise. Elle n'est pas vécue comme une rupture, ni comme une opération idéologique, mais comme un effort d'adaptation à un environnement changeant.

Dans cette perspective, la stratégie de la DGT a consisté, depuis 1982-84, à appuyer toutes les orientations "déréglementaires" des gouvernements successifs en employant les arguments auxquels ceux-ci pouvaient être sensibles: modernisation du service public afin de le préserver avant 1986; prise en compte la compétition internationale et nécessité de renforcer les capacités d'action des entreprises privées depuis mars 1986.

Il est en effet difficile en France, comme dans de nombreux pays européens, de modifier rapidement l'organisation des télécommunications si le gouvernement s'y oppose. Le schéma américain - légalisation la déréglementation par des acteurs indépendants du pouvoir exécutif: les tribunaux et la FCC - ne peut se

produire dans notre pays en raison de la concentration institutionnelle du pouvoir de décision pour les politiques publiques (30).

Le gouvernement socialiste, s'il s'est engagé dans une réorganisation assez hardie de l'audiovisuel (31), a été en revanche plus prudent pour les télécommunications. Il a toutefois préparé les mentalités à des évolutions importantes et fait voter une législation dont la logique conduit à une diminution des interventions de l'Etat sur les moyens de communication (voir ci-après).

En revanche, le gouvernement issu des élections de mars 1986, et plus précisément ce qu'il est convenu d'appeler sa fraction libérale - Alain Madelin, ministre de l'industrie, des P&T et du tourisme, Gérard Longuet, ministre délégué aux P&T, auxquels il faut ajouter François Leotard, ministre de la culture et de la communication - est partisan de changements plus importants. L'adhésion à la déréglementation relève ici essentiellement de considérations idéologiques et s'est traduite presque immédiatement dans la loi du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication et par la préparation d'une loi sur la concurrence dans les télécommunications.

Le terme de déréglementation est toutefois soigneusement évité par les dirigeants politiques français tant sa connotation est négative dans une société dont toutes les composantes ont appris depuis des décennies à dépendre de l'intervention de l'Etat. De ce fait, la déréglementation des télécommunications en France présente un style original. Ce n'est pas une déréglementation "tirée", comme aux Etats-Unis où il s'agit de faire correspondre le plus rapidement possible le système existant à un modèle idéal. C'est plutôt une déréglementation "poussée" qui s'efforce de transformer par des adaptations très progressives le système actuel.

LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEAU SYSTEME DE TELECOMMUNICATIONS EN FRANCE

Si l'on reprend le système de télécommunications décrit dans la première section, on voit que quatre paramètres caractérisent son fonctionnement et conditionnent sa transformation.

a) L'organisation du pouvoir réglementaire. C'est la question d'une dissociation des fonctions de réglementation et d'exploitation jusqu'ici assurées conjointement par les PTT. Cette question est typiquement européenne et ne se pose pas aux Etats-Unis où cette dissociation existe depuis très longtemps. Elle débouche sur la possibilité du passage de l'organisme de télécommunications d'un statut administratif à un statut d'entreprise, accompagné ou non d'une privatisation.

b) Le degré de concurrence dans le marché de télécommunications. C'est la question - cruciale dans tous les pays - des monopoles, de droit ou de fait, qui recouvre trois aspects: l'établissement des réseaux, l'exploitation des services véhiculés sur ces réseaux, la fourniture des équipements terminaux.

c) Les relations entre exploitant(s) et fabricants de matériel. Cette question est largement conditionnée par les points a et b et concerne la possibilité de politiques d'approvisionnement des exploitants plus autonomes, guidées par des critères financiers plus qu'industriels. Elle peut conduire à une ouverture du marché national à des entreprises étrangères.

d) Le traitement des usagers. Cette question est aussi conditionnée par les points a et b, encore que des évolutions puissent avoir lieu (et ont eu lieu) indépendamment de tout changement dans le mode de régulation et dans le degré de concurrence du marché. Elle recouvre la définition des politiques tarifaires (principes de service public versus critères marchands) et aussi le

"style" des relations avec les usagers.

1- Organisation du pouvoir réglementaire dans les télécommunications

Jusqu'en 1985, la DGT assurait à la fois une fonction de régulation (couvrant la tutelle industrielle du secteur et la réglementation vis à vis des usagers) et une fonction d'exploitation. Cette situation a été souvent critiquée par les usagers qui reprochaient à la DGT d'être à la fois juge et partie. Mais au sein même de la DGT, cette dualité était devenue de plus en plus difficile à assumer, surtout après que la DGT s'est vue confier la tutelle d'une grande partie de l'industrie électronique, en plus de celle des télécommunications, en décembre 1983 (32).

La tendance actuelle est de dissocier ces deux fonctions et de recentrer la DGT sur une mission presque exclusive d'exploitant.

Une première étape dans ce mouvement a été la création en janvier 1986 d'une Délégation générale à la stratégie. Cette Délégation, placée sous l'autorité directe du Ministre des PTT, devait définir les orientations politiques relatives aux télécommunications, élaborer la réglementation nécessaire à cet effet et exercer la tutelle des industriels des télécommunications. Elle a été remplacée fin 1986 par une Mission à la réglementation chargée de préparer la nouvelle loi sur les télécommunications (voir ci-dessous).

A la suite du changement de gouvernement, les PTT ont perdu en avril 1986 la tutelle de la filière électronique, mais aussi, fait nouveau, celle de l'industrie des télécommunications. Cette tutelle est désormais exercée par le ministère de l'industrie.

La loi du 30 septembre 1986 sur la liberté de la communication a confirmé cet éclatement fonctionnel en introduisant un nouvel organe dans le dispositif de réglementation, directement inspiré de la pratique américaine des regulatory agencies.

- D'ici la fin de l'année 1987, une loi sur les télécommunications devrait être votée. Cette loi fixera les règles du jeu relatives à ce secteur, désormais ouvert à une certaine concurrence (voir ci-après).

- En fonction de ces principes, la Commission nationale de la communication et des libertés (CNCL) attribuera les autorisations d'établissement et d'exploitation des liaisons de télécommunications, à l'exception de celles de l'Etat. Dorénavant, la CNCL est compétente pour autoriser des réseaux de télécommunications privés (réservés à l'usage du titulaire) et est consultée par les PTT pour l'établissement des liaisons gérées par un organisme privé mais ouvertes à des tiers.

- Par ailleurs, la CNCL doit aussi veiller au principe d'égalité d'accès des usagers aux services de télécommunications.

