

# La Réforme de la Réglementation aux États-Unis

La réforme de la réglementation dans  
l'industrie des télécommunications



## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

*Also available in English under the title:*  
**Regulatory Reform in the Telecommunications Industry**

© OCDE 1999. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenu un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en oeuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport sur *La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique aux Etats-Unis. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation aux États-Unis* publié en 1999. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 16 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire – c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tel que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Ce rapport a été principalement préparé par Patrick Hughes, avec la participation de Bernard J. Phillips, Darryl Biggar de la Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises, et Dimitri Ypsilanti de la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires aux États-Unis. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## TABLE DES MATIÈRES

1.	LE SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS AUX ÉTATS-UNIS.....	6
1.1.	Le contexte national des politiques des télécommunications.....	6
1.2.	Caractéristiques générales du régime réglementaire et des acteurs présents sur le marché .....	7
1.3.	La promotion de la concurrence locale.....	11
2.	LES STRUCTURES RÉGLEMENTAIRES ET LEUR RÉFORME.....	15
2.1.	Les institutions réglementaires .....	15
2.2.	La réglementation des télécommunications et les instruments d'action connexes.....	16
2.3.	Le point de vue dynamique : la convergence des marchés des communications .....	28
3.	STRUCTURE ET BON FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ .....	29
3.1.	Structure du marché.....	29
3.2.	Bon fonctionnement du marché.....	30
4.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	33
4.1.	Appréciation générale des points forts et des points faibles actuels.....	33
4.2.	Avantages et coûts potentiels de la poursuite de la réforme réglementaire.....	36
4.3.	Options envisageables pour l'action des pouvoirs publics .....	36

## Sommaire

### **La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications -- Rapport de référence**

Ces dernières années, le secteur des télécommunications a connu d'importantes réformes de sa réglementation dans les pays de l'OCDE. Dans 23 pays de l'OCDE, l'accès au marché est maintenant libre pour toutes les formes de télécommunications, notamment pour la téléphonie vocale, l'investissement dans l'infrastructure et l'investissement par des entreprises étrangères, alors que ce n'était le cas que dans quelques pays il y a seulement quelques années. Le succès du processus de libéralisation dépend de l'existence d'un régime réglementaire transparent et efficace permettant le développement d'une pleine concurrence tout en protégeant comme il convient les autres aspects de l'intérêt général. Il faut promouvoir l'entrée sur les marchés dans les cas où l'ancien titulaire d'un monopole réglementé reste dominant et envisager d'éliminer la séparation établie de longue date entre le cadre réglementaire applicable aux infrastructures et services de télécommunications et celui qui concerne les infrastructures et services de diffusion audiovisuelle.

Les États-Unis ont été l'élément moteur de la réforme des télécommunications dans le monde. En 1984, le démantèlement d'AT&T a été, à l'époque, un pas audacieux qui a entraîné une baisse des prix et a élargi le choix des consommateurs sur les marchés des services longue distance et internationaux. Il a aussi ouvert les marchés des équipements de réseau, contribuant ainsi à la chute spectaculaire des coûts de commutation et de transmission des télécommunications. Le récent Accord de l'OMC prolonge ces succès dans le contexte international.

La loi sur les télécommunications de 1996 interdit aux gouvernements des États et aux autorités locales de maintenir des obstacles juridiques à l'entrée sur les marchés locaux des télécommunications. Cette loi vise à laisser les concurrents choisir le mode d'entrée qui leur convient le mieux du point de vue technique et économique. En conséquence, elle a confirmé les trois voies d'entrée à la disposition des nouveaux concurrents : la revente, le dégroupement ou l'utilisation d'une infrastructure distincte. Jusqu'à présent, ces trois voies ont été employées par des entreprises souhaitant entrer sur le marché local.

Si la loi de 1996 a été, en principe, une mesure salutaire dans le cadre d'une réforme de la réglementation favorisant la concurrence, il a néanmoins fallu résoudre de nombreux problèmes juridiques, techniques et économiques, et la concurrence ne s'est pas développée rapidement sur les marchés des communications locales et interurbaines à courte distance, qui relèvent de la juridiction des États.

## 1. LE SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS AUX ÉTATS-UNIS

### 1.1. *Le contexte national des politiques des télécommunications*

A tous égards, le marché des télécommunications des États-Unis est vaste. Si NTT (l'exploitant japonais en place) est la plus grande compagnie de télécommunications du monde, neuf des vingt plus grands exploitants du monde sont américains. Le chiffre d'affaires total du marché des États-Unis, qui s'élève à un peu plus de 250 milliards de dollars, équivaut à 40 % du total pour la zone OCDE.

C'est aussi un secteur dynamique qui adopte rapidement les innovations. Cela tient pour une part au rôle de pionnier que les États-Unis ont joué parmi les pays de l'OCDE en ce qui concerne la réforme de la réglementation des télécommunications en faveur de la concurrence. Il y a plus de 15 ans, en effet, le démantèlement de 1984 a divisé l'exploitant de télécommunications en place en une compagnie longue distance et sept compagnies d'exploitation locale régionales. A l'époque, ce démantèlement était un pas audacieux qui a entraîné une baisse des prix et a élargi le choix des consommateurs sur les marchés des services longue distance et internationaux. Il a aussi contribué indirectement à l'ouverture des marchés des équipements de réseau et a été ainsi un des nombreux facteurs à l'origine de la baisse spectaculaire des coûts de commutation et de transmission des télécommunications. Aujourd'hui, les États-Unis ont l'un des marchés longue distance intérieur les plus concurrentiels du monde.

A l'heure actuelle, les effets bénéfiques de la réforme réglementaire aux États-Unis qui sont dus à la baisse des prix concernent surtout les marchés des communications longue distance, internationales et mobiles. Comme le montrent les données de la FCC présentées dans l'encadré 1, des réductions de prix d'environ 30 %, voire davantage, ont entraîné une baisse notable<sup>1</sup> du coût global des services interurbains longue distance et internationaux (ainsi que des services mobiles) pour les abonnés professionnels et résidentiels.

Cependant, les effets bénéfiques dus aux réductions de prix se répartissent de manière inégale entre les utilisateurs des services de télécommunications. Les grands clients professionnels en ont été les principaux bénéficiaires, alors que les économies réalisées individuellement par les abonnés résidentiels varient en fonction de la structure de leur consommation téléphonique. En particulier, comme le montre l'encadré 1, les clients dont la consommation porte essentiellement sur le service local n'ont guère profité des réductions de prix sensibles des services longue distance et internationaux.

Les économiquement faibles ont bénéficié d'une attention particulière. De fait, la promotion du « service universel » a été un objectif central de la politique des télécommunications aux États-Unis<sup>2</sup>.

La baisse des prix des services de télécommunications profite également aux consommateurs américains indirectement, étant donné que les réductions des coûts de télécommunications des entreprises se répercutent sur les prix des biens et services dans l'ensemble de l'économie. De plus, il existe d'autres effets bénéfiques qui sont difficiles à quantifier<sup>3</sup> vraiment parce que, pour une part, certains d'entre eux ne se feront sentir qu'à long terme, et qu'ils comportent des changements dynamiques tels que l'apparition de nouveaux produits et l'élargissement du choix des consommateurs. De fait, l'impact le plus important de la réforme réglementaire est peut-être sa contribution au degré extraordinaire d'innovation qui a transformé ce secteur et qui a eu des effets bénéfiques notables dans toute l'économie. Des décisions réglementaires comme celles des enquêtes *Computer I, II et III* ont joué un rôle important en facilitant le développement des marchés des services de réseau à valeur ajoutée concurrentiels (« services améliorés ») et la diffusion rapide de l'Internet dans un environnement non réglementé. Les estimations que l'on possède indiquent que plus de 30 millions de personnes aux États-Unis utilisent l'Internet. Une diffusion plus grande de l'innovation dans le futur grâce à de nouvelles initiatives telles qu'Internet II<sup>4</sup>, est à envisager.

Encadré 1. **Indicateurs des effets bénéfiques de la réforme réglementaire sur les marchés des télécommunications aux États-unis**

	Prix (courants)		Part de marché de l'exploitant en
	1984 - 1992	1992 - 1996	1984 - 1996
Résidentiel local :	hausse 45%	hausse 5%	encore près de 100%
Interurbain intra-État :	baisse 10%*	baisse 3%*	environ 75%**
Interurbain inter-États :	baisse 50%***	baisse 17%	passé de 85% à 55%
International :	n.d.	baisse 33%	passé de 100% à 55%
Mobile :	n.d.	baisse 37%	concurrentiel

\* D'après des données du Bureau of Labor Statistics qui ne prennent pas en compte les tarifs spéciaux à prix réduits. Ainsi ces données sous-estiment sans doute les réductions de prix.

\*\* La part de marché de l'exploitant en place varie considérablement d'un État à l'autre.

\*\*\* Réunit les communications longue distance et internationales et ne comprend que des informations d'AT&T.

Source: FCC, *Trends in Telephone Service*, CCB, juillet 1998. Le prix du service local est le tarif mensuel moyen, y compris les taxes et la *Subscriber Line Charge* (redevance de ligne payée par l'abonné), tandis que le prix du service longue distance (inter-États) et international est la recette moyenne par minute. Le prix du service mobile est la facture mensuelle moyenne ; il comprend le service cellulaire et le PCS (service de communications personnelles) large bande. La part de marché de l'exploitant en place correspond à la part du chiffre d'affaires.

### 1.2. *Caractéristiques générales du régime réglementaire et des acteurs présents sur le marché*

Au cours des ans, les décisions de la Federal Communications Commission (FCC) ont modelé les caractéristiques générales du régime réglementaire ainsi que l'identité des participants au marché. Les décisions *Hush-A-Phone* et *Carterfone*, par exemple, ont facilité le développement de la concurrence dans les équipements d'abonné. Les décisions du début de la décennie 80 ont aussi posé la base d'une vigoureuse concurrence par la revente tandis que, comme on l'a noté ci-dessus, les décisions *Computer II* et *Computer III* ont joué un rôle important en facilitant le développement des marchés de services de réseau à valeur ajoutée concurrentiels (« services améliorés »). Ces décisions ont été imitées dans d'autres pays de l'OCDE où les exploitants en place essayaient souvent d'étendre leur position dominante aux services de réseau à valeur ajoutée.

Au cours des années 60 et au début de la décennie 70, la FCC a commencé à autoriser l'utilisation privée du spectre radioélectrique, engendrant l'entrée sur les marchés interurbains longue distance de plusieurs concurrents. Il n'y avait pas de dispositions bien établies pour obliger l'exploitant en place à donner accès à son réseau de téléphone public commuté, et le régime réglementaire ne prévoyait pas de mesures efficaces pour limiter la pratique des subventions transversales (par laquelle l'exploitant en place peut maintenir des tarifs bas pour certains services, par exemple les services concurrentiels, en imposant des prix élevés aux abonnés captifs des services sur lesquels il détient un monopole). La FCC a réagi à l'évolution des conditions du marché des années 70 en commençant à développer des mesures de sauvegarde de la concurrence, notamment des obligations d'interconnexion ainsi que des mécanismes comptables visant à empêcher les subventions transversales par les activités monopolistiques, mais cela n'eut pas d'effet<sup>5</sup>.

La cause première de ce problème tenait au fait que l'exploitant en place participait en même temps à des marchés de monopole réglementé et à des marchés concurrentiels. Il y avait d'autant plus de risque que le titulaire du monopole réglementé adopte un comportement anticoncurrentiel qu'il avait la maîtrise d'un passage obligé, à savoir le réseau local. Ce genre d'exploitant en place est tenté de protéger sa puissance sur les marchés nouvellement concurrentiels en refusant aux éventuels entrants l'égalité d'accès à son réseau, et il en a les moyens.

L'ordonnance antitrust de 1984 constituait essentiellement une réponse à ce problème<sup>6</sup>. Elle a établi aux États-Unis une structure du marché unique parmi les pays de l'OCDE. Aux termes de cette ordonnance, AT&T était obligé d'abandonner ses filiales d'exploitation locale, créant sept sociétés régionales (*Regional Bell Operating Companies*, les « RBOC ») qui, sauf quelques dérogations et exceptions, n'avaient pas le droit de fournir le service « longue distance ». Ces limitations de la prestation du service longue distance avaient pour but d'empêcher les titulaires de monopole réglementé dans le secteur des boucles locales de participer aux marchés longue distance concurrentiels, éliminant ainsi la tentation de se livrer à des pratiques discriminatoires<sup>7</sup>. Ce démantèlement reposait aussi l'idée selon laquelle les réseaux de télécommunications locaux avaient les caractéristiques d'un monopole naturel, mais l'évolution technologique qui s'est produite depuis 1984 a atténué ces caractéristiques.

Le démantèlement institua une distinction entre les services longue distance (« *interexchange* ») et les services de télécommunications locales (« *local exchange* »). On définit 164 zones appelées *Local Access and Transport Areas* (« LATA »), généralement plus petites que les États, en stipulant que les RBOC n'étaient autorisées à fournir aucun service traversant leurs frontières<sup>8</sup>. Il fut aussi interdit aux RBOC de fournir des services d'information. L'idée de base de ce démantèlement était de prendre en compte les préoccupations relatives au monopole naturel en faisant en sorte que les RBOC ne fournissent que des services de télécommunications de base soumis à réglementation.

A la suite du démantèlement de 1984, une solide concurrence se développa sur les marchés longue distance entre AT&T et ses rivaux, aussi bien sur le marché des télécommunications inter-LATA/inter-États soumis à la juridiction fédérale que sur le marché des services inter-LATA/intra-États placés sous la juridiction des États<sup>9</sup>. Ces marchés représentent, en chiffre d'affaires, à peu près la moitié du marché des télécommunications des États-Unis. Cependant, le démantèlement ne facilita pas l'introduction de la concurrence dans les services intra-États/intra-LATA ou les services locaux. En fait, la plupart des États ont maintenu des restrictions légales à l'entrée sur les marchés intra-États/intra-LATA et sur les marchés locaux pendant toute la décennie 80 et le début des années 90. En chiffre d'affaires, les services intra-États/intra-LATA constituent un segment du marché petit mais non négligeable, avec un peu moins de 10 % du total des recettes du secteur<sup>10</sup>. A la fin de 1997, on dénombrait environ 1 300 opérateurs titulaires de licence dans le service local (« *Competitive Local Exchange Carriers* » ou « CLEC »). Les dix CLEC les plus importants ont des commutateurs dans 132 grandes villes réparties dans 33 États et le District of Columbia. Ces deux dernières années, 14 milliards de dollars ont été investis dans les CLEC, et leur capitalisation boursière totale dépasse 20 milliards de dollars. Depuis la loi de 1996, les RBOC et GTE ont perdu plus de 1.5 millions de lignes d'abonnés. En conséquence de cette perte de lignes d'abonné par les exploitants de télécommunications locales classiques, la part de marché totale des CLEC est d'environ 2 %<sup>11</sup>.

L'évolution du cadre réglementaire ainsi que des stratégies concurrentielles mises en œuvre par les opérateurs de télécommunications ont entraîné une profonde transformation de la structure du marché. Le nombre d'acteurs importants a notamment augmenté avec l'introduction de la concurrence. L'encadré 2 présente quelques aspects de l'évolution de la structure du marché dans le secteur des télécommunications aux États-Unis.

<b>Encadré 2. Évolution de la structure du marché dans l'industrie des télécommunications aux États-Unis</b>	
<b>Années 60 et 70</b>	Des concurrents comme MCI et Sprint entrent sur le marché longue distance. L'insuffisance des mesures de sauvegarde de la concurrence limite l'importance concurrentielle de ces entrants. La concurrence est aussi autorisée dans les équipements d'abonné.
<b>Début des années 80</b>	De nombreux concurrents entrent sur le marché comme revendeurs.
<b>Début des années 80</b>	Le système Bell est divisé en AT&T (en concurrence avec des rivaux comme MCI sur le marché longue distance et international) et sept RBOC titulaires de monopoles locaux géographiquement séparés : Bell Atlantic, NYNEX, SBC Communications (anciennement Southwestern Bell), US West, Pacific Telesis, Ameritech et Bell South. Des restrictions limitant les types d'activité assurent une séparation verticale.
<b>Milieu des années 80</b>	Les licences de services cellulaires délivrées à l'origine en 1981 sont mises en application commerciale et un nouveau marché de produits apparaît. La structure initiale du marché est un duopole dans chacune des régions de couverture des licences. La pénétration du marché des services cellulaires augmente notablement, bien que plus lentement que dans certains autres pays de l'OCDE <sup>12</sup> .
<b>Années 80 et 90</b>	Les concurrents longue distance acquièrent une assise solide du fait que le démantèlement assure une protection efficace contre les tentations qu'auraient pu avoir les exploitants de télécommunications locales de se livrer à des pratiques discriminatoires à l'égard des exploitants concurrents en ce qui concerne l'accès. Les parts de marché des nouveaux entrants dans le service longue distance dépassent nettement les niveaux atteints dans d'autres pays de l'OCDE.
<b>1994</b>	Acquisition du principal fournisseur de services cellulaires, McCaw, par AT&T.
<b>Janvier 1998</b>	L'Accord de l'OMC sur les services de télécommunications de base (février 1997) a été signé par 69 pays. En 1998, dans 22 pays de l'OCDE, l'accès au marché était libre pour toutes les formes de télécommunications, notamment pour la téléphonie vocale, l'investissement dans l'infrastructure et l'investissement par des entreprises étrangères.
<b>Milieu des années 90</b>	Alliances British Telecom-MCI et Sprint-Deutsche Telekom-France Télécom.
<b>1997</b>	Compagnies de télécommunications locales : fusions SBC-Pacific Telesis et NYNEX-Bell Atlantic.
<b>1997-1998</b>	La FCC refuse quatre demandes déposées par des RBOC en vue de fournir le service longue distance.
<b>1998</b>	Fusion entre le numéro deux et le numéro quatre des fournisseurs longue distance, MCI et WorldCom.
<b>Juillet 1998</b>	AT&T acquiert un grand « fournisseur d'accès concurrent », Teleport.

Un mouvement de plus en plus fort s'est exercé en faveur d'une transformation de la structure du marché des télécommunications aux États-Unis. A partir du milieu de la décennie 90, les exploitants longue distance américains ont conclu des alliances internationales avec des compagnies d'autres pays. Dans le cadre d'une politique visant à promouvoir une libre concurrence internationale, les alliances ont été autorisées sous réserve que des mesures de sauvegarde soient mises en place pour que les autres exploitants américains ne subissent pas de discrimination concernant les conditions d'accès aux réseaux locaux étrangers. Un événement important a eu lieu récemment avec l'annonce par British Telecom de son projet de contracter un accord international avec AT&T.

L'accroissement récent de la concentration au niveau des exploitants de télécommunications locales ainsi que des exploitants longue distance est un autre événement notable. Concernant les premiers, deux fusions autorisées en 1997 (Nynex-Bell Atlantic et SBC-Pacific Telesis) ont réduit le nombre des grands exploitants de télécommunications locales de huit à six. Deux projets de fusion en cours (Bell Atlantic-GTE et Ameritech-SBC) réduiraient encore ce nombre à quatre.