Ainsi, la CNCL hérite de compétences réglementaires jusqu'ici dévolues aux PTT. On notera toutefois que, sauf modification apportée par la nouvelle loi sur les télécommunications, les PTT conservent des attributions importantes sur les télécommunications:

- D'abord l'édiction des normes techniques (la CNCL est seulement consultée, ou associée aux négociations internationales, à ce sujet), acte essentiel qui leur permettra éventuellement de contrebalancer par un protectionnisme technique un trop grand libéralisme de la CNCL et de freiner les ambitions de leurs concurrents.

- Surtout, pour l'instant, la loi ne prévoit pas de contrôle de la CNCL sur les tarifs pratiqués pour les services de télécommunications.

De la sorte, dans la perspective d'une situation concurrentielle, la DGT sera un exploitant des télécommunications particulier dans la mesure où il conservera un pouvoir d'action sur son environnement très supérieur aux autres exploitants.

On peut s'interroger sur les conséquences de cet éclatement fonctionnel sur le fonctionnement de la DGT. Débarrassée d'une partie importante de ses prérogatives régaliennes, la DGT ne va-t-elle pas accentuer son caractère d'entreprise? De nombreux ingénieurs poussent en faveur de cette évolution et en novembre 1985, l'Association des Ingénieurs des Télécommunications l'a demandée officiellement (33). Jusqu'ici, les ministres successifs des PTT ont toujours affirmé leur attachement à la coexistence de la Poste et des Télécommunications au sein d'une même administration. L'une des raisons de cette attitude est la peur d'une grève massive dans un milieu marqué par des traditions syndicales anciennes et radicales.

Pour l'instant, le seul changement notable est la réintégration dans la DGT de la commercialisation de certains services numériques évolués, jusqu'ici assurée par France-Cable Radio, la principale filiale de la DGT. Ce qui laisse à penser que la DGT n'a plus besoin désormais de détourner son statut administratif pour pouvoir se comporter comme un prestataire de services "normal", peut-être justement parce que ce statut est en train de changer.

Par la suite, le test du nouveau comportement de la DGT résidera dans ses choix d'allocation du surplus qu'elle dégage: effort de recherche, soutien aux industriels, types de nouveaux services développés, financement de services déficitaires. On pourra l'appréhender notamment au travers de sa politique d'approvisionnement et de celle du traitement des usagers (voir ci-dessous).

2- Etablissement des réseaux et exploitation des services de télécommunications.

Jusque dans les années 60, un réseau de télécommunications servait principalement à téléphoner. En d'autres termes, c'était le support d'un service unique et il y avait confusion entre gestion du réseau et gestion du service. Progressivement, les réseaux de télécommunications ont été utilisés pour transporter non plus seulement la voix mais des données, constitutives de services différents du service téléphonique. La logique d'exploitation du réseau s'est dissociée de celle des services transportés.

Cette distinction contenant/ contenu ou support/services a été reconnue de façon implicite par la loi sur la communication audiovisuelle du 29 juillet 1982. Le dispositif mis en place prévoit le maintien du contrôle par l'Etat des infrastructures de communication et une évolution vers un régime gradué de liberté et de concurrence pour l'exploitation des services transportés sur ce réseau. Cette graduation repose sur deux critères:

- l'interactivité du service, c'est à dire la faculté pour l'utilisateur de choisir et de contrôler la substance de l'information
- la capacité des moyens de transmission.

Plus le service est interactif et plus les capacités disponibles pour la transmission de ce service sont importantes, moins la réglementation de l'accès au support et celle du contenu doivent être contraignantes. (Toutefois, on peut remarquer que même s'il n'y a pas de régulation du contenu ou de l'accès, il subsiste un moyen de régulation essentiel: la tarification des capacités de transmission offertes aux utilisateurs) (34).

2.1- Etablissement du réseau ou des réseaux de télécommunications

Le modèle de référence de la loi de 1982 est celui de la presse écrite: la liberté d'expression doit prévaloir. Toutefois, s'il est relativement facile de créer son propre journal, dans le domaine électronique l'expression est conditionnée à l'accès à un réseau. C'est la raison pour laquelle le monopole de l'Etat sur les infrastructures de communication a été réaffirmé: afin de garantir à tous les individus la possibilité technique et économique de communiquer.

Le principe du monopole de l'Etat sur le réseau procède de considérations économiques et politiques énoncées depuis longtemps.

a) La construction et l'exploitation des réseaux de télécommunications par un organisme en situation de monopole est la solution optimale sur le plan économique (théorie du monopole naturel).

b) Seule une gestion publique du réseau permet de garantir l'égalité de traitement des individus et de satisfaire l'intérêt général. Elle permet en outre de mettre en oeuvre des politiques utiles à la collectivité: politiques industrielles, d'aménagement du territoire etc... (35).

Depuis longtemps, la DGT s'efforce d'affirmer sa vocation de transporteur exclusif et universel. La numérisation du réseau a commencé en 1978. Elle atteint aujourd'hui un taux de 60% et devrait être terminée en 1992. Par ailleurs, la DGT a développé, notamment par l'intermédiaire de ses filiales des capacités de transmission particulièrement adaptées aux besoins des grandes entreprises (liaisons 64 kbits par exemple). L'objectif à terme est la constitution d'un Réseau numérique à intégration de services (RNIS ou ISDN en Anglais), capable de transporter aussi bien la voix que des données ou des images.

Le plan câble, tel qu'il était conçu initialement, constituait une étape

dans ce cheminement. Les réseaux cablés devaient utiliser la fibre optique et surtout être organisés selon une configuration en étoile qui est celle des réseaux de télécommunications. En d'autres termes, il s'agissait pour la DGT de financer le développement du RNIS par les services de télévision (36).

La loi du 30 septembre 1986 a introduit plusieurs brèches dans le monopole de la DGT.

En premier lieu, les communes peuvent faire appel aux constructeurs de leur choix pour l'établissement des réseaux cablés de télévision. Dans l'immédiat, le principal concurrent de la DGT pourrait être Télédiffusion de France, l'organisme public chargé de la transmission hertzienne des émissions de télévision, auquel le passage à un statut de société anonyme contrôlée par l'Etat devrait donner un dynamisme nouveau.

En second lieu, l'établissement de réseaux privés réservés à l'usage exclusif de leur propriétaire est autorisé.

Enfin, l'autorisation de réseaux privés pouvant être utilisés par des tiers est envisagée et doit faire l'objet d'une loi d'ici la fin de l'année 1987.