La fusion récente entre MCI et WorldCom constitue, sur le marché longue distance intérieur américain, un événement important, qui a ramené à trois le nombre des principaux opérateurs longue distance. Comme on pouvait le prévoir, MCI et WorldCom se situaient respectivement à la deuxième et à la quatrième place parmi les fournisseurs de services longue distance intérieurs aux États-Unis. Ces deux opérateurs avaient aussi une présence importante sur le marché des services internationaux et des services de dorsale Internet. Comme c'était à prévoir, le projet de fusion a été soumis à l'examen de la FCC ainsi que de la Division antitrust du ministère de la Justice des États-Unis (le « DOJ ») et des autorités antitrust de l'Union européenne. Dans son analyse du marché des services longue distance intérieurs, la FCC déclarait : « eu égard aux importantes nouvelles capacités de transmission qui, à notre avis, seront disponibles d'ici la fin de 1999, nous concluons que les acteurs déjà présents sur le marché ainsi que les entrants potentiels seront selon toute vraisemblance en mesure d'utiliser ces nouvelles capacités disponibles pour s'opposer à toute tentative de domination du marché<sup>13</sup>. » En outre, les informations concernant les parts de marché montrent qu'il existe une frange concurrentielle relativement grande -- c'est-à-dire que la part de marché que détiennent les exploitants longue distance autres qu'AT&T, Sprint et la société résultant de la fusion MCI/WorldCom est comparable à la part de marché de MCI avant la fusion. La FCC a ainsi déclaré cette fusion conforme à l'intérêt public, sous réserve que MCI vende à un concurrent ses activités dans le domaine de l'Internet<sup>14</sup>.

Comme dans plusieurs autres pays de l'OCDE, les services de télécommunications mobiles sont un domaine où la libéralisation des marchés a eu un effet important. Aux États-Unis, la FCC a introduit la concurrence dans les services cellulaires par un processus de délivrance de licences en duopole. Pendant toute la décennie 90, la pénétration des communications mobiles a fortement progressé aux États-Unis, mais plus lentement que dans certains autres pays<sup>15</sup>. Récemment, le marché des services mobiles aux États-Unis s'est ouvert davantage, avec la mise aux enchères des licences d'utilisation des bandes de fréquences servant aux PCS (*Personal Communications Services*, « services de communications personnelles »). L'encadré 3 présente quelques jalons du développement de la concurrence dans les services mobiles.

**Encadré 3. Quelques jalons du développement de la concurrence dans les services mobiles**

- Au début des années 80, deux licences de services cellulaires furent attribuées dans chacune des nombreuses zones du territoire. Une licence était réservée à l'exploitant de télécommunications locales de la région considérée et la deuxième était délivrée à un acteur indépendant.
- Pendant toute la décennie 80 et au début des années 90, le marché des communications cellulaires était un créneau d'abonnés relativement restreint, ayant des besoins spécialisés. En décembre 1993, on dénombrait environ 16 millions d'abonnés dans le pays, avec un taux de pénétration d'environ 6 %. La facture mensuelle moyenne s'élevait à un peu plus de 60 dollars.
- Dans le cadre de la loi budgétaire de 1993, le Congrès autorisa la FCC à employer un système d'enchères pour délivrer certaines licences donnant le droit d'utiliser le spectre électromagnétique. En 1995 et 1996, quatre blocs de fréquences utilisées pour les PCS (« services de communications personnelles ») large bande ont été ainsi adjugés.

- En décembre 1997, les communications mobiles (cellulaires et PCS) étaient devenues un segment important et croissant du marché des télécommunications. On dénombrait environ 55 millions d'abonnés dans le pays, avec un taux de pénétration s'élevant à un peu plus de 20 %. La facture mensuelle moyenne était descendue à un peu plus de 40 dollars<sup>16</sup>.
- Dans son troisième rapport annuel sur la concurrence, publié en juin 1998, la FCC conclut que : « ...cette dernière année a vu se dessiner un changement de la relation entre les services sans fil et filaires. Un certain nombre de technologies sans fil commencent à viser des services longtemps considérés comme l'apanage des exploitants filaires ».

### 1.3. La promotion de la concurrence locale

Depuis le démantèlement de 1984, la promotion de la concurrence locale est un des objectifs centraux de l'action des pouvoirs publics. Les conditions d'entrée sur les marchés locaux variaient et varient encore notablement d'un État à l'autre. Au début de la décennie 90, les autorités réglementaires de certains États ont pris des initiatives visant à étendre à leurs marchés locaux les effets bénéfiques de la réforme réglementaire. En 1995, au moins 23 États avaient déjà autorisé un ou plusieurs concurrents locaux. Les *Competitive Access Providers* (« fournisseurs d'accès concurrents ») ont été les premiers exploitants à entamer les monopoles locaux. A la suite de l'entrée de Teleport à New York<sup>17</sup>, les câblodistributeurs et les nouveaux exploitants d'infrastructure de fibre optique ont commencé à offrir aux grands clients professionnels des accès par liaison spécialisée à un marché longue distance de plus en plus concurrentiel. Cette entrée a constitué une forme de contournement du réseau local de l'exploitant en place. Les *Competitive Access Providers* offraient peu de services de télécommunications locales commutées, voire aucun. L'entrée dans les services locaux commutés a été aussi autorisée dans le Connecticut, l'État de Washington, le Maryland, le Massachusetts, le Michigan et l'État de New York.

Au début des années 90, la perspective de l'entrée des câblodistributeurs et des *Competitive Access Providers* dans les télécommunications locales suscitait de grands espoirs. On estimait que les câblodistributeurs possédaient potentiellement un accès à plus de 95 % des résidences des États-Unis, susceptible de remplacer l'accès classique<sup>18</sup>. Les compagnies de câblodistribution elles-mêmes annoncèrent des plans d'investissement optimistes, et des possibilités d'alliances entre les câblodistributeurs et des RBOC d'autres régions furent étudiées. Plusieurs *Competitive Access Providers* demandèrent l'autorisation de fournir des services locaux commutés et, comme on l'a noté précédemment, cette entrée était autorisée en 1995 dans plusieurs États. Certains observateurs ont alors rapidement conclu que l'entrée dans les marchés locaux était imminente mais, depuis lors, ces nouveaux entrants potentiels ne se sont pas avérés un facteur notable de concurrence. Malgré les déceptions qu'a engendrées jusqu'à présent le degré de réussite des tentatives d'entrée, les compagnies de câblodistribution restent d'importants concurrents potentiels pour les années à venir, notamment en développant sur une large base commerciale la capacité de fournir un accès large bande à l'Internet.

Outre l'autorisation d'entrer sur le marché, certains États ont pris en coopération avec la FCC des initiatives visant à promouvoir activement la concurrence locale. En novembre 1993, Ameritech soumit à la Division antitrust du ministère de la Justice des États-Unis un plan dénommé « *Customers First* » aux termes duquel Ameritech proposait de « dégroupier » ses offres de services dans l'Illinois de manière à faciliter l'entrée<sup>19</sup>. En janvier 1995, la Commission des services d'utilité publique de l'État de New York autorisa un plan de Rochester Telephone (« *Open Market Plan* »)<sup>20</sup>. En échange d'un allègement de la réglementation, Rochester Telephone se divisait volontairement en une société exploitante de réseau et une société de vente au détail. D'après ce plan, l'exploitant de réseau opérait comme fournisseur auprès des compagnies de télécommunications, offrant des services de gros à sa propre société de vente au détail ainsi qu'à n'importe quel entrant, à un prix inférieur de 5 % au prix de vente au détail réglementé. Une compagnie de câblodistribution entra sur le marché à titre expérimental, offrant un accès au moyen de son réseau de câble et recourant à la société exploitante du réseau de Rochester Telephone pour les autres éléments du service local.

Pour promouvoir la concurrence locale, ces initiatives ont suivi une approche différente de celle adoptée pour promouvoir la concurrence sur les marchés longue distance en 1984. Plutôt que de mettre en œuvre un démantèlement structurel, les responsables américains ont essayé de promouvoir l'entrée en se fondant sur la coopération des exploitants de télécommunications locales en place. La théorie sous-jacente aux initiatives d'Ameritech et de Rochester était la suivante : même s'il n'est pas rentable d'entrer sur les marchés locaux en construisant toute l'infrastructure, il est possible à des concurrents locaux d'entrer sur le marché.

Dans l'affaire Rochester Telephone, l'idée était que les câblodistributeurs utiliseraient leur accès par câble à chaque abonné et recourraient au réseau de Rochester Telephone pour la commutation, le regroupement et la terminaison. Dans l'exemple d'Ameritech, l'idée était que les entrants pourraient fournir par leurs propres moyens certains services et recourir au réseau d'Ameritech pour les services les plus difficiles ou coûteux à fournir eux-mêmes. Ainsi, par exemple, les entrants pouvaient être en mesure d'assurer eux-mêmes le transport de gros volume et la commutation en recourant à Ameritech pour l'accès à chaque abonné (c'est-à-dire, aux boucles locales d'Ameritech). Aucune de ces deux stratégies visant à ouvrir les marchés locaux ne s'est jusqu'à présent avérée efficace.

Dans l'action visant à promouvoir la concurrence locale, la loi sur les télécommunications de 1996 a été ensuite un événement important qui représente une nouvelle tentative pour faciliter le développement de la concurrence sur tous les marchés, y compris locaux. En application de cette loi, trois grandes ordonnances de la FCC, connues sous le nom de « Trilogie de la concurrence » (concurrence locale, réforme du service universel et réforme des redevances d'accès), ont réformé le régime réglementaire. Les dispositions de la loi de 1996 relatives à l'interconnexion, au dégroupement et à la revente sont très proches des tentatives antérieures visant à faciliter l'entrée sur le marché local. En fait, le détail de la mise en œuvre de ces dispositions prend modèle sur les initiatives préexistantes des Public Utility Commissions (« PUC », Commissions des services d'utilité publique) des États. La loi essaie de renforcer ces initiatives en subordonnant, pour les RBOC, l'autorisation d'entrer sur les marchés interurbains inter-LATA dans leur propre région à la preuve que les marchés locaux sont ouverts à la concurrence. L'encadré 4 ci-dessous résume ces dispositions clés de la loi de 1996.

#### Encadré 4. Dispositions clés de la loi sur les télécommunications de 1996

**Interconnexion** : Les exploitants de télécommunications locales (LEC) en place sont tenus de fournir l'interconnexion à tout exploitant qui le demande, en tout point techniquement possible. La FCC a décidé que les prix devraient avoir pour base les TELRIC (*Total Element Long-Run Incremental Costs* : coûts supplémentaires à long terme totaux des éléments) plus une part raisonnable des coûts liés ou communs prospectifs.

**Dégroupement** : Les LEC en place sont tenus de fournir aux exploitants de télécommunications qui le demandent un accès non discriminatoire aux éléments de réseau de manière décomposée en tout point techniquement possible. La FCC a décidé que les prix devraient avoir pour base les TELRIC plus une part raisonnable des coûts liés ou communs prospectifs.

**Revente** : Les LEC en place sont tenus d'offrir en vue de la revente tous les services de télécommunications qu'ils fournissent au détail aux abonnés. La FCC a décidé que les prix des services destinés à la revente devraient avoir pour base les prix de détail moins les coûts que le LEC en place évite quand il vend en gros au lieu de vendre au détail.

**Service universel** : La loi impose la mise en place d'un mécanisme explicite pour maintenir les tarifs locaux à un niveau abordable.

**Réforme des redevances d'accès** : Pour faciliter la création d'un mécanisme explicite pour le service universel, la FCC a réformé la structure des redevances d'accès.

**Entrée sur le marché longue distance** : La loi prévoit une nouvelle procédure selon laquelle les RBOC seront autorisées à entrer sur le marché inter-LATA à l'intérieur de leur propre région quand leurs marchés locaux seront suffisamment ouverts à la concurrence. Pour juger de ce degré d'ouverture des marchés locaux, la loi commande à la FCC d'accorder un « poids substantiel » à l'appréciation de la « liste de contrôle pour la concurrence » par le DOJ.

**Abstention** : La loi commande à la FCC de s'abstenir d'appliquer les aspects de la réglementation jugés inutiles.

**Suppression des barrières étatiques à l'entrée sur le marché** : L'autorité fédérale a primauté sur les réglementations des États qui font obstacle à l'entrée sur les marchés locaux.

Dans des déclarations publiques, la FCC et le DOJ ont reconnu que la concurrence locale ne se développait pas aussi rapidement que prévu<sup>21</sup>. Actuellement, la part des nouveaux entrants dans le chiffre d'affaires national des services locaux est d'environ 1.4 %<sup>22</sup>. En réponse à quatre demandes déposées par les RBOC dans le cadre de la nouvelle procédure d'entrée dans le marché longue distance, le DOJ a jugé que les marchés locaux en question n'étaient pas suffisamment ouverts à la concurrence, et la FCC a rejeté ces demandes. Reconnaisant peut-être que la concurrence locale se développe plus lentement qu'elle ne l'espérait, la FCC a récemment établi une *Local Competition Task Force* pour « identifier les difficultés » et « prendre des mesures coercitives » afin d'assurer une libre entrée sur les marchés locaux et a entrepris une enquête pour avoir une meilleure connaissance de la concurrence locale.

Encadré 5. **Raisons possibles pour lesquelles la concurrence locale n'a pas pu se développer aussi rapidement que prévu**

**Distorsions des tarifs locaux ?** Le maintien de subventions qui abaissent le prix du service local tend-il à décourager l'entrée ?

**Difficultés techniques ?** Dans beaucoup d'États, il n'y a pas d'égalité d'accès intra-LATA et la portabilité des numéros ne sera pas complètement en place avant 1999. A la différence des exploitants de télécommunications classiques, le service de téléphonie vocale sur les réseaux de câblodistribution ne peut fonctionner en cas de panne de courant. Ces obstacles techniques découragent-ils l'entrée ?

**Freins à la concurrence ?** Il a été interdit aux RBOC d'offrir un « guichet unique », c'est-à-dire de fournir le service local et longue distance sur une facture unique. Avant la loi de 1996, AT&T et d'autres exploitants inter-États se sont heurtés dans certains États à des obstacles juridiques à l'entrée sur le marché intra-LATA. Ces obstacles à l'offre du guichet unique entravent-ils la concurrence ?

**Incertitude judiciaire ?** Des aspects essentiels de la politique réglementaire font actuellement l'objet de recours en révision judiciaire. L'incertitude entourant le régime réglementaire décourage-t-elle les investissements de nouveaux entrants ?

**Pas de stratégie claire pour promouvoir la concurrence au niveau de l'infrastructure ?** Les initiatives en faveur de la concurrence locale aux États-Unis ont encouragé l'entrée sous la forme de la revente et, dans une certaine mesure, l'entrée basée sur des infrastructures propres. Un effort ciblé visant à promouvoir l'interconnexion locale en un petit nombre de points du réseau et un certain dégroupement des éléments (si besoin est) aurait-il plus de succès ?

**Problèmes techniques rencontrés par les câblodistributeurs ?** Les efforts visant à fournir la téléphonie sur les réseaux de câblodistribution se sont heurtés à des problèmes techniques. Les affirmations du début de la décennie 90 suivant lesquelles ces réseaux de câble pouvaient assurer des communications bidirectionnelles étaient-elles trop optimistes ?

**Comportement anticoncurrentiel des LEC en place ?** Un des objectifs de la loi de 1996 était d'inciter les LEC en place à coopérer pour faciliter la concurrence. La perspective d'entrer sur le marché interurbain inter-LATA était-elle une incitation suffisante ?

Il reste de grands espoirs que la concurrence locale se développe. Les progrès technologiques comme la numérisation, la compression et la fibre optique devraient ouvrir la voie à un éventail varié de systèmes possibles pour la livraison des services. Selon l'information qui se dégage des essais technologiques et des renseignements sur les nouvelles entrées à petite échelle<sup>23</sup>, il y a lieu de croire que ces réseaux substitutifs peuvent fournir un accès local qui est supérieur à celui des réseaux classiques en largeur de bande et en rapidité. Ces progrès technologiques laissent penser qu'il apparaîtra dans les années à venir de nouveaux réseaux qui fourniront à la fois la téléphonie vocale classique et de nouveaux services tels que les services vidéo large bande interactifs, la télémédecine ou le commerce électronique. On ne peut

prédire quels réseaux ou normes verront le jour ou pour quels nouveaux services d'information il existera une large demande. Cependant, de nombreux éléments indiquent que les coûts relatifs évoluent d'une manière qui favorisera la mise en place d'infrastructures capables d'offrir de nouveaux services d'information en plus des services existants<sup>24</sup>.

Les technologies de substitution qui peuvent être envisagées pour la fourniture du service téléphonique comprennent notamment les réseaux de câblodistribution, les services mobiles et la boucle locale sans fil. Un avantage essentiel des réseaux de câblodistribution est leur accès à un grand nombre de foyers. Ces réseaux « longent », avec leur accès large bande, plus de 95 % des foyers. Dans les années à venir, cet accès large bande permettra vraisemblablement aux compagnies de câblodistribution de fournir non seulement la téléphonie vocale classique mais aussi le service Internet sur une large base commerciale. Actuellement, le défi technologique pour les câblodistributeurs est de « mettre à niveau » leurs réseaux de manière à permettre des communications interactives.

Les réseaux existants offrant des services mobiles (notamment cellulaires et PCS) constituent un deuxième substitut potentiel pour la fourniture des télécommunications locales classiques. A leurs débuts, on utilisait presque exclusivement les services mobiles comme complément de la ligne d'abonné, pour des raisons de prix et de fiabilité. Depuis lors, on emploie de plus en plus les services cellulaires et maintenant les PCS numériques comme substitut de la téléphonie filaire classique, aussi bien que comme complément.

Les services de télécommunications mobiles pourraient mieux concurrencer la téléphonie filaire si l'option de « paiement par l'appelant » était plus largement disponible. Souvent, aux États-Unis, les exploitants de télécommunications mobiles ne sont pas en mesure d'offrir des arrangements de facturation dans lesquels les abonnés ne paient que les appels qu'ils émettent et non ceux qu'ils reçoivent. Une des raisons majeures est que, souvent, les exploitants de télécommunications locales ne fournissent pas aux exploitants de services mobiles l'identité de l'appelant. La possibilité de « paiement par l'appelant » permettrait aux abonnés de mieux maîtriser leur facture mensuelle de télécommunications mobiles. Cette question a attiré l'attention de la FCC, qui a organisé des auditions sur le sujet.

Les nouvelles technologies permettant l'accès par une « boucle locale sans fil » ouvrent une troisième possibilité d'entrée sur les marchés locaux. Les réseaux utilisant ces technologies sont actuellement moins développés que les réseaux de câblodistribution ou de télécommunications mobiles. Toutefois, ces réseaux substitutifs auront probablement un avantage comparatif considérable pour l'offre de services d'accès aux abonnés des régions rurales ou reculées. Un avantage supplémentaire tient au fait que les investissements requis pour l'entrée sur le marché sont généralement de nature moins irréversible (« coûts irrécupérables »)<sup>25</sup>.

La vitesse à laquelle ces systèmes de livraison substitutifs sont susceptibles de se développer dépend en partie de l'évolution de la réglementation, telle que le rééquilibrage des tarifs locaux. En raison des obligations actuelles de péréquation géographique des tarifs, certains abonnés (par exemple, ruraux) à coût élevé sont servis à des prix inférieurs au coût économique. Ce sont les clients pour lesquels les technologies sans fil seront sans doute les plus appropriées. Cela dépend aussi de la rapidité avec laquelle on introduira les nouveaux services d'information. L'incitation à entrer sur le marché est plus forte si le nouveau réseau peut espérer cumuler les recettes de la téléphonie vocale et celles de nouveaux services d'information.