Dans le domaine des télécommunications stricto-sensu, il est probable que ces facultés d'établissement de réseaux privés ne seront pas utilisées tant que la DGT pourra offrir des capacités techniques de transmission, d'une qualité et à des tarifs jugés satisfaisants par les gros utilisateurs, ou encore, leur permettant de constituer des réseaux "privés" sur les infrastructures publiques et d'exploiter ainsi leurs propres services.

2-2 Exploitation des services de télécommunications

Qu'est-ce qu'un service des télécommunications aujourd'hui?

On a beaucoup de peine à le spécifier et cette définition est d'ailleurs l'un des enjeux de la déréglementation. On peut toutefois tenter une catégorisation en trois groupes:

a) le service téléphonique. Autrefois facilement identifiable, celui-ci tend toutefois à se confondre avec d'autres types de service. D'une part, en raison de la numérisation: le transport de la voix ne se différencie plus techniquement de celui des données. D'autre part, se sont développés des services complémentaires du service téléphonique classique (renvoi d'un appel sur un autre poste, conférence à trois, signalisation d'un appel en cours de conversation) qui, par rapport à celui-ci, impliquent des opérations de traitement de l'information transportée. Il y a un "petit plus" et donc une possibilité de rémunération supplémentaire.

b) le transport simple de données. Quelle que soit leur nature et leur destination, ce service se différencie seulement de deux façons par rapport au transport de la voix. Il exige en premier lieu des capacités de transmission plus grandes et souvent disponibles immédiatement (une banque ne peut attendre pour faire des transactions financières internationales). En second lieu, il nécessite des opérations de conversion entre les matériels d'émission et de réception (ordinateurs) et le réseau qui parlent bien tous "numérique" mais la plupart du temps selon des dialectes (protocoles) différents. Qui doit assurer ces opérations, selon quelles normes, et si c'est le transporteur, à quel tarif?

c) le transport de données avec intervention d'un tiers entre l'émetteur et le récepteur. Cette intervention peut consister à faire correspondre les langages utilisés par les deux correspondants (même cas que précédemment, mais cette fois, la conversion se fait dans le réseau, non à ses extrémités) ou encore à traiter les données dans leur contenu (par exemple calcul, stockage momentané pour un accès différé du destinataire). Dans tous les cas, on

considère qu'une valeur supplémentaire a été apportée à l'information de départ par le transporteur. Ce sont les services ou réseaux à valeur ajoutée - souvent désignés par leur label anglo-saxon: VAN(s), pour Value Added Networks (services) - par opposition aux services de base, des deux catégories précédentes (37).

Si l'on reprend ces trois catégories, quelles sont les évolutions en cours?

a) il est fort probable que la DGT ne sera pas concurrencée pour l'exploitation du service téléphonique de base. Une contestation va certainement se développer sur les tarifs inter-urbains et internationaux. Ceux-ci sont sur-taxés par rapport aux coûts et les entreprises qui sont les principales consommatrices des communications "longue distance" voudront certainement, à l'instar de ce qui s'est passé aux Etats-Unis, obtenir de meilleurs tarifs. La DGT a déjà commencé à modifier cette situation, ce qui ne sera pas sans conséquence pour certains usagers (voir plus loin).

En tout état de cause, on voit mal que la concurrence puisse se développer sur le marché "longue distance" français. Cela poserait des problèmes techniques (jusqu'à quel point dupliquer les réseaux?) et économiques. Aux Etats-Unis, seule la grande taille du marché a permis cette libéralisation. Sept monopoles subsistent pour les communications dites locales dont le périmètre représente des zones comparables, en surface et en trafic, au marché des télécommunications français.

b) le transport simple des données ne semble pas promis à un grand bouleversement. La DGT offre sur ce plan différents dispositifs: la location de liaisons spécialisées à grand débit entre un nombre limités de points (on ne peut donc faire du téléphone); le réseau Transpac et les services Trans de son satellite Telecom 1, qui sont plus universels (accessibles partout) mais qui

ont des tarifs plus élevés et supposent en outre une conformité à des normes.

c) en revanche, le troisième marché fait l'objet de plus de controverses. Un certain nombre de projets - dont les plus sérieux sont celui d'IBM, associée avec Paribas et Sema-Metra, et celui d'Olivetti associée avec Suez et Télésystèmes (une filiale des PTT!) - ont été déposés à ce sujet.

Ces sociétés demandent à pouvoir utiliser de façon permanente des capacités de transmission du réseau public pour faire converser entre eux des ordinateurs, ou pour traiter, grace à leurs propres ordinateurs, les données de tiers. Leur principal atout ici est d'être des constructeurs informatiques. Elles peuvent de cette façon capter la clientèle des possesseurs de leur matériel en organisant leurs réseaux privés en fonction de leurs propres normes, sans que l'utilisateur ait besoin comme aujourd'hui de procéder à de complexes et coûteuses conversions.

Quel est le problème pour la DGT? D'un côté, elle pratique déjà la location permanente de liaisons spécialisées sur la base d'abonnements forfaitaires parce que cela maximise l'utilisation du réseau. Les banques, les compagnies aériennes disposent ainsi de réseaux privés qu'elles utilisent comme bon leur semble. Mais, si la DGT poursuit cette pratique, elle ne bénéficiera que d'une part minime de la croissance de ce marché (la rémunération du transport à des tarifs de gros), tout en devant faire des investissements de capacité et de modernisation pour le réseau (38). Sacrifice d'autant plus difficile que la DGT est en mesure d'effectuer certains traitements de données grâce à ses commutateurs/ordinateurs, et en tout cas de procéder à toutes les opérations de conversion.

Le principe d'une concurrence ayant été décidé par les autorités politiques, le débat se cristallise aujourd'hui sur deux points:

- les normes et protocoles de conversion. Si on laisse libres les

exploitants de réseaux ou services à valeur ajoutée, certains risquent de capter l'essentiel du marché en s'appuyant sur leur domination du marché des ordinateurs. A terme, cela pourrait signifier qu'IBM domine le marché des télécommunications à valeur ajoutée, la DGT s'occupant du téléphone des particuliers (les entreprises du réseau IBM téléphonant entre elles par ce réseau).

- les tarifs de location. L'orientation actuelle est d'introduire une tarification à l'usage. L'exploitant d'un VAN ne pourrait donc profiter que faiblement d'économies d'échelle pour diminuer la part du prix du transport et maximiser ses profits. Toutefois, ce principe ne s'appliquerait pas aux VANS dédiés à un groupe fermé d'utilisateurs ayant un centre d'intérêt commun (banques, compagnies aériennes etc...).