Il convient toutefois de noter que la Section 706 de la loi sur les télécommunications commande à la FCC d'examiner si les services de télécommunications avancés sont mis à la disposition de tous les Américains de manière raisonnable et dans un délai convenable.

## 2. LES STRUCTURES RÉGLEMENTAIRES ET LEUR RÉFORME

### 2.1. Les institutions réglementaires

La structure réglementaire aux États-Unis est un tissu complexe : la réglementation propre au secteur se partage entre la juridiction du gouvernement fédéral et celle des États ; cette réglementation sectorielle interagit avec la législation antitrust, et les organismes gouvernementaux correspondants interagissent avec les tribunaux. Dans d'autres pays de l'OCDE comme le Canada et l'Australie, la structure réglementaire est un peu plus simple du fait de l'exclusivité de la juridiction fédérale. Cette double juridiction du gouvernement fédéral et des États peut avoir à la fois des avantages et des inconvénients. La faculté qu'ont les États de mener différentes initiatives peut quelquefois favoriser la mise au point de dispositifs novateurs pour faire avancer la réforme de la réglementation, mais le chevauchement des juridictions est aussi une source de coûts et d'incertitude dans l'élaboration des politiques. La dualité entre l'autorité fédérale et celles des États dans le secteur des télécommunications aux États-Unis est la source de nombreuses batailles juridictionnelles à la *Court of Appeals*<sup>26</sup>. L'encadré 6 décrit les institutions liées au régime réglementaire.

#### Encadré 6. Les institutions réglementaires de l'industrie des télécommunications

Le régime réglementaire des États-Unis prévoit une juridiction conjointe fédérale-États :

- *La Federal Communications Commission (FCC)* : La FCC est un organisme indépendant composé de cinq commissaires. Les commissaires sont nommés par le Président des États-Unis sous réserve de l'approbation du Sénat. Dès que leur nomination a été approuvée, ils sont normalement inamovibles au cours de leur mandat de cinq ans. L'un d'eux est choisi par le Président des États-Unis pour présider la Commission. Les décisions se prennent à la majorité simple. La FCC a compétence exclusive sur les questions inter-États, ainsi que sur les questions intra-États pour lesquelles la législation stipule la primauté de l'autorité fédérale sur celle des États.
- *Les Public Utility Commissions (PUC)* : Chacun des 50 États et le District of Columbia ont une « commission des services d'utilité publique », qui tient ses prérogatives de la législature de l'État. En général, les Public Utility Commissions ont compétence sur les questions intra-États, telles que les prix et les conditions d'entrée sur les marchés locaux, ainsi que le marché longue distance intra-LATA.

En outre, un certain nombre d'autres institutions du niveau fédéral jouent un rôle :

- *Le Department of Justice (DOJ, ministère de la Justice), Division antitrust* : Pour des raisons historiques, le DOJ, et non la Federal Trade Commission, assume le rôle principal pour l'application de la législation antitrust dans les télécommunications.
- *Les tribunaux* : Les décisions réglementaires ou antitrust dans les télécommunications peuvent en général être contestées devant les tribunaux. Avant la loi sur les télécommunications de 1996, le jugement transactionnel relatif au démantèlement d'AT&T (*Modification of Final Judgment*) était administré par la Cour du District of Columbia.
- *La National Telecommunications and Information Administration (NTIA)* : cet organisme du ministère du Commerce des États-Unis est le principal porte-parole de l'Exécutif pour les questions relatives aux télécommunications et aux technologies de l'information sur le plan intérieur et international. La NTIA s'occupe essentiellement des infrastructures des télécommunications et des initiatives législatives du gouvernement des États-Unis dans le secteur des télécommunications.
- *L'Office of the US Trade Representative (USTR)* est chargé de formuler et de coordonner la politique des États-Unis pour le commerce international, les produits de base et l'investissement direct, et de mener ou guider les négociations avec les autres pays sur ces questions (y compris concernant les télécommunications). L'USTR est un membre du Cabinet qui agit en qualité de principal conseiller, négociateur et porte-parole du Président pour les questions commerciales.

## 2.2. La réglementation des télécommunications et les instruments d'action connexes

### Réglementation de l'entrée sur le marché et de la prestation de services

Dans le passé, la réglementation de l'entrée sur le marché et de la prestation de services variait, selon qu'elle relevait des États ou des autorités fédérales. Les conditions d'entrée sur les marchés relevant de la juridiction fédérale se sont notablement libéralisées, de nombreuses années avant que d'autres pays de l'OCDE n'entreprennent des réformes comparables de leur réglementation. Au niveau des États, la libéralisation des conditions d'entrée a avancé beaucoup plus lentement.

Au niveau fédéral, la FCC a libéralisé les conditions d'entrée par un certain nombre de décisions qui remontent pour certaines d'entre elles aux années 50. Ces décisions ont par exemple libéralisé les conditions d'entrée sur les marchés des équipements d'abonné, des services à valeur ajoutée et de la revente. Concernant l'entrée sur le marché longue distance par des entreprises possédant leur infrastructure propre, les conditions ont été libéralisées plus graduellement aux États-Unis. En 1959, dans sa décision *Above 890*, la FCC a autorisé l'utilisation privée du spectre, ce qui a eu pour effet de permettre à des concurrents d'entrer sur le marché des services longue distance<sup>27</sup>. A la fin des années 60, la FCC a pris d'autres mesures pour réduire les obstacles à l'entrée avec sa décision *Carterphone* ainsi que des décisions pour la délivrance de licences hyperfréquences en 1969 et 1971<sup>28</sup>.

Il reste d'importants obstacles à l'entrée sur les marchés inter-LATA. La Section 271 de la loi exige que les RBOC fassent la preuve que le marché local, dans un État donné, est suffisamment ouvert aux concurrents avant d'être autorisées à fournir des services inter-LATA à l'intérieur de cet État. Aux termes de cette section, la FCC « n'approuvera pas » la demande d'autorisation d'entrer sur les marchés longue distance déposée par une RBOC si la Commission ne constate pas que la RBOC a conclu avec un ou plusieurs concurrents au niveau de l'infrastructure des accords pour la fourniture de l'accès ou de l'interconnexion (satisfaisant à la « liste de contrôle pour la concurrence ») avec, en outre, un critère de conformité à l'intérêt général. Toutefois, si une RBOC n'a pas reçu de demande d'interconnexion appropriée dans un délai spécifié, elle peut satisfaire aux conditions de la section 271 en présentant une déclaration des modalités et conditions offertes de manière généralisée, qui soit conforme à la liste de contrôle pour la concurrence et qui ait été approuvée ou autorisée à prendre effet par la commission de l'État [compétente]. On notera que dans l'appréciation d'une demande en vertu de la section 271, la FCC doit accorder un « poids substantiel » à l'évaluation réalisée par le DOJ.

La Section 271 de la loi sur les communications, modifiée par la loi sur les télécommunications de 1996, maintient la disposition antérieure à 1996 qui interdit à une RBOC de fournir un service longue distance inter-LATA au départ d'un État situé dans sa région de service local jusqu'à ce que la FCC approuve une requête apportant la preuve que le marché du téléphone local de cette RBOC est ouvert à la concurrence. La Section 271 considère que, si l'on autorisait l'entrée immédiate des RBOC sur le marché longue distance, cela leur permettrait d'exploiter au profit de leurs activités longue distance leur maîtrise du « goulot » de l'accès local, ce qui mettrait en danger la concurrence sur le marché longue distance tout en consolidant leur monopole sur le marché local. Apparemment, le Congrès des États-Unis a jugé que si les RBOC n'avaient pas une incitation à ouvrir leurs marchés à la concurrence, il était très peu probable que la concurrence se développe rapidement sur le marché local. Le Congrès a ainsi décidé d'utiliser la perspective de l'entrée sur le marché longue distance pour inciter les RBOC à ouvrir leurs marchés à la concurrence.

Les motifs qui sous-tendent la section 271, qui offre l'entrée sur le marché longue distance (un marché où la concurrence est vive et les marges bénéficiaires relativement minces) pour inciter les RBOC à ouvrir leurs marchés locaux monopolistiques (où les marges bénéficiaires sont conséquentes) ont été jugés discutables.

L'analyse de la concurrence locale par le DOJ et la FCC dans les demandes récentes en vertu de la section 271 souligne que, sur la base des données disponibles, les marchés particuliers considérés ne sont pas « irréversiblement » ouverts à la concurrence. Ainsi, cela montre que les restrictions de l'entrée des RBOC sur le marché conservent un rôle potentiel important. L'analyse du DOJ suit le cadre défini par la « liste de contrôle pour la concurrence ». Cette approche repose sur l'idée selon laquelle, en refusant à la RBOC considérée l'autorisation d'entrer sur le marché inter-LATA, on agit en faveur de la concurrence locale parce que cela l'incite à coopérer avec les nouveaux entrants.

Les RBOC affirment qu'en raison des restrictions de la section 271, aussi bien les consommateurs qu'elles-mêmes sont privés des effets bénéfiques qui résulteraient des importantes économies de gamme potentielles liées à la fourniture simultanée du service local et du service longue distance. En raison de la maîtrise des RBOC sur le « goulot » du marché local et du stade embryonnaire de l'ouverture des marchés locaux, il est probable que, à un horizon prévisible, les restrictions de la section 271 demeureront en place dans le régime existant.

La FCC a favorisé la flexibilité dans la délivrance de licences d'utilisation du spectre radioélectrique afin de réduire les obstacles à l'entrée que la rareté de cette ressource imposerait sans cela sur les marchés des communications. Dans les procédures récentes d'attribution de licences pour les PCS et pour les « services sans fil généraux », la FCC a permis une grande flexibilité dans les licences. Cette flexibilité peut contribuer à faire en sorte que l'utilisation du spectre s'adapte pour accueillir les nouvelles technologies qui pourraient apparaître à l'avenir. En outre, la flexibilité dans le transfert des autorisations d'utilisation du spectre fait subir des coûts d'opportunité aux titulaires de licence qui laissent leurs bandes de spectre inexploitées. Cela diminue les barrières à l'entrée et réduit la tentation qu'auraient les titulaires de licence de soustraire des bandes de spectre au marché à des fins anticoncurrentielles<sup>29</sup>.

La politique des télécommunications mobiles offre un autre exemple du rôle que peut jouer la FCC en faveur de la concurrence. En 1993, le Congrès a modifié la loi sur les communications de manière à renforcer l'action des autorités fédérales visant à réduire les obstacles à l'entrée sur le marché, en autorisant un système d'enchères pour l'allocation du spectre radioélectrique au secteur privé (par exemple, les bandes de fréquences actuellement utilisées pour fournir les services PCS) et pour interdire en général aux États de réglementer les services mobiles<sup>30</sup>. Le succès du développement de la concurrence dans les services mobiles donne sans doute une indication des effets bénéfiques que l'on peut attendre d'un renforcement de l'action des autorités fédérales dans la réglementation des télécommunications<sup>31</sup>.

Les Public Utility Commissions des États ont été plus lentes à promouvoir l'entrée sur les marchés interurbains inter-États et sur les marchés locaux. La loi sur les télécommunications de 1996 essaie donc de prendre en compte ces obstacles en imposant la primauté fédérale sur les législations des États et en imposant des obligations plus fortes aux exploitants de télécommunications locales en place, conçues pour promouvoir l'entrée sur le marché local. A noter que la loi confirme trois grandes voies d'entrée : *i*) par la revente des services du réseau de l'exploitant en place ; *ii*) par l'achat d'éléments de réseau dégroupés ; et *iii*) par l'utilisation d'une infrastructure propre.

### ***Réglementation de l'interconnexion***

L'interconnexion aux réseaux de l'exploitant en place dans des conditions stipulées par la loi est une nécessité reconnue afin de préserver la concurrence. En raison des externalités de réseau inhérentes aux réseaux de communications, la valeur du service fourni à un abonné est fonction du nombre des autres abonnés avec qui l'on peut communiquer sur le réseau considéré. Sans interconnexion aux réseaux de téléphone publics commutés des compagnies locales, il n'y aurait pas d'entrée possible pour les concurrents d'un exploitant en place qui détient presque 100 % de la base installée. Il est nécessaire que la réglementation impose les conditions d'interconnexion étant donné l'intérêt qu'ont les exploitants en place à exclure la concurrence<sup>32</sup>.

La progression vers un régime d'interconnexion favorisant la concurrence a été nettement plus rapide sur les marchés inter-États (inter-LATA). Elle s'est manifestée aussi bien dans la qualité que dans les prix de l'accès. La réglementation de l'interconnexion a été un important facteur du succès relatif de la réforme réglementaire sur les marchés de télécommunications inter-États par comparaison aux marchés intra-États.

Concernant le prix de l'interconnexion, les redevances d'accès inter-États ont diminué en se rapprochant du coût prospectif beaucoup plus vite que les redevances d'accès intra-États. En 1985, la *Carrier Common Line Charge* inter-États payée par les exploitants longue distance pour le service d'accès commuté (terminaison seulement) était supérieure d'environ 10 % à la médiane de la redevance correspondante intra-États. De 1985 à 1990, la redevance inter-États pour la terminaison a baissé beaucoup plus rapidement que la redevance intra-États et, en 1990, la redevance inter-États était inférieure d'environ 50 % à la médiane des redevances intra-États<sup>33</sup>. La redevance inter-États a continué de baisser pendant les années 90. Concernant la redevance totale inter-États par minute de conversation (comprenant les redevances à l'origine et à la terminaison de l'appel), le montant a connu une baisse spectaculaire, passant de plus de 17 cents en 1984 à moins de 4 cents en 1998<sup>34</sup>.

Concernant la qualité, une question essentielle est « l'égalité d'accès » (quelquefois appelée « parité de composition des numéros »). L'égalité d'accès a été mise en œuvre beaucoup plus rapidement dans le cas des services inter-États. Les informations de la FCC montrent que l'égalité d'accès pour les abonnés a été rapidement mise en œuvre après le démantèlement de 1984 pour l'interurbain inter-LATA<sup>35</sup>. L'égalité d'accès en ce qui concerne les marchés intra-LATA a été mise en œuvre beaucoup plus lentement. Il en résulte que dans beaucoup d'États, l'abonné qui opte pour un exploitant interurbain intra-LATA concurrent doit composer des chiffres supplémentaires à chaque fois qu'il effectue un appel. La loi sur les télécommunications impose un moratoire de trois ans aux États qui veulent introduire la parité de composition des numéros dans les services intra-LATA. Ce moratoire expire en février 1999.

La loi de 1996 prolonge les politiques visant à réduire les redevances d'accès inter-États. Premièrement, comme on l'a vu précédemment, la FCC a conclu dans sa décision *Local Competition* que les prix de l'interconnexion devaient avoir pour base le total des coûts supplémentaires à long terme des éléments plus une part raisonnable des coûts liés ou communs prospectifs. Deuxièmement, elle prévoit un mécanisme explicite pour financer le service universel. Cela a permis d'éliminer la subvention implicite qui résultait du niveau excessif des redevances d'accès inter-États, tout en assurant la réalisation des autres objectifs de l'action gouvernementale. Le résultat tangible est la concurrence effective qui règne sur les marchés longue distance inter-LATA.

La loi sur les télécommunications de 1996 étend aux marchés locaux le concept de l'interconnexion<sup>36</sup>. La décision *Local Competition* stipule qu'au minimum les exploitants de télécommunications locales en place doivent fournir l'interconnexion en quatre points : côté lignes d'un commutateur local, côté circuits d'un commutateur local, points d'interconnexion de circuits d'un commutateur de transit, et répartiteurs de central. L'idée sous-jacente à l'interconnexion en ces points du réseau local est de réduire les barrières à l'entrée et d'accroître pour les nouveaux entrants l'incitation à effectuer des investissements dans leurs propres réseaux locaux. À cet égard, si les exploitants de télécommunications locales en place avaient la possibilité de refuser l'interconnexion à l'intérieur du réseau local, cela pourrait élever les coûts de leurs rivaux en obligeant le nouvel entrant à s'interconnecter au même point que les exploitants longue distance. En imposant quatre types de points d'interconnexion au minimum, la FCC a voulu éviter de favoriser l'entrée d'une technologie aux dépens des autres.

Dans certains États, les PUC ont « imité » les initiatives fédérales concernant le prix de l'interconnexion. Toutefois, dans de nombreux États, les redevances d'accès restent très au-dessus des niveaux fédéraux comparables. Le maintien de redevances d'accès supérieures aux coûts dans ces États restreint la capacité qu'ont les concurrents (ainsi bien nationaux qu'étrangers) des LEC de rivaliser avec ces compagnies locales.

Une nouvelle question pour la politique des télécommunications aux États-Unis dans le domaine des redevances d'interconnexion est le traitement du trafic Internet. Les fournisseurs de service Internet paient généralement aux compagnies de télécommunications locales en place une somme forfaitaire mensuelle pour leur connexion quel que soit le volume d'utilisation qu'ils génèrent<sup>37</sup>. Cet arrangement tarifaire, conçu pour la téléphonie de base à commutation de circuits, est sans doute mal adapté aux utilisations reposant sur la commutation de paquets et pourrait susciter des préoccupations quant à l'encombrement des commutateurs<sup>38</sup>. La tarification de l'accès à l'Internet par le biais des réseaux de télécommunications locales devient une question particulièrement pressante alors que la convergence permet de plus en plus de fournir les services de télécommunications classiques sur l'Internet (par exemple, téléphonie Internet).

### *Concurrence par le dégroupement et par la revente*

Comme on l'a vu plus haut, la FCC et certaines PUC (Public Utility Commissions : Commissions des services d'utilité publique des États), depuis l'initiative Open Network Architecture de la FCC et aussi depuis les expérimentations de Rochester Telephone et d'Ameritech, essaient de promouvoir l'entrée locale en mettant à la disposition des entrants des éléments dégroupés du réseau de télécommunications local. La loi de 1996 étend ces initiatives en imposant le dégroupement par les LEC en place, dans l'ensemble du pays<sup>39</sup>. Elle exige aussi que ces exploitants de télécommunications locales vendent en gros à leurs concurrents des services destinés à la revente, à des prix égaux au prix de détail moins le coût que l'exploitant local en place évite du fait qu'il n'a pas à vendre lui-même le service au détail.

La principale justification de la revente et du dégroupement du point de vue de la promotion de la concurrence est que la revente peut accélérer le développement de la concurrence et favoriser son maintien dans les services de télécommunications. La revente et le dégroupement peuvent être des véhicules d'entrée efficaces pour les nouveaux entrants, qui ne possèdent pas toujours au départ le capital nécessaire pour construire totalement ou partiellement leurs propres réseaux. La revente peut aussi permettre à de petits concurrents, qui n'ont pas l'intention de devenir propriétaires d'infrastructure, d'offrir un service. De fait, ces revendeurs peuvent stimuler l'utilisation du réseau de l'exploitant en place et ainsi être bénéfiques à ce fournisseur d'infrastructure et contribuer à la croissance de l'économie de l'information. Une limitation des modes d'entrée risque de fausser l'investissement et de faire augmenter les prix.

Il importe de noter que la revente peut aussi faire obstacle à la concurrence basée sur les infrastructures si, dans la pratique, le prix est fixé trop bas. Plus précisément, si les éléments sont offerts à des prix bas par rapport au coût économique, les entrants vont utiliser l'infrastructure de l'exploitant en place même si l'investissement autonome aurait été pour eux une option économique. Ainsi, des dispositions réglementaires qui imposeraient le dégroupement à des prix excessivement bas risqueraient de nuire aux intérêts à long terme des consommateurs en réduisant les incitations qu'ont les compagnies à installer leurs propres réseaux filaires (ou sans fil). De manière générale, l'obligation pour un exploitant en place de permettre la revente ne devrait être qu'une mesure temporaire, étant donné que la méthode de détermination du prix (avec un taux de réduction par rapport au prix de détail, correspondant aux « coûts évités ») répercute les distorsions éventuelles inhérentes à ce prix de détail.

## Réglementation de la tarification

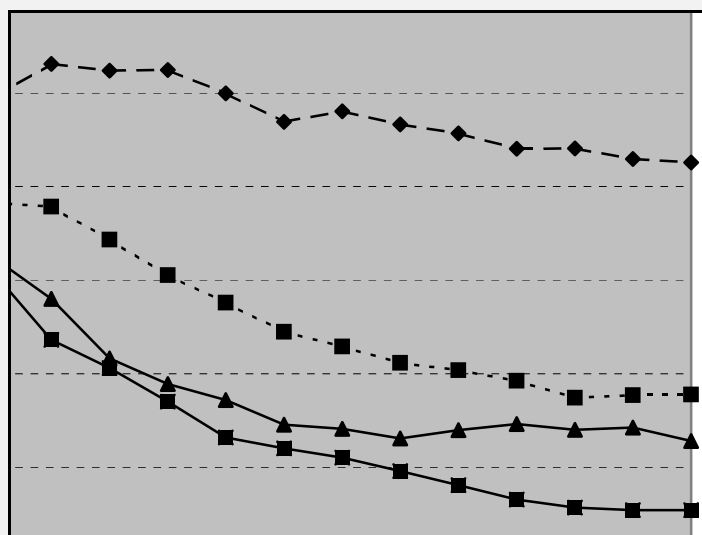
Traditionnellement, l'action visant à promouvoir le service universel a engendré des prix qui ne reflètent pas les coûts relatifs<sup>40</sup>. Les prix appliqués aux utilisateurs professionnels et aux services longue distance ont été fixés à des niveaux supérieurs aux niveaux de concurrence pour permettre le maintien de prix bas (quelquefois inférieurs au coût) dans le service local. Dans le même temps, les tarifs locaux dans les zones rurales ou reculées ont été maintenus à un niveau relativement bas par rapport aux tarifs dans les zones urbaines. Le maintien de prix bas pour le service de télécommunications locales dans les zones rurales ou reculées peut engendrer une distorsion particulièrement forte étant donné que le coût du service à ces abonnés est généralement plus élevé.

L'adoption de mesures visant à rééquilibrer ces tarifs a été un élément important de la réforme de la réglementation des télécommunications aux États-Unis. Il existe trois principaux types de rééquilibrage tarifaire : longue distance/ local, urbain/ rural et professionnel/ résidentiel.

L'accroissement de la concurrence sur les marchés inter-LATA depuis le démantèlement de 1984 a engendré un important rééquilibrage entre les tarifs longue distance et locaux. L'encadré 7 présente des informations sur l'évolution des prix du service local, du service interurbain intra-État (comprenant une partie inter-LATA et une partie intra-LATA) et du service inter-États (inter-LATA) depuis 1984. On constate un fort rééquilibrage des tarifs inter-États mais un moindre rééquilibrage des prix intra-États<sup>41</sup>.

### Encadré 7. Évolution des prix sur les marchés intra-États et inter-États

Le *Bureau of Labor Statistics* donne des informations sur les variations des prix courants en pourcentage pour : le prix forfaitaire mensuel des communications locales, l'interurbain inter-États (inter-LATA) et l'interurbain intra-État (comprenant une partie intra-LATA et une partie inter-LATA). La FCC donne aussi des informations sur les recettes par minute sur les marchés interurbains inter-États. Ces informations sont présentées ci-dessous sous forme graphique pour montrer le degré de réduction des tarifs interurbains longue distance par rapport aux tarifs mensuels locaux.



\* La FCC indique qu'en 1992 les exploitants longue distance ont commencé à augmenter le tarif de base tout en étendant largement l'éventail de tarifs spéciaux à prix réduits qu'ils proposent à leurs abonnés. Comme l'indice fourni par le *Bureau of Labor Statistics* ne tient pas compte de ces réductions de prix de fait, on a aussi représenté les données de la FCC sur les recettes par minute.

Source : FCC, Trends in Telephone Service, juillet 1998, Tableau 13.2.

Ces données indiquent que la baisse des prix de l'interurbain est particulièrement prononcée pour les marchés inter-États<sup>42</sup>. Cela concorde avec l'analyse de la puissance de marché d'AT&T réalisée par la FCC, qui a conduit à la conclusion qu'AT&T était non dominant. Dans le même temps, il apparaît que les

RBOC restent les exploitants en place dominants sur les marchés intra-LATA. Par exemple, Vogelsang et Mitchell (1997) arrivent à la conclusion que la concurrence sur les marchés intra-LATA est actuellement comparable à celle qui existait sur les marchés longue distance inter-États avant le démantèlement<sup>43</sup>. La progression vers un rééquilibrage tarifaire sur les marchés inter-États (notamment intra-LATA) est plus lente. L'absence d'une concurrence intra-LATA viable est probablement due à l'absence de pré-abonnement au service intra-LATA. L'encadré 8 présente les arguments économiques en faveur de ce rééquilibrage tarifaire.

**Encadré 8. Arguments économiques en faveur du rééquilibrage tarifaire**

Le rééquilibrage tarifaire se justifie par trois principales raisons économiques :

- Accroître l'efficacité productive : Le maintien de tarifs au-dessus ou au-dessous du coût économique réel fausse les décisions d'entrée et va ainsi à l'encontre de l'efficacité productive. \* Par exemple, le maintien de prix supérieurs aux coûts pour les appels longue distance peut pousser les abonnés à choisir des arrangements ou des réseaux moins efficaces qui « contournent » le réseau national. Inversement, le maintien de prix inférieurs aux coûts dans les zones rurales peut empêcher que des technologies d'accès plus efficaces, par exemple sans fil, se substituent aux technologies en place. Un rééquilibrage tarifaire qui élève les tarifs du service local jusqu'à son coût économique, notamment dans les zones rurales à coûts élevés mais aussi dans les zones suburbaines à moindre densité, favorise l'entrée sur le marché local parce qu'il supprime pour les abonnés l'incitation artificielle à rester clients du réseau filaire en place au lieu de changer de fournisseur, au profit des exploitants qui possèdent la technologie la plus efficace.
- Accroître l'efficacité allocative : L'abaissement des prix vers les coûts augmente l'efficacité allocative du fait que les consommateurs, face à un prix qui reflète les véritables coûts relatifs, ajustent en conséquence leur quantité d'utilisation de ces services. Quand les prix se rapprochent des coûts, le total de la rente du consommateur et de la rente du producteur augmente.
- Accroître la compétitivité des entreprises : Le gain d'efficacité économique mentionné ci-dessus confèrera non seulement les avantages de l'utilisation directe des télécommunications, mais se fera sentir dans toute l'économie et se traduira par une baisse des prix de biens et services variés.

\* Les prix sont incontestablement faussés s'ils sont supérieurs au coût « autonome » ou inférieurs au coût « supplémentaire ». Les prix sont peut-être faussés s'ils sont compris dans cet intervalle (c'est-à-dire au-dessous du coût autonome et au-dessus du coût supplémentaire) mais ne reflètent pas les élasticités relatives de la demande ou les différences subsistant dans les coûts relatifs.

Cette capacité de maintenir des prix intra-LATA élevés limite l'incitation des Public Utility Commissions à rééquilibrer les tarifs parce qu'elle permet de continuer à maintenir certains prix au-dessous du coût économique réel. L'ampleur de cet écart négatif entre le tarif local et le coût correspondant varie notablement suivant la situation particulière de l'État ou de la municipalité considérés. Il est moins coûteux de fournir les boucles locales dans les zones urbaines à forte densité de population et dans les quartiers d'affaires centraux que dans les zones suburbaines ou rurales. Dans la plupart des cas, la péréquation géographique des tarifs limite la faculté qu'ont les compagnies de moduler les prix suivant les coûts du service aux divers abonnés. Il en résulte que les recettes couvrent généralement les coûts dans les zones urbaines et dans certaines zones suburbaines et sont généralement inférieures aux coûts économiques dans les zones rurales ou reculées.

Réglementation par plafonnement des prix

Pendant de nombreuses années, le contrôle des prix était exercé indirectement par la réglementation du niveau de profit, c'est-à-dire du taux de rendement. On devait cependant progressivement se rendre compte que ce type de réglementation encourageait fortement une expansion et une utilisation de la capacité inefficaces. C'est pourquoi les autorités réglementaires ont recentré leur attention sur les prix dans le cadre d'un régime dit de « réglementation par plafonnement des prix », qui consiste essentiellement à n'autoriser que des hausses de tarifs ne dépassant pas, en moyenne, le taux d'inflation, diminué d'une quantité « X » établie en fonction des perspectives convenues d'amélioration de

la productivité. La formule de plafonnement des prix « taux d'inflation - X » (qui est maintenant utilisée dans de plus en plus de pays) a été pour la première fois appliquée à AT&T en 1989 et par la suite à un nombre croissant d'exploitants de services locaux (« Local Exchange Carriers »)<sup>44</sup>. Les redevances d'accès sont réglementées par un régime de plafonnement, avec une quantité « X » de 6.5 % (elle était de 5.3 % en mai 1997, date à laquelle a été supprimée la disposition relative au partage des bénéfices qui obligeait les exploitants à restituer aux abonnés les bénéfices dépassant 10.5 %).

Le fait que les tarifs de l'accès commuté et des circuits inter-États soient restés voisins du plafond prescrit par la FCC donne à penser que la réglementation a été importante pour limiter les hausses de tarifs des ILEC. Il convient de noter que les plafonds fixés pour les services d'AT&T ouverts à la concurrence ont été levés en 1994, lorsque la FCC a constaté que la compagnie n'était plus dominante sur le marché. Fait intéressant également, au Royaume-Uni, dans le régime actuel de plafonnement des prix applicable aux services de BT (qui est censé être le dernier) la couverture a été sensiblement réduite<sup>45</sup> (de 63 % des recettes à environ 23 %). Il a été pris bonne note de cette levée du contrôle des prix, car étant donné que de plus en plus de pays ont recours au plafonnement des prix, il importe de rappeler que cette pratique doit être temporaire. À mesure que la concurrence se développe, les plafonds doivent être ajustés puis supprimés car il ne fait aucun doute que la réglementation des prix est source de distorsions, surtout si elle est maintenue pendant une longue période<sup>46</sup>. L'exemple des États-Unis (et du Royaume-Uni) à cet égard doit donc être recommandé et suivi par les autres pays. En outre, les États-Unis eux-mêmes ne doivent pas perdre de vue cette caractéristique en ce qui concerne la réglementation des prix des LEC.

L'abandon de la réglementation des prix et la suppression de l'effet contraignant qu'elle peut avoir sur le niveau et la structure des tarifs des services de télécommunications deviennent encore plus importants avec la convergence. Les entreprises doivent en effet avoir les moyens de pratiquer une tarification novatrice, qui constitue un élément important pour promouvoir de nouveaux services convergents à l'ère de l'information, et notamment stimuler l'adoption et l'utilisation des services en ligne et d'autres nouveaux services.

### ***Réglementation sociale, notamment obligations de service universel***

Comme on l'a noté précédemment, la promotion du « service universel » a été un objectif central aux États-Unis<sup>47</sup>. Pendant de nombreuses années, les organismes réglementaires des États ont maintenu des prix bas pour les services de télécommunications de manière à répondre à divers autres objectifs de l'action gouvernementale.

Les mesures visant à promouvoir le service universel par une distorsion des prix contrarient les efforts de réforme de la réglementation destinés à rééquilibrer les tarifs et elles engendrent ainsi des pertes d'efficacité économique<sup>48</sup>. En outre, l'introduction de la concurrence diminue les possibilités de maintenir des distorsions de prix, ce qui conduit les partisans des autres objectifs à s'opposer aux initiatives de réforme de la réglementation de manière à protéger les subventions implicites<sup>49</sup>. Avec le développement de la concurrence, des pressions de plus en plus fortes s'exercent contre les subventions transversales, qui sont classiquement le mécanisme utilisé pour financer les programmes de service universel. En conséquence, un nombre croissant de pays mettent en place d'autres mécanismes de financement qui sont neutres à l'égard de la concurrence, comme les recettes fiscales générales (Chili), les contributions des exploitants de télécommunications (États-Unis, République dominicaine) ou le produit des ventes aux enchères de bandes de fréquences (Guatemala).

Il existe trois principaux programmes pour le service universel aux États-Unis. Premièrement, les programmes classiques destinés à subventionner le service dans les zones à hauts coûts continuent : les exploitants assurant le service universel<sup>50</sup> peuvent recevoir un soutien compensatoire du « Fonds de service universel ». Deuxièmement, les programmes « *Lifeline Assistance* » et « *Link Up* » visent à subventionner le coût du raccordement et le coût des factures de téléphone mensuelles pour les clients à bas revenus

satisfaisant à certaines conditions, chez tous les exploitants de télécommunications admissibles. Troisièmement, on a instauré des réductions de prix pour aider les écoles, les bibliothèques et les centres de santé ruraux à se connecter à « l'autoroute de l'information ». Ces réductions de prix, appelées familièrement « *E-rate* » (tarif électronique), ont été conçues pour abaisser de 20 à 90 % les frais mensuels de connexion au réseau et, dans certains cas, une partie des coûts du câblage interne. Ces tarifs spéciaux ont attiré la demande de plus de 40 000 écoles et bibliothèques. L'encadré 9 présente les points majeurs des réformes récentes du service universel<sup>51</sup>.

Encadré 9. **Réformes du service universel**

- 1) Introduction d'un soutien transparent et explicite pour le service universel. Tous les exploitants de télécommunications satisfaisant à certaines conditions précises peuvent obtenir un soutien du « Fonds de service universel » fédéral quelle que soit la technologie utilisée. Tous les exploitants de télécommunications, y compris les exploitants de services sans fil, sont tenus de contribuer à ce fonds de service universel en fonction du montant des recettes provenant des utilisateurs finals. Pour être admis à accéder à ce fonds, un exploitant doit être en mesure d'offrir (et doit faire connaître) son service en tout point d'une région géographique appelée « zone de service ». La taille de ces zones de service est laissée à la discrétion des autorités réglementaires des États.
- 2) Révision et extension du soutien aux clients à bas revenus (Lifeline et Link-Up America).
- 3) Instauration d'un fonds spécifique destinés aux écoles, bibliothèques et hôpitaux.
- 4) Restructuration des redevances *Subscriber Line Charge* et *Carrier Common Line Charge*, afin de transférer partiellement aux abonnés et aux exploitants longue distance les coûts du soutien apporté par le Fonds de service universel ; augmentation des *Subscriber Line Charges* (payées par les abonnés) pour les deuxièmes lignes résidentielles et pour les clients professionnels multilignes ; suppression graduelle de la redevance *Carrier Common Line Charge*, qui dépend de la quantité de trafic, remplacée par une redevance fixe appelée *Presubscribed Interexchange Carrier Charge* (qui s'applique à l'exploitant longue distance choisi par le client).

Un principe économique central pour la création d'un fonds de service universel est qu'il permette de réaliser les autres objectifs de l'action gouvernementale d'une manière qui fausse le moins possible la concurrence : les subventions éventuelles au profit des exploitants doivent être transférables et accessibles à tous les concurrents. En principe, le fonds doit être financé dans toute la mesure du possible sur les recettes fiscales générales<sup>52</sup>, mais rares sont les pays qui le font dans la pratique (le Chili est l'une des exceptions à cet égard). Des contributions de tous les exploitants, neutres à l'égard de la concurrence, peuvent limiter les distorsions économiques qu'engendrerait autrement le financement du service universel.

Un autre principe est que le fonds soit ciblé de telle sorte que, pour un fonds d'une taille donnée, on maximise l'effet positif sur les objectifs qu'on s'est fixés. Dans la mesure où un taux élevé de pénétration du téléphone est un des objectifs fixés, le fonds doit viser les abonnés marginaux qui risquent le plus de quitter le réseau en cas de hausse des prix. De même, si la redistribution des revenus est un objectif de l'action gouvernementale, le fonds doit viser les abonnés à bas revenus. A cet égard, on notera que les programmes Link Up et Lifeline aux États-Unis visent les plus nécessiteux.

Il convient de noter que le rééquilibrage tarifaire et les autres réformes favorisant l'entrée sur le marché ne doivent pas compromettre, mais au contraire favoriser la réalisation des objectifs du service universel. L'intensification de la concurrence peut développer l'offre de services téléphoniques peu coûteux. Dans certains pays (par exemple, le Royaume-Uni) des acteurs spécialisés sur ce créneau ont commencé à exploiter de manière rentable des publiphones, bien qu'on ait été amené à inclure les publiphones dans les obligations de service universel (par exemple, au Royaume-Uni et en Australie) parce que, auparavant, l'exploitant en place n'arrivait pas à les rentabiliser. Il importe de savoir que les services subventionnés fournis à bas prix dans le cadre des programmes de service universel peuvent avoir un effet dissuasif sur l'offre commerciale.

D'importants aspects de l'initiative visant à réformer le financement du service universel aux États-Unis ne sont pas encore complètement mis en œuvre. La FCC examine actuellement des modèles destinés à établir des données de référence pour les recettes qui permettront de cibler les fonds du service universel sur les abonnés à coût élevé. Cette initiative semble très prometteuse pour promouvoir les objectifs relatifs au service universel sans fausser la concurrence. Toutefois, les initiatives visant à réformer le financement du service universel ne s'appliquent pas actuellement aux compagnies de téléphone rurales qui desservent une grande partie des zones où les prix du service local sont loin de couvrir ses coûts<sup>53</sup>.

### *Aspects internationaux*

Comme on l'a vu dans le chapitre 4, la libéralisation progressive du marché des services de télécommunications aux États-Unis a conféré à ce secteur un grand degré d'ouverture internationale. Aux États-Unis, certains secteurs comme les services intérieurs longue distance, les services de réseau à valeur ajoutée internationaux et le marché de la revente de communications commutées internationales (téléphonie de base) sont ouverts depuis des années à la participation d'entreprises étrangères. Plus récemment, d'importants événements au niveau national et international ont radicalement modifié le paysage de la concurrence dans les services de télécommunications et ont encore amélioré les perspectives de poursuite de l'ouverture des marchés dans ce secteur. Au niveau national, la décision de la FCC intitulée *Foreign Carrier Entry Order*, en novembre 1995, a introduit une nouvelle conception de la réglementation concernant la participation étrangère au marché des télécommunications américain. Cependant, l'événement décisif qui a façonné le régime réglementaire auquel obéit actuellement la participation étrangère au marché des services de télécommunications est la conclusion de l'accord de l'OMC sur les télécommunications de base, en février 1997<sup>54</sup>.