3- Relations avec l'industrie des télécommunications

Ainsi qu'on l'a évoqué plus haut, la quasi-totalité du matériel utilisé par la DGT (en gros: centraux, câbles et faisceaux herziens) est fournie par des producteurs d'origine nationale. Après de nombreuses restructurations (1975-76, 1982-84), deux entreprises se partagent aujourd'hui le marché de la commutation, Alcatel-Thomson du groupe CGE (84%) et CGCT (16%), tandis que celui de la transmission est également dominé par la CGE avec cependant une plus grande concurrence (groupe G3S, TRT-Philips), notamment pour les fibres optiques.

Les relations exploitation/fabrication vont dépendre de deux paramètres:

a) la politique d'approvisionnement des exploitants.

La DGT va probablement continuer à être le principal acheteur de matériel

de télécommunications stricto-sensu. Comme on l'a noté plus haut, l'apparition d'une concurrence va porter essentiellement sur les services, c'est à dire en termes d'équipements sur des matériels informatiques et des logiciels.

La question qui se pose est de savoir jusqu'à quel point la DGT, débarrassée de son rôle de tuteur industriel et devant faire face à une concurrence, va baser son approvisionnement sur des critères uniquement financiers. A l'extrême, ceci la conduirait à abandonner son effort de recherche sur les équipements pour en laisser le soin aux fabricants, et à s'adresser aux fournisseurs les mieux-disant sur le marché mondial sans considérations de nationalité.

En fait, ce scénario a peu de chance de se produire tel quel. Un exploitant ne peut délaissier la recherche car cela conditionne sa stratégie de développement et de commercialisation de nouveaux services. Par ailleurs, la DGT ne peut pas ne pas soutenir l'industrie française: trop d'emplois sont en jeu. Il semble donc qu'on s'oriente vers le recours limité à des producteurs étrangers, en échange duquel on s'efforce d'obtenir des parts sur les marchés extérieurs pour les producteurs nationaux. C'est l'enjeu implicite des discussions pour la reprise de la CGCT, après sa privatisation. Le choix de l'entreprise étrangère qui détiendra 20% du capital de la CGCT se fait en fonction de critères techniques, mais aussi en fonction des parts de marché extérieur qu'elle peut indirectement apporter.

b) les stratégies des groupes industriels.

Ceux-ci ont le choix entre trois options:

- une stratégie "solitaire" en s'appuyant sur le marché national. Celle-ci est viable à court terme, mais sans doute hasardeuse à long terme. Pour l'instant, l'industrie française des télécommunications est bien placée pour la qualité de son matériel (grâce au soutien du CNET) et a eu de bons résultats

sur les marchés ouverts (c'est à dire ne disposant pas d'industrie indigène protégée par les autorités publiques). Mais, il est généralement admis que pour pouvoir mener les recherches-développement nécessaires au maintien de la compétitivité technologique, une entreprise doit avoir entre 8 et 10% du marché mondial. Or, la part de marché détenu par l'industrie française se situe entre 3 et 4%. L'idée d'alliances avec des entreprises étrangères afin de pouvoir mener cet effort de recherche s'est donc peu à peu imposée.

- une stratégie d'alliances européennes visant progressivement à constituer un ou peut-être deux géants en Europe, disposant d'un marché unifié. Cette stratégie est soutenue par la Commission de la CEE qui a lancé à cet effet deux programmes (39). Le programme ESPRIT (European Strategic Program for Research and Development in Information Technology), initié en 1978, a pour objectif de soutenir des projets de recherche entre des institutions ou des entreprises de différents pays de la CEE. Le programme RACE (Research and Development Program for Advanced Communication in Europe), approuvé en 1985, est plus spécifique et doit permettre la constitution d'un RNIS au sein de la CEE. Le précédent ministre français des PTT, Louis Mexandeau, s'était aussi prononcé en faveur d'une coopération européenne selon un plan en trois étapes: adoption de normes techniques communes, ouverture réciproque des marchés, création d'une industrie communautaire (40). Cette orientation se heurte à la fragmentation du marché européen en sous-marchés protégés par des normes différentes et surtout aux "nationalismes organisationnels" des PTT et des groupes industriels.

- une stratégie d'alliances hors CEE, c'est à dire principalement avec des entreprises américaines. Cette tendance de coopération avec les Etats-Unis se retrouve partout en Europe (41). L'idée est que le marché américain est plus large (notamment parce qu'il est plus unifié et plus déréglementé) que le marché européen. Interviennent aussi, au moins dans le cas français, des

éléments psychologiques: pénétrer sur le marché américain apparaît comme un signe d'excellence pour les chefs d'entreprises. C'est cette stratégie qu'avait adoptée au départ la CGE, en recherchant un accord avec AT&T en 84-85 qui lui aurait permis, en échange d'une part du marché français, un accès au marché américain. Finalement, la CGE a pris depuis janvier 87 le contrôle des activités de télécommunications d'ITT - qui est surtout implantée en Europe au travers de multiples filiales et s'est retirée totalement du marché américain en 1984. La CGE s'est donc repliée sur une stratégie européenne qui se heurtera probablement à l'opposition de Siemens.

Ce qu'il faut retenir au total c'est que le relâchement, en Europe, des relations privilégiées PTT-industrie des télécoms favorise l'extension du mouvement déréglementaire. Il postule une internationalisation des activités et une levée des barrières protectionnistes. Il est accru par l'exigence du gouvernement américain de n'autoriser l'accès à son marché des télécommunications que si il y a équivalence des conditions réglementaires entre les pays (42).

4- Le traitement des usagers

Entre 1926 (introduction de la taxation à la durée) et le début des années 70, la politique tarifaire du téléphone a peu évolué en France.

Les tarifs reflétaient la structure des coûts et étaient largement proportionnels à la distance. En outre, les taxes de raccordement et d'abonnement étaient élevées afin de freiner une demande qu'il était impossible de satisfaire.

Dans le courant des années 70, il s'agit de favoriser le téléphone pour tous. Le niveau des redevances et des tarifs va diminuer notablement (en francs constants). Mais en revanche, la structure de la tarification des communications change peu alors que la distance compte de moins en moins dans les couts. On aboutit alors à une situation où la répartition des recettes de la DGT ne reflète pas la répartition de ses couts, comme le montrent les indicateurs suivants pour 1981 (43):

	Revenus (milliards F)	Revenus/couts
Accès au réseau/abonnements:	8,7	0,40
Trafic local:	6,9	0,79
Trafic inter-urbain:	24,5	2,30

Cette structure est justifiée par des principes de service public, et notamment le principe d'égalité des usagers devant le service téléphonique. Quel que soit leur lieu d'habitation, le prix de l'accès au réseau est le même pour tous les Français.