Ainsi, la meilleure manière de comprendre l'évolution récente de la réglementation et l'ouverture du marché dans ce secteur est de se placer avant et après l'accord de l'OMC. Avant cet accord, la participation étrangère au marché était régie par le *Foreign Carrier Entry Order* et par l'application du critère de réciprocité des « possibilités de concurrence effective » (*Effective Competitive Opportunities* : ECO) dans le cadre d'une analyse globale de l'intérêt public, pour les autorisations relatives à la fourniture de services de télécommunications internationales. Dans la procédure ECO, le traitement d'une demande déposée par un exploitant étranger pour offrir son service sur le marché américain prenait habituellement plusieurs mois. Par exemple, les demandes déposées par les exploitants japonais pour entrer aux États-Unis ont dû attendre plus d'un an leur approbation finale.

Les nouvelles règles de la FCC introduites dans la perspective de l'entrée en vigueur de l'accord de l'OMC ont pris effet le 9 février 1998. Le *Foreign Participation Order* a nettement libéralisé le traitement des exploitants de télécommunications et investisseurs étrangers des pays signataires de l'accord de l'OMC. Un des résultats essentiels de ce processus a été la suppression du critère ECO au profit d'une norme d'entrée ouverte pour les exploitants appartenant aux pays Membres de l'OMC. Pour expliquer brièvement, la « norme d'entrée ouverte » signifie que ces exploitants bénéficient de la présomption, sauf preuve du contraire, que leurs demandes ne soulèvent pas de préoccupations susceptibles de justifier un refus pour des raisons de concurrence.

Ces règles modifiées conservent certaines mesures de sauvegarde visant à empêcher les exploitants étrangers possédant une puissance de marché de fausser la concurrence sur le marché américain et elles maintiennent le pouvoir qu'a la Commission de refuser cette entrée ou d'y imposer des conditions si l'intérêt général l'exige. La FCC conserve donc le pouvoir discrétionnaire de refuser une licence pour des raisons qui peuvent être sans rapport avec les questions de comportement anticoncurrentiel sur le marché des services de télécommunications internationales. Certains exploitants étrangers interrogés pour le présent projet ont exprimé leur crainte que cette utilisation des licences pour la réalisation d'objectifs

relevant d'autres domaines de l'action gouvernementale des États-Unis ait un effet dissuasif sur les demandes de licences d'autres concurrents potentiels, ce qui amoindrirait les perspectives de développement de la participation étrangère dans ce secteur.

Les améliorations des procédures de traitement des demandes que la FCC met en œuvre pour les licences délivrées en vertu de la Section 214 devraient contribuer à l'ouverture du marché. Avec l'adoption de ces nouvelles règles régissant la participation étrangère, la FCC s'est engagée à répondre dans un délai de 90 jours à toutes les demandes présentées en vertu de la Section 214, à l'exception de celles qui soulèvent des questions d'une « extraordinaire complexité ». En outre, la Commission a étendu ses règles concernant le traitement simplifié, selon lesquelles, en l'absence d'objections, une licence est présumée accordée après 35 jours. Les exploitants aussi bien étrangers que nationaux bénéficient de ce traitement simplifié : parmi les exemples récents de bénéficiaires étrangers, on peut mentionner la demande présentée par la société japonaise NTTA Communications pour opérer à destination du Japon comme exploitant possédant son infrastructure et comme revendeur, et la demande présentée par la société canadienne Teleglobe Inc. pour le transfert d'Excel Communications sous son contrôle. Cependant, les demandes des sociétés affiliées à des exploitants étrangers qui détiennent une puissance de marché sur des marchés extérieurs à l'OMC ne sont pas admises à bénéficier du traitement simplifié. A un niveau plus général, les nouveaux entrants potentiels, qu'ils soient nationaux ou étrangers, peuvent se heurter à des retards dans la délivrance des licences ou autorisations quand les concurrents en place présentent des objections à l'encontre des demandes en cours. La longueur du traitement de ces demandes (et de celles qui soulèvent des questions d'une « extraordinaire complexité ») par les autorités réglementaires reste un grand sujet de préoccupation pour les exploitants concernés.

Des préoccupations plus spécifiques se manifestent quelquefois concernant le traitement réglementaire des exploitants affiliés à des sociétés étrangères. Les licences délivrées en vertu de la Section 214 permettent à un exploitant étranger d'utiliser ses propres installations (par exemple, ses propres câbles) ou d'opérer comme revendeur en utilisant les installations existantes d'exploitants américains pour fournir un service. Les demandes présentées par les exploitants appartenant aux pays de l'OMC en vue de fournir un service mondial de revente de communications téléphoniques commutées sont admises sans restriction à bénéficier du traitement simplifié. Les demandeurs pour un service basé sur une infrastructure propre ou sur la revente de communications commutées qui sont affiliés à des exploitants détenant une puissance de marché dans un pays hors OMC recevront l'autorisation de fournir le service sur la liaison avec ce pays seulement si ce marché étranger satisfait au critère ECO de la FCC. Un exploitant, qui est affilié à une société étrangère avec des activités qui s'étendent dans le monde entier (et souvent dans des pays non membres de l'OMC où prévalent les modèles « monopolistiques »), a déclaré que ces critères d'octroi des licences se sont avérés pour lui particulièrement lourds. Dans un cas qui illustre bien ce problème, ce même exploitant qui avait déposé une demande au titre de la Section 214 pour un service mondial de carte téléphonique basé au Royaume-Uni a renoncé dans sa demande à un certain nombre de pays de destination afin de satisfaire aux critères d'octroi des licences, avec les conséquences qui en résultent vis-à-vis des systèmes de carte téléphonique concurrents.

Les États-Unis ont joué un rôle moteur dans les initiatives visant à réformer le système actuel de règlement des comptes internationaux. Cependant, comme on ne parvient toujours pas à une solution globale, les tarifs de règlement (prix par minute payés par les exploitants américains ou étrangers pour la terminaison du trafic international à l'intérieur du pays de destination) continuent de susciter des tensions avec les concurrents étrangers. Le débat porte en grande partie sur une décision de la FCC intitulée *Benchmark Order*, qui exigerait que les exploitants américains réduisent les prix qu'ils paient aux exploitants étrangers et qui imposerait, pour la participation au marché américain, certaines conditions visant à « réduire les incitations et la capacité qu'a un exploitant étranger de se livrer à un comportement anticoncurrentiel au détriment des consommateurs américains ». Ainsi, si une licence a été accordée à un exploitant pour fournir au moyen de sa propre infrastructure un service à destination de pays dans lesquels

une société affiliée à ce titulaire de licence possède une puissance de marché, cette licence n'entrerait en vigueur que quand l'exploitant étranger affilié se serait mis d'accord avec les exploitants américains sur des tarifs de règlement conformes aux valeurs de référence liées au niveau de développement économique du pays de terminaison. Dans la matrice proposée, les valeurs de référence fixées comme objectifs sont respectivement de 15, 19 et 23 cents la minute pour les pays à hauts, moyens et bas revenus<sup>55</sup>.

Du point de vue international, une question supplémentaire se pose concernant les redevances d'interconnexion intra-États. Comme on l'a déjà noté, certains États n'ont pas « imité » les réductions des redevances fédérales et ont maintenu des tarifs supérieurs aux coûts. Ces tarifs font obstacle à la concurrence, aussi bien des exploitants nationaux qu'étrangers.

### ***Portabilité des numéros***

La loi sur les télécommunications de 1996 définit la portabilité des numéros comme la possibilité, pour les utilisateurs des services de télécommunications, de conserver, au même endroit, leurs numéros de télécommunications existants sans perte de qualité, de fiabilité ni de commodité quand ils abandonnent un exploitant de télécommunications au profit d'un autre. Comme le remarque la décision *Local Competition*, il ne peut exister une solide concurrence si on laisse des inconvénients techniques ou autres obstacles empêcher les nouveaux entrants de fournir des services que les consommateurs estiment de qualité égale aux offres du LEC en place. Ainsi, la FCC a entrepris d'éliminer l'obstacle « opérationnel » à la concurrence qui découlerait de l'absence de portabilité des numéros. La décision *Local Competition* exige que la méthode de portabilité pour le long terme soit complètement mise en place d'ici le 31 décembre 1998.

En août 1997, la FCC a pris des mesures pour répondre à divers problèmes concernant la mise en œuvre de la méthode de portabilité des numéros pour le long terme en adoptant avec des modifications mineures les recommandations du *North America Numbering Council*<sup>56</sup>. Divers groupes de travail mettent en œuvre actuellement la portabilité des numéros.

### ***Alléger la réglementation***

Étant une commission indépendante, la FCC n'est pas soumise en général aux décisions présidentielles concernant la qualité de la réglementation. Cela résulte des relations historiques entre les commissions indépendantes et le Président. Dans certaines circonstances, des initiatives systématiques visant à promouvoir la qualité de la réglementation peuvent s'appliquer (*Paperwork Reduction Act* [loi sur la réduction des formalités administratives écrites] et *Regulatory Flexibility Act* [loi sur la flexibilité de la réglementation])<sup>57</sup>. Cependant, il y a peu de temps encore, des initiatives visant à faire en sorte que l'on n'impose des réglementations que quand les avantages l'emportent sur les coûts ont été prises dans le cas des télécommunications en fonction des circonstances. La Section 11 de la loi sur les communications modifiée par la loi sur les télécommunications de 1996 commande à la FCC de réexaminer toute sa réglementation applicable aux fournisseurs de services de télécommunications chaque année paire à partir de 1998, afin de déterminer si ces règles ne sont plus dans l'intérêt général en raison du développement d'une concurrence effective et s'il convient de les supprimer ou de les modifier. Depuis janvier 1998, la FCC a lancé une série de procédures dans le cadre de la « Révision biennale de la réglementation 1998 ».

La FCC reconnaît depuis longtemps que la réglementation économique impose des coûts aux acteurs présents sur le marché et a ainsi déclaré, à l'occasion de la classification d'AT&T comme exploitant non dominant en 1995, que « quand les coûts économiques de la réglementation dépassent les avantages pour l'intérêt public, la Commission doit se poser la question de savoir s'il faut continuer à

imposer au marché cette réglementation ». Ainsi, dans le cadre de sa mission d'administration des obligations tarifaires, au début de la décennie 80, la FCC a nettement assoupli la réglementation des prix à laquelle étaient soumis les exploitants longue distance non dominants. Le critère de la non-dominance consistait à examiner si l'exploitant détenait une position de force sur le marché et s'il avait la maîtrise d'installations constituant un passage obligé (« goulots »).

En 1995, AT&T a été reclassé comme non dominant et, en conséquence, la réglementation des prix qui lui était imposée a été allégée. En déclarant AT&T non dominant, la FCC a reconnu que le degré de puissance que possédait AT&T sur le marché avait diminué au point que les avantages de la réglementation (c'est-à-dire limiter les possibilités de hausse des prix pour AT&T) ne l'emportaient plus sur les coûts. Selon ce point de vue, on jugeait que les mécanismes du marché étaient un moyen plus efficace de refréner le reste de puissance qu'AT&T aurait pu éventuellement conserver sur le marché.

La loi de 1996 instaure deux mécanismes pour la révision systématique de la réglementation de la FCC. Premièrement, comme on l'a indiqué, la loi établit une « Révision biennale de la réglementation ». Les autres pays pourraient s'inspirer de cette exigence officielle de révision biennale visant à déterminer si un règlement donné conserve sa raison d'être.

Deuxièmement, la loi de 1996 prévoit explicitement des procédures « d'abstention » codifiant l'idée qu'il faut éliminer les réglementations qui ne sont plus nécessaires eu égard à la situation présente du marché<sup>58</sup>. Ces procédures d'abstention revêtent une grande importance parce qu'elles donnent aux exploitants la possibilité de demander leur application dans les cas où des règlements constituent un obstacle important sur le plan commercial pour la conduite des affaires. La mise en vigueur de ces dispositions est un progrès important mais on notera qu'elles ne comportent pas une reconnaissance explicite des coûts qu'impose la réglementation et elles ne sont pas applicables à certaines dispositions importantes de la loi de 1996<sup>59</sup>.

### *Application des principes de la concurrence*

Le secteur des télécommunications aux États-Unis offre un exemple frappant du rôle central de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation. Comme on l'a noté ci-dessus, le démantèlement de 1984 a été une étape cruciale qui a conduit à l'établissement de mesures de sauvegarde complémentaires comme l'interconnexion et l'égalité d'accès. En prenant directement pour cible les incitations anticoncurrentielles sous-jacentes, l'action antitrust a fourni une base solide pour une réforme de la réglementation visant à promouvoir la concurrence. Aujourd'hui, la part de marché de l'exploitant en place, AT&T, dans les services longue distance est inférieure à 50 % et les prix des services longue distance inter-LATA ne sont plus soumis à aucune réglementation.

Certains observateurs ont critiqué à bon droit d'importants aspects de la mise en œuvre du jugement transactionnel. D'abord, même à l'époque où elles ont été établies, les LATA étaient sans doute plus grandes que le monopole naturel sous-jacent et c'est certainement le cas aujourd'hui. Ensuite, le remède était bon dans son principe mais il lui manquait une clause de caducité ou une correction significative pour le focaliser sur les éléments du réseau constituant éventuellement un monopole naturel.

Il a été prévu à l'époque que la distinction créée par ce démantèlement devrait être corrigée au cours du temps. Par exemple, pour tout service nouveau, il faudrait prendre une décision quant aux exploitants qui seraient autorisés à fournir ce service conformément au jugement. De même, on prévoyait que les changements technologiques exigeraient que l'on revise au cours du temps la distinction entre les services « améliorés » et les services « de base »<sup>60</sup>. Du point de vue théorique, ce genre de distinction réglementaire peut retarder l'introduction de nouveaux produits et (notamment en raison de la complexité des distinctions que l'on peut être amené à établir dans une industrie aussi évolutive que les télécommunications) elle peut imposer des coûts aux participants sur le marché.

L'évolution qui s'est produite depuis 1984 a réduit la raison d'être de cette distinction. Tout d'abord, en 1986, la FCC a abandonné la distinction entre les services monopolistiques et concurrentiels établie dans *Computer II*. Elle a remplacé la séparation structurelle (c'est-à-dire, le fait qu'AT&T ne pouvait entreprendre de fournir des services concurrentiels tels que les services améliorés qu'en créant une filiale séparée) par des mesures de sauvegarde non structurelles (c'est-à-dire comptables et tarifaires) garantissant que ni AT&T ni les RBOC ne puissent utiliser les recettes tirées de leurs activités dans les services de base pour subventionner la fourniture de leurs services concurrentiels. Deuxièmement, avec le temps, la distinction qui avait été tracée avant le démantèlement entre les fonctions de commutation, de transport et de regroupement suivant qu'elles servaient à fournir des services locaux ou des services longue distance a en grande partie disparu. Enfin, en relation avec ce qui précède, les services d'information sont maintenant souvent fournis aussi bien par les réseaux locaux que par les réseaux longue distance. En même temps, les fonctions et services que l'on pouvait juger « monopolistiques » en 1984 (par exemple le réseau local et les services interurbains intra-LATA) sont potentiellement concurrentiels. Il existe des substituts possibles pour la plupart des parties des réseaux des RBOC, sinon toutes, même la boucle locale, ce qui donne à penser que l'idée antérieure au démantèlement suivant laquelle certains aspects des réseaux des RBOC constituent un monopole « naturel » n'est plus valable. Toutefois, le fait que l'entrée de nouveaux concurrents est faible dans beaucoup de zones locales des RBOC pourrait être une indication que certains éléments de leurs réseaux restent des monopoles naturels, mais cela n'est pas clair. Avant la loi sur les télécommunications de 1996, la décision d'autoriser la concurrence dans la zone locale relevait de la compétence des États, et beaucoup d'États n'ont pas autorisé cette concurrence. Avec la mise en application de la loi de 1996, les obstacles légaux à l'entrée sur le marché local ont été supprimés et l'on pense que la concurrence se développera progressivement sur ce marché.

Dans l'ensemble, il semblerait toutefois qu'au cours des douze dernières années, durant lesquelles le décret est resté en vigueur, les effets bénéfiques de la structure de marché créée par le jugement de démantèlement l'emportent sur les inconvénients générés par la mise en œuvre de ce jugement. Celui-ci a permis la création d'une structure de marché concurrentielle, avec trois grands exploitants longue distance et beaucoup d'autres de plus petite taille. Il a aussi permis le développement de plusieurs grandes compagnies de télécommunications locales. Le régime qui garantit l'interconnexion entre les exploitants longue distance et les compagnies de télécommunications locales, stipulé par le jugement de démantèlement, est solidement établi. Avec ces mesures de sauvegarde bien en place, le démantèlement antitrust ne se fait plus sentir aussi fortement qu'en 1984.

Dans le passage à un assouplissement des limitations de la concurrence entre les exploitants locaux et longue distance, il faudra veiller de près à l'application du droit de la concurrence. La perspective de fournir des services inter-LATA accroîtra les tentations qu'auront les exploitants de télécommunications locales de se livrer à des pratiques discriminatoires contre les concurrents sur les marchés longue distance. En outre, voyant arriver la concurrence sur les marchés locaux, les RBOC sont tentées d'opérer des fusions avec les entrants potentiels, notamment avec les autres RBOC et des compagnies longue distance comme AT&T. Étant donné les difficultés inhérentes à l'appréciation des fusions entre des parties auxquelles il est, ou il était encore récemment, « interdit » de se faire réciproquement concurrence, une interdiction transitoire des fusions pourrait être nécessaire sous la forme d'une réglementation de la FCC (avec une clause de caducité). Sinon, il faut que l'examen antitrust des cas particuliers par le DOJ soit rigoureux. À cet égard, ces projets de fusion (où interviennent dans certains cas des entreprises soumises à une réglementation de plus en plus légère) sont d'une ampleur exceptionnellement grande.

### **2.3. *Le point de vue dynamique : la convergence des marchés des communications***

Les secteurs classiques des télécommunications et de l'audiovisuel sont tous les deux réglementés par la FCC au niveau fédéral, mais il existe des différences notables entre les régimes réglementaires qui leur sont appliqués. Avec le progrès des technologies, la possibilité d'entrer sur le marché de la diffusion audiovisuelle devient rapidement de plus en plus réaliste pour les exploitants de

télécommunications. En fait, beaucoup d'utilisateurs de l'Internet se servent actuellement des réseaux de télécommunications pour télécharger des images vidéo. Il en résulte que les distinctions classiques entre la diffusion audiovisuelle et les autres formes de communications deviennent caduques.

Avec la convergence des supports de communications, il est de plus en plus difficile de classer un exploitant ou même un service dans telle ou telle catégorie. Cette fragmentation de la réglementation empêche non seulement les compagnies d'exploiter pleinement l'innovation technologique et les perspectives commerciales mais elle empêche aussi les utilisateurs de bénéficier de meilleurs services potentiels. Les problèmes que pose la lourdeur relative de la réglementation de l'audiovisuel peuvent être critiques, étant donné qu'ils peuvent déterminer dans quelle mesure la convergence se traduit effectivement dans la législation, dans les initiatives des pouvoirs publics et dans la réglementation<sup>61</sup>.

### 3. STRUCTURE ET BON FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ

#### 3.1. Structure du marché

Le secteur des télécommunications représente une part relativement importante de l'économie des États-Unis, couvrant les services classiques des exploitants de télécommunications publiques ainsi que d'autres activités comme la fabrication d'équipements de réseau, les équipements d'abonné et les services de location de circuits, soit une activité économique d'environ 600 milliards de dollars<sup>62</sup>. En ce qui concerne en particulier le chiffre d'affaires total des services classiques des exploitants de télécommunications publiques, les données les plus complètes que l'on possède portent sur l'année 1996, où ce chiffre d'affaires total s'est élevé à environ 222 milliards de dollars, dont environ 96.5 milliards de dollars pour les exploitants de télécommunications locales, environ 93.2 milliards de dollars pour les exploitants longue distance, environ 26 milliards de dollars pour les fournisseurs de services cellulaires et PCS et environ 6.5 milliards de dollars pour les revendeurs de divers services. L'encadré 10 présente ces données.

Encadré 10. **Chiffre d'affaires total des exploitants américains en 1996** (millions de dollars)

	<u>Service local</u>	<u>Longue distance</u>	<u>International</u>
CAP et « LEC concurrents »	1 328 (1.4%)	0	0
LEC en place	95 188 (98.6%)	12.0 %	0
AT&T	0	42.1 % (39 300)	8 900
MCI	0	17.6 % (16 400)	3 800
Sprint	0	8.5 % (7 900)	1 700
WorldCom	0	4.8 % (4 500)	600
Autres exploitants longue distance	0	15.0 %	

Source : FCC, *Trends in Telephone Service*, juillet 1998.

Comme dans la plupart des autres pays, on distingue dans les services de télécommunications aux États-Unis les communications locales et les communications longue distance. Le service local, généralement facturé suivant un tarif mensuel forfaitaire, représentait en 1996 un chiffre d'affaires de 96 milliards de dollars. Le chiffre d'affaires du service longue distance, généralement facturé à la minute, s'est élevé la même année à environ 93.2 milliards de dollars, dont 74.8 milliards de dollars pour le service intérieur et 18.5 milliards de dollars pour le service international<sup>63</sup>.

Les chiffres d'affaires présentés dans l'encadré 10 montrent la dichotomie de la structure du marché américain. Les exploitants de télécommunications locales (LEC) continuent de dominer le service local : ni les exploitants longue distance ni les câblodistributeurs n'ont acquis une présence significative sur ce marché. De même, la capacité qu'ont les exploitants de télécommunications locales de rivaliser sur les marchés longue distance et internationaux est limitée. La plus grande partie des 12 % de part de marché des LEC sur le marché longue distance est constituée de services longue distance intra-LATA, bien que, comme cela a déjà été noté, la loi de 1996 les ait autorisés à fournir des services inter-LATA en dehors de leur région. En février 1997, la FCC a étendu cette autorisation aux services internationaux ayant leur origine en un point « hors région » aux États-Unis et à destination de divers points internationaux<sup>64</sup>.

### **3.2. *Bon fonctionnement du marché***

La raison d'être de la réforme réglementaire réside dans les effets bénéfiques que l'on en attend. Ainsi, pour évaluer la réussite de cette réforme, le critère majeur consiste à déterminer dans quelle mesure elle a produit les effets désirés. Le point de vue adopté ici est essentiellement celui du client. En effet, les responsables de l'action gouvernementale ainsi que les autorités réglementaires du secteur des télécommunications (y compris aux États-Unis) déclarent de manière répétée que c'est l'impact sur le client (aussi bien résidentiel que professionnel) qui doit orienter la politique de réglementation et qui l'oriente effectivement. Le bon fonctionnement du marché se caractérise principalement par :

- une baisse des prix ;
- un élargissement du choix de produits ;
- une amélioration de la qualité de service ; et
- des services reposant sur une technologie et une infrastructure de pointe.

Ces effets sont ceux que l'on attend d'une concurrence effective. En fait, c'est la perspective de ces effets bénéfiques qui est la motivation première des actions de réforme réglementaire, maintenant largement répandues, visant à accroître la concurrence. La suite de cette section porte sur les indicateurs que l'on possède concernant ces principaux effets bénéfiques. La sous-section (1) examine l'évolution récente des prix et les indicateurs du niveau de profit, la sous-section (2), les informations disponibles sur le choix qui s'offre aux clients, la sous-section (3) les indicateurs de la qualité des produits, et la sous-section (4) donne des informations sur l'évolution technologique.

#### *3.2.1. Évolution des prix et des quantités*

L'effet de la réforme réglementaire sur les prix que paie chaque abonné dépend de façon critique de la quantité de service longue distance que consomme l'abonné. Le montant total moyen que paient les clients résidentiels pour le service téléphonique local est passé, à prix courants, de 13.35 dollars par mois en 1984 à 19.07 dollars par mois en 1994 (soit 3.4 % d'augmentation par an)<sup>65</sup>. Ainsi, l'abonné qui ne consomme pas de services longue distance n'a pas connu d'amélioration significative et, suivant l'indice des prix à la consommation que l'on utilise pour évaluer l'inflation sur cette période, sa situation s'est peut-être légèrement détériorée. Comme on le verra plus loin, les abonnés qui consomment des services longue distance ou internationaux ont bénéficié d'une amélioration beaucoup plus nette.

Il est difficile d'apprécier totalement les effets de baisse des prix longue distance et internationaux parce que la concurrence par les prix a en grande partie revêtu la forme de réductions de prix pour l'utilisation en heures creuses. Avec le développement de la concurrence, un large éventail de tarifs réduits a été introduit, avec des rabais et des conditions restrictives variés, et quelquefois des frais de souscription<sup>66</sup>. En dehors des rabais, diverses offres promotionnelles proposent des mois d'appels gratuits, des points « grand voyageur » sur les compagnies aériennes ou des bons pour des marchandises dans des clubs d'achat nationaux<sup>67</sup>. On possède des informations sur les recettes moyennes par minute pour les services longue distance et internationaux, ainsi que sur la facture mensuelle moyenne pour le service cellulaire. Ces informations ont déjà été présentées dans l'encadré 1.

### 3.2.2. *Choix des consommateurs et lignes pré-souscrites*

On dit qu'une ligne téléphonique est « présouscrite » auprès de l'exploitant longue distance qui reçoit les appels longue distance ordinaires effectués sur cette ligne. Il est important de suivre l'évolution du nombre de lignes présouscrites parce qu'il indique les possibilités qu'ont les clients de choisir entre différents fournisseurs de service. Dans ce contexte, on notera que la part d'AT&T dans les lignes présouscrites a baissé au profit des autres exploitants. A la fin de 1996, environ 63 % des lignes étaient présouscrites auprès d'AT&T, 15 % auprès de MCI, 7 % auprès de Sprint et 3 % auprès de WorldCom. Plus de 600 petits exploitants servant 19.2 millions de lignes se partageaient les 12 % restants<sup>68</sup>. Cette tendance à la baisse de la part que détient AT&T dans les lignes présouscrites indique que les clients ont bénéficié d'une réelle possibilité de choix dans le service longue distance et qu'un nombre croissant d'entre eux ont exercé ce choix en faveur des concurrents d'AT&T. En fait, d'après les estimations de MCI, 20 millions de personnes ont changé de compagnie longue distance en 1993, et ce nombre est passé à 27 millions en 1994, 42 millions en 1995 et 50 millions en 1996<sup>69</sup>.

### 3.3.3. *Qualité*

La qualité du service de télécommunications aux États-Unis s'est améliorée, en particulier pour les grands clients professionnels, en raison des progrès technologiques et aussi parce que la qualité de service est un élément majeur de la stratégie de concurrence des grands exploitants de télécommunications. Les données de la FCC sur la qualité de service sont étoffées et comprennent le nombre et la nature des réclamations des clients. En 1996, la FCC a traité 35 095 réclamations et demandes de renseignements écrites, dont 36 % concernant le « slamming » (où un exploitant de télécommunications devient le fournisseur de certains clients sans que ceux-ci le sachent ou l'aient autorisé), 13 % concernant des services audiotex et 12 % concernant les tarifs et prestations des fournisseurs de services par téléphoniste<sup>70</sup>. Les autres réclamations couvrent un ensemble de sujets comme les tarifs téléphoniques internationaux, les appels ou envois de télécopies importuns et le télémarketing.

Le nombre de ménages ayant le téléphone a augmenté. En 1988, 85.4 % des ménages avaient le téléphone et 2.7 % des ménages ayant le téléphone avaient une ligne supplémentaire. En 1992, ces proportions atteignaient respectivement 91.0 % et 9.1 % et, en 1996, 95.1 % et 16.5 %.

### 3.4.4. *Productivité et évolution technologique*

Les statistiques de la FCC donnent des informations sur l'indice de la productivité du travail dans le secteur des télécommunications, qui rapporte la production au nombre d'heures de travail des salariés consacrées à la réalisation de cette production. La croissance de la productivité moyenne du travail est plus forte que dans les autres branches d'activité américaines. Ce taux de croissance annuel supérieur à la moyenne s'explique probablement par le fait que les compagnies de téléphone ont mis en place des technologies de pointe plus efficaces ainsi que par le développement du capital humain. L'encadré 11 présente des informations sur la productivité du travail.

### Encadré 11. Productivité du travail

Les investissements dans les nouvelles technologies, effectués en particulier par les exploitants longue distance, ont élevé la qualité du capital disponible. Les informations publiées par la FCC d'après les statistiques du *Bureau of Labor* des États-Unis rapportent la production au nombre d'heures de travail des salariés. Sur la période 1951-1995, cet indice a augmenté en moyenne de 5.8 % par an. La FCC indique que ce taux de croissance de la productivité du travail est supérieur au taux moyen des autres secteurs (qui se situe généralement entre 3 et 4 %) :

Indice de la productivité du travail (1987=100), mesurée par la production horaire, dans la branche des communications par téléphone

Année	Indice	Année	Indice	Année	Indice	Année	Indice
1965	28.9	1980	67.6	1991	119.8	1994	141.6
1970	35.6	1985	88.9	1992	127.7	1995	144.6
1975	49.3	1990	113.3	1993	135.2		

Source: FCC (Common Carrier Bureau), *Trends in Telephone Service*, février 1998, Tableau 5.2

Certains signes laissent penser que même la concurrence limitée existant sur les marchés du service local a stimulé la modernisation des réseaux. Les nouveaux concurrents dans le service local (Competitive LEC) ont doublé leur quantité totale de systèmes de transmission par fibre optique, qui est passée d'environ un million de kilomètres de fibre à la fin de 1995 à environ deux millions de kilomètres à la fin de 1996. En comparaison, les compagnies de télécommunications locales en place (dont les installations reliant les clients au premier point de commutation reposent encore à 90 % sur la technologie du fil de cuivre, d'après les estimations) ont augmenté de 15 % leur kilométrage de fibre de 1995 à 1996. Néanmoins, ces programmes de modernisation signifient que la technologie de la fibre optique se déploie plus près du client.

De nouveaux systèmes de signalisation ont été mis au point, permettant d'établir les appels de manière plus rapide et plus efficiente. De 1990 à 1996, la proportion de fibre optique utilisée dans les voies de transmission qui relient les centraux est passée de 60 à plus de 90 % et la pénétration du RNIS a augmenté. Les compagnies Bell et un certain nombre de compagnies d'informatique ont annoncé des normes pour un service de téléphone et de modem numérique innovateur qui, espère-t-on, fournira à grande échelle un accès haute vitesse à l'Internet pour tous les foyers et entreprises aux États-Unis. Cet accord entre les compagnies Bell, Microsoft, Intel et d'autres porte sur une technologie de ligne d'abonné numérique qui permet aux lignes téléphoniques en fil de cuivre de transporter plusieurs voies de données. Conçue à l'origine pour la transmission vidéo, cette nouvelle technologie transportera les données à une vitesse comprise entre 0.6 et 1.5 Mbit/s alors que les modems fonctionnent aujourd'hui à une vitesse maximum de 56 kbit/s.

On s'attend à ce que Qwest, IXC, Williams Communications et Level 3 Communications Inc. construisent de nouveaux réseaux de fibre optique qui porteront à six le nombre des réseaux longue distance nationaux en opération. En outre, plusieurs entreprises, dont GTE et Frontier, utilisent les câbles de fibre optique de ces compagnies pour leurs propres réseaux, contre rémunération. La concurrence de ces nouveaux entrants pousse les grands exploitants longue distance à moderniser encore leurs réseaux. Par exemple, MCI a annoncé des plans visant à quadrupler les vitesses de transmission, accroissant ainsi notablement la capacité de son réseau de fibre optique.

Concernant le service international, AT&T a révélé qu'il avait installé pendant la période 1992-1995 plus de circuits de télécommunications transatlantiques que pendant la totalité des années qui ont précédé. Par exemple, le système TAT-12/TAT-13 a doublé la capacité existante. Ces câbles, qui utilisent la technologie de la fibre optique, peuvent transporter cinq gigabits (milliards de bits) par seconde. En octobre 1996, la FCC a délivré à la société MFS Communications une licence l'autorisant à construire

entre les États-Unis et le Royaume-Uni un système à fibre optique de 10 gigabits par seconde, pour un coût de 500 millions de dollars, opérant selon un régime privé. En mars 1997, AT&T, MCI, Sprint, SBS Communications et six exploitants de télécommunications asiatiques ont signé un accord pour la construction du premier câble sous-marin à fibre optique reliant directement les États-Unis et la Chine, pour un coût de 1.4 milliards de dollars.

Le niveau de profit est un autre indicateur du degré de concurrence et d'efficacité : on interprète des profits élevés ou qui augmentent comme l'indication d'un faible degré de concurrence effective ou d'une augmentation de l'efficacité. Cet indicateur basé sur les profits est moins applicable quand il existe des mesures de réglementation des prix. Aux États-Unis, malgré la réglementation de plafonnement des hausses de prix à laquelle ont été soumis certains exploitants à partir de 1991 et malgré les baisses des redevances d'accès, le taux de rendement des capitaux propres des RBOC a augmenté chaque année, passant d'environ 13 % en 1991 à quelque 20 % en 1995<sup>71</sup>. Le taux de rendement des capitaux propres réalisé par les RBOC dépasse celui des sociétés du Standard & Poors (S&P) 500. Cette amélioration des performances financières résulte pour une part d'une amélioration de la productivité et d'une forte croissance du nombre de minutes du service d'accès des LEC en place.

Quand on examine l'évolution technologique, il est aussi instructif de considérer le niveau de l'emploi. Malgré d'importantes réductions d'effectifs chez les exploitants de télécommunications, l'emploi dans l'ensemble de la branche des communications par téléphone a en fait légèrement augmenté depuis 1990. Cette croissance de l'emploi sur cette période résulte principalement d'augmentations substantielles dans le segment du radiotéléphone (réseaux cellulaires, radiomessagerie) qui a connu en moyenne un taux de croissance d'environ 20 % par an.

#### **4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

Les États-Unis ont été les pionniers de la réforme des télécommunications et ils ont une longue expérience des initiatives en faveur de la concurrence. La réforme a notamment contribué au dynamisme de l'industrie américaine des télécommunications, qui est aujourd'hui le chef de file mondial dans des domaines comme le développement de l'Internet et le commerce électronique. Les effets bénéfiques qu'en ont tirés les États-Unis donnent une indication de l'ampleur et de la nature des résultats que peuvent obtenir les autres pays de l'OCDE en procédant eux aussi à une réforme de la réglementation favorisant la concurrence.

##### **4.1. *Appréciation générale des points forts et des points faibles actuels***

Pour les autres pays de l'OCDE, l'exemple des États-Unis permet de faire des observations intéressantes. Les responsables publics aux États-Unis ont expérimenté beaucoup d'idées et d'initiatives et les autres pays de l'OCDE peuvent tirer parti de cette expérience, sous ses aspects aussi bien positifs que négatifs, pour mettre au point les détails de leur propre action. L'énumération de quelques points forts et points faibles de la réforme réglementaire conduite aux États-Unis met en évidence les enseignements que l'on peut en tirer.

#### Encadré 12. Points forts

- *Tarifification de l'interconnexion inter-États économiquement efficiente, reposant sur les coûts prospectifs.*
- *Rôle effectif de la politique de la concurrence.*
- *Structure du marché intérieur avec un certain nombre d'exploitants possédant une infrastructure et une base de clientèle, qui, avec des conditions adéquates, pourraient rivaliser sur tous les marchés y compris le marché local.*
- *Infrastructure de télécommunications moderne, particulièrement dans le service longue distance et international.*
- *Marchés qui convergent rapidement.*
- *Flexibilité du régime de délivrance des licences pour l'utilisation du spectre.*

L'établissement de mesures de sauvegarde efficaces qui ont facilité la concurrence longue distance est un important point fort de la réforme des télécommunications aux États-Unis. Le régime assurant l'interconnexion entre les exploitants longue distance et les exploitants de télécommunications locales est au point et les prix ont connu une baisse significative vers les niveaux qu'exige l'efficacité économique. La FCC et chaque exploitant ont de longues années d'expérience de ce régime et les spécifications techniques sont clairement établies et comprises. Ce succès montre l'efficacité potentielle des solutions de démantèlement structurel sur les marchés où la concurrence n'est pas très développée.

Le secteur des télécommunications aux États-Unis offre un exemple du rôle central de la politique de la concurrence dans la réforme réglementaire. Comme cela a déjà été noté, le démantèlement de 1984 a été une étape cruciale qui a favorisé l'établissement de mesures de sauvegarde complémentaires comme l'interconnexion et l'égalité d'accès. Aujourd'hui, la part de marché de l'exploitant en place, AT&T, dans les services longue distance est inférieure à 50 % et les prix des services longue distance inter-LATA ne sont plus soumis à aucune réglementation.

En conséquence du démantèlement du début des années 80, la structure du marché intérieur aux États-Unis se caractérise par l'existence de nombreux d'exploitants possédant une infrastructure et une base de clientèle, qui, avec des conditions adéquates, pourraient rivaliser sur tous les marchés y compris le marché local. Il existe trois grands exploitants longue distance qui possèdent de vastes réseaux de fibre optique nationaux et jouissent d'une notoriété considérable auprès des consommateurs. Il reste aussi cinq RBOC, avec leur clientèle et leurs réseaux locaux. Ces réseaux locaux ont été modernisés en ce qui concerne la commutation numérique mais les boucles locales utilisent une technologie en grande partie inchangée depuis des décennies. Les investissements dans la technologie du RNIS ont amélioré la liaison d'accès, mais seulement de manière limitée.

L'Internet, qui a son origine aux États-Unis est très présent dans ce pays ; les réseaux de télécommunications permettent la commutation par paquets et les autres fonctions nécessaires pour favoriser la poursuite de sa croissance. Il existe des infrastructures substitutives comme les réseaux de câblodistribution et les satellites de radiodiffusion numérique qui peuvent fournir certains services de diffusion audiovisuelle et de télécommunications. Des fournisseurs de services cellulaires et autres services sans fil sont aussi présents. Il existe ainsi face aux compagnies de télécommunications un certain nombre de concurrents qui pourraient à l'avenir fortement éroder la puissance de marché des exploitants en place. L'existence de ces infrastructures substitutives ouvre aussi la voie au développement de réseaux, notamment hybrides, efficaces permettant de fournir de manière efficiente les services de communications.