Mais on va même plus loin: il n'y pas seulement répartition des coûts d'installation des lignes entre tous les usagers, mais aussi subvention du poste "accès au réseau" par le poste "trafic-interurbain". De la même façon, les communications locales sont subventionnées par les communications interurbaines.

Ces subventions relèvent de considérations redistributives entre catégories d'usagers. Ce sont en effet les entreprises qui procurent l'essentiel des recettes du trafic inter-urbain. De la sorte, elles subventionnent les communications des particuliers et contribuent à faire du téléphone un instrument accessible à tous, du moins dans ses usages de première nécessité.

Cette politique tarifaire est aujourd'hui remise en cause.

Il est souligné que les usagers résidentiels contribuent à saturer le réseau au détriment des usagers qui paient le plus pour son fonctionnement local. Les entreprises, non seulement perdent du temps, mais aussi des ressources qu'elles pourraient mieux utiliser à d'autres usages. Globalement, il y aurait une perte de richesse pour toute la société (44).

La DGT craint en outre, qu'à l'exemple des pays étrangers, cette situation conduise les entreprises à envisager d'autres moyens de communication moins coûteux et à remettre en cause son monopole du service téléphonique

Les nouveaux principes de tarification consistent à faire correspondre les tarifs aux coûts et à abandonner les pratiques redistributives, qui, selon les experts de la DGT, pourraient être plus efficaces si elles étaient directes (impôt négatif, subventions aux abonnés les plus modestes etc...).

- Les communications locales sont de plus en plus taxées à la durée. En mai 1985, une taxe de base a été prélevée toutes les 20 minutes et depuis le 1er octobre 1986, toutes les 6 minutes. Parallèlement, on encourage les usagers résidentiels à téléphoner aux heures creuses grâce à des tarifs réduits.

- Depuis février 1986, la DGT met en place un Service interurbain optionnel qui permet aux gros utilisateurs du téléphone, en contrepartie d'un abonnement plus élevé, d'obtenir un prix de trafic réduit de 20% et plus. En outre, les PTT ont obtenu l'assujettissement des télécommunications à la TVA à partir du 1er novembre 1987 (loi de finances de 1987). Sans conséquence pour les particuliers, cette mesure permettra de diminuer les charges des entreprises de 7 milliards de F.

Cette politique est mise en oeuvre avec une grande prudence. La DGT doit d'un coté apparaitre comme le prestataire de télécommunications le plus efficace pour les entreprises. Mais elle est bien consciente qu'elle ne peut, si elle veut préserver sa légitimité sociale, rendre le téléphone brusquement plus cher pour des millions de petits utilisateurs. Symboliquement, la taxe de base a été réduite de 3 centimes en octobre dernier. On s'efforce aussi de développer les "numéros verts" qui permettent un accès gratuit aux entreprises ou à de grandes organisations et constituent une nouvelle forme de subvention des entreprises aux usagers, mais cette fois pour des communications dont la nature est déterminée à l'avance. Enfin, les taxes de raccordement doivent rester très basses.

Plus généralement, une autre évolution se produit dans le traitement des usagers.

L'irresponsabilité de l'Etat "à raison du service des télécommunications" a été abrogée par la loi du 23 octobre 1984 (45) et remplacée par une règle de responsabilité en cas de faute lourde. Certains y voient le début d'une évolution conduisant à terme le contentieux entre les PTT et leurs usagers à relever de moins en moins du droit administratif et du plus en plus des règles du droit commercial privé. La transformation de la DGT en entreprise publique précipiterait cette évolution. En tout cas, au sein de la DGT, on ne parle déjà plus d'administrés mais de clients pour désigner les usagers.

Jusqu'à présent, le traitement des usagers était uniforme. Actuellement, le traitement des usagers se fait de plus en plus en fonction de leurs besoins et de leur contribution au chiffre d'affaires des télécommunications. Ceci apparait nettement dans l'organigramme de la DGT. Jadis organisée en fonctions techniques, celle-ci a vu au cours des années 70 la mise en place d'une

structure interne par types de produits/services, maintenant remplacée par une structure par types de clientèles . La clientèle professionnelle fait l'objet d'une attention particulière (ainsi, les plus gros usagers disposent maintenant d'un interlocuteur unique au plan national).

EN GUISE DE CONCLUSION: "HATE-TOI LENTEMENT"

En conclusion, nous voudrions faire quelques remarques sur le dérèglementation des télécommunications - en tenant compte des expériences étrangères - qui peuvent contribuer à une réflexion plus générale sur la nature des mouvements dérèglementaires.

1- L'importance des questions tarifaires et des normes techniques.

Réorganiser un marché ne peut consister seulement à élaborer des règles du jeu générales, à redéfinir les domaines d'intervention de différents acteurs, à attribuer des autorisations d'exploitation. Les évolutions en cours en France montrent la place centrale qu'occupent les questions tarifaires et les choix en matière technique dans la reconstitution du marché des télécommunications. Si l'autorité réglementaire n'est pas compétente pour ces questions, ou ne s'en préoccupe pas, il est probable que la concurrence sera vite limitée (avec par exemple sur le marché des VANS un duopole DGT/IBM).

La situation américaine confirme cette constatation. Outre-Atlantique, la dérèglementation des télécommunications a d'abord été une politique d'action sur les structures des entreprises (avec au premier chef le démantèlement d'AT&T) et de définition des activités réglementées ou non. Progressivement, cette approche est abandonnée pour laisser la place à une action de plus en

plus stricte sur les tarifs et les normes techniques des réseaux, les entreprises étant libres de s'organiser comme elles l'entendent et de choisir leurs marchés (46).

2- Une révolution culturelle au sein des organismes de télécommunications.

Avec la déréglementation, les organismes de télécommunications devront faire face à un nouvel environnement et modifier de ce fait leur mode de fonctionnement interne.

D'une part, après une longue période de monopoles qui a forgé des habitudes profondes, ils doivent faire l'apprentissage de la concurrence. D'autre part, dans de nombreux pays européens, ils devront perdre un mode de fonctionnement administratif et adapter une attitude commerciale par rapport aux usagers. Ces deux évolutions nécessitent un changement des comportements et des valeurs au sein des organismes de télécommunications. Il s'agit, en quelque sorte, de réaliser une sorte de révolution culturelle au sein des organismes de télécommunications, qui conditionnera le rythme et la réussite des politiques de déréglementation.

Celle-ci est parfois malaisée à réaliser et peut se traduire par des traumatismes ou des dysfonctionnements organisationnels qui atténuent, au moins dans le court terme, les effets attendus des nouvelles règles du jeu.

3- La maîtrise des processus de déréglementation.

Ce qui frappe dans la déréglementation des télécommunications, c'est la difficulté des autorités publiques à maîtriser le phénomène une fois qu'il est engagé. A suivre l'exemple américain, on a l'impression que plus personne n'est aujourd'hui en mesure d'indiquer a) les règles du jeu effectivement applicables b) les conséquences escomptées ou même tout simplement possibles de

la déréglementation des télécommunications. Certes, on ne peut transposer telle quelle l'expérience américaine: comme on l'a déjà noté, la fragmentation des pouvoirs de décision entre l'exécutif, la FCC et les tribunaux accentue sans doute le dérèglement du système.

Cette incapacité est largement due à la complexité technique du secteur des télécommunications. Il est devenu extrêmement difficile pour Les (dé)régulateurs de pouvoir conceptualiser les évolutions en cours, et sans doute, plus généralement, nos schémas intellectuels pour penser les activités économiques doivent être revus (47). L'un des problèmes qui se pose aux législateurs est de classer en catégories discrètes un nombre croissant de services de télécommunications qui forment un continuum.

Aujourd'hui le seul pouvoir d'expertise sur l'évolution des techniques de télécommunications se trouve chez les responsables des télécommunications et de l'informatique. Il est dès lors tentant pour les "politiques" de laisser les "savants" organiser eux-mêmes le nouveau système des télécommunications (48). Mais alors, on substitue une régulation politique - celle des autorités publiques - à une autre - celle des organisations de télécommunications et de l'informatique. Le résultat ne sera pas forcément plus de concurrence, mais peut-être un nouvel équilibre par accord amiable entre des puissances déjà établies.

4- Le coût de la déréglementation.

Dans la plupart des pays où elle est en cours, la réorganisation des systèmes des télécommunications implique des restructurations d'entreprises accompagnées de suppressions d'emplois ou de mutations professionnelles; des investissements accélérés pour moderniser les réseaux, justifiés plus par les intérêts stratégiques à long terme des entreprises de télécommunications que

par les besoins immédiats des usagers; des modifications tarifaires qui pénalisent certains groupes d'usagers...

L'exemple américain donne une idée inquiétante de ce coût (49). AT&T a licencié depuis 3 ans presque 80 000 personnes (diminution d'effectif qui n'est que partiellement compensée par les créations d'emplois chez ses concurrents) et est désormais dans le rouge. La protection sociale des employés et la reconnaissance de leurs droits syndicaux sont remises en cause. Les tarifs locaux ont augmenté de plus de 50% depuis 1985 alors que les tarifs "longue distance" n'ont diminué que d'un tiers. A cela, on doit ajouter la mobilisation de ressources que représente le contentieux des télécommunications et la mise à jour sans cesse plus complexe de la réglementation. Les dizaines de procès en cours, les multiples auditions publiques ont un coût pour la collectivité et gèlent certains investissements.

La déréglementation des télécommunications en France ne sera vraisemblablement pas aussi coûteuse. On imagine mal que la DGT licencie (50). En raison du système institutionnel, la mise en place d'une nouvelle législation sera moins coûteuse pour la collectivité. Cependant, il faut s'attendre certainement à une augmentation des tarifs des communications locales et à un affaiblissement possible de l'industrie informatique et des télécommunications nationale.

Les partisans de la déréglementation reconnaissent ce coût économique et social, mais soulignent que les bénéfices que la collectivité peut escompter à terme seront très largement supérieurs. Le rôle des autorités publiques, dans une perspective déréglementaire, consiste dès lors à rendre le plus supportable possible ce coût, en l'étalant dans le temps, en le répartissant équitablement ou en le compensant par des mesures d'accompagnement.

Tout le problème est de mesurer, face à un coût de déréglementation

certain, l'importance des bénéfices qu'on peut escompter. Curieusement, les partisans de la déréglementation ont remis aux oubliettes tout ce que nous avait appris la théorie et l'histoire économique sur la logique de la concurrence. Celle-ci conduit souvent à la concentration (51). De monopoles quasi-absolus on passerait alors à des oligopoles... Et il faudrait à nouveau "déréglementer" la "déréglementation".

4- La nécessité d'une expertise indépendante des acteurs.

La complexité technique du secteur des télécommunications exige un lourd investissement intellectuel de la part de ceux qui souhaitent analyser sa dynamique. Mais ce n'est pas un obstacle en soi au développement de capacités d'expertise qui ne soient pas limitées aux seuls représentants des entreprises de télécommunications. Dans d'autres domaines tout aussi techniques, comme par exemple celui des stratégies de défense, le débat n'est pas laissé aux seuls acteurs mais implique de façon active des experts indépendants.

Cet élargissement permettrait de réexaminer de nombreux arguments et idées qui émaillent aujourd'hui les analyses, et qui sont acceptés sans une réelle discussion. Tout comme on remet en cause fort justement la théorie du monopole naturel, ou encore la nécessité d'un monopole pour pratiquer des subventions croisées entre groupes d'utilisateurs, qui légitimaient le modèle traditionnel des télécommunications, il est indispensable de vérifier certains arguments qui justifient un certain type de déréglementation des télécommunications (52). Ce travail critique montrerait sans doute que les options politiques envisageables sont plus nombreuses qu'on ne l'admet.

En Europe, les autorités publiques ont le temps de procéder à une telle évaluation si elles le souhaitent. Les systèmes européens de télécommunications sont encore très protégés. Et pour l'instant, la

déréglementation des télécommunications est plus importée idéologiquement qu'elle n'est transmise par l'interdépendance des systèmes de télécommunications.