L'infrastructure moderne de télécommunications offre une base solide pour une convergence rapide entre les services de communications. Aujourd'hui, on utilise déjà une technologie qui permet de véhiculer les services de diffusion audiovisuelle classiques sur les réseaux de télécommunications et qui permet de transporter la téléphonie vocale au moyen de la commutation par paquets au lieu de la commutation de circuits. En même temps, le RNIS, qui offre une technologie d'accès plus rapide, est déjà largement répandu et l'on voit apparaître des technologies d'accès large bande plus rapides encore.

Comme la plupart des autres pays de l'OCDE, les États-Unis ont récemment pris des mesures destinées à accroître largement le spectre disponible pour les nouveaux entrants dans des services comme les communications mobiles. Ils ont été le premier pays à adopter des régimes de délivrance de licence flexibles qui permettent d'attribuer le spectre aux exploitants capables d'en faire l'usage le plus efficient.

Encadré 13. **Points faibles**

- *Le maintien des restrictions imposées aux RBOC concernant les services inter-LATA et les services d'information engendre des coûts économiques croissants.*
- *L'entrée concurrentielle sur le marché local est limitée.*
- *Chevauchement des juridictions entre les autorités des États et les autorités fédérales.*

Comme on l'a noté, les marchés locaux sont largement des monopoles (même s'il s'agit de monopoles de fait). Au lieu de mettre en œuvre un démantèlement structurel pour s'opposer directement aux comportements anticoncurrentiels, l'action des pouvoirs publics a essayé de susciter une coopération des exploitants existants qui conservaient des positions dominantes. Les prix des services locaux n'ont pas baissé et la technologie assurant l'accès des abonnés, c'est-à-dire la paire de fils de cuivre torsadée, est restée la même pendant des décennies. L'expérience des États-Unis sur les marchés locaux montre les difficultés qui peuvent surgir quand les responsables publics dépendent de la coopération des exploitants en place pour promouvoir l'entrée sur des marchés où la concurrence est embryonnaire.

Les restrictions imposées aux RBOC résultant du démantèlement sont devenues de plus en plus lourdes et coûteuses pour l'économie (par exemple, perte d'économies de gamme). Ces restrictions ont eu des effets bénéfiques en protégeant la concurrence et en servant d'incitation à l'ouverture des marchés locaux. Toutefois, du fait qu'avec l'évolution technologique il devient de plus en plus important d'être capable d'offrir un « guichet unique », ces restrictions vont devenir de plus en plus pesantes.

Par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, la structure réglementaire aux États-Unis est un tissu complexe qui comporte un chevauchement de juridictions entre les États et le gouvernement fédéral sur le plan de la réglementation propre au secteur. Si le fait que les États ont la possibilité de mener des initiatives différentes peut parfois favoriser des formules novatrices pour promouvoir la réforme de la réglementation, ce chevauchement juridictionnel engendre des coûts et des incertitudes dans l'élaboration des politiques. De plus, l'analyse qui précède montre que c'est au niveau fédéral que les progrès réalisés en ce qui concerne la réduction des obstacles à l'entrée, la promotion de l'interconnexion basée sur les coûts, le rééquilibrage des tarifs et l'égalité d'accès ont été les plus tangibles. Cette structure réglementaire a peut-être aussi limité la portée des initiatives fédérales visant à promouvoir la concurrence.

La réglementation adoptée par la FCC est soumise à un réexamen systématique sous la forme de révisions biennales et des procédures d'abstention. La mise en vigueur de ces mécanismes est un progrès important mais on notera que les dispositions en matière d'abstention ne comportent pas une reconnaissance explicite des coûts qu'impose la réglementation, et qu'elles ne sont pas applicables à certaines dispositions importantes de la loi de 1996. Il est probable qu'une action plus systématique pour l'allègement global de la réglementation produirait des effets bénéfiques supplémentaires.

#### **4.2. *Avantages et coûts potentiels de la poursuite de la réforme réglementaire***

La réforme réglementaire a déjà apporté à l'économie américaine des effets bénéfiques importants. Le plus concret est la réduction spectaculaire du coût global pour les abonnés des services de télécommunications longue distance inter-LATA et internationaux. La poursuite de la baisse des prix de 1995 à aujourd'hui, ainsi que la baisse du coût des télécommunications mobiles, s'ajoutent encore à ces effets concrets.

Ces effets bénéfiques s'expliquent probablement par deux facteurs majeurs. Premièrement, la domination des grands exploitants sur les marchés internationaux et longue distance a nettement diminué, réduisant ainsi les distorsions de prix au-dessus des niveaux concurrentiels. Deuxièmement, pour un certain nombre de raisons comme le changement technologique et l'accroissement de la concurrence aussi bien sur les marchés des services que des équipements, les coûts de la commutation et de la transmission ont connu une baisse spectaculaire. Le degré d'adoption du changement technologique se manifeste par le niveau des investissements dans la fibre optique et dans la commutation numérique, comme on l'a vu ci-dessus.

Dans une perspective à plus long terme, l'effet le plus important de la réforme réglementaire est sa contribution à une croissance dynamique et à l'innovation. Bien que la concurrence locale n'ait pas réussi à se développer jusqu'à présent, l'évolution technologique présente et future continuera d'améliorer les perspectives d'entrée dans les prochaines années. L'une des tâches qui pourrait être entreprise dans la poursuite de la réforme est la mise en place de conditions permettant à la concurrence de se développer dans le réseau local. Le revenu des réseaux locaux est beaucoup plus élevé que celui des marchés longue distance inter-LATA et international réunis. La concurrence pourrait accélérer l'adoption de nouvelles technologies dans les réseaux locaux et faciliter l'introduction de nouveaux services. La concurrence sur les marchés locaux pourrait permettre une déréglementation rapide de nombreux aspects des télécommunications. L'élimination de la domination des marchés locaux est le moyen le plus efficace de répondre aux préoccupations que soulève l'intégration verticale en matière de concurrence.

Le développement d'un accès d'abonné large bande aux réseaux de fibre optique nationaux éliminerait un goulot technique et permettrait d'augmenter énormément la vitesse et la capacité des réseaux. Il est difficile, voire impossible, de prédire les nouveaux produits et services que les consommateurs pourraient demander d'un tel réseau mais les possibilités et les effets bénéfiques que l'on peut en escompter sont vastes.

#### **4.3. *Options envisageables pour l'action des pouvoirs publics***

On dispose d'une analyse complète de la réforme de la réglementation dans le secteur des télécommunications aux États-Unis. La présente section, qui s'inspire de cette analyse, est un prolongement du consensus international concernant les pratiques réglementaires à promouvoir, tel qu'il s'applique aux réalités du marché des télécommunications aux États-Unis. Les recommandations qui suivent reposent aussi sur les recommandations à l'usage des pouvoirs publics présentées dans *le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* (OCDE, juin 1997).

- ***Promouvoir l'allégement de la réglementation du secteur des télécommunications aux États-Unis en étendant aux activités réglementaires de la Federal Communications Commission les contrôles de la qualité de la réglementation ordonnés par les Décrets présidentiels.***

Les ministres ont recommandé que les projets de réglementation nouvelle ainsi que les réglementations existantes soient soumis à un examen. En général, avec la mise en œuvre de mesures de sauvegarde de la concurrence efficaces dans le secteur des télécommunications et l'introduction des mécanismes de marché, la réglementation économique propre à ce secteur perd de sa nécessité. À mesure que les positions dominantes des anciens titulaires de monopole réglementé s'affaiblissent, il devient plus efficace, pour promouvoir l'efficacité économique dans ce secteur, de s'appuyer sur les mécanismes du marché sous réserve des règles de la politique de la concurrence qui s'appliquent dans l'ensemble de l'économie. Il faut réviser et alléger de manière continue la réglementation économique à mesure qu'évolue la situation sous-jacente du marché.

Les États-Unis ont réussi à mettre en œuvre des mesures de sauvegarde efficaces pour promouvoir la concurrence sur les marchés relevant de la juridiction fédérale et, sur un grand nombre de marchés, la concurrence est beaucoup plus avancée que dans d'autres pays de l'OCDE. La Federal Communications Commission n'est pas soumise aux contrôles obligatoires de la qualité réglementaire ordonnés par les Décrets présidentiels pour la plupart des activités de réglementation. La réglementation adoptée par la FCC est soumise à un réexamen systématique sous la forme de révisions biennales et des procédures d'abstention. La mise en vigueur de ces mécanismes est un progrès important mais on notera que les dispositions en matière d'abstention ne comportent pas une reconnaissance explicite des coûts qu'impose la réglementation, et qu'elles ne sont pas applicables à certaines dispositions importantes de la loi de 1996. Il est probable qu'une action plus systématique pour l'allègement global de la réglementation produirait des effets bénéfiques supplémentaires.

- ***Pour promouvoir la concurrence sur les marchés intra-LATA, une initiative fédérale serait nécessaire en vue de favoriser un rééquilibrage tarifaire conforme aux coûts économiques et faciliter ainsi l'entrée sur les marchés locaux. Si les initiatives actuelles ne réussissaient pas à éliminer les mesures des États qui ont l'effet d'ériger des barrières à l'entrée sur le marché, il faudrait envisager de conférer une compétence exclusive au gouvernement fédéral comme en Australie et au Canada.***

Les ministres ont recommandé qu'une haute priorité soit donnée à la révision des aspects de la réglementation économique qui restreignent l'entrée, la sortie, la tarification, la production et les pratiques commerciales et formes d'organisation normales des entreprises. Les obstacles à l'entrée et à la concurrence sur les marchés intra-LATA sont une importante question à résoudre. Les autorités réglementaires de certains États ont poursuivi la politique consistant à encourager sur ces marchés le maintien de prix au-dessus des niveaux concurrentiels pour limiter le rééquilibrage des tarifs locaux. En permettant aux prix interurbains intra-LATA de rester au-dessus des niveaux concurrentiels, il est plus facile de maintenir des prix artificiellement bas pour le service local de certains abonnés, en particulier dans les zones rurales. Dans le passé, les États ont été capables de résister aux pressions en faveur du rééquilibrage des tarifs locaux en raison du chevauchement entre la juridiction fédérale et celle des États.

Il est clair que les initiatives de réforme de la réglementation ont mieux réussi sur les marchés sous juridiction fédérale. En 1984, les limites des initiatives fédérales de réforme de la réglementation reflétaient les réalités du marché dans la mesure où les marchés intra-LATA présentaient peut-être des caractéristiques de monopole naturel. Aujourd'hui, les monopoles naturels restants sont beaucoup plus réduits et, en conséquence, l'introduction de la concurrence sur les marchés locaux et intra-LATA est maintenant possible.

La loi sur les télécommunications de 1996 impose la primauté fédérale sur les législations des États qui font obstacle à l'entrée sur le marché. Quoiqu'il soit prématuré d'évaluer la mise en œuvre de cette disposition, il s'agit là d'un pas positif dans la bonne direction. La plupart, si ce n'est tous les États ont éliminé les limites imposées à la concurrence intra-LATA. Si l'on favorise l'entrée et la concurrence sur ces marchés, les prix intra-LATA baisseront vers les niveaux concurrentiels et faciliteront une entrée efficace sur les marchés locaux en réduisant notablement les possibilités d'appliquer à certains clients des

tarifs locaux qui sont inférieurs au coût économique réel. Cependant, des mesures institutionnelles supplémentaires pourraient être nécessaires. Dans d'autres pays de l'OCDE comme l'Australie et le Canada, l'exclusivité de la juridiction fédérale a renforcé l'impact national des initiatives de réforme de la réglementation.

- ***Promouvoir l'efficacité économique en établissant l'égalité des conditions d'activité entre les services basés sur l'Internet et les autres services de communications, en harmonisant et, à plus longue échéance, en éliminant graduellement les obligations sectorielles spécifiques.***

Les ministres ont recommandé que les gouvernements veillent à ce que les procédures d'application de la réglementation soient transparentes et non discriminatoires, qu'elles permettent un recours en appel et qu'elles ne retardent pas inutilement les décisions des entreprises. La politique actuelle traite différemment la téléphonie vocale classique et les télécommunications vocales sur l'Internet en ce qui concerne la question importante de la tarification de l'interconnexion. Avec le développement de l'usage de la téléphonie Internet comme moyen de communication, il deviendra de plus en plus important d'assurer l'uniformité du traitement réglementaire de manière à ce que les différences de tarifs ne faussent pas l'utilisation de ces moyens.

- ***Réduire les barrières qui s'opposent à l'entrée de réseaux de communications substitutifs, en supprimant la disparité de traitement des différents services de communications. En particulier, il conviendrait de réexaminer dès que possible le régime réglementaire de la diffusion audiovisuelle, eu égard à la convergence.***

Comme on l'a noté ci-dessus, les ministres ont recommandé que les gouvernements veillent à ce que les procédures d'application de la réglementation soient transparentes et non discriminatoires. La concurrence locale future dépendra pour une large part de la possibilité qu'auront des infrastructures substitutives d'offrir à la fois des services de téléphonie vocale et les nouveaux services d'information en voie de création. Cependant, à mesure que la convergence rapproche les secteurs des télécommunications et de l'audiovisuel, la réglementation fragmentée de ces secteurs limite la capacité des compagnies et des utilisateurs de tirer avantage de cette convergence. Aux États-Unis, il existe une importante asymétrie dans le traitement réglementaire, dans la mesure où les procédures actuelles de délivrance des licences pour l'audiovisuel comprennent des critères visant à promouvoir d'autres aspects de l'intérêt général. Ainsi, pour faciliter l'entrée de nouveaux réseaux substitutifs capables de fournir la téléphonie vocale, il conviendrait de promouvoir une réglementation transparente et non discriminatoire de l'entrée dans les autres services de communications.

## NOTES

1. Les effets bénéfiques des réductions de prix pour les consommateurs se manifestent sous la forme de transferts de revenus des producteurs aux consommateurs, ainsi que d'augmentations nettes du bien-être économique global.
2. Par exemple, la loi sur les communications de 1934 spécifie l'objectif suivant : « mettre à la disposition de chacun aux Etats-Unis, dans toute la mesure du possible, un service de communications filaires et radio national et mondial rapide et efficient, avec des équipements adéquats et à des prix raisonnables ».
3. Crandall et Waverman (1995) donnent une estimation qui se situe entre 4 et 30 milliards de dollars.
4. A ce sujet, voir par exemple : Président William J. Clinton et Vice-Président Albert Gore Jr., « A Framework for Global Electronic Commerce », publié en juillet 1997 à <<[www.iift.nist.gov/telecom/ecom.htm#background](http://www.iift.nist.gov/telecom/ecom.htm#background)>>.
5. Une des raisons de l'insuffisance de ces mesures de sauvegarde de la concurrence est technique, à savoir l'absence de ce que l'on appelle « l'égalité d'accès » : dans les années 70, les abonnés qui optaient pour des exploitants longue distance concurrents devaient composer des chiffres supplémentaires parce que l'exploitant en place était le seul « fournisseur par défaut » possible.
6. Ce démantèlement fut une sorte de « dernier recours ». En 1980, MCI avait déjà essayé la voie législative, le recours aux autorités réglementaires et l'action antitrust privée mais n'avait pas réussi à obtenir des mesures protégeant efficacement la concurrence.
7. Pour un exposé plus détaillé de la théorie, voir : Timothy J. Brennan, « Is the Theory Behind *U.S. v. AT&T* Applicable Today? », *Antitrust Bulletin*, vol. 40, n° 3, p. 455-482.
8. Peu après le démantèlement, la FCC rendit obligatoire l'égalité d'accès pour le service longue distance inter-LATA, permettant aux abonnés de choisir leur fournisseur par défaut parmi les exploitants longue distance dans des conditions d'égalité.
9. A la fin de la décennie 80, la part du total des minutes commutées détenue par les nouveaux entrants dépassait largement 30 %, ce qui est supérieur aux parts de marché correspondantes des nouveaux entrants dans d'autres pays de l'OCDE comme l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, le Japon et le Royaume-Uni, même aujourd'hui. Voir OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, Volume I : Etudes sectorielles* (OCDE, 1997).
10. Par exemple, en janvier 1998, la FCC indiquait que le service interurbain inter-États représentait 58 milliards de dollars, le service interurbain intra-Etat/inter-LATA 19 milliards de dollars, le service interurbain intra-Etat/intra-LATA 11 milliards de dollars et le service local (quantité illimitée d'appels locaux à un prix mensuel forfaitaire) 55 milliards de dollars de recettes totales. Cinq juridictions n'enregistraient pas de recettes inter-LATA (District of Columbia, Hawaii, Maine, New Hampshire, Rhode Island et Vermont), sans doute parce que ces États ne comprennent qu'une seule LATA. Voir James Eisner, *Distribution of Intrastate and Interstate Telephone by Revenue*, polycopié, janvier 1998.
11. D'après les données de 1996, la part de marché des CLEC est de 1.4 %. Récemment, le chiffre de 2.6 % a été mentionné dans : Joel Klein, « The Race For Local Competition: A Long Distance Run, Not a Sprint », Allocution à l'American Enterprise Institute, 5 novembre 1997.
12. OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, Volume I : Études sectorielles* graphique 3.1, Paris, page 48.

13. FCC, CC Docket No. 97-211, 14 septembre 1998, p. 32.
14. FCC, CC Docket No. 97-211, 14 septembre 1998.
15. FCC 98-91, juin 1998. La croissance de la pénétration des services mobiles a été plus rapide dans les pays de l'OCDE ayant une structure de marché concurrentielle que dans les pays à marchés duopolistiques ou monopolistiques.
16. La « facture » moyenne est ici le chiffre d'affaires par unité. La FCC note que le prix effectif par minute, et donc la facture effective de l'abonné, varie notablement suivant l'offre particulière adoptée par chaque client. D'après une étude citée dans le rapport de la FCC (publiée en janvier 1998), le prix moyen du service dans les offres les plus coûteuses dépasse 0.50 dollar la minute tandis que les moins chères se situent en moyenne entre 0.20 et 0.30 dollar la minute.
17. Application of Teleport Communications N.Y. 7 F.C.C.R. 5986, 5988 (1992).
18. Voir FCC, In the Matter of the Annual Assessment of the Status of CS Docket No. 97-141 Competition in Markets for Video Programming. En juin 1997, le nombre de foyers pouvant recevoir les programmes de télévision par câble s'élevait à 94.2 millions, soit 97.1 % des foyers ayant un téléviseur.
19. Aux termes de ce plan, Ameritech : (i) demandait aux autorités réglementaires de cet Etat de supprimer les barrières à l'entrée sur le marché dues à la réglementation étatique, (ii) offrait l'égalité d'accès à l'interurbain intra-LATA et (iii) offrait l'accès à son réseau aux nouveaux entrants dans les télécommunications locales. Sur ce sujet, voir DOJ, « Memorandum of the United States in Support of its Motion for a Modification of the Decree to Permit a Limited Trial of Interexchange Service by Ameritech », polycopié, 1er mai 1995.
20. Hearing Order, « Petition of Rochester Telephone Company for Approval of Proposed Restructuring Plan ; Petition of Rochester Telephone Corporation for Approval of a Multi Year Rate Stability Agreement », New York Public Service Commission, Case 93-C0133, Opinion No. 94-25, 10 novembre 1994.
21. Voir Joel Klein, « The Race For Local Competition: A Long Distance Run, Not a Sprint », Speech before the American Enterprise Institute, 5 novembre 1997 et William E. Kennard, « Section 271 of the Telecommunications Act of 1996 », Statement Before the Subcommittee on Communications of the Committee on Commerce, Science, and Transportation, United States Senate, 25 mars 1998. En particulier, W. Kennard, Président de la FCC, a déclaré : « Je ne viens pas ici pour me féliciter du rythme de progression de la concurrence. Nous pouvons et nous devons mieux faire. »
22. FCC, « Local Competition Factsheet », *supra*, note 1.
23. Pour un examen détaillé de l'influence de ces progrès technologiques, voir par exemple l'audition plénière de la FCC datée du 9 juillet 1998, affichée à : <<www.fcc.gov/enbanc/070998/tr070998.txt >> et le Bandwidth Forum de la FCC, daté du 23 janvier 1997 affiché à <<www.fcc.gov/Reports/970123.txt >>. Le Royaume-Uni offre un exemple supplémentaire de la capacité qu'ont les réseaux de câblodistribution de fournir le service téléphonique. Voir, par exemple, la déclaration d'Oliver E. Williamson, p. 14 (31 mai 1994), soumise à l'appui de la requête de Bell Atlantic Corporation, Bell South Corporation, Nynex Corporation et Southwestern Bell Corporation en annulation de la décision United States v. Western Electric Co., No. 82-0192 (D.D.C., déposée le 6 juillet 1994), citée dans Robert W. Crandall et J. Gregory Sidak, « Competition and Regulatory Policies for interactive Broadband Networks », *Southern California Law Review*, juillet 1995.
24. Voir, par exemple, Robert W. Crandall et J. Gregory Sidak (1995), « Competition and Regulatory Policies for interactive Broadband Networks », *Southern California Law Review*, juillet .