NOTES:

- (1) Parmi les nombreuses références sur la déréglementation des télécommunications, on peut consulter à titre d'introduction:
- TUNSTALL (Jeremy), *Communications Deregulation*, New-York: Basic Blackwell, 1986. Bonne description du "politics" de la déréglementation aux Etats-Unis.
 - AURELLE (Bruno), *Les télécommunications*, Paris: Editions La Découverte, 1986. Introduction très synthétique au cas français.
- (2) Loi du 2 mai 1837 (régime d'autorisation pour le télégraphe), complétée par le décret-loi du 27 décembre 1851 et la loi du 30 juin 1923. Loi du 6 décembre 1873 (réunion de la poste et du télégraphe). Loi du 30 juin 1923 (institution d'un budget annexe des PTT).
- (3) Loi du 29 juillet 1982 relative à la communication audiovisuelle. Loi du 23 octobre 1984 relative au service public des télécommunications. Loi du 30 septembre 1986 à la liberté de communication (complétée par la loi du 25 novembre 1986).
- (4) "Back to the Future: A Model for Telecommunications", The Communication Network Conference, Washington D.C., 29 janvier 1986.
- (5) "La nouvelle prospérité", *Le Monde*, 13 novembre 1986, p. 31.
- (6) Jean-Jacques ROSA, *Communication au colloque CNRS/INA*, 29 mai 1986.
- (7) Les trois références de base sur la société informationnelle sont: -
MATCHLUP (Fritz), *The Production and Distribution of Knowledge in the United States*, N.J.: Princeton, 1962. (Fondements théoriques).
- PORAT (Marc Uri), *The Information Economy*, Institute for Communication Research, Stanford University, 1976. (Actualisation d'études économétriques menées en 1967 pour le gouvernement américain)
- BELL (Daniel), *The Coming of Post-Industrial Society*, New-York: Basic Books, 1973. (Interprétation sociologique)
- (8) C'est en 1959 que la FCC a autorisé les entreprises américaines à se doter de leurs propres réseaux de télécommunications (décision "Above 890").
- (9) Voir par exemple: NADER (Ralph), GREEN (Mark J.) eds, *Corporate Power in America*, New-York: Grossman Publishers, 1973.
- (10) Voir: COWHEY (Peter F.), "The Deregulation of Telecommunications in the United States: Lessons for European Policy", *Communication pour le colloque Réglementation et déréglementation en France et aux Etats-Unis*, German Marshall Fund, Paris, 27-28 janvier 1986. Dans cet excellent papier, l'auteur montre comment l'organisation des intérêts politiques et celle des institutions ont influencé la déréglementation des télécommunications aux Etats-Unis.
- (11) Du fait des décalages horaires, la maximisation de l'utilisation du réseau se pose en termes particuliers aux Etats-Unis. Par exemple, il peut-être plus rentable, dans la matinée, d'établir une liaison à l'intérieur de l'Etat de New-york via le réseau "longue distance" plutôt que par le réseau local.

(12) Ce mode d'organisation intégrée n'est pas propre à la France. Voir Joachim SCHERER, communication au colloque CNRS/INA, 27 mai 1986, pour une analyse au plan européen.

(13) Voir: LIBOIS (Louis-Joseph), *Genèse et croissance des télécommunications*, Paris: Masson, 1983.

(14) Pour une introduction au rôle du CNET, voir: BERTHO (Alain), "Le CNET dans le système de recherche public", *Réseaux*, n°17, mars 1986. KESSLER (M.C.), ROUBAN (L.), VEDEL (T.), *Histoire administrative du CNET*, Rapport Fondation nationale des sciences politiques, Paris, Novembre 1984.

(15) L'article 54 de la loi de finances de 1963 permet aux contrôleurs du CNET d'accéder aux documents comptables des entreprises contractantes des PTT. Depuis 1974-75, à la suite de la création de la Direction des Affaires Industrielles et Internationales (DAII) et de la réduction de l'autonomie du CNET, il semble que le contrôle financier des entreprises de télécommunications ait été considérablement allégé.

(16) En 1980, le marché privé des postes téléphoniques représentait 50 000 appareils; en 1984, plus d'un million.

(17) Grâce au soutien de la DGT, les entreprises françaises ont pu réaliser une percée dans le créneau des petits commutateurs privés. Notamment: Telic Alcatel, Jeumont-Schneider, SAT.

(18) Voir notre article: "Les ingénieurs des télécommunications: formation d'un grand corps", *Culture Technique*, n° 12, mars 1984.

(19) Un des principaux soucis de la DGT a été de maintenir les effectifs dans l'industrie des télécommunications. Ceux-ci, après être passés de 50 000 en 1970 à 94 000 en 1977, ont régulièrement diminué ensuite.

(20) Voir notre communication: "La DGT et ses publics: comment une administration répond à la demande de nouveaux outils de communication?", IV^{ème} Congrès des Sciences de l'information et de la communication, Paris: 19-21 mars 1984.

(21) Voir HENROT (François), "Réglementation et déréglementation des télécommunications", *Communication pour le colloque Réglementation et déréglementation en France et aux Etats-Unis*, German Marshall Fund, Paris, 27-28 janvier 1986. (François Henrot a été Directeur des Affaires Commerciales et Télématiques à la DGT de 1979 à 1985).

(22) Jacques Dondoux, "Stratégie de service public", *Communication au Séminaire de la Fondation St-Simon sur la déréglementation des télécommunications*, Paris, 12 avril 1986. (Jacques Dondoux a été Directeur général des télécommunications de 1981 à 1986).

(23) IBM-France fait preuve d'une stratégie de pression/séduction. Très consciente de sa mauvaise image de marque (voir le rapport Nora-Minc), elle ne cherche pas à attaquer frontalement la réglementation existante, mais à obtenir des adaptations progressives tout en soulignant sa contribution à l'économie nationale.

(24) La ligne téléphonique d'une entreprise française supporte un trafic inférieur de 20% à celui d'une entreprise britannique et de 50% inférieur à celui d'une entreprise américaine. Source: Messages, revue des PTT, avril 1986.

(25) Henrot, op. cit. .

(26) Entretien avec Jacques Stern, PDG de Bull, Le Monde, 5 novembre 1986, p.36.

(27) Cette politique découle d'une certaine façon du rapport Nora-Minc qui avait mis l'accent sur les télécommunications comme pôle de développement de l'informatisation de la société. A partir de 1983, les bénéficiaires d'exploitation de la DGT ont servi à financer les entreprises de la filière électronique pour un montant de: 0,4 milliard de F en 83; 3,4 en 84; 6,5 en 85; 5 en 86.

(28) "Il est impossible de profiter de la déréglementation des marchés étrangers sans ouvrir ses propres appels d'offre à la concurrence internationale" (Aurelle, op. cit., p. 114). L'argument d'une perte de trafic sur l'Atlantique-Nord si la DGT ne déréglemente pas est, à notre avis, insignifiant: les recettes des liaisons avec l'Amérique du Nord représentent seulement 0,7 à 0,8% de son chiffre d'affaires!

(29) Dondoux, op. cit. .

(30) Cowhey, op. cit. .

(31) Voir Jean-Louis Missika, communication au colloque CNRS/INA, 28 mai 1986.

(32) La charge de la filière électronique a été surtout financière pour la DGT et a été perçue par ses dirigeants comme une ponction ralentissant sa croissance naturelle. De plus, le ministère de l'industrie a imposé en 1984 le regroupement Thomson-Alcatel malgré le désaccord de la DGT.