25. En théorie, les systèmes de communications par satellite offrent une quatrième possibilité d'entrée sur les marchés des télécommunications locales. Cependant, leurs perspectives d'entrée sur une large base commerciale au cours des prochaines années sont limitées. On notera que les communications par satellite ont un temps de propagation d'environ un tiers de seconde, qui peut nuire au confort des communications vocales.
26. Voir Jonathan Jacob Nadler (1995), « Give Peace a Chance: FCC-State Relations After *California III* », *Federal Communications Law Journal*, Vol. 47, 3 avril.
27. 27 FCC 359, Docket 11866 (1959).
28. 13 FCC 2d 420, 18 FCC 953 (1969) et 29 FCC 2d 870 (décision *Specialised Common Carrier*).
29. Pour un examen de la notion de « flexibilité » dans les licences, voir : Gregory L. Rosston et Jeffrey S. Steinberg (1997), *Using Market-Based Spectrum Policy to Promote the Public Interest*, FCC Discussion Paper, janvier.
30. Sauf des exceptions limitées, voir FCC PR Docket No. 94-107, publié le 19 mai 1995.
31. Voir, par exemple, Leonard J. Kennedy et Heather A. Percell, Section 332 of the Communications Act of 1934: A Federal Regulatory Framework That Is « Hog Tight, Horse High, and Bull Strong », *Federal Communications Law Journal*, 50.3, 1998.
32. Pour un examen des effets de « forclusion » dans les industries de réseau, voir, par exemple, Jeffrey Church et Neil Gandal, « Network Effects, Software Provision, and Standardisation », *Journal of Industrial Economics*, vol. 40, mars 1992 ou Stanley M. Besen et Joseph Farrell, « Choosing How to Compete: Strategies and Tactics in Standardisation », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, printemps 1994.
33. Ces comparaisons au moyen des médianes indiquent les tendances générales mais cachent certaines différences d'un État à l'autre. En 1990, le Texas, le Wyoming, le Minnesota, la Caroline du Nord, la Caroline du Sud et la Louisiane avaient des redevances d'accès qui dépassaient largement le triple des redevances inter-États correspondantes. Des États comme l'Illinois et la Virginie qui, en 1990, étaient déjà bien avancés dans la voie de la réforme réglementaire sur les marchés intra-États n'appliquaient aucune redevance aux exploitants longue distance. En général, les États où ces redevances sont élevées sont principalement ruraux. Ingo Volgosang et Bridger M. Mitchell (1997), *Telecommunications Competition: The Last Ten Miles*, AEI, Washington, D.C., p. 133.
34. Précisément 17.26 cents en 1984 et 3,82 cents en 1998 ; voir FCC, *Trends in Telephone Service*, juillet 1998, Tableau 1.2. Ces chiffres tirés du Tableau 1.2 ne comprennent pas la redevance intitulée Primary Inter-exchange Carrier Charge (PICC). Si on ajoute cette dernière, comme le fait la FCC dans son rapport *Trends in Telephone Service* de janvier 1998, la redevance totale par minute de conversation est plus élevée d'environ 1 cent.
35. Les RBOC, qui servent environ 75 % de tous les abonnés, ont converti près de la moitié de leurs lignes à l'égalité d'accès entre décembre 1984 et décembre 1985, et 40 % supplémentaires au cours des années suivantes. Voir FCC (1998), *Trends in Telephone Service*, février, p. 22. Plus de dix ans après l'introduction à grande échelle de l'égalité d'accès sur les marchés interurbains inter-LATA, le Minnesota a été un des premiers États en février 1996 à introduire la parité de composition intra-LATA.
36. Aux termes de la loi de 1996, les exploitants de télécommunications locales en place sont tenus de fournir l'interconnexion à tout exploitant qui le demande, en tout point techniquement possible. La FCC a jugé que les prix devaient avoir pour base les coûts supplémentaires à long terme totaux des éléments (TELRIC) plus une part raisonnable des coûts liés ou communs prospectifs.

37. CC Docket 96-262, paragraphes 283-290, <<www.fcc.gov/Bureaus/Common\_Carrier/Notices/fcc96488.txt>>. La raison tient au fait que les fournisseurs de service Internet paient généralement le tarif des lignes professionnelles (qui, en général, ne comprend pas de tarification à l'utilisation pour les appels entrants) et la redevance de ligne d'abonné (SLC) et non les redevances d'accès inter-États par minute correspondantes.
38. Esbin, Barbra (1998), *Internet Over Cable: Defining the Future in Terms of the Past*, FCC, OPP Working Paper Series: n° 30, août, p. 68.
39. Aux termes de la loi de 1996, les exploitants de télécommunications locales en place sont tenus de fournir l'interconnexion à tout exploitant qui le demande, en tout point techniquement possible. Dans sa décision *Local Competition*, la FCC stipule que les prix doivent avoir pour base les coûts supplémentaires à long terme totaux des éléments (TELRIC). Dans cette méthodologie de calcul des coûts, le LEC en place doit baser le prix d'un élément de réseau donné sur les TELRIC plus une part raisonnable des coûts liés ou communs prospectifs.
40. La FCC qualifie la structure historique des prix des télécommunications de « patchwork de subventions implicites et explicites ». Voir, par exemple, FCC CC Docket No. 96-45 (Rapport conjoint des autorités fédérales et des États au Congrès sur le service universel).
41. Un certain nombre de facteurs ont aidé les exploitants en place à maintenir des prix intra-LATA relativement élevés. Premièrement, ces marchés n'ont pas été retirés aux LEC en place au moment du démantèlement de 1984. Deuxièmement, comme on l'a noté précédemment, les autorités réglementaires des États ont été lentes à promouvoir l'entrée sur ces marchés et, dans les cas où l'entrée a été autorisée, l'interconnexion n'a pas été assurée dans des conditions d'égalité de qualité. Ces deux facteurs ont fortement avantage les exploitants en place et les ont aidés à maintenir, dans les services intra-LATA, la position de force qu'ils possédaient avant le démantèlement.
42. Les données plus complètes et plus fiables de l'encadré 1 sur les recettes par minute confirment cette conclusion en indiquant que les prix inter-États ont baissé d'environ 50 % de 1984 à 1992 et d'environ 17 % de 1992 à 1996.
43. Ingo Volgelsang et Bridger M. Mitchell (1997), *Telecommunications Competition: The Last Ten Miles* AEI, Washington D.C. La faiblesse persistante de la concurrence dans l'intra-LATA est aussi une des conclusions de Marius Schwartz, *Competitive Implications of Bell Operating Company Entry Into Long-Distance Telecommunications Services: Affidavit of Marius Schwartz*, photocopié, 14 mai 1997.
44. Pour une explication approfondie de la réglementation par plafonnement des prix, voir FCC (1997), *In the Matter of Price Cap Performance Review*, Fourth Report and Order in CC Docket No. 94-1, 7 mai.
45. OFTEL (1996), *Telecoms Price Control : the Final Phase*, Londres, juin.
46. Pour une analyse détaillée, voir OCDE (1995), *Le plafonnement des prix des télécommunications : politiques et expériences*, Paris.
47. On a quelquefois avancé l'argument que le maintien de prix bas pour le service local représente une subvention destinée à favoriser une forte pénétration du service téléphonique, qui est nécessaire eu égard aux externalités de réseau. Cependant, comme le note Farrell, il n'y a guère de preuves que le système du service universel ou ses objectifs soient fondés sur cette base. Voir Joseph Farrell, « Creating Local Competition », *Federal Communications Law Journal*, vol. 49, 1er novembre 1996. En outre, comme le montre Hausman, les résultats économétriques sur les élasticités de la demande n'indiquent pas que des prix bas soient nécessaires pour maintenir des taux de pénétration élevés. A ce sujet, voir Michael Riordan (1998), *Conundrums for Telecommunications Policy*, photocopié, 28 mai.

48. Comme le note l'ancien chef-économiste de la FCC, Michael Riordan : « Le conflit entre le service universel et la concurrence est le grand drame de la loi sur les télécommunications. Ce sont comme deux aimants en fer à cheval qui, tenus face à face, se repoussent. Pourtant, on persiste à croire que, si l'on retournait simplement un des aimants en le considérant différemment, tout irait pour le mieux. » Michael Riordan (1998), *Conundrums for Telecommunications Policy*, photocopié, 28 mai.
49. Comme le dit Lawrence White, « les subventions transversales sont l'ennemi de la concurrence *parce que* la concurrence est l'ennemie des subventions transversales ». Voir Joseph Farrell (1996), « Creating Local Competition », *Federal Communications Law Journal*, vol. 49, 1er novembre.
50. La FCC a adopté la définition du service universel suivante : accès de qualité téléphonique (500-4000 Hz) ; signalisation multifréquence en code 2 ou un équivalent numérique ; ligne d'abonné individuelle ; accès au numéro d'urgence 911, aux services d'opérateur, aux services longue distance et service de limitation des appels.
51. Jusqu'à la fin de 1997, les programmes relatifs au service universel étaient financés par des redevances mensuelles par ligne d'abonné imposées aux exploitants longue distance. La nouvelle réglementation entrée en vigueur en janvier 1998 a supprimé les redevances par ligne auparavant payées par les grands exploitants longue distance. A la place, tous les fournisseurs de télécommunications inter-États, y compris les compagnies de télécommunications locales, les exploitants longue distance et les exploitants de services sans fil, contribuent maintenant au service universel en fonction du montant de leurs recettes de télécommunications.
52. Le financement sur les recettes fiscales générales crée en général moins de distorsions parce qu'il est prélevé sur une base plus large et ainsi fausse moins les prix relatifs.
53. C'est probablement dans les zones rurales ou reculées que l'écart négatif entre les tarifs locaux et le coût économique est le plus grand. En outre, d'après des informations rapportées par la FCC, les tarifs mensuels dans les zones rurales sont *inférieurs* d'environ 20 % à ceux des zones urbaines. FCC, Industry Analysis Division, « Reference Book on Rates, Price Indices and Expenditures for Telephone Service », photocopié, juillet 1998. D'après les chiffres relevés par le Bureau of Labor Statistics dans une enquête portant sur 89 villes, le tarif local forfaitaire était en moyenne de 13.71 dollars (non compris la Subscriber Line Charge (redevance de ligne payée par l'abonné), la redevance des services d'urgence, ni les taxes) alors que le tarif moyen déclaré par les exploitants ruraux était de 11.17 dollars, en 1996. Le Rural Utilities Service du ministère de l'Agriculture des États-Unis fournit près de 11 milliards de dollars de prêts agréés aux compagnies de téléphone rurales.
54. Avec son entrée en vigueur le 5 février 1998, cet accord a engagé les services de télécommunications dans la voie d'une libéralisation progressive et d'une réforme réglementaire favorisant la concurrence dans 72 pays signataires, parmi lesquels les États-Unis et la plupart des autres grandes nations commerciales. Les États-Unis ont souscrit dans cet accord d'importants engagements pour l'ouverture du marché et, avec 64 autres membres de l'OMC ont adhéré à un Document de référence sur les principes réglementaires favorisant la concurrence.
55. En outre, les exploitants affiliés à des sociétés étrangères titulaires d'autorisations délivrées en vertu de la Section 214 avant le 1er janvier 1998 sont de fait exemptés de la condition concernant ces tarifs de référence dans la mesure où la décision de la FCC ne s'applique qu'aux *nouveaux* entrants sur le marché. Une modification ultérieure de la décision imposant aux exploitants américains d'adopter les tarifs de référence avant une date fixée a été ajournée sine die. Ainsi, suivant leur situation particulière, des exploitants affiliés à des sociétés étrangères souhaitant lancer de nouveaux services sur leur propre infrastructure peuvent se trouver désavantagés par rapport à des concurrents étrangers ou nationaux déjà établis. Cependant, comme on l'a vu ci-dessus, tous les exploitants appartenant à des pays membres de l'OMC peuvent bénéficier d'une procédure d'autorisation simplifiée pour la fourniture d'un service international de revente de communications téléphoniques commutés.

56. Cette institution est un comité d'autorité fédérale créé par la FCC. Elle a pour mission de conseiller la FCC et de formuler des recommandations résultant d'un consensus de l'industrie en vue de promouvoir une administration efficiente et impartiale des numéros.
57. Conformément à la première, l'Office of Management and Budget (OMB) a approuvé le 1er avril 1997 toutes les exigences de la FCC en matière d'information. (*Notice of Office Management and Budget Action*, OMB No. 3060-0760).
58. Les Sections 401 et 402 de la loi sur les télécommunications de 1996 prévoient des procédures aux termes desquelles la FCC peut s'abstenir d'appliquer la réglementation en réponse à des requêtes précises et peut réviser ses règlements pour vérifier s'ils restent ou non dans l'intérêt public. On notera que ces dispositions d'allègement ne comportent pas une reconnaissance explicite des coûts qu'impose un maintien de la réglementation.
59. La Section 401(d) stipule que la section 251(c) [exigences relatives à l'interconnexion et au dégroupement] et la Section 271 [conditions de l'entrée des BOC sur le marché inter-LATA dans leur propre région] ne peuvent faire l'objet d'une requête d'abstention.
60. Depuis longtemps, le fardeau d'administration et de mise à exécution imposé par les restrictions destinées à limiter les types d'activité est une source de préoccupations. Les restrictions qui limitent les types d'activité imposées par le jugement de démantèlement ont engendré un système compliqué de « dérogations », contestées ou indiscutées, permettant essentiellement aux RBOC d'offrir de nouveaux services ou modifiant de quelque autre manière les restrictions (par exemple, mise à jour des frontières des LATA pour tenir compte de l'évolution des réseaux). Selon certaines critiques, ce lent processus a retardé les innovations dans les produits et entravé la concurrence. [Voir, par exemple, la déclaration de Paul H. Rubin, du 14 juin 1994, soumise à l'appui de la requête de Bell Atlantic Corporation, Bell South Corporation, Nynex Corporation et Southwestern Bell Corporation en annulation de la décision *United States v. Western Electric Co.*, No. 82-0192 (D.D.C., déposée le 6 juillet 1994)]. Le transfert de compétence à la FCC ne semble pas avoir mis fin à ces préoccupations. Dans son examen des pratiques réglementaires de la FCC effectué conformément au *Paperwork Reduction Act*, l'Office of Management and Budget ne formule qu'une seule recommandation : « minimiser le nombre de nouveaux dossiers que les compagnies doivent constituer ... pour faire la preuve qu'elles satisfont aux exigences de la loi sur les télécommunications de 1996 en vue de fournir des services inter-LATA à l'intérieur de leurs régions d'activité. »
61. Ainsi, il conviendrait de réduire les barrières à l'entrée en éliminant les obligations liées à l'obtention des licences (ou en les remplaçant par des procédures de déclaration) et en réalisant les autres objectifs de l'action gouvernementale au moyen de subventions directes. Pour un examen plus détaillé, voir par exemple le document de l'OCDE intitulé *Regulation and Competition Issues in Broadcasting in the Light of Convergence*, octobre 1998.
62. Voir la déclaration de l'Ambassadeur Charlene Barshefsky, « WTO Basic Telecom Agreement, Testimony before the House Commerce Committee -- Subcommittee on Telecommunications, Trade & Consumer Protection », 19 mars 1997.
63. Le reste comprend les recettes des CAP, des « LEC concurrents » ainsi que des exploitants de radiomessagerie et autres services mobiles. FCC, *Telecommunications Industry Revenue: TRS Fund Worksheet Data*, Industry Analysis Division.
64. En août 1997, la FCC a supprimé les conditions de séparation transitoires qu'elle avait imposées aux RBOC et aux LEC indépendants pour que ces exploitants soient considérés comme non dominants dans leurs services de télécommunications internationaux ayant leur origine en un point extérieur à leurs zones locales. Cette action concorde avec la politique récemment adoptée par la FCC à l'égard de la fourniture de services longue distance nationaux inter-États ayant leur origine hors région par les RBOC et les LEC indépendants.

65. Toutefois, depuis 1991, ce montant mensuel n'a que légèrement augmenté, passant de 18.66 dollars à 19.58 dollars en 1996. Ces redevances mensuelles comprennent une quantité illimitée d'appels locaux. Les frais de raccordement minimums sont passés de 36.76 dollars en 1983 à 43.42 dollars en 1996. Comme on l'a vu dans la section 2.3, les prix de l'accès commuté et du regroupement pour le trafic inter-États sont restés proches du plafond prescrit par la FCC ce qui laisse penser que c'est la réglementation (et non la concurrence) qui a bridé les prix des LEC en place. Pour les clients professionnels, le prix total moyen du service téléphonique local était de 36.76 dollars en 1983 et de 43.33 dollars en 1996, soit une augmentation de 18 % sur cette période de 13 ans. Le tarif moyen pour un appel professionnel d'une durée de 5 minutes (même zone) pendant la journée a augmenté d'environ 7 % entre 1983 et 1996.
66. Il en résulte qu'il est nécessaire d'avoir des informations détaillées sur le nombre de clients qui souscrivent à ces tarifs spéciaux et sur leurs profils d'utilisation pour évaluer pleinement les effets sur les prix que paient les abonnés. Pour un examen détaillé, voir P. Xavier (1998), *Price Discount Schemes and International Price Comparisons*, Telecommunications Policy, juin 1998.
67. On a vu apparaître un certain nombre de tarifs spéciaux innovateurs. Avec CompleteAccess, les clients peuvent utiliser le service longue distance de Qwest à un prix de seulement 7 cents la minute le soir et le week-end et, pour les entreprises, au prix de 9.5 cents la minute toute la journée.
68. Zolnierek, J. et K. Rangos (1998), *Long Distance Market Shares, Fourth Quarter 1997*, Industry Analysis Division, Common Carrier Bureau, mars.
69. MCI (1997), *True Competition in the Long-Distance Market*, janvier.
70. FCC (1998), *Trends in Telephone Service*, Industry Analysis Division, Common Carrier Bureau, février.
71. FCC (1997), *Rate of Return Report 1997*.