(33) Association des ingénieurs des télécommunications, "Des structures nouvelles pour les télécommunications?" Orientations adoptées à la suite de l'Assemblée générale du 27 novembre 1985.

(34) Dans les télécommunications, la libéralisation de la loi de juillet 1982 n'a concerné jusqu'à présent que les services télématiques. Depuis le 1er janvier 1986, il suffit d'une simple déclaration (identité du prestataire et description des prestations) pour pouvoir exploiter un service sur le système Télétel.

(35) La théorie du monopole naturel est basée sur l'existence d'économies d'échelle dans le transport de l'information et d'économies d'envergure (avantage économique à la fourniture conjointe de différents services sur un même réseau). Pour une présentation des justifications d'une gestion publique des télécommunications voir: BONNET-BLANC (Geneviève), Les Télécommunications françaises: quel statut pour quelle entreprise?, Paris: Masson, 1985.

(36) Ce schéma a été amendé en 1984 du fait de l'opposition des collectivités locales qui contestaient les conditions financières de la DGT. En décembre 1986, le plan-cable a été suspendu.

(37) Voir: ARLANDIS (Jacques), "Le marché de la valeur ajouté", Bulletin de l'IDATE, n° 25, novembre 1986. L'auteur montre que les définitions multiples des VANS reflètent les stratégies des acteurs impliqués dans la déréglementation des télécommunications.

(38) Il est admis que le marché des VANS devrait connaître une très forte croissance au cours des prochaines années. Mais pour l'instant, les liaisons spécialisées ne représentent que 5% du chiffre d'affaires de la DGT, et la croissance du trafic téléphonique devrait encore se poursuivre pendant plusieurs années (Dondoux, op. cit.).

(39) Voir le remarquable rapport de DANG-NGUYEN (Godefroy), A European Telecommunications Policy: Which Instruments for Which Prospects?, Ecole nationale supérieure des télécommunications de Bretagne, Aout 1986.

(40) "Pour une politique européenne des télécommunications", Le Monde, 3 avril 1984.

(41) Godefroy Dang-Nguyen, op. cit., pp 42-47.

(42) Notice of Inquiry and Proposed Rulemaking (FCC 86-563) du 23 décembre 1986. La FCC propose de limiter l'accès du marché américain aux entreprises de télécommunications originaire des pays fermant ou restreignant l'accès de leur marché des télécommunications.

(43) CURIEN (N.), de LA BRUNETIERE (J.), "Les transferts de revenus induits par la tarification téléphonique entre catégories d'abonnés et entre types de prestations", Annales des télécommunications, vol. 39, n° 11-12, 1984.

(44) Il n'y a pas de méthode neutre pour établir l'importance des transferts entre catégories d'utilisateurs ou de services. La ventilation des coûts joints sur les circuits locaux entre communications locales et communications inter-urbaines relève de choix arbitraires. Voir par exemple: DENIOUS (Robert D.), The subsidy myth- Who pays for the local loop?, Telecommunications Policy, vol. 10, Number 3, September 1986.

On peut relativiser la perte de richesse qu'entraînerait la tarification actuelle. a) L'augmentation du nombre d'abonnés accroît la valeur d'un réseau de télécommunications pour les autres abonnés. Même si un individu consomme peu, il peut induire des recettes de trafic importantes en tant que destinataire d'appels. Cet oubli avait conduit British Telecom à penser que les cabines téléphoniques n'étaient pas rentables, alors qu'elles généraient un trafic important mais en tant que point de destination, non d'émission. b) La valeur d'une communication pour la collectivité représente souvent bien plus que le prix payé à la DGT pour l'effectuer dans la mesure où elle peut entraîner d'autres actes économiques. Les entreprises ont intérêt à disposer d'un réseau universel parce que cela accroît leur marché potentiel. Et on ne voit pas pourquoi le coût de l'universalisation du réseau ne devrait pas continuer à être supporté collectivement. Pour une discussion plus générale, voir: HILLS (Jill), Deregulating Telecoms, London: Frances Pinter, 1986.

(45) Cette loi est, à notre connaissance, la première à faire mention explicite d'un service public des télécommunications!

46

(46) C'est le sens de la décision Computer Inquiry 3 qui met fin à l'obligation pour AT&T de créer des filiales séparées pour exploiter les nouveaux services de télécommunications et introduit deux nouveaux principes: l'un tarifaire visant à créer des conditions économiques comparables pour toutes les exploitants de VAN, l'autre technique pour accroître la neutralité technique du réseau et permettre son ouverture au plus grand nombre. Voir notre article à paraître dans Telecom-Magazine, n° 2, mars 1987.

(47) Voir le très intéressant article de Bernard CAZES sur le dépassement de la dichotomie biens/services dans la Revue d'Economie Politique, n° spécial, décembre 1986.

(48) Le fait de créer des agences de réglementation spécialisées, dotées d'experts, ne suffit pas à garantir une régulation politique indépendante des intérêts de l'industrie en raison des phénomènes de "capture" des agences réglementaires par les organisations réglementées. Voir Nader, Green, op. cit..

(49) Voir Eli Noam, communication au colloque CNRS/INA, 28 mai 1986. Voir aussi: LIZOTTE (P.), TREMBLAY (G.), Problématique nord-américaine des télécommunications et de la radiodiffusion, Rapport, Université du Québec à Montréal, 1986.

(50) Des milliers d'employés d'AT&T et des millions d'américains étaient persuadés jusqu'en 1984 qu'un emploi à AT&T était un emploi pour la vie. Ceci dit, la bonne productivité actuelle de la DGT devrait limiter une éventuelle réduction d'effectifs.

(51) La déréglementation du transport aérien aux Etats-Unis a abouti en moins de 5 ans à la situation suivante. Dans un premier temps, de nombreuses sociétés nouvelles ont été créées. Puis, on a assisté à une série de prises de contrôle qui laissent aujourd'hui 6 compagnies dominer 80% du marché. 15 grands aéroports américains sont désormais des forteresses (hubs) avec plus de 50% de leur trafic contrôlé par une seule compagnie.

(52) Voici quelques exemples d'idées admises qu'il serait souhaitable de vérifier ou de nuancer:

- il faut détenir au moins 8% du marché mondial des télécommunications pour pouvoir développer un nouveau système technologique;
- les entreprises subventionnent les communications téléphoniques des particuliers;
- les services à valeur ajoutée constituent le moteur du développement des télécommunications pour les années 90;
- 62% de la main d'oeuvre européenne est affectée par les télécommunications (citée et critiquée par Dang-Nguyen, op. cit.